REVISTA
Paraguaya de Estudios Políticos Contemporáneos
NOVAPOLIS

VEJEZ, MIGRACIÓN, SOBRESEIMIENTO PROVISIONAL, APRENDIZAJE, CUIDADO

En esta edición:

- Paraguay envejece
- Migración argentina hacia Paraguay
- Crisis del aprendizaje
- Sobreseimiento provisional
- Alcantarillado sanitario
- Cuidado y su politización

SEMINAL
ISSN 2077-5172
E-ISSN 2307-8693
CERI
INECIP PARAGUAY
instituto de estudios comparados en ciencias penales y sociales
ARANDURÃ EDITORIAL
27
JUNIO 2026

Revista Paraguaya de Estudios Políticos Contemporáneos

NOVAPOLIS

Nº 27 - JUNIO 2026

GERMINAL

CERI
Centro de estudios rurales interdisciplinarios - Paraguay

INECIP PARAGUAY
instituto de estudios comparados en ciencias penales y sociales

ARANDURÃ
EDITORIAL

© Novapolis
© Germinal
© CERI
© INECIP
© Arandurã Editorial

NovaPolis - Nueva Serie
Edición N° 27 de junio de 2026
Revista editada por:
Germinal - Centro de Estudios y Educación Popular
CERI - Centro de Estudios Rurales Interdisciplinarios
INECIP- Instituto de estudios comparados en ciencias sociales y penales
Indexada al Catálogo de LATINDEX 2.0 - Nº de Folio 10995

Director: Marcello Lachi

Consejo Editorial:
María Eugenia Insaurralde
Florencia Falabella
María Leticia Alcaraz
Diego Benjamín Molinas Delvalle

Comité Científico:
Ramón Fogel
Juan A. Martens
José Nicolás Morínigo
Milda Rivarola
Andrew Nickson
Kregg Hetherington
Lorena Soler
Karina Biondi,
Rafael Godoi
Raquel Rojas Scheffer

Revista Novapolis
Vice Pdte. Sánchez 612, Asunción
https://novapolis.pyglobal.com
e-mail: novapolis.py@gmail.com

Arandurã Editorial
Tel. (595 21) 214.295
www.arandura.com
arandura@hotmail.com

Diseño: Cecilia Rivarola

ISSN 2077-5172
E-ISSN 2307-8693

Sumario

Vejez, migración, sobreseimiento provisional, aprendizaje, cuidado

9 **Paraguay envejece: la transformación silenciosa que el Estado debe asumir**
Verónica Serafini Geoghegan, Ana Rojas Viñales
Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya - CADEP

33 **Más allá del retorno: visibilización del perfil calificado de la migración argentina hacia Paraguay**
Sebastián Bruno
Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología - CONACYT

53 **Análisis de la crisis del aprendizaje en Paraguay desde los resultados del SNEPE 2018**
Francisco Javier Giménez Duarte
Universidad Nacional de Pilar - UNP

77 **Aplicación del sobreseimiento provisional en los hechos punibles de violencia familiar. Estudio empírico en los Juzgados Penales de Garantías de Pedro Juan Caballero (año 2024)**
Diandra Enciso Agüero, Diego Benjamín Molinas Delvalle
INECIP / Universidad Nacional de Pilar - UNP

103 **Alcantarillado sanitario en Paraguay: caracterización del sistema y estado del arte de la literatura (2000-2025)**
Blas Antonio Duarte Lugo
Centro de Estudios Rurales Interdisciplinarios - CERI

131 **¿Trabajo, ética, derecho? Discusiones sobre el cuidado y su politización**
Raquel Rojas
University of Cambridge

Nuestra razón de ser

NOVAPOLIS, Revista Paraguaya de Estudios Políticos Contemporáneos, es una revista dedicada a todos aquellos lectores que quieren ir más allá de los aspectos cotidianos de los problemas políticos y sociales de nuestra sociedad contemporánea, y que quieren profundizar analíticamente para intentar encontrar la realidad que se oculta en la apariencia.

NOVAPOLIS surge porque en el país se siente la exigencia de una revista académica de estudios políticos contemporáneos, sobre todo en este periodo histórico, caracterizado por la existencia de complejos problemas políticos y sociales vinculados a las particulares formas de visión del mundo existente en las diversas culturas. El aumento de la polarización social, de la pobreza y de las desigualdades nos indica la existencia de un mundo potencialmente más conflictivo.

La ausencia de una visión de país se vincula a una praxis de gestión gubernativa de carácter tradicional en la actual clase política paraguaya. La consecuencia de ello es la falta de credibilidad de la ciudadanía, que intuye la necesidad de búsqueda de soluciones nuevas, de una Nueva Política. NOVAPOLIS se compromete a realizar aportes en ese sentido.

Una nueva cultura política, así como una nueva clase política, se construyen solamente abriendo un amplio y complejo debate en el interior de la sociedad. Un debate que permita enfrentar desde bases científicas ciertas los nuevos desafíos de la sociedad contemporánea y posiblemente, ayudar a encontrar las soluciones necesarias al país.

Sin debates amplios y profundos sobre todos los temas que afectan el desarrollo de una sociedad moderna, la política se traiciona a sí misma cuando se reduce a ser instrumento para la obtención de cargos públicos y prebendas.

NOVAPOLIS nace como reacción a esta «vieja» forma de hacer política. Abre sus páginas como un lugar de confrontación y debate sobre los grandes temas políticos y sociales contemporáneos, para llevar su grano de arena tratando de revalorizar la política como instrumento digno para el progreso de la sociedad.

Cada edición de NOVAPOLIS desarrollará un tema específico de la realidad política contemporánea paraguaya o internacional, con el aporte de los principales analistas políticos de nuestro país. Además contendrá una sección de actualidad, donde se analizarán algunos de los temas más candentes del momento, para que la realidad del conflicto que se esconde detrás del maquillaje mediático pueda surgir a la vista de todos.

La publicación de NOVAPOLIS tendrá una frecuencia de cuatro meses.

Todas las ideas que contribuyan al desarrollo de una sociedad abierta tendrán cabida en este espacio. En la confrontación argumental entre las diferentes ideas está el camino para encontrar la mejor solución a los problemas políticos de la sociedad contemporánea.

Vejez, migración, sobreseimiento provisional, aprendizaje, cuidado

Verónica Serafini Geoghegan
Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya - CADEP
ORCID: http://orcid.org/0000-0002-1285-2249,

Ana Rojas Viñales
Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya - CADEP
ORCID: https://orcid.org/0000-0002-0454-6428,

Paraguay envejece: la transformación silenciosa que el Estado debe asumir

Recibido: 7 abril 2026 Aceptado: 12 junio 2026

Resumen: El envejecimiento poblacional es uno de los cambios demográficos más relevantes del siglo XXI. América Latina y el Caribe atraviesan un proceso acelerado de transición demográfica caracterizado por la disminución de la fecundidad, el incremento de la esperanza de vida, el aumento del envejecimiento y modificaciones en la estructura etaria. En este contexto, Paraguay también experimenta una transformación progresiva hacia una sociedad más envejecida, con implicancias económicas, sociales y fiscales significativas, aunque todavía cuenta una población mayormente joven. Este artículo describe la evolución de Paraguay a la luz de las tendencias regionales del envejecimiento, sus principales características y sus posibles efectos en la economía nacional. Esta situación es a la vez un desafío y una oportunidad demográfica, pero requiere políticas públicas integrales orientadas al fortalecimiento del capital humano, la seguridad social y los sistemas de cuidado.

Palabras claves: envejecimiento, transición demográfica, bono demográfico, economía del cuidado, políticas públicas**.**

Verónica Serafini Geoghegan

Investigadora del Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya (CADEP). Es Economista por la Universidad Católica "Nuestra Señora de la Asunción", Paraguay. Tiene una Maestría en Ciencias Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) y un Doctorado en Desarrollo Económico por la Universidad Nacional Autónoma de México. Eespecializada en economía del desarrollo y economía feminista. Investigadora categorizada nivel II - SISNI.

Ana Rojas Viñales

Economista por la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Asunción, Magister en Ciencias Sociales por la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Chile y Doctora en Ciencia Política por la Unidad Académica de Ciencia Política de la Universidad Autónoma de Zacatecas. Es docente universitaria en la FCE - UNA y FLACSO Paraguay. Fue Asesora en la Dirección de Política Macrofiscal del Ministerio de Economía y Finanzas, Paraguay.

© Verónica Serafini Geoghegan & Ana Rojas Viñales. Publicado en Revista Novapolis. Nº 27, Junio 2026, pp. 9-32. Asunción: Arandurã Editorial. ISSN 2307-8693 (en línea) y 2077-5172.

Abstract: Population aging is one of the most significant demographic changes of the 21st century. Latin America and the Caribbean are undergoing a rapid demographic transition characterized by declining fecundity, increased life expectancy, an aging population, and changes in the age structure. In this context, Paraguay is also undergoing a gradual transformation toward a more aged society, with significant economic, social, and fiscal implications, although its population remains predominantly young. This article describes Paraguay's evolution in light of regional aging trends, its main characteristics, and its potential effects on the national economy. This situation is both a demographic challenge and an opportunity, but it requires comprehensive public policies aimed at strengthening human capital, social security, and care systems.

Keywords: ageing, demographic transition, demographic dividend, care economy, public policies.

■■■

Introducción

El envejecimiento poblacional se ha consolidado como uno de los procesos demográficos más significativos del siglo XXI, con implicancias económicas, sociales e institucionales (CEPAL, 2022; Naciones Unidas, 2024). Este fenómeno responde principalmente a dos tendencias estructurales: la disminución de la fecundidad y el aumento de la esperanza de vida, que están modificando de manera progresiva la estructura por edades de la población. En consecuencia, las sociedades experimentan una transición hacia configuraciones demográficas más maduras, caracterizadas por un incremento relativo de la población mayor y una reducción del peso del grupo de jóvenes (CEPAL, 2022).

En América Latina y el Caribe, este proceso presenta particularidades que lo diferencian de otras regiones del mundo, especialmente por la velocidad con la que ha ocurrido. A diferencia de los países desarrollados, donde el envejecimiento se produjo de forma gradual, en la región se desarrolla en un período relativamente menor, coexistiendo con persistentes desigualdades estructurales, limitaciones institucionales y sistemas de protección social aún en proceso de implementación (Huenchuan, 2022). Este contexto plantea desafíos para los Estados, que deben adaptarse rápidamente a nuevas demandas en materia de salud, seguridad social, cuidados y mercado laboral.

En este escenario, Paraguay se encuentra pasando por una transición demográfica que, aunque rezagada respecto a otros países de la región, muestra una tendencia clara hacia el envejecimiento (Banco Mundial, 2024). Si bien aún mantiene una estructura relativamente joven y una ventana de oportunidad demográfica asociada al bono demográfico, las proyecciones indican que el país enfrentará en las próximas décadas

importantes transformaciones en su composición etaria (Naciones Unidas, 2024). Este artículo describe la evolución de Paraguay a la luz de las tendencias regionales del envejecimiento, sus principales características y sus posibles efectos en la economía nacional. El objetivo final es contribuir con evidencia empírica al debate sobre la necesidad de diseñar políticas públicas integrales que permitan anticipar estos cambios y promover un desarrollo sostenible e inclusivo.

Materiales y métodos

La investigación se desarrolló mediante un enfoque cuantitativo, descriptivo y analítico, sustentado en la revisión documental y el análisis de información demográfica, económica y social proveniente de fuentes secundarias oficiales. El estudio se centró en el proceso de envejecimiento poblacional en Paraguay en el contexto de América Latina y el Caribe, considerando su evolución histórica, las tendencias regionales y las implicancias económicas, sociales y fiscales derivadas de la transición demográfica.

La revisión documental comprendió publicaciones técnicas y estudios especializados sobre envejecimiento, transición demográfica, economía del cuidado, mercado laboral, seguridad social y desarrollo económico, con el propósito de identificar los principales enfoques conceptuales y la evidencia disponible sobre el tema. Paralelamente, se analizaron series históricas, estimaciones y proyecciones demográficas correspondientes al período 1950-2100 para América Latina y el Caribe y Paraguay.

Las principales fuentes de información fueron las bases de datos del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), las proyecciones de población de las Naciones Unidas (*World Population Prospects 2024*), así como estadísticas nacionales del Instituto Nacional de Estadística (INE), el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS) y otros documentos técnicos e investigaciones especializadas.

Las dimensiones de análisis incluyeron la evolución de la estructura por edades de la población, la proporción de personas de 60 años y más, la edad mediana, el índice de envejecimiento, la relación de dependencia demográfica y el bono demográfico. Asimismo, se incorporaron variables relacionadas con la transición demográfica, como la fecundidad, la mortalidad, la esperanza de vida y la estructura de la fuerza de trabajo, complementadas con información sobre seguridad social, sistemas de salud, economía del cuidado y gasto público asociado al envejecimiento.

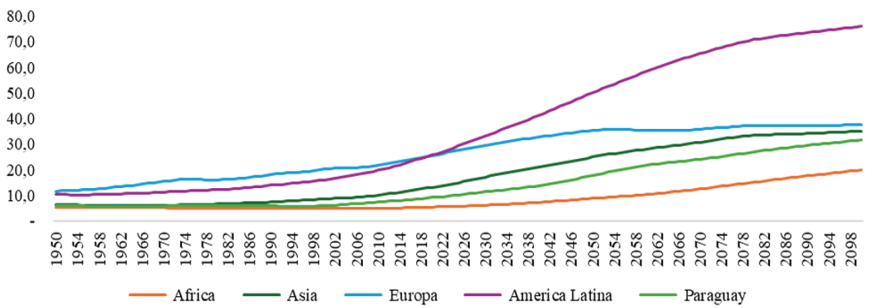
1. Tendencias del envejecimiento en América Latina

El envejecimiento demográfico, entendido como el aumento progresivo de la población de 60 años más con relación a la población total, se ha incrementado de manera significativa en los últimos años (CEPAL, s.f.). Este proceso no es aislado, sino que se inscribe en el marco de una transición demográfica experimentada por la región, caracterizada por importantes cambios poblacionales.

En los últimos 70 años, la región ha estado en una rápida transición demográfica, con una disminución sostenida de la mortalidad y fecundidad (CEPAL, 2025a). Esta evolución tuvo efectos en la estructura por edades, modificando la composición de la población y llevando a un aumento de las personas adultas mayores, incluso con un ritmo más rápido que el de otras regiones (CEPAL, 2023). América Latina, en 30 o 40 años ha pasado de ser una región joven a una región en proceso de envejecimiento acelerado (CENIE, sf). Las proyecciones indican que en 2045 la proporción de personas mayores de 60 años superará a la de menores de 15 años (21,7% en comparación al 20,2%, respectivamente), marcando un hito histórico en la región.

En 2025, las personas de 60 años y más representan el 14,7% de la población regional (98 millones), cifra que se duplicará hacia 2050 (182,7 millones) y alcanzará el 31,0% en 2100 (CEPAL, 2025a). Estos cambios en la estructura por edades evidencian una disminución de la población joven, el incremento del índice de envejecimiento y de la relación de dependencia, lo que implica mayores presiones sobre la población en edad de trabajar. La población de 80 años y más es el grupo que aumenta más aceleradamente que los demás grupos de edad (CEPAL, 2025a) y en los próximos años será el de mayor crecimiento.

Gráfico 1. Población mundial de 60 años y más (en porcentajes de la población total), por región y Paraguay, 1950-2100



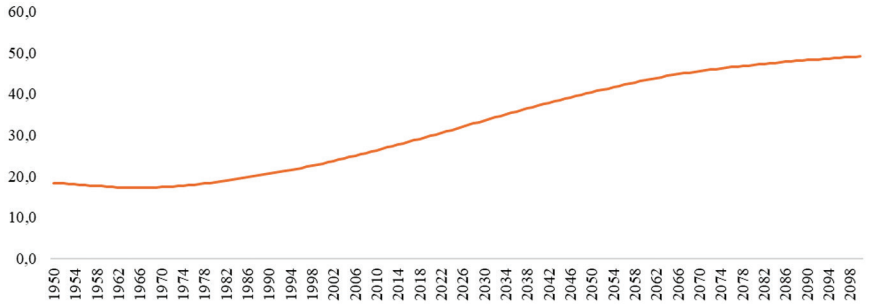
Fuente: Elaboración propia con base en CELADE-CEPAL (2024), sobre la base de Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, División de Población (2024).

Los países de la región se encuentran en diferentes momentos de la transición demográfica, de modo que algunos territorios presentan una población más envejecida que otros. En la etapa de envejecimiento incipiente están Guatemala, Haití y Bolivia, con elevadas tasas de fecundidad y porcentajes de personas mayores inferiores al 10%; en la etapa de envejecimiento moderado están 12 países (Belice, Ecuador, Guyana, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Surinam y Venezuela), con tasas de fecundidad cercanas al nivel de reemplazo y población mayor de 60 años entre el 6% y el 11,5%; y los países en situación de envejecimiento avanzado 13 países (Antigua y Barbuda, Bahamas, Brasil, Costa Rica, Colombia, El Salvador, Granada, Jamaica, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, Argentina, Chile y Trinidad y Tobago), con tasas de fecundidad por debajo de la tasa de reemplazo y porcentaje de personas mayores por encima del 14% (Huenchuan, 2018).

Un indicador agregado del cambio de la estructura etaria de la población y, por ende, de las tendencias del envejecimiento, es la edad mediana, ya que cuanto mayor sea la edad mediana, más envejecida es la población (Bloomberg Línea, 2025). Entre 1950 y 1970 el valor de este indicador a escala de la región descendió en un año (18,3 y 17,3 años respectivamente) en correlación con la fase inicial de la transición demográfica en la que la mortalidad descendió primero que la fecundidad. Este panorama revela el efecto combinado de la intensa disminución de la mortalidad en los primeros años de vida y del factor de inercia que, hasta 1970, impedía que la declinación de la fecundidad redundara en un aumento de la edad mediana.

Una situación diferente surge al comparar los datos de 1970 y 2000, ya que la edad mediana se incrementó a 23,1 años, insinuando un curso ascendente del envejecimiento (Naciones Unidas, 2024). En este lapso se evidenciaron aún más las repercusiones de la fuerte disminución de la fecundidad, que en casi todos los países siguió un ritmo más acentuado que el descenso de la mortalidad al comienzo de la vida. En los siguientes veinticinco años la edad mediana de la población regional aumentó en casi ocho años, para llegar a 31,6 en el 2025, cuantía que es una señal del avance del envejecimiento. En 2050, la edad mediana de la población regional ascenderá a 40,4 años (Naciones Unidas, 2024).

Gráfico 2. Edad mediana de la población, ambos sexos, América Latina 1950 – 2100



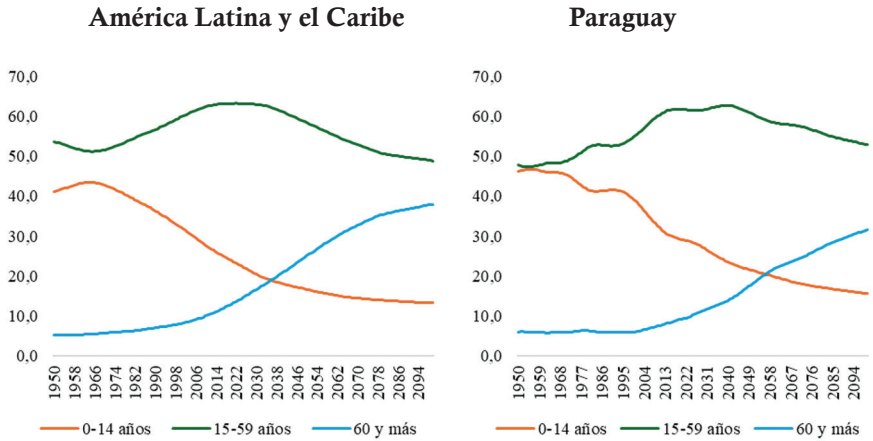
Fuente: Elaboración propia con base en CELADE-CEPAL (2024), "Estimaciones y proyecciones de la fuerza de trabajo: revisión 2024", sobre la base de Naciones Unidas (2024).

Las tendencias de cambio de las estructuras etarias muestran que entre 1950 y 1965, la proporción de menores de 15 años aumentó, superando el 40% de la población total. Esta señal de rejuvenecimiento respondió a la disminución de la mortalidad en la infancia y la niñez y al eventual aumento de la natalidad inducido por la reducción de la mortalidad. A partir de 1965, la proporción de menores de 15 años comenzó a disminuir de forma sostenida como resultado del descenso de la fecundidad, reflejando el avance de la transición demográfica y el inicio del proceso de envejecimiento poblacional.

El grupo etario central de la población en edades activas tuvo una reducción relativa. En el año 2000 se hace evidente el impacto de la reducción de la fecundidad, dada la fuerte baja de la proporción de menores de 15 años en la región (32,2%). A su vez, la proporción de la población adulta mayor aumentó moderadamente (2 puntos porcentuales). Como consecuencia de la reducción de la fecundidad y de la inercia del crecimiento de los decenios previos, la población en edades activas (15 a 59 años) constituye más del 60% del total.

Para el año 2025, la proporción de menores de 15 años se acerca al 22,1% de la población mientras que el conjunto de personas en edades activas representa el 63,2% de la población. El grupo de personas mayores mostró el mayor aumento en su proporción, ubicándose en torno al 15%, cifra que se en 2100 y alcanzará al 30% de la población regional, signo de un envejecimiento acentuado y generalizado. El grupo en edad de trabajar, por su parte, mermará su ímpetu y disminuirá su participación 49% del total.

Gráfico 3. Distribución relativa de la población por grupos de edad, estimada y proyectada, América Latina y el Caribe y Paraguay, 1950-2100

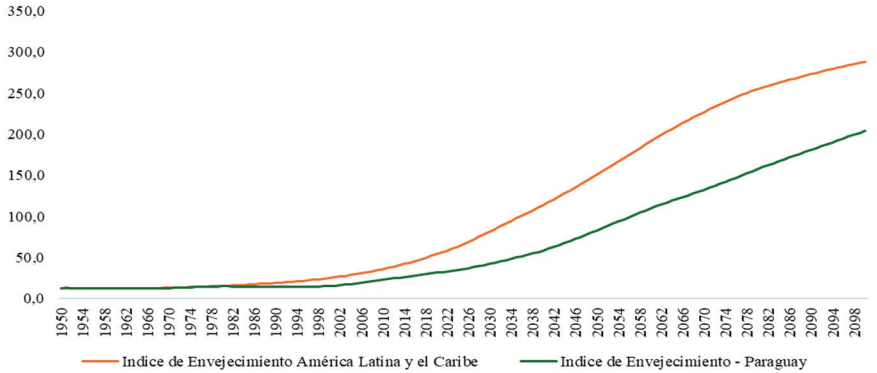


Fuente: Fuente: Elaboración propia con base en CEPAL (2024), sobre la base de Naciones Unidas, *World Population Prospects* 2024

Otros indicadores que complementan el análisis de la transición demográfica en la región son los índices de envejecimiento de la población y de dependencia demográfica que brindan una imagen de los cambios intergeneracionales que se derivan de las transformaciones de las estructuras etarias.

El índice de envejecimiento presentó, a escala regional, una evolución ascendente durante la segunda mitad del siglo XX. Hasta 1990, su incremento fue limitado debido al rejuvenecimiento asociado al descenso de la mortalidad, proceso que posteriormente se aceleró como consecuencia de la reducción de la fecundidad. A partir del año 2000, el cociente entre la población mayor y la población menor de 15 años comenzó a incrementarse de forma sostenida, tendencia que se intensificará en las próximas décadas, hasta alcanzar una equiparación entre ambos grupos etarios y, posteriormente, una superioridad del grupo de personas mayores hacia fines del siglo (CEPAL, 2024; Naciones Unidas, 2024).

Gráfico 4. Índice de envejecimiento, América Latina y el Caribe y Paraguay, 1950-2100

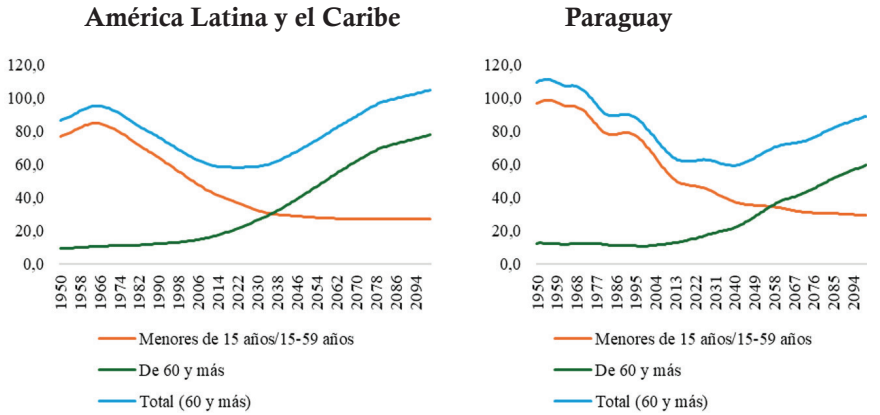


Fuente: Elaboración propia con base en CEPAL (2024), "Estimaciones y proyecciones de población", Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

El comportamiento de la relación de dependencia demográfica en la región aumentó de 86 dependientes por cada cien personas potencialmente independientes en 1950 a 95 en 1965, disminuyendo a 58 en el año 2025 debido a la disminución del peso relativo de los menores de 15 años. En el período 2025-2050 aumentará a raíz del incremento de personas mayores, llegando a 105 personas en el 2100.

La composición de la relación de dependencia muestra los efectos conjuntos del envejecimiento y revela tanto el aumento de la proporción de personas de edad como las oscilaciones del grupo potencialmente activo.

Gráfico 5. Relación de dependencia, América Latina y el Caribe y Paraguay, 1950-2100



Fuente: Elaboración propia con base en CEPAL (2024), "Estimaciones y proyecciones: revisión 2024", y Naciones Unidas (2024), *World Population Prospects* 2024.

América Latina y el Caribe transita profundos cambios en su escenario demográfico, aunque con heterogeneidades entre los países y al interior de ellos. En este contexto, el presente artículo se centra en el análisis del proceso de envejecimiento en Paraguay, sus principales características y los desafíos para las políticas públicas.

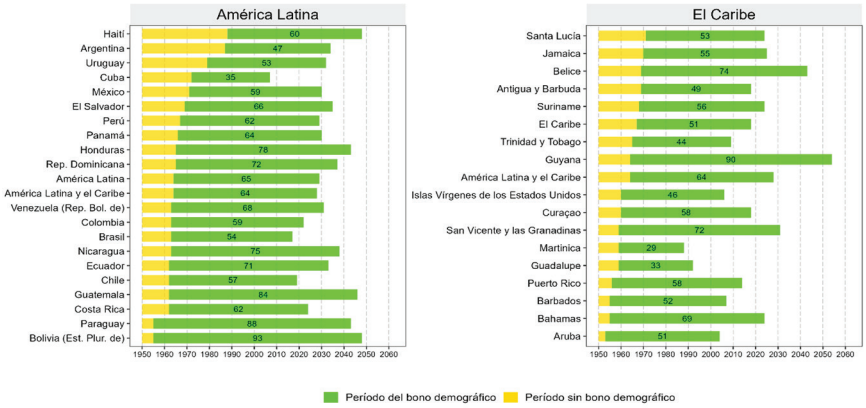
Los antecedentes proporcionados permiten concluir que durante la segunda mitad del siglo XX el envejecimiento de la población latinoamericana y caribeña sólo comenzó a insinuarse, poniendo de relieve que este proceso es resultado de una transición demográfica que se evidenció con mayor intensidad en las siguientes décadas motivado por la declinación de la fecundidad. Ello, además, ocasiona fluctuaciones de la proporción de personas activas, relevante para el sostenimiento de las personas en edades dependientes.

Como puede verse en los gráficos anteriores Paraguay muestra tendencias similares pero con rezagos, lo cual permite asumir que con el paso de los años su evolución tenderá a converger como la de la mayoría de los países de la región.

A pesar del incremento de las tasas de crecimiento del grupo de 60 y más años de edad, gran parte de la población regional mantiene rasgos juveniles, una reserva poblacional, producto de la inercia demográfica y que permite evidenciar un bono demográfico que se refiere a la elevada proporción de la población en edad productiva en comparación a los

demás grupos de población, en el cual, la estructura de la población se concentra en edades laboralmente activas (Consejo Nacional de Población, 2006). Esta ventaja temporal es una oportunidad de fortalecer los sistemas de cuidados y protección social antes de que el envejecimiento sea más pronunciado, caracterizándose por el descenso de las tasas de dependencia (Saad, Miller, Martínez, y Holz, 2012). Las proyecciones indican que en la región el bono demográfico finalizará en 2028, aunque en el caso de Paraguay se extenderá unos años más, por lo menos hasta 2040.

Gráfico 6. Bono demográfico según año de inicio, año de término y duración, América Latina y el Caribe



Fuente: Elaboración propia con base en CEPAL (2024), "Estimaciones y proyecciones: revisión 2024", y Naciones Unidas (2024), *World Population Prospects* 2024.

Durante la primera mitad del siglo XXI, América Latina y el Caribe atravesará una aceleración del proceso de envejecimiento demográfico, caracterizado por un incremento sostenido de la población adulta mayor y una estructura etaria cada vez más madura. En términos absolutos, desde 1980, la población de 60 años y más se cuadruplicó y seguirá aumentando, llegando a su máximo en 2075 (CEPAL, 2025a).

Hacia finales del siglo XXI, el envejecimiento demográfico será un fenómeno generalizado en la región. Si bien persistirán diferencias en el ritmo de la transición demográfica entre los países, las proyecciones indican una convergencia de los indicadores de envejecimiento hacia niveles similares, reflejando la consolidación de estructuras poblacionales considerablemente más envejecidas (UNFPA, 2012). En consecuencia, durante las próximas décadas el envejecimiento se intensificará y abarcará a la totalidad de los países de América Latina y el Caribe.

La dinámica agregada se encuentra fuertemente influenciada por el peso demográfico de las naciones más pobladas, mientras que las diferencias en el momento y la intensidad del envejecimiento responden tanto a la diversidad de las estructuras demográficas como a las distintas trayectorias de desarrollo económico y social de la región (CEPAL, 2021).

2. Las características del envejecimiento

De acuerdo con la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2017), el proceso de envejecimiento poblacional en la región presenta un conjunto de características sociodemográficas distintivas que reflejan tanto avances en la supervivencia como persistentes desigualdades estructurales.

En primer lugar, destaca el predominio femenino en las edades avanzadas y la prolongación de la vida superando los 80 años, fenómeno observado desde el inicio del envejecimiento poblacional y que se prevé continuará en el futuro (Brito y Mansilla, 2022). A medida que aumenta la edad de la población, se incrementa la proporción de mujeres y disminuye el índice de masculinidad, tendencia que solo podría modificarse si ocurren procesos migratorios.

En el año 2025 había 154 mujeres por cada 100 hombres de 80 años. En el periodo 1950 - 2100, el índice de feminidad de la población de 60 años y más se proyecta que se mantenga superior a 100 (CEPAL, 2025a). Este predominio se explica por la mortalidad diferencial por sexo, que favorece una mayor esperanza de vida femenina, es decir, una sobremortalidad masculina. Esta ventaja en longevidad no implica necesariamente mejores condiciones de bienestar, ya que las mujeres mayores suelen enfrentar altos niveles de desigualdad y vulnerabilidad social y económica, lo que profundiza las brechas de género acumuladas a lo largo del ciclo de vida.

Otra característica fundamental es el denominado envejecimiento interno, entendido como el aumento progresivo de la proporción de personas de 80 años y más, incluyendo la creciente presencia de centenarios como resultado del aumento más acelerado de este grupo de edad, incluso pudiendo triplicarse entre 2024 y 2074 (UNFPA, sf). Este fenómeno resulta de la disminución de la mortalidad general, así como de avances en la prevención y tratamiento de enfermedades, lo que permite que un mayor número de personas alcance edades avanzadas y permanezca más tiempo en ellas. En este contexto, el grupo de 80 años y más es el de mayor crecimiento relativo, lo que se traduce en un aumento de las familias multigeneracionales y en una mayor demanda de cuidados de

larga duración. Se prevé que esta población superará los 41 millones de personas para el año 2050 (CEPAL, 2019a).

Los cambios sociales, particularmente en la estructura y funciones de la familia, están afectando las formas tradicionales de cuidado de las personas mayores. La transición hacia patrones familiares más reducidos y la creciente participación de la población en el mercado laboral, especialmente de las mujeres, limitan la disponibilidad de redes de apoyo informales. A esto se suma el retiro de la actividad laboral, ya sea por jubilación o por limitaciones físicas, lo que puede generar procesos de desvinculación social, pérdida de reconocimiento y disminución del sentido de pertenencia. Estas situaciones, junto con la insuficiencia de respuestas institucionales, pueden impactar negativamente en la calidad de vida y el acceso a servicios de salud (Villa y Rivadeneira, 1999).

En este contexto, resulta particularmente relevante considerar el subgrupo de personas de 80 años y más, dado que presentan mayores niveles de dependencia, discapacidad y prevalencia de enfermedades crónicas, lo cual implica mayores requerimientos de atención y cuidado especializado. La evolución de este grupo constituye un elemento clave para la planificación de políticas públicas, porque plantea la necesidad de garantizar el acceso equitativo a servicios integrales de atención, en el marco del respeto a los derechos de las personas mayores.

Por otra parte, se observan importantes diferencias territoriales en el proceso de envejecimiento, las cuales reflejan la heterogeneidad de las dinámicas demográficas en la región (CEPAL, 2023). Existe un predominio de la población mayor en áreas urbanas, lo que influye en sus condiciones de vida y acceso a servicios (CEPAL, 2022). En contraste, las áreas rurales experimentan un envejecimiento más acelerado como consecuencia de la migración de población joven hacia las ciudades, lo que genera estructuras demográficas más envejecidas y mayores índices de masculinidad en comparación con las zonas urbanas (Araujo Benavides, Ancajima Chiroque y Orosco Naveros, 2025).

En relación con el capital educativo, se evidencia una disminución del analfabetismo entre las personas mayores, atribuible tanto a la mayor escolarización de las cohortes más jóvenes como a programas de alfabetización implementados en etapas posteriores de la vida (Huenchuan, 2018). Este avance representa una mejora en el acceso a recursos y oportunidades, aunque no elimina completamente las brechas existentes.

En el ámbito de la estructura conyugal, se registra un mayor predominio de la viudez en las mujeres, asociado no solo a su mayor esperanza de

vida, sino también a patrones culturales de nupcialidad, como la tendencia de los hombres a unirse con mujeres más jóvenes y formar nuevas familias tras enviudar. Este fenómeno incrementa el riesgo de aislamiento social y vulnerabilidad en las mujeres mayores (Arteaga-Aguirre, Osorio-Parraguez y Rodríguez Gutierrez, 2025).

Asimismo, se observa un incremento de la discapacidad, con causas distintas para hombres y mujeres, lo que refuerza la necesidad de políticas diferenciadas en materia de salud y cuidados. A esto se suman persistentes brechas socioeconómicas de género, evidentes en menores ingresos, menor acceso a pensiones y jubilaciones, y mayor precariedad económica en la vejez femenina (CEPAL, 2022; CEPAL, 2019b).

Finalmente, la participación económica de las personas mayores es considerablemente inferior a la de la población adulta en edad activa (OCDE, 2024). Si bien esta situación puede responder a decisiones voluntarias o limitaciones de salud, también está influida por factores estructurales, como las normativas de retiro, la rigidez del mercado laboral, la escasa generación de empleo y la discriminación por edad (Samorodov, 1992). En este contexto, muchas personas mayores enfrentan dificultades para reinsertarse en el mercado laboral, lo que conduce frecuentemente a un retiro definitivo de la actividad económica remunerada (OCDE, 2024).

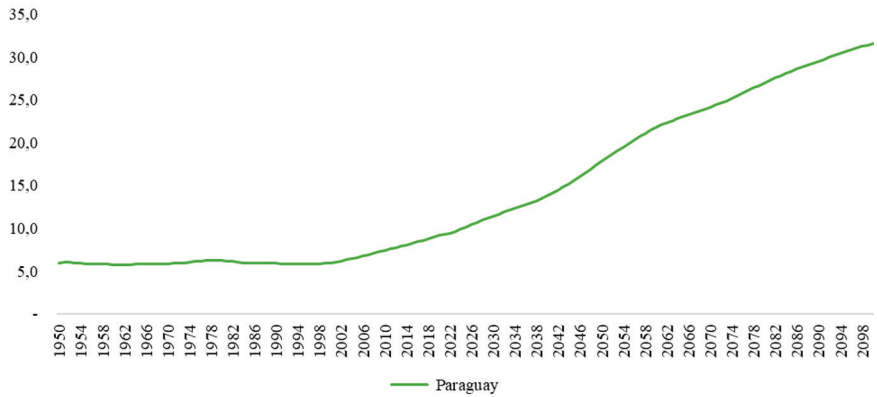
En conjunto, estas características reflejan un proceso de envejecimiento complejo y heterogéneo, que plantea importantes desafíos para los sistemas de protección social, salud y cuidado (CEPAL, 2022; Naciones Unidas, 2023). Asimismo, este contexto evidencia la necesidad de fortalecer sistemas integrales de atención que respondan a las crecientes demandas de cuidado y reduzcan las desigualdades existentes, particularmente desde un enfoque de derechos y de género (Naciones Unidas, 2022; OMS, 2023.

3. El envejecimiento poblacional en Paraguay; nueva realidad demográfica

Paraguay se encuentra inmerso en un proceso de envejecimiento poblacional que, si bien presenta particularidades propias, se inscribe dentro de las tendencias generales observadas en América Latina y el Caribe. La experiencia regional ofrece un marco de referencia que permite anticipar escenarios y desafíos que el país enfrentará en el corto y mediano plazo, en tanto forma parte de una dinámica demográfica común caracterizada por transformaciones sostenidas en los niveles de fecundidad, mortalidad y migración.

En las últimas siete décadas Paraguay evidencia una profunda transición demográfica iniciada a mediados del siglo XX. Este proceso comenzó con un descenso progresivo de la mortalidad, seguido por una reducción más acelerada de la fecundidad, lo que inicialmente impulsó el crecimiento poblacional. De acuerdo con la tipología propuesta por Chackiel (2004), el país transitó desde una etapa incipiente —caracterizada por altas tasas de natalidad y mortalidad (1950–1955)— hacia una fase moderada (1985–1990), y posteriormente a una etapa plena (1995–2000), marcada por el descenso de ambas variables. En la actualidad, Paraguay se ubica en una fase avanzada de la transición, con bajos niveles de fecundidad y mortalidad.

Gráfico 7. Población paraguaya de 60 años y más (en porcentajes de la población total). 1950 - 2010



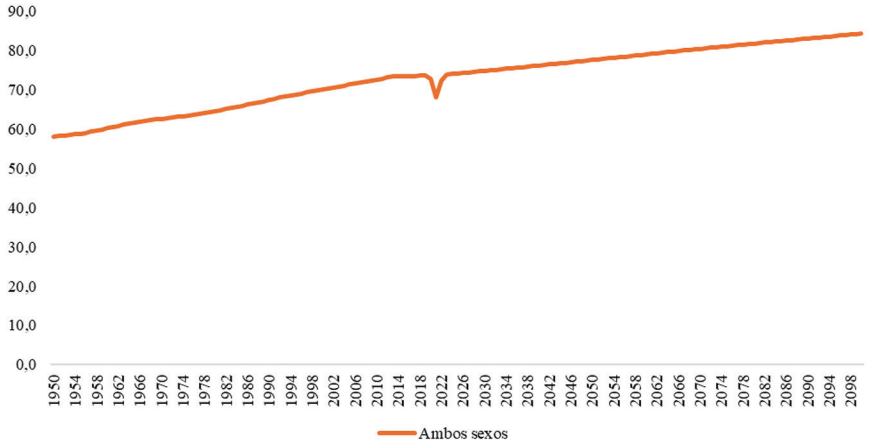
Fuente: Elaboración propia con base en CEPAL (2024), "Estimaciones y proyecciones: revisión 2024", y Naciones Unidas (2024), *World Population Prospects* 2024.

Las evidencias empíricas reflejan claramente estas transformaciones. La tasa bruta de mortalidad se redujo de 11,7 por mil habitantes en 1950 a 5,7 en 2024, mientras que la tasa global de fecundidad descendió de 6,5 a 2,4 hijos por mujer en el mismo periodo (CELADE, 2024). Este descenso ha sido particularmente pronunciado en los grupos con mayor nivel educativo y socioeconómico, donde desde 2016 la fecundidad se sitúa por debajo del nivel de reemplazo (MSPBS, DGEEC y UNICEF, 2017). A estas tendencias se suma el papel de la migración como factor adicional de transformación demográfica.

Estos cambios están estrechamente vinculados a factores económicos, sociales, culturales, políticos y ambientales. Entre los logros más

significativos destaca el aumento de la esperanza de vida, que pasó de 58 años en 1950 a 74 años en 2024 (CELADE, 2024), reflejando mejoras sustanciales en las condiciones de salud y supervivencia de la población.

Gráfico 8. Esperanza de vida de la población en Paraguay (en porcentajes de la población total). 1950 – 2010



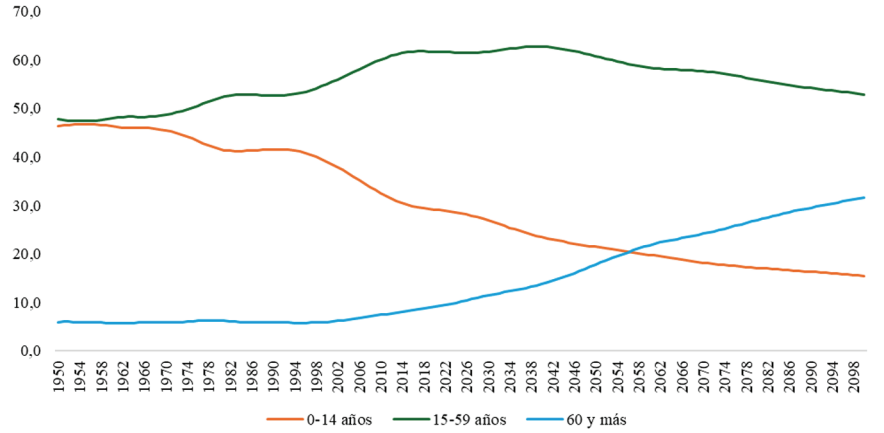
Fuente: Elaboración propia con base en CEPAL (2024), "Estimaciones y proyecciones: revisión 2024", y Naciones Unidas (2024), World Population Prospects 2024.

Como resultado de estas dinámicas, Paraguay ha experimentado modificaciones tanto en el tamaño como en el ritmo de crecimiento poblacional. La población, que era de aproximadamente 1,5 millones de habitantes en 1950, creció a tasas elevadas durante varias décadas, alcanzando un máximo de 3,2% anual entre 1982 y 1992, para luego desacelerarse y situarse en poco más de 6,1 millones en 2022 (INE, 2024). Sin embargo, más allá del crecimiento cuantitativo, el cambio más relevante en el presente siglo es la transformación en la estructura por edades.

La redistribución de la población en los distintos grupos etarios tiene profundas implicancias económicas y sociales. Tradicionalmente, la población se clasifica en tres grandes grupos: población en edades dependientes jóvenes (0–14 años), población en edad activa (15–59 años) y población adulta mayor (60 años y más). En Paraguay, el peso relativo de estos grupos ha cambiado significativamente en las últimas décadas. La proporción de menores de 15 años disminuyó de 46,3% en 1950 a 28,6% en 2024, mientras que la población de 60 años y más aumentó de 6% a

10%. Por su parte, la población en edad productiva pasó de 47,7% a 61,5% (CELADE, 2024).

Gráfico 9. Población por grupos de edad en Paraguay (en porcentajes de la población total). 1950 – 2010



Fuente: CELADE - División de Población de la CEPAL, sobre la base de Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, División de Población (2024). *World Population Prospects,* 2024

Estas tendencias dan lugar a un escenario demográfico caracterizado por el denominado bono demográfico, en el que la proporción de población en edad de trabajar supera a la de dependientes. Paraguay atraviesa actualmente esta etapa, habiendo transcurrido ya aproximadamente un tercio de dicho periodo. A ello se suma el llamado bono femenino, derivado de la significativa proporción de mujeres fuera del mercado laboral, lo que representa un potencial aún no plenamente aprovechado en términos de crecimiento económico.

No obstante, estas oportunidades son transitorias. Las proyecciones indican que la fecundidad continuará disminuyendo, que el crecimiento poblacional tenderá a estabilizarse en las próximas décadas y que el envejecimiento poblacional se intensificará, particularmente con el aumento de la población de 80 años y más. Asimismo, se prevén cambios en la estructura y dinámica familiar, así como en el perfil epidemiológico, con una reducción de enfermedades infecciosas y un incremento de enfermedades crónicas y degenerativas.

El envejecimiento poblacional tendrá importantes repercusiones en múltiples ámbitos. En el largo plazo, podría afectar la sostenibilidad del

crecimiento económico debido a la reducción de la fuerza laboral, ya que esta está envejeciendo y se caracteriza por la mayor participación de las mujeres (CEPAL, 2025a). En el mediano plazo, plantea desafíos fiscales asociados al financiamiento de los sistemas de seguridad social, salud y cuidados de largo plazo, los cuales ya presentan problemas de sostenibilidad. En este sentido, las cuentas nacionales de transferencia sugieren un margen importante para ampliar el superávit mediante el aprovechamiento del bono demográfico, el incremento de la productividad y la extensión de la vida laboral.

Finalmente, estos procesos exigen una respuesta integral desde las políticas públicas. Resulta fundamental fortalecer los sistemas de salud, cuidado y protección social, así como promover políticas laborales inclusivas que faciliten la inserción y permanencia de las personas en el mercado de trabajo, especialmente de las mujeres. De este modo, Paraguay podrá enfrentar de manera más efectiva los desafíos derivados del envejecimiento poblacional, garantizando condiciones de bienestar a lo largo de todo el ciclo de vida y contribuyendo al desarrollo sostenible del país.

4. El envejecimiento y sus posibles efectos en la economía paraguaya

El proceso de envejecimiento poblacional constituye uno de los principales desafíos estructurales para la economía paraguaya en las próximas décadas. A diferencia de las economías desarrolladas, donde esta transición se produjo de manera gradual y en contextos de mayor consolidación institucional, Paraguay experimenta este fenómeno de forma acelerada y en un entorno caracterizado por desigualdades persistentes, alta informalidad laboral y sistemas de protección social y de cuidados de baja cobertura, incompletos y fragmentados.

En este marco, el envejecimiento no solo implica un cambio demográfico, sino una transformación profunda en la estructura económica, que afecta tanto la oferta de trabajo como la demanda agregada, las finanzas públicas y los mecanismos de redistribución intergeneracional. Estos efectos deben ser analizados desde un enfoque integral de ciclo de vida, dado que involucran interdependencias entre distintos grupos etarios, sexo y estrato económico.

A continuación se presentan algunas de las vías por las cuales el envejecimiento afectará a la economía paraguaya, lo que exige pensar en las políticas económicas y sociales para reducir los efectos negativos

y aprovechar las oportunidades que ofrece la transición demográfica en Paraguay.

a) Presiones económicas a la población trabajadora

Uno de los efectos más inmediatos del envejecimiento es el aumento de la carga económica sobre la población en edad de trabajar. Este grupo deberá sostener simultáneamente a los extremos dependientes de la estructura etaria, niños, adolescentes y adultos mayores, generando una doble presión financiera (Naciones Unidas, 2024; CEPAL, 2022).

El incremento de la longevidad conlleva un mayor consumo por parte de la población adulta mayor, especialmente en servicios de salud, cuidados de largo plazo y pensiones (OCDE et al., 2020; CEPAL, 2022). Paralelamente, las exigencias de una economía basada en el conocimiento demandan mayores inversiones en educación y formación por cada hijo, elevando los costos asociados al desarrollo de capital humano (Bloom et al., 2011). En consecuencia, una proporción creciente de los ingresos de los trabajadores deberá destinarse al financiamiento de transferencias públicas y privadas. Esto podría reducir su capacidad de ahorro, afectar su bienestar presente y comprometer su seguridad económica futura (Lee & Mason, 2011).

Asimismo, el envejecimiento también impacta en la dinámica de la fuerza laboral. A medida que aumenta la edad promedio de los trabajadores y se aproxima el fin del bono demográfico, se intensifican las presiones sobre la productividad y el crecimiento económico. Si bien el incremento en la participación laboral femenina puede mitigar parcialmente este efecto, no resulta suficiente para compensar completamente la reducción en la expansión de la fuerza de trabajo (Bloom et al., 2011; Naciones Unidas, 2024).

b) Aumento en las necesidades de financiar políticas públicas para la población infantil, adolescente y en edad de trabajar

La desaceleración del crecimiento de la población en edad de trabajar, derivada de la disminución de la fecundidad, implica un cambio en los motores tradicionales del crecimiento económico. En este nuevo escenario, el aumento del Producto Interno Bruto (PIB) dependerá en mayor medida del aumento de la productividad laboral de la población(Banco Mundial, 2020).

Para lograrlo, se requieren inversiones sostenidas en capital humano, particularmente en educación, capacitación laboral y desarrollo de habilidades, dado que estos factores inciden directamente en la competitividad económica (PNUD, 2025). Estas inversiones son esenciales

para sostener la productividad frente a la reducción de la fuerza laboral y el acortamiento del bono demográfico (CEPAL, 2025b). Los niveles de inversión pública en educación son comparativamente bajos respecto al promedio de la región lo que genera una importante presión para ampliar el espacio fiscal.

Sin embargo, Paraguay presenta niveles relativamente bajos de inversión educativa en comparación con otros países de la región, lo que limita su capacidad para enfrentar los efectos del envejecimiento. Esta situación dificulta la adaptación a las nuevas exigencias del mercado laboral y restringe las posibilidades de crecimiento económico sostenido.

c) Aumento en las necesidades de financiar políticas públicas para la población mayor

El envejecimiento poblacional genera un incremento sostenido en la demanda de servicios dirigidos a la población adulta mayor, particularmente en salud, pensiones y cuidados (OCDE, 2026). Este fenómeno modifica la estructura de la demanda agregada y aumenta la presión sobre el gasto público (CEPAL, 2025b).

El sistema previsional paraguayo, caracterizado por su fragmentación, baja cobertura y predominancia de esquemas de reparto, enfrenta importantes desafíos de sostenibilidad. La reducción en la proporción de aportantes activos respecto a los beneficiarios intensificará la presión fiscal (Persino & Ter-Minassian, 2021), por lo que el Estado se ve obligado a expandir los programas de transferencias monetarias no contributivas para contener la incidencia de la pobreza en la vejez.

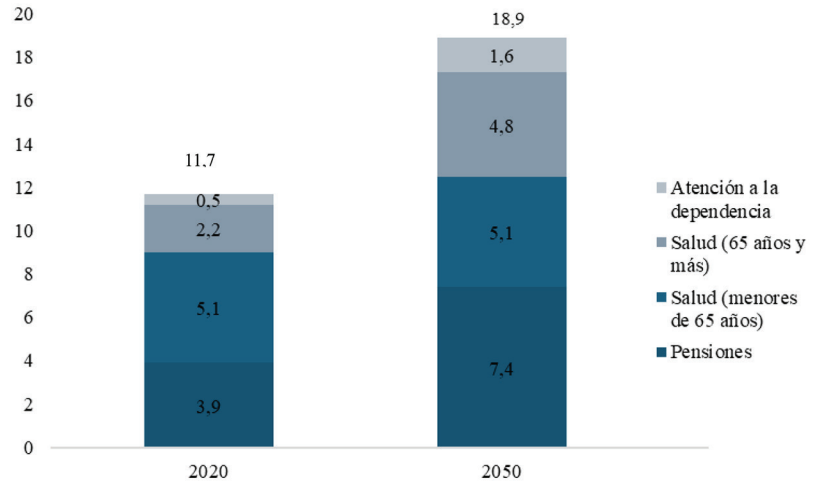
Por otro lado, el envejecimiento conlleva una transición epidemiológica, caracterizada por el predominio de enfermedades crónicas no transmisibles, como las cardiovasculares, la diabetes y las demencias, lo que incrementa la demanda de servicios médicos especializados (CEPAL, 2025b). Estas patologías requieren tratamientos prolongados, costosos y de alta complejidad. El sistema de salud paraguayo, con un alto nivel de gasto de bolsillo y elevada informalidad laboral, podría ver deteriorada su capacidad de respuesta, profundizando las desigualdades arrastradas de edades anteriores.

Asimismo, la reducción del tamaño de los hogares y los cambios en las estructuras familiares debilitan tradicionales de provisión de cuidados basadas en el trabajo no remunerado, principalmente de las mujeres. Esto genera una creciente demanda de sistemas formales de cuidado (CEPAL, 2022), dando lugar a una posible "crisis de cuidados" que deberá ser

abordada mediante políticas públicas específicas como la creación de un sistema de cuidados.

Las proyecciones indican que el gasto asociado al bienestar de las personas mayores aumentará considerablemente en las próximas décadas, impulsado principalmente por la salud y la atención a la dependencia (OCDE, 2026). envejecimiento de la población presiona a reestructurar los sistemas de salud, previsión y protección social para atender dentro de unos años las demandas de una población más longeva (Bloomberg Línea, 2025).

Gráfico 10. Gasto público y privado en pensiones, salud y atención a la dependencia, 2020 (estimación) y 2050 (proyección) (en porcentajes del PIB), América Latina y el Caribe (16 países)



Fuente: Elaboración propia con base en CEPAL, sobre la base de Aranco, N. et al. (2022), Envejecer en América Latina y el Caribe: protección social y calidad de vida de las personas mayores (BID).

d) Aumento de la deuda pública

Según Mason y Lee (2022), el envejecimiento demográfico modifica la forma en que las economías financian el consumo durante la vejez, al alterar el equilibrio entre las transferencias públicas y la acumulación de activos privados. A medida que aumenta la proporción de personas adultas mayores, se incrementa la demanda de gasto público en pensiones, salud y cuidados de largo plazo, ejerciendo una presión creciente sobre las finanzas públicas. Cuando este aumento del gasto no es acompañado por mayores ingresos fiscales o reformas en los sistemas de protección social,

los déficits fiscales tienden a ampliarse y, con ello, aumenta la deuda pública (Mason y Lee, 2022).

Al mismo tiempo, el envejecimiento incentiva una mayor acumulación de activos financieros durante la vida laboral, ya que los hogares incrementan el ahorro para sostener el consumo en la etapa de retiro. Este proceso favorece la profundización de los mercados de capital y amplía la disponibilidad de recursos para financiar la inversión y, en parte, el propio endeudamiento público. Sin embargo, la magnitud de estos efectos depende de la forma en que cada sociedad financia el consumo en la vejez, del peso relativo de las transferencias públicas frente al ahorro privado y de la capacidad de las políticas económicas para mantener la sostenibilidad fiscal en un contexto de creciente envejecimiento poblacional.

Conclusiones

Paraguay transita un proceso sostenido de envejecimiento poblacional que se intensificará en las próximas décadas. Este fenómeno tendrá efectos estructurales sobre la economía, particularmente por la desaceleración del crecimiento de la fuerza laboral y el progresivo agotamiento del bono demográfico.

Los resultados muestran que el envejecimiento incrementará la presión sobre la población en edad de trabajar, afectando la sostenibilidad del consumo, el ahorro y el bienestar intergeneracional. A su vez, se proyecta un aumento significativo del gasto en salud, jubilaciones, pensiones y cuidados, lo que plantea desafíos relevantes para la sostenibilidad fiscal, especialmente en un contexto de baja cobertura y fragmentación del sistema de protección social.

Asimismo, la transición epidemiológica y los cambios en las estructuras familiares intensificarán la demanda de servicios de salud y sistemas formales de cuidado, evidenciando limitaciones institucionales actuales. Estas dinámicas se ven profundizadas por desigualdades preexistentes, particularmente de género.

El envejecimiento poblacional en Paraguay constituye un desafío estructural con implicancias económicas de largo plazo, cuya gestión requiere políticas públicas integrales orientadas a mejorar la productividad, fortalecer la protección social y garantizar la sostenibilidad fiscal y la equidad intergeneracional.

En este sentido, la actual etapa del bono demográfico representa una ventana de oportunidad que debe ser aprovechada de manera estratégica

para anticipar los efectos del envejecimiento. La implementación oportuna de políticas orientadas al fortalecimiento del capital humano, la formalización del empleo y la ampliación de la cobertura de los sistemas de protección social permitirá reducir las presiones futuras y mejorar las condiciones de bienestar a lo largo del ciclo de vida.

Finalmente, resulta fundamental avanzar hacia un enfoque integral de políticas públicas que articule las dimensiones económicas, sociales y demográficas del envejecimiento. Esto implica no solo responder a las demandas emergentes de salud, pensiones y cuidados, sino también promover entornos inclusivos, equitativos y sostenibles que permitan a las personas envejecer con dignidad, participación activa y pleno ejercicio de sus derechos.

Bibliografía

Aranco, N., Bosch, M., Stampini, M., Azuara, O., Goyeneche, L., Ibarrarán, P., & Torres, E. (2022). *Envejecer en América Latina y el Caribe: Protección social y calidad de vida de las personas mayores*. Banco Interamericano de Desarrollo. https://publications.iadb.org/publications/spanish/viewer/Envejecer-en-America-Latina-y-el-Caribe-proteccion-social-y-calidad-de-vida-de-las-personas-mayores.pdf

Araujo Benavides, N., Ancajima Chiroque, D., & Orosco Naveros, A. (2025). Migración interna del campo a la ciudad: Estudios de casos en América Latina. *Diálogos Abiertos*, 74–100.

Arteaga-Aguirre, C., Osorio-Parraguez, P., & Rodríguez Gutierrez, B. (2025). Trayectorias de cuidado de mujeres centenarias en Chile. *Cultura de los Cuidados*, 153–168. https://doi.org/10.14198/cuid.26727

Banco Mundial. (2020). *When we're sixty-four: Opportunities and challenges for public policies in a population-aging context in Latin America*. World Bank. https://documents1.worldbank.org/curated/en/317921601879563351/pdf/When-Were-Sixty-Four-Opportunities-and-Challenges-for-Public-Policies-in-a-Population-Aging-Context-in-Latin-America.pdf

Banco Mundial. (2024). *The World Bank in Paraguay: Overview*. https://www.worldbank.org/en/country/paraguay/overview

Bloom, David E., Canning, D., & Fink, G. (2011). *Implications of population ageing for economic growth*. Oxford Review of Economic Policy, 26(4), 583–612. https://www.jstor.org/stable/43664646

Bloomberg Línea. (2025). *Latinoamérica sin hijos: Los desafíos de una región que envejece rápido*. https://www.bloomberglinea.com/latinoamerica/latinoamerica-sin-hijos-los-desafios-de-una-region-que-envejece-rapido/

Brito, J., & Mansilla, J. (2022). Ser mujer mayor y habitar la ciudad en América Latina: Una revisión situada y crítica. *Revista Internacional de Culturas y Literaturas*, 207–221. https://doi.org/10.12795/RICL2022.i25.13

Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - CEPAL. (2024). *Revisión 2024 de estimaciones y proyecciones de población, sobre la base de World Population Prospects 2024*. Naciones Unidas. https://population.un.org/wpp/

Centro Internacional sobre la Longevidad (CENIE). (s.f.). *La velocidad del envejecimiento: América Latina frente al espejo de Europa y Asia*. https://cenie.eu/es/blog/la-velocidad-del-envejecimiento-america-latina-frente-al-espejo-de-europa-y-asia

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2019a). *Vulnerabilidades sociodemográficas de las personas mayores frente al COVID-19*. https://www.cepal.org/es/enfoques/vulnerabilidades-sociodemograficas-personas-mayores-frente-al-covid-19

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2019b). *De beneficiarias a ciudadanas: Acceso y tratamiento de las mujeres en los sistemas de pensiones de América Latina*. https://repositorio.cepal.org/

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2021). *Agenda 2030 y el Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo*. https://www.cepal.org/

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2022). *Envejecimiento en América Latina y el Caribe: Inclusión y derechos de las personas mayores*. CEPAL. https://repositorio.cepal.org/

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2023). *Panorama del envejecimiento y tendencias demográficas en América Latina y el Caribe*. https://www.cepal.org/

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2024). *Observatorio Demográfico 2024: Perspectivas poblacionales y cambios demográficos acelerados en América Latina y el Caribe*. CEPAL.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2025a). *Tendencias del proceso de envejecimiento y características demográficas de las personas mayores en América Latina y el Caribe*. https://www.cepal.org/

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2025b). *Impactos económicos del envejecimiento de la población en América Latina y el Caribe: Desafíos y oportunidades*. https://repositorio.cepal.org/

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (s.f.). *Acerca del envejecimiento*. https://www.cepal.org/

Chackiel, J. (2004). *La dinámica demográfica en América Latina*. CEPAL. https://repositorio.cepal.org/

Consejo Nacional de Población. (2006). *La situación demográfica de México 2006*. http://www.conapo.gob.mx/

Huenchuan, S. (2018). *Envejecimiento, personas mayores y Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. CEPAL. https://demografiaydesarrollo.org/

Lee, Ronald, & Mason, Andrew. (2011). *Population Aging and the Generational Economy: A Global Perspective*. Edward Elgar Publishing. https://doi.org/10.25336/P60034

Mason, A., & Lee, R. (2022). Seis maneras en que el cambio demográfico afectará la economía global. *Population and Development Review*, 51–73. https://doi.org/10.1111/padr.12469

Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, DGEEC, & UNICEF. (2017). *Encuesta MICS Paraguay 2016: Resultados principales*.

Naciones Unidas. (2022). *Caregiving in an ageing world*. https://social.desa.un.org/

Naciones Unidas. (2023). *World Social Report 2023: Leaving no one behind in an ageing world*. https://desapublications.un.org/

Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, División de Población. (2024). *World Population Prospects 2024*.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, Banco de Desarrollo de América Latina, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, & Comisión Europea. (2020). *Perspectivas económicas de América Latina 2020: Transformación digital para una mejor reconstrucción*. OECD Publishing.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2024). *Ageing and employment*. https://www.oecd.org/

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2026). *Ageing populations: Their fiscal implications and policy responses*. OECD Publishing.

Organización Mundial de la Salud (OMS). (2023). *Progress report on the United Nations Decade of Healthy Ageing 2021–2030*. https://www.who.int/

Pessino, C., & Ter-Minassian, T. (2021). *Addressing the fiscal costs of population aging in Latin America and the Caribbean*. Banco Interamericano de Desarrollo.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2025). *Reaping what we sow: How demographic change and social protection will shape Latin America and the Caribbean's future*. https://www.undp.org/

Saad, P., Miller, T., Martínez, C., & Holz, M. (2012). *Juventud y bono demográfico en Iberoamérica*. CEPAL.

Samorodov, A. (1992). *Ageing and labour markets for older workers*. OIT. https://www.ilo.org/

Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA). (2012). *Envejecimiento en el siglo XXI: Una celebración y un desafío*. UNFPA.

Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA). (s.f.). *Envejecimiento de la población*. https://www.unfpa.org/

Villa, M., & Rivadeneira, L. (1999). *El proceso de envejecimiento de la población en América Latina y el Caribe*. CEPAL. https://repositorio.cepal.org/

Sebastián Bruno
Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología – CONACYT
ORCID: https://orcid.org/0000-0003-3736-4249

Más allá del retorno: visibilización del perfil calificado de la migración argentina hacia Paraguay

Recibido: 10 marzo 2026 Aceptado: 15 junio 2026

Resumen: En un contexto general de retracción de la inmigración internacional en Paraguay, el censo de población de 2022 ubica al colectivo argentino como la principal minoría extranjera. Los antecedentes han caracterizado a la migración argentina en Paraguay como una contracorriente de la principal (Paraguay hacia Argentina), ligada a procesos de retorno migratorio. No obstante, la evidencia censal reciente da cuenta de un cambio en el perfil demográfico y sociolaboral, que se enmarca en un nuevo ciclo emigratorio argentino.
La población migrante argentina acentúa su sesgo masculino (IM 102,2), renueva su carácter joven (con una importante presencia de niñas, niños y adolescentes), se asienta fundamentalmente en áreas urbanas (77,2%), consolidando su presencia no solo en la zona metropolitana (46,1%) e Itapúa (14,3%), sino también en Alto Paraná (9,5%) y Caaguazú (5,7%).
En sus indicadores educativos y laborales se evidencias signos de una migración calificada, expresada en un elevado promedio de años de estudio y de porcentaje de población con formación consolidada en el nivel superior (35,2% de los hombres y 42,9% de las mujeres tienen al menos 15 años de estudios). La población migrante ocupada tiene una amplia presencia en los puestos de mayor jerarquía del mercado de trabajo, donde el 31,2% de los hombres y el 40,4% de las mujeres en roles directivos, profesionales y técnicos. En este nuevo contexto, Paraguay se erige como un destino de la migración calificada argentina, que en ciclos anteriores se dirigían fundamentalmente a países del norte global.

Palabras clave: Migraciones internacionales, Paraguay, Argentina, Migración calificada

Sebastián Bruno

Sociólogo y Doctor en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires. Investigador Nivel I del Sistema Nacional de Investigadores (CONACYT Paraguay). Consultor de organismos de la cooperación internacional, sector privado y entidades públicas de Paraguay y Argentina. Sus producciones se han centrado en la producción y análisis de datos sobre demografía, trabajo, protección y seguridad social.

© Sebastián Bruno. Publicado en Revista Novapolis. Nº 27, Junio 2026, pp. 33-52. Asunción: Arandurã Editorial. ISSN 2307-8693 (en línea) y 2077-5172.

Abstract: Against the backdrop of an overall decline in international immigration to Paraguay, the 2022 population census positions the Argentine community as the country's primary foreign minority. Historical literature has traditionally characterized Argentine migration to Paraguay as a counter-stream to the main flow (Paraguayans moving to Argentina), often tied to return migration processes. However, recent census data reveals a shift in the demographic and socio-occupational profile, unfolding within a new wave of Argentine emigration.

The Argentine migrant population has shifted toward a male bias (sex ratio of 102.2) and exhibits a rejuvenated age structure, featuring a significant presence of children and adolescents. This population settles predominantly in urban areas (77.2%), consolidating its presence not only in the metropolitan area (46.1%) and Itapúa (14.3%), but also in Alto Paraná (9.5%) and Caaguazú (5.7%).

Educational and employment indicators reveal signs of highly skilled migration, evidenced by a high average number of years of schooling and a significant percentage of the population with completed higher education (35.2% of men and 42.9% of women have at least 15 years of education). Furthermore, the employed migrant population is heavily represented in upper-tier positions within the labor market, with 31.2% of men and 40.4% of women occupying managerial, professional, and technical roles. Within this new context, Paraguay emerges as a destination for skilled Argentine migration—a flow that, in previous cycles, was primarily directed toward countries of the Global North.

Keywords: International migration, Paraguay, Argentina, Skilled migration.

■■■

Introducción, objetivos y metodología

La publicación de resultados de los censos nacionales de población y viviendas de Argentina y Paraguay, realizados en 2022, dan cuenta de un panorama novedoso. En ambos casos la inmigración internacional se encuentra en sus mínimos históricos registrados (Instituto Nacional de Estadística [Paraguay], 2025; Instituto Nacional de Estadística y Censos, 2024), pero divergen en cuanto a su patrón emigratorio. Mientras que en Argentina se agudiza la emigración de su población nativa (Instituto Nacional de Estadística y Censos [INDEC], 2024), en Paraguay se retrae, morigerando su histórica matriz emigratoria desde 1947 (Bruno, 2026).

Dentro de este marco mayor, se observa un cambio en la corriente minoritaria poblacional (o contracorriente) que vincula a Argentina con Paraguay. Desde 2022 la población migrante argentina en Paraguay se posiciona como la colectividad extranjera de mayor cuantía. Asimismo, se han advertido cambios en cuanto a su perfil sociodemográfico,

insinuado a través de la Encuesta Permanente de Hogares (Bruno, 2012 y en prensa), con diferenciales de alto nivel educativo e inserciones en los estratos más altos de la estructura del mercado de trabajo. Este fenómeno excede al derivado del acompañamiento familiar del retorno migratorio[1].

Con la disponibilidad de nuevos parámetros poblacionales, resulta oportuna la contextualización histórica y el abordaje con mayor profundidad de la migración argentina a Paraguay. En ese sentido, se plantean los siguientes objetivos:

- Contextualizar la migración argentina hacia Paraguay en su marco mayor de la emigración internacional desde Argentina, la vinculación poblacional bilateral y la composición de la inmigración internacional en Paraguay.
- Caracterizar a la población migrante argentina en Paraguay en cuanto a su perfil sociodemográfico y sus cambios recientes.

La indagación está basada en estadísticas descriptivas provenientes de publicaciones y procesamientos propios de los Censos Nacionales de Población. Particularmente los implementados por Argentina y Paraguay desde mediados del siglo XX, y en especial los de la ronda 2000 (2001 en Argentina, 2002 en Paraguay) y 2020 (2022 en ambos países). Complementariamente, se recabó información sobre stocks de población migrante argentina en otros países de destino (Australia, Bolivia, Brasil, Chile, España, Estados Unidos, Israel, Italia, Uruguay).

Corriente y contracorriente: migración paraguaya hacia Argentina y migración argentina a Paraguay

Argentina ha sido caracterizado globalmente como un país con un claro patrón inmigratorio (Zlotnik, 1992). La inmigración de origen europeo y, en menor medida, de medio oriente en las últimas décadas del siglo XIX y las primeras del siglo XX tuvo un impacto fundamental en la conformación demográfica de dicho país (Devoto, 2003), con especial énfasis en Buenos Aires (ciudad y provincia), las provincias de la franja central (Entre Rios, Santa Fe, Córdoba, San Luis, Mendoza y San Juan). Con el cese de la inmigración masiva europea (en años posteriores a la segunda guerra mundial), ganó visibilidad la migración de países limítrofe (Maguid, 1995;

1 Al respecto, Arrúa (2011) caracterizó a la migración argentina hacia Paraguay hasta 2002 como "hijos del retorno". Cabe señalar que INDEC (2025, p. 30) sigue entendiendo a la migración hacia países limítrofes como un componente ligado al retorno.

Benencia, 2003). La continuidad de esa corriente, ya presente desde el primer censo nacional de 1869, derivó en que la migración limítrofe sea el componente mayoritario de la población extranjera desde 1991 (INDEC, 2024).

Si bien dentro del espectro migratorio internacional, el componente de la inmigración dominó las agendas públicas (sociales, políticas y académicas), desde 1960 la emigración internacional de argentina/os se fue acrecentando en magnitud y diversificándose en cuanto a sus perfiles sociales y destinos.

Calvelo (2011) establece una periodización de cuatro ciclos donde la emigración se agudiza en función de coyunturas en origen. El primer ciclo (1960-1975) se lo modeliza en torno a la figura de "fuga de cerebros", dado el peso de la emigración de docentes, investigadore/as e intelectuales, en un período signado por intervención de universidades, golpes de estados recurrentes y persecución política. El segundo ciclo (1976-1983) está marcado por el exilio político derivado del gobierno militar autodenominado "Proceso de Reorganización Nacional". El tercer ciclo (1989-1992) es caracterizado como "la huida hiperinflacionaria", que responde a las experiencias de emergencia económica que coincide con los últimos años de la presidencia de Raúl Alfonsín y los primeros de Carlos Menem. En tanto que el cuarto ciclo (1998-2002) es descripta como "la emigración 'desesperada' de la crisis institucional", signado por la recesión y fin del régimen de convertibilidad cambiaria y su salida, así como la crisis política durante el período.

Desde fin de 2002 hasta 2008 Argentina experimenta un ciclo económico expansivo, que implicó también una importante recepción de inmigrantes (fundamentalmente de Paraguay, Bolivia y Perú; Bruno, 2022) y el retorno migratorio parcial de migrantes argentina/os (Cerrutti, Ameijeiras y Maguid, 2024). Desde 2008 a 2011, con factores económicos exógenos y endógenos se evidencian las limitaciones del ciclo expansivo, con resultados dispares en cuanto al mercado de trabajo e ingresos. En tanto que desde 2012 comienza un largo período de estancamiento económico, deterioro de ingresos, precarización laboral y alto régimen de inflación[2] (Salvia, Giannecchini, Robles y Gallegos, 2025).

Si bien el saldo migratorio argentino reciente sigue siendo positivo (tabla 1), traccionado por la magnitud de la inmigración, la emigración de la

2 Si bien la evolución de estas variables no es lineal dentro del período, los factores mencionados han tenido una evolución negativa considerando la referencia inicial del período (2012) y la actualidad (2026).

población nacida en Argentina en los dos últimos decenios es un hecho sustantivo. Se estima que entre 2001 y 2022 han emigrado 731.522 argentina/os, con un saldo migratorio (donde se sustrae a la inmigración de retorno) de -524.821.

Este nuevo ciclo emigratorio aún no ha sido abordado sistemáticamente (Ameijeiras, 2025; Rivero y Navarro-Conticello, 2020). El estudio aplicado por Cerrutti, Ameijeiras y Maguid (2022) sobre la corriente argentina a España da cuenta de trayectorias migratorias complejas, con retornos y re-emigraciones motivadas por el deterioro de la economía y los efectos económico-laborales de las medidas de contención del COVID-19.

Tabla 1 - Estimación de las personas inmigrantes, emigrantes y saldo migratorio Argentina. Años 2001-2009, 2010-2022 y 2001-2022

Período / Categoría	Inmigrantes	Emigrantes	Saldo migratorio
2001-2009			
No nativos	460.168	0	460.168
Nativos	65.568	374.931	-309.363
Total	525.736	374.931	150.805
2010-2022			
No nativos	622.234	181.779	440.455
Nativos	140.985	356.591	-215.606
Total	763.219	538.370	224.849
2001-2022			
No nativos	1.082.402	181.779	900.623
Nativos	206.701	731.522	-524.821
Total	1.289.103	913.301	375.802

Nota. Instituto Nacional de Estadística y Censos (2025).

El escenario de los principales países de destino de la emigración argentina y sus magnitudes hacia la ronda censal 2020 (tabla 2) muestra tanto continuidades como cambios respecto de lo caracterizado por Calvelo (2011) en la ronda 2000. Por un lado, mantiene consolidada la importancia de Estados Unidos y España como principales destinos, con stocks que su-

peran las 300 mil personas. En un segundo escalón —con stocks entre 60 y 80 mil personas—, se han consolidado países de destino con los cuales Argentina tiene una histórica vinculación migratoria, tanto de larga data (Italia; Devoto, 2003) como de constancia variable (Chile y Paraguay). El posicionamiento de Chile como atractor regional de población migrante incluyó también a la corriente proveniente de Argentina.

La población migrante argentina en Paraguay es la quinta a escala global, con algo más de 67 mil personas registradas en el censo 2022, cuyas singularidades se desarrollan a continuación.

Los restantes destinos (con stocks menores a 40 mil personas) se distribuyen entre países limítrofes (Bolivia, Uruguay y Brasil), el caso singular de Israel (Argentina tiene la séptima colectividad judía de mayor magnitud global; Jmelnizky y Erdei, 2005, p. 12) y Australia como destino emergente global.

Tabla 2 - Población nacida en Argentina censada en los principales países de destino Países seleccionados. Circa 2020

País	Año	Población
Estados Unidos	2022	304.672
España	2021	302.595
Italia	2022	73.943
Chile	2024	70.266
Paraguay	2022	67.009
Bolivia	2024	36.230
Israel	2022	35.540
Uruguay	2023	31.894
Brasil	2022	29.067
Australia	2022	20.880

Nota. Elaboración propia, con base en Australia Boureau of Census (2026), Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2025), Instituto Nacional de Estadística [Bolivia] (2026), Instituto Nacional de Estadística [España] (2026), Instituto Nacional de Estadística [Paraguay] (2025), Instituto Nacional de Estadística [Uruguay] (2024), Instituto Nacional de Estadísticas [Chile] (2025), Istituto Nazionale di Statistica (2026), Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2024), U.S. Census Bureau (2026).

Evolución de la migración argentina en Paraguay

Para entender e interpretar la presencia poblacional argentina en Paraguay, resulta necesaria ubicarla en el contexto mayor de la dinámica migratoria en la región. El sistema migratorio del cono sur (Balán, 1985; Zlotnik, 1992) está constituido por la afluencia histórica de población originaria de Bolivia, Chile, Paraguay y Uruguay hacia Argentina. Como se mencionó anteriormente, esta dinámica está presente desde los primeros registros censales modernos argentinos (1869); en tanto que en los últimos años ha cesado la afluencia de población chilena y uruguaya, pero se sumó desde 1990 la peruana y, desde 2015, la venezolana[3]. La población migrante paraguaya es, desde 2001, la principal presencia extranjera en Argentina.

Los estudios migratorios identifican que ante corrientes migratorias que adquieren estas magnitudes, suele darse una dinámica inversa, llamadas "contracorrientes" . La dinámica de la migración argentina en Paraguay se entiende entonces en su vinculación con el movimiento mayor, especialmente para comprender su magnitud.

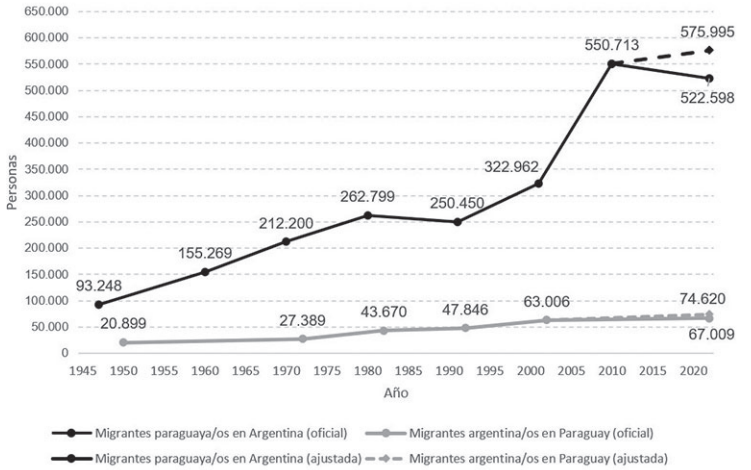
En la figura 1 se detalla sobre la evolución de ambas poblaciones migrantes desde mitad del siglo XX. La Guerra civil de 1947 es caracterizada como punto de quiebre poblacional e instalación de la matriz emigratoria paraguaya, siendo Argentina el destino principal (Bruno, 2022). En los censos argentinos que coincidieron temporalmente con el régimen stronista (1960, 1970, 1980) la población paraguaya en Argentina creció en términos absolutos y se mantuvo en valores relativos equivalentes a más del 8% de la población de Paraguay.

En el año 1989 se dieron dos factores que generaron corrientes de retorno hacia Paraguay: por un lado, la caída de Stroessner y el comienzo de la transición democrática en Paraguay; y, por otro, el ciclo de crisis hiperinflacionaria en Argentina. Como se observa en la figura 1, en el censo argentino de 1991 se observa —por única vez— una retracción en la magnitud de la población migrante. Los alcances de dicho retorno no fueron sostenibles (Torales, 1991), dándose la reemigración de esta población; acompañada también por la renovación de la corriente hacia Argentina, seducida por la sobrevaloración cambiaria que rigió entre 1991 y 2001 y posteriormente, por el ciclo económico expansivo entre fin de 2002 y 2008 (Bruno, 2022).

3 En el contexto de diáspora regional, la migración venezolana en argentina escaló en magnitud en muy pocos años, ubicándose como el tercer colectivo migratorio en volumen (Armas, 2025; INDEC, 2024).

Para 2010 la población migrante paraguaya en Argentina alcanzaba a más de 550 mil personas. Según observa en la figura, el stock se estancó en magnitud. Para 2022 el censo argentino dio cuenta de 522.598 personas migrantes (equivalente al 8,3% de la población de Paraguay para dicho año; Bruno, 2026). No obstante, al considerar un ajuste basado en la redistribución de la población extranjera con país de origen desconocido, la población migrante paraguaya casi alcanza las 576 mil personas (Cerrutti y Ameijeiras, 2024).

Figura 1 - Población migrante paraguaya en Argentina y migrante argentina en Paraguay (magnitudes oficiales y ajustada). Años 1947-2022



Nota. Magnitudes oficiales: Elaboración propia en base a Censos Nacionales de Población y Viviendas INE (Paraguay) e INDEC (Argentina).Magnitudes ajustadas 2022: Cerrutti y Ameijeiras (2024) (Argentina) y elaboración propia (Paraguay).

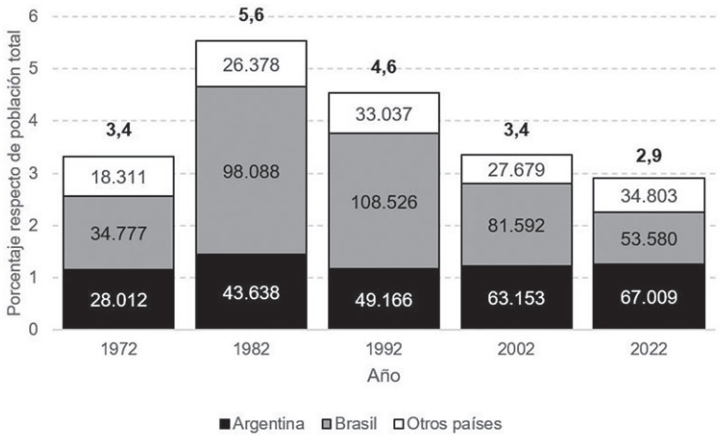
Puesta en la misma serie temporal, la migración argentina hacia Paraguay siguió una dinámica que guarda su propia especificidad, si bien ha tenido una pauta creciente en todo el período. Mientras que en el período 1950-1972 tuvo un crecimiento moderado (con una tasa anual de 12,4 por mil); entre este último año y 1982 se dio un crecimiento notable (47,8 por mil anual). Resulta singular el bajo crecimiento (el menor de los intercensales) entre 1982 y 1992; habida cuenta del ciclo de retorno migratorio desde Argentina mencionado anteriormente, donde una proporción de la población migrante suele retornar con cónyuges e hija/os nacida/os en el país vecino. Tanto el alto crecimiento entre 1972 y 1982 como el bajo crecimiento

entre 1982-1992; son hechos que invitan a necesarios abordajes desde la demografía y la historia.

A partir de 2002 la población migrante argentina en Paraguay mantuvo una tendencia creciente, aunque de menor intensidad. El Censo de 2022 registró a 67.009 nacidas en Argentina (3,1 por mil anual). De manera análoga al censo argentino, existe una alta incidencia relativa de registros con lugar de nacimiento ignorado (7,3% de la población total; Instituto Nacional de Estadística [Paraguay], 2025). Al aplicar una redistribución de casos ajustada por parámetros a escala de departamento, la población migrante argentina alcanzaría las 74.620 personas.

Si bien entre las últimas décadas del siglo XIX y la primera mitad del siglo XX Paraguay recibió población de orígenes diversos, la serie censal moderna (con parámetros confiables desde 1972) evidencia el predominio de dos orígenes: las provenientes de Argentina y Brasil (Figura 2).

Figura 2 - Población nacida en el exterior censada en Paraguay según país de origen (magnitudes absolutas y porcentaje respecto de la población total). Paraguay. Años 1972-2022.



Nota. Elaboración propia, en con base en Instituto Nacional de Estadística [Paraguay] (2025).

Los censos de 1972, 1982 y 1992 dan cuenta de la importancia absoluta y relativa de la migración brasileña, focalizada en los departamentos del Norte y Este de la Región oriental de Paraguay (Amambay, Canindeyú, Alto Paraná, Caaguazú y el norte de Itapúa), en un marco mayor de redistribución territorial de la población de Paraguay, conocida como la "Marcha hacia el Este" (Carrón y Da Silva, 2007; Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, 2009; Vázquez, 2006). Los censos de 2002 y 2022 evidencian una

reducción absoluta de migrantes brasileña/os, indicativa de la reducción de la afluencia de nuevos migrantes, retornos, reemigraciones y fallecimientos.

La corriente argentina tuvo otra evolución, siempre creciente en términos absolutos. Como ya se mencionó, entre 1972 y 1982 creció de 28.012 a 43.638 personas. Este último año (1982) es entendido como el de mayor incidencia de la inmigración internacional respecto de la población total, alcanzando 5,6%. En 1992 alcanza a 49.166 personas, mostrando un salto cuantitativo en 2002 (63.153) y un crecimiento moderado en el último censo (2022), donde alcanza a 67.009 personas. El CNPV 2022 posiciona al colectivo argentino como la primera minoría migratoria internacional en Paraguay; representando al 41,3% de la población nacida en el exterior.

El porcentaje de población extranjera respecto de la población total para 2022 es producto de un cálculo donde se excluye a la población con lugar de nacimiento desconocido.

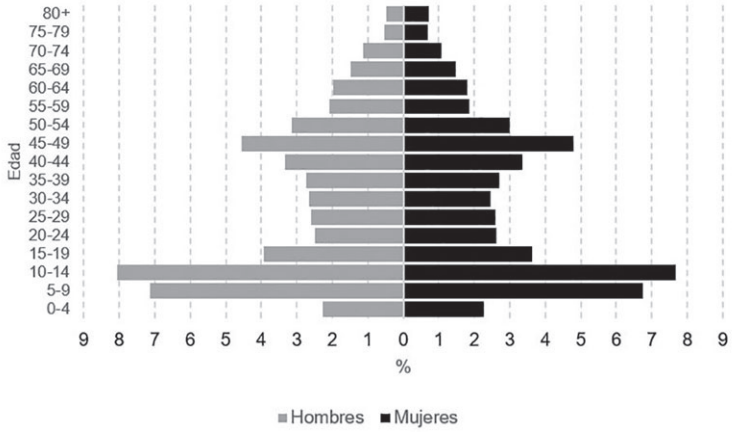
El perfil de la población migrante argentina en Paraguay y sus cambios recientes

Características demográficas y territoriales

Según los últimos parámetros censales de 2022, la población migrante argentina en Paraguay tiene una mayor presencia de hombres, expresada en un índice de masculinidad de 10,2 hombres cada 100 mujeres. La composición etaria muestra una distribución "bimodal" (Figura 3). Por un lado, resulta notable la presencia de niñas, niños y adolescentes. La población entre 5 y 19 años agrupa al 37,2% del colectivo argentino[4]. Por otro lado, se destaca la importancia relativa del segmento de personas adultas de 40 a 54 años (24,6%), vinculadas a altos niveles de inserción laboral, como se observará más adelante. Finalmente, la presencia de personas adultas mayores de 65 años y más (7,6%) atestiguan sobre la antigüedad de la corriente migratoria, desarrollada en el apartado anterior.

4 Tal como se ha destacado en Bruno (2026, p. 47) "La presencia de población en edades temprana responde a varios factores: hijos e hijas nacidas en el exterior que retornan con padres y/o madres paraguayas originario/as de Paraguay que retornan a Paraguay; partes de contingentes familiares originarios de Argentina; así como nacida/os en Argentina como estrategia de acceso a mejores condiciones sanitarias y/o prestaciones sociales en un contexto de residencia fronteriza."

Figura 3 - Población nacida en Argentina según sexo y edad. Paraguay. Año 2022

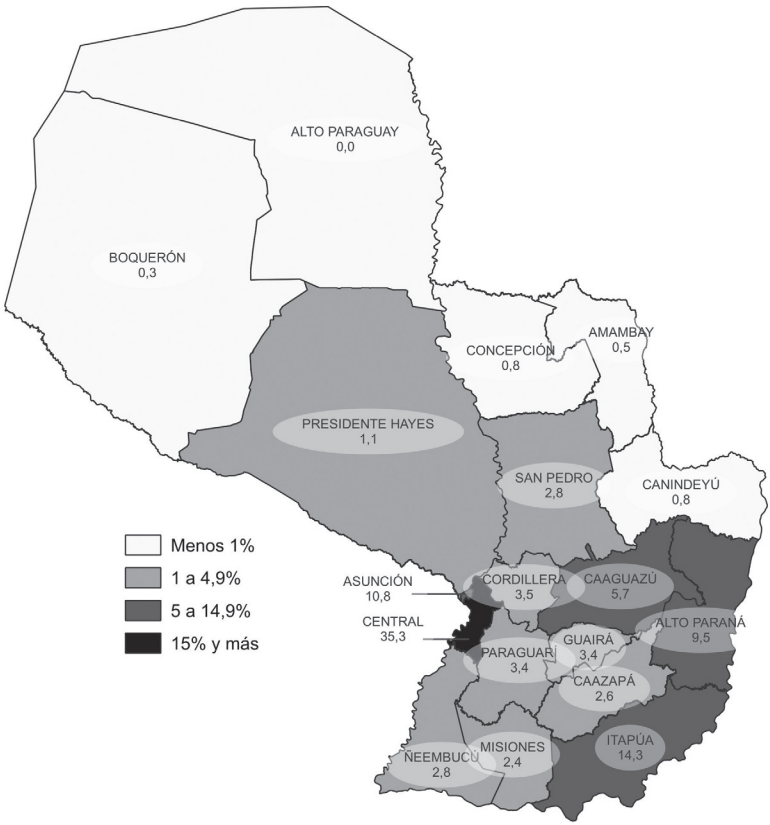


Nota. Elaboración propia, con base en Instituto Nacional de Estadística [Paraguay] (2026).

La población migrante argentina reside principalmente en áreas urbanas (77,2%) y evidencia un patrón de concentración territorial en zonas específicas del país (Figura 4). El 46,1% se localiza en la zona metropolitana, conjugando a quienes residen en Central (35,3%) y Asunción (10,8%). En segundo orden, se mantiene como referencia a Itapúa (14,3%), departamento que mantiene una histórica vinculación poblacional con la provincia argentina de Misiones, así como lugar de proveniencia de población paraguaya residente en el aglomerado de Gran buenos Aires (Bruno, 2022). Como elemento novedoso, se identifican las concentraciones en departamentos del Este, como Alto Paraná (9,5%) y Caaguazú (5,7%), de histórica vinculación poblacional con Brasil y un protagonismo en el proceso emigratorio con destino a España (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, 2009).

Ya con concentraciones menores (equivalentes a 1-4,9% del colectivo migratorio), se identifican departamentos de antiguo poblamiento (Vázquez, 2006), con una histórica ligazón con la migración hacia Argentina —Caazapá, Cordillera, Guairá, Ñeembucú, Misiones, Paraguarí, San Pedro y Presidente Hayes— (Bruno, 2022). Confirme también al vínculo migratorio hacia Argentina (corriente principal) de menor intensidad, se ubican los restantes departamentos, ubicados en el norte de la región oriental y el alto Chaco.

Figura 4 - Población nacida en Argentina según departamento de residencia. Paraguay. Año 2022



Nota. Elaboración propia, con base en Instituto Nacional de Estadística [Paraguay] (2026).

¿Un cambio de perfil sociolaboral?

A fin de identificar potenciales cambios recientes en el perfil de la población migrante argentina en Paraguay se integró información, desagregada por sexo, del propio colectivo migratorio en 2002 y 2022 —cambios y continuidades en la composición—, así como la referida a las poblaciones no migrantes internacionales[5] en Argentina y Paraguay —diferenciales respecto de la población en origen y destino— (Tabla 3). Bajo ese esquema

5 Este recorte excluye del cálculo a la población inmigrante internacional en Argentina y Paraguay.

general, se detallan los aspectos salientes en cuanto a indicadores sociolaborales claves.

La población migrante argentina en Paraguay acentuó el perfil masculino, pasando de niveles cuasiparitarios en 2002 (IM 100,7) a uno con un sesgo masculino en 2022 (IM 102,2). Esta singularidad la distinguen de las poblaciones no migrantes tanto en Argentina (origen) como en Paraguay (destino), las cuales se van feminizando, en consonancia con el proceso de envejecimiento poblacional (diferencial de esperanza de vida en mujeres).

Otro aspecto saliente es el sostenimiento del carácter "joven" de su estructura etaria, con una edad mediana que apenas se ha modificado respecto de 2002, ubicándose en 27 años en hombres y 28 en mujeres). Ese indicador da cuenta del diferencial joven respecto de las condiciones en origen, con una población más envejecida en Argentina, y se ubica en valores cercanos a lo observado en la población no migrante en Paraguay.

En cuanto a las pautas residenciales, entre 2002 y 2022 se observa un notable cambio en la preeminencia del asentamiento en áreas urbanas, donde vive más de 3 de cada 4 migrantes argentina/os. Si bien este proceso de redistribución espacial es generalizado en Paraguay (visible en su población no migrante), en el colectivo argentino es aún más marcado.

En la dimensión educativa se observa el mayor cambio y diferencial. Mientras que ha principios de siglo el capital educativo (en términos de años de estudios formales) de la población migrante argentina era muy similar respecto de las condiciones de origen, para 2022 no solo ha aumentado ostensiblemente (12,5 en hombres y 12,9 en mujeres), sino que es visiblemente mayor respecto de los parámetros de la población no migrante en origen y aún más se distingue de la población no migrante en Paraguay.

Especificando esta lectura en cuanto a la aproximación a la incidencia de la migración calificada[6], el cambio y diferenciación es aún más marcado. Ya en 2002 alrededor de 2 de cada 10 migrantes argentina/os tenía un alto nivel educativo. Para 2022 se observan los resultados de la afluencia de migración calificada, donde el 35,2% de los hombres y el 42,9% de las mujeres tienen al menos 15 años de estudios. Esto marca un diferencial en el perfil emigratorio si se lo observa desde Argentina (donde el 20,6% de los

6 Dada la imposibilidad de diferenciar en las operaciones y rondas censales de ambos países a quienes tienen (o no) una titulación de educación superior, se estableció como indicador al porcentaje de población al menos 3 años de estudios en niveles de la educación superior, equivalente a la duración típica de las currículas de los programas terciarios y a estadios avanzados de los programas universitarios de grado.

hombres y 30,5% de las mujeres alcanza ese umbral) y Paraguay (20,1% y 27,6% respectivamente).

En cuanto a la participación laboral[7], se muestra una continuidad en la tasa de ocupación de hombres migrante argentinos respecto de lo observado en los no migrantes de Paraguay. En ambas subpoblaciones pasaron de niveles de 77-78% en 2002 a 81,4% en 2022. En ambos cortes temporales, los migrantes argentinos se distinguen de la población no migrante en Argentina, que tiene niveles más bajos de ocupación. Las mujeres, como suele observarse en distintos contextos, tienen una menor participación como ocupadas en el mercado de trabajo. Más allá de esa brecha general, las mujeres migrantes argentinas ya tenían un nivel diferencialmente más elevado de ocupación en 2002 (46,4%), que aumentó en 2022, ubicándose en 62,9%; por encima de lo observado en las argentinas no migrantes (58,8%) y paraguayas (54,5%).

Dentro del subuniverso de la población ocupada se observa una redistribución de la fuerza de trabajo, disminuyendo la importancia del sector primario y extractivo (especialmente entre los hombres migrantes) y una mayor concentración en el terciario. Para 2022, los servicios representan el 71,1% de los migrantes ocupados hombres y el 90,5% de las ocupadas mujeres. Esta concentración es especialmente diferencial en los hombres, dado que los no migrantes ocupados en servicios en Argentina y Paraguay no llegan a representar al 60%. En contraste, la concentración de las mujeres en los servicios es un patrón común en los distintos contextos nacionales y estatus migratorio.

El importante posicionamiento de la población migrante argentina en puestos directivos, profesionales y técnicos ya era una característica que la distinguía de la población no migrante en Paraguay en 2002. Para el año 2022 este patrón se acentuó, con 31,2% de los ocupados migrantes hombres y 40,4% de las mujeres; niveles que contrastan con la población no migrante en Paraguay, con 15,0% en los hombres y 27,9% en las mujeres.

Se omite la información sobre Grupos ocupacionales en Argentina, dado que la información de los censos de 2001 2022 no son compatibles con el Clasificador utilizado en Paraguay.

7 A fin de evitar distorsiones basadas en las diferencias en la estructura etaria de la población migrante y las no migrante, se calcularon los indicadores laborales acotados a edades

Tabla 3 - Población no migrante en Argentina, migrante en Paraguay y no migrante en Paraguay según indicadores seleccionados por año y sexo. Argentina y Paraguay. Años 2001/2002 y 2022.

Indicador	Población no migrante en Argentina				Población migrante Argentina en Paraguay				Población no migrante en Paraguay			
	2001		2022		2002		2022		2002		2022	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
Indicadores demográficos y territoriales												
Indice de Masculinidad (IM)	95,4		93,8		100,7		102,2		101,4		99,6	
Edad mediana	25	27	31	33	26	26	27	28	20	20	28	29
% Residente en áreas urbanas	88,3	90,1	92,4	93,3	49,8	50,2	76,6	77,7	48,5	51,5	67,1	69,5
Educación (población 25 a 59 años)												
Promedio de Años de estudio (población 25-59 años)	9,3	9,8	10,9	11,8	9,9	9,8	12,5	12,9	7,2	7,1	10,2	10,6
Porcentaje de población de 25 a 59 años con 3 años de educación superior o más	13,8	19,0	20,6	30,5	18,9	22,1	35,2	42,9	8,2	10,1	20,1	27,6
Trabajo (población 15-59 años)												
Tasa de ocupación	59,5	35,5	75,3	58,8	77,4	46,4	81,4	62,9	78,2	38,2	81,4	54,5
Sector económico de la población ocupada (%)												
Agricultura, Ganadería, Caza y Pesca; Minas y canteras	12,3	2,3	6,3	1,4	10,5	1,8	4,5	1,2	36,1	5,6	18,4	3,6
Industria, Infraestructura y Construcción	25,4	7,7	34,8	8,0	24,4	10,3	24,4	8,3	22,9	11,3	27,8	7,2
Servicios	62,3	90,0	58,8	90,6	65,1	87,8	71,1	90,5	41,0	83,1	53,8	89,2
Grupos ocupacionales de la población ocupada (%)												
Directivos, Profesionales y técnicos					28,5	37,0	31,2	40,4	11,2	22,0	15,0	27,9
Empleados de oficina y trabajadores de servicios					21,6	36,4	28,8	41,1	14,3	31,4	23,5	44,1
Agricultores, ocupaciones operativas, no calificadas y resto					49,9	26,6	40,0	18,4	74,4	46,6	61,5	28,1

Nota. Elaboración propia con base en Instituto Nacional de Estadística [Paraguay] (2005 y 2026), e Instituto Nacional de Estadística y Censos (2005 y 2025).

Reflexiones finales

A diferencia de la corriente migratoria principal (Paraguay-Argentina), la migración argentina hacia Paraguay ha tenido una evolución estable, con un sentido siempre creciente. Esa evolución histórica, en consonancia con la retracción de la inmigración brasileña, la posiciona para 2022 como el colectivo nacional migratorio más importante en términos de magnitud.

No obstante, la evidencia indica transformaciones más profundas que un mero crecimiento inercial y ligado a procesos de retorno.

Por una parte, el crecimiento de la población migrante argentina en Paraguay se enmarca en un nuevo ciclo de expulsión de población desde Argentina, asociado al estancamiento económico de al menos 10 años anteriores a la ronda censal 2020. Según los últimos parámetros, Paraguay se ubica como el quinto país de destino en importancia. El peso de la niñez y adolescencia migrante y la distribución "bimodal", con una concentración de población en edad adulta intermedia, sugiere no solo el peso de la migración "reciente", sino también los movimientos de conjuntos familiares. Asimismo, sucede en consonancia con un hecho inédito en la dinámica migratoria paraguaya, como lo es la retracción de la emigración internacional y la retención de su población joven (Bruno, 2026).

Por otra parte, el crecimiento de la población migrante argentina en magnitud está acompañado de cambios y diferenciales en el perfil sociolaboral. Esta población acentúa su diferencial masculino, se mantiene en cuanto a su estructura joven y es marcadamente urbana. Los indicadores educativos y laborales muestran valores más allá de lo esperable respecto del retorno y su "arrastre" familiar. La elevación del promedio de año de estudio, el porcentaje de población con alto nivel educativo y las inserciones en ocupaciones de alta jerarquía son signos de una corriente de migración calificada que se observa con mayor nitidez al contrastar con los valores previos de 2002 y los parámetros en origen.

Visto en perspectiva, Paraguay parece posicionarse como destino de una población emigrante con alta calificación educativa y laboral, que en ciclos expulsivos anteriores tenían como referencias de desplazamiento a países del norte global. Los potenciales estudios sobre la migración argentina a otros países de la región confirmarán si se trata de una singularidad de Paraguay o forma parte de una dinámica de escala mayor.

Por lo pronto, se observa una relación migratoria con "términos de intercambio" desiguales. Mientras Argentina acumuló un muy importante stock de población de origen paraguayo, que históricamente rejuveneció a la demografía en destino y cubrió puestos de trabajos operativos y no

calificados; Paraguay está recibiendo una contracorriente también joven (aunque en bloques familiares) pero con altos niveles de capital educativo y profesional. El devenir, fundamentalmente económico, de ambos países definirán si se trata de algo episódico o se trata de un cambio estructural en la dinámica migratoria.

Referencias

Ameijeiras, A. (2025). Estimación del saldo migratorio internacional 2001-2022 en la Argentina: alcances y desafíos. En Asociación de Estudios de Población de la Argentina, *Actas de XVIII Jornadas Argentinas de Estudios de Población - V Congreso Internacional de Población del Cono Sur*. Acta Académica. https://www.aacademica.org/xviii.jornadas.aepa/17

Armas, C. (24 de septiembre 2025). *Transformaciones y Desafíos: Caracterización de la Migración Venezolana Reciente en Argentina a partir del Censo 2022*. XVIII Jornadas Argentinas de Estudios de Población - V Congreso Internacional de Población del Cono Sur, Córdoba, Argentina.

Arrúa, E. (2011). *Sistema migratorio paraguayo* (Tesis de Maestría). Asunción: Universidad Nacional de Asunción.

Arrúa, E. y Bruno, S. (2018). Migración de retorno en el Paraguay: características e inserción sociolaboral. En *Notas de Población N° 106, Año XLV*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Australia Boureau of Census (18 de abril de 2026). Estimated resident population, country of birth, age and sex - as at 30 June annually - 1996 onwards. Data explorer. https://dataexplorer.abs.gov.au/vis?tm=ERP_COB&pg=0&hc[dataflowId]=ERP_COB&df[ds]=PEOPLE_TOPICS&df[id]=ERP_COB&df[ag]=ABS&df[vs]=1.0.0&pd=2005,&dq=TOT.3..AUS.A&ly[cl]=TIME_PERIOD&ly[rw]=COUNTRY_BIRTH&to[TIME_PERIOD]=false

Balán, J. (1985). *Las migraciones internacionales en el cono sur*. Buenos Aires: Comité Intergubernamental para las Migraciones.

Benencia, R. (2003). La inmigración limítrofe. En Devoto, F., *Historia de la inmigración en la Argentina*. Editorial Sudamericana.

Bruno, S. (2012). *Migrantes argentinos en Paraguay, un abordaje (a la) contracorriente*. Ponencia presentada en el V Taller "Paraguay desde las Ciencias Sociales", organizado por el Grupo de Estudios Sociales sobre Paraguay y la Universidad Nacional de Asunción, Asunción, Paraguay

Bruno, S. (2022). *Migración paraguaya hacia Argentina. Historia, demografía, acceso al mercado de trabajo y trayectorias territoriales*. Sb Editorial.

Bruno, S. (2026). *Migración Interna e Internacional. Resultados del Censo Nacional de Población y Viviendas 2022 y del IV Censo Nacional de Población y Viviendas para Pueblos Indígenas 2022*. Instituto Nacional de Estadística. https://www.ine.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/documento/317/Migracion_Interna_e_Internacional.pdf

Bruno, S. (en prensa). Migración argentina en Paraguay. Su evolución histórica desde 1950 y perfil sociodemográfico actual. En Tamayo Belda, E. (Ed.), *Historia de las migraciones al Paraguay. Movilidad humana, origen, destino, frontera*. Tiempo de Historia.

Calvelo, L. (2011). *Crisis y emigración. La emigración de los argentinos entre 1960 y 2002*. Dirección Nacional de Población.

Carrón, J. y Da Silva, M. (2007). La frontera Paraguay-Brasil, integración económica y desintegración social. En *Población y Desarrollo, Num. 33*.

Cerrutti, M. y Ameijeiras, A. (2024). El Censo 2022 y las migraciones.. En Comisión Científica de Migraciones, Movilidades y Distribución Espacial de la Población (AEPA), ¿Qué dicen los datos del Censo 2022 sobre la migración internacional en la Argentina?. Youtube. https://www.youtube.com/watch?v=hPBwOpEdp4w

Cerrutti, M., Ameijeiras, A. y Maguid, A. (2022). Emigración de argentinos a España y retorno: ¿Un pasaje de ida y vuelta?. *Población y Sociedad, 29(2), 146–177*. http://dx.doi.org/10.19137/pys-2022-290202

Devoto, F. (2003). *Historia de la inmigración en la Argentina*. Editorial Sudamericana.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2025). Censo Demográfico 2022. Fecundidade e migração. Resultados preliminares da amostra. IBGE. https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv102187.pdf

Instituto Nacional de Estadística [Bolivia] (2026). *Bolivia: inmigrantes internacionales por país de nacimiento, según departamento, provincia, municipio o territorio indígena originario campesino (TIOC) y sexo, Censos 2012 y 2024*. INE. https://nube.ine.gob.bo/index.php/s/215DY4tKKB5qkFc/download

Instituto Nacional de Estadística [España]. (2026). Censos de Población y Viviendas 2021. Resultados definitivos. INE. https://www.ine.es/Censo2021/

Instituto Nacional de Estadística [Paraguay] (2005). *Censo Nacional de Población y Viviendas 2002* [Base de datos]. INE. https://prod.redatam.org/binpry/RpWebEngine.exe/Portal?BASE=CPV2002

Instituto Nacional de Estadística [Paraguay] (2025). *Una mirada a los movimientos migratorios en el Paraguay*. INE. https://www.ine.gov.py/resumen/279/una-mirada-a-los-movimientos-migratorios-en-el-paraguay

Instituto Nacional de Estadística [Paraguay] (2026). *Censo Nacional de Población y Viviendas 2022* [Base de datos]. INE. https://prod.redatam.org/binpry/RpWebEngine.exe/Portal?BASE=CPV2022

Instituto Nacional de Estadística [Uruguay] (2024). *Población estimada, crecimiento intercensal y estructura por sexo y edad de Uruguay. Total país y por departamento. Resultados definitivos*. INE. https://www5.ine.gub.uy/documents/CENSO%202023/Poblaci%C3%B3n%20estimada,%20crecimiento%20intercensal%20y%20estructura%20por%20sexo%20y%20edad.pdf

Instituto Nacional de Estadística y Censos. (2005). Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001 [Base de datos]. INDEC. https://redatam.indec.gob.ar/binarg/RpWebEngine.exe/Portal?BASE=CPV2001ARG&lang=ESP

Instituto Nacional de Estadística y Censos. (2024). *Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2022. Resultados definitivos. Migraciones internacionales e internas. Edición ampliada. Abril de 2024*. INDEC. https://censo.gob.ar/wp-content/uploads/2024/01/censo2022_migraciones.pdf

Instituto Nacional de Estadística y Censos. (2025). Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2022. República Argentina. Estimaciones y proyecciones de población, por sexo y edad. Total del país. Años 2022-2040. Análisis Demográfico N° 39. INDEC. https://www.indec.gob.ar/ftp/cuadros/publicaciones/proyecciones_nacionales_2022_2040.pdf

Instituto Nacional de Estadística y Censos. (2026). Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2022 [Base de microdatos]. INDEC. https://redatam.indec.gob.ar/binarg/RpWebEngine.exe/Portal?BASE=CPV2022&lang=ESP

Instituto Nacional de Estadísticas [Chile]. (2025). Censos 2024. Inmigración internacional. INE. https://censo2024.ine.gob.cl/resultados/

Istituto Nazionale di Statistica (2026). Popolazione residente al 1° gennaio per sesso e Paese di nascita Italia - Stato: Argentina [Archivo Excel]. ISTAT. https://demo.istat.it/app/?i=RCS&l=it

Jmelnizky, A. y Erdei, E. (2005). La Población Judía de Buenos Aires. Estudio sociodemográfico. AMIA.

Maguid, A. (1995). Migrantes limítrofes en la Argentina: su inserción e impacto en el mercado de trabajo. *Estudios del trabajo N°10*. ASET.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (3 de diciembre de 2024). International migration database - stocks of foreign-born population. https://data-explorer.oecd.org/vis?fs[0]=Topic%2C1%7CSociety%23SOC%23%7CMigration%23SOC_MIG%23&pg=0&fc=Topic&bp=-true&snb=6&df[ds]=dsDisseminateFinalDMZ&df[id]=DSD_MIG_F%40DF_MIG_POPF&df[ag]=OECD.ELS.IMD&df[vs]=1.0&dq=..A.....&pd=%2C&to[TIME_PERIOD]=false&vw=ov&isAvailabilityDisabled=false

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD] (2009). *Ampliando Horizontes. Emigración internacional Paraguaya. Informe de Desarrollo Humano 2009 (Paraguay)*. PNUD; UNICEF; OIM; UNFPA. https://paraguay.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/hdi_py_2009.pdf

Rivero, P. y Navarro-Conticello, J. (2020). Migraciones y movilidades de argentinos y argentinas: revisión crítica de un campo de estudios en desarrollo (1960-2020). *Revista Paginas, 13(31)*. https://doi.org/10.35305/rp.v13i31.474

Salvia, A., Giannecchini, A., Robles, R. y Gallegos, F. (2025). Fin del modelo de posconvertibilidad, crisis, estabilización ypolíticas libertarias en una Argentina en transición. Documento de Trabajo N° 2025/1. Observatorio de la Deuda Social Argentina. Pontificia Universidad Católica Argentina. https://doi.org/10.46553/odsa.dt.bdsa.2025.1

Souchaud, S. (2007). *Geografía de la migración brasileña en Paraguay*. UNFPA-ADEPO.

Torales, P. (1991). *Retorno de Paraguayos, Características y expectativas de retornantes paraguayos desde Buenos Aires*. OIM.

U.S. Census Bureau. (18 de marzo de 2026). *Hispanic or Latino Origin by Specific Origin. American Community Survey, ACS 5-Year Estimates Detailed Tables, Table B03001* [Archivo Excel]. https://data.census.gov/table/ACSDT5Y2022.B03001?q=B03001:+HISPANIC+OR+LATINO+ORIGIN+BY+SPECIFIC+ORIGIN

Vázquez, F. (2006). *Territorio y Población. Nuevas dinámicas regionales en el Paraguay*. ADEPO-UNFPA-GTZ

Zlotnik, H. (1992). Empirical Identification of International Migration Systems. En Kritz, M., Lim, L. y Zlotnik, H. (1992). *International migration systems: a global approach*. Clarendon Press.

Francisco Javier Giménez Duarte
Universidad Nacional de Pilar – UNP
ORCID: https://orcid.org/0000-0003-1958-8185

Análisis de la crisis del aprendizaje en Paraguay desde los resultados del SNEPE 2018

Recibido: 15 abril 2026 Aceptado: 10 junio 2026

Resumen: Este trabajo tiene como propósito analizar la crisis del aprendizaje en Paraguay que se aborda desde los datos generados por el Ministerio de Educación y Ciencias (MEC). La fuente principal es el Informe Nacional de Resultados del Sistema Nacional de Evaluación del Proceso Educativo (SNEPE 2018) del Instituto Nacional de Evaluación Educativa dependiente del (MEC) y los criterios conceptuales que provee la literatura especializada relacionada con la evaluación de la calidad del aprendizaje que se administran a través de las evaluaciones estandarizadas.

El análisis se basa en el rendimiento académico obtenido por los estudiantes de los últimos grados de los tres niveles de la educación escolar básica en las áreas de matemática, comunicación castellana y comunicación guaraní y el tercer año de la educación media en comunicación castellana y literatura y matemática. Además de los factores asociados que inciden en las áreas evaluadas. Se identifican que las inequidades sociales en la que se encuentran los estudiantes, los fines de la educación paraguaya y criterios de formación integral de las personas, no formaron parte de las evaluaciones del (SNEPE) 2018. Se concluye que, para revertir la crisis del aprendizaje en Paraguay se requerirá de una transformación integral del sistema educativo que deberá concretarse a través de un Pacto Social por la educación entre los actores de la sociedad.

Palabras clave: evaluación estandarizada - crisis del aprendizaje - rendimiento académico - factores asociados - pacto social por la educación.

Francisco Javier Giménez Duarte

Licenciado y Doctor en Filosofía. Magíster en TIC aplicadas a la educación. Postgraduado en política educativa. Docente investigador de la Universidad Nacional de Pilar (Paraguay). Miembro del Consejo Científico Internacional de la Revista Científica Educación, Política y Sociedad de la Facultad de Formación de Profesorado y Educación de la Universidad Autónoma de Madrid (España). Miembro investigador del Grupo de Trabajo: «Universidades y Políticas de Educación Superior» del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - CLACSO (2016-2019). Email: consultoraepisteme@gmail.com

© Francisco Javier Giménez Duarte. Publicado en Revista Novapolis. Nº 27, Junio 2026, pp. 53-76. Asunción: Arandurã Editorial. ISSN 2307-8693 (en línea) y 2077-5172.

Abstract: This study aims to examine the learning crisis in Paraguay through an analysis of data produced by the Ministry of Education and Sciences (MEC). The primary source is the National Report of Results of the National System for the Evaluation of the Educational Process (SNEPE 2018), developed by the National Institute for Educational Evaluation under the MEC, complemented by conceptual frameworks drawn from specialized literature on the assessment of learning quality through standardized evaluations.
The analysis focuses on the academic performance of students in the final grades of the three levels of basic education in the areas of mathematics, Spanish communication, and Guaraní communication, as well as students in the third year of upper secondary education in Spanish communication and literature and mathematics. In addition, it considers the associated factors that influence performance in the assessed areas. The findings reveal that the social inequalities affecting students, the broader aims of Paraguayan education, and the criteria for the holistic development of individuals were not incorporated into the SNEPE 2018 evaluations. It is concluded that addressing the learning crisis in Paraguay will require a comprehensive transformation of the education system, to be achieved through a Social Pact for education involving all sectors of society.

Keywords: standardized evaluation, learning crisis, academic performance, associated factors, social pact for education.

■■■

> *"El desarrollo de una ciencia para la puesta en práctica de una reforma a nivel sistémico para educar a todos los niños es fundamental para cerrar la brecha entre las aspiraciones más ambiciosas para la escuela y las oportunidades de aprendizaje que la mayoría de los niños experimentan y que constituyen la causa de sus bajos niveles de conocimiento y competencias en las evaluaciones"*
>
> *(Reimers, 2021: 15)*

Introducción

Los desafíos que debemos afrontar como sociedad desde nuestra condición de seres humanos en estos tiempos de avances vertiginosos en las áreas de la ciencia, la tecnología y la técnica constituyen un imperativo ético para lograr una humanidad cuyo desarrollo se sustente en los ideales de la paz, la equidad social y la libertad individual y colectiva. En este contexto, los sistemas educativos cumplen un rol preponderante y estratégico porque contribuyen a la adquisición de conocimientos, capacidades, habilidades, competencias y destrezas; así como también de valores y actitudes que permiten a las personas encarar sus propias necesidades básicas y una convivencia armoniosa para hacer frente a la situación de pobreza, exclusión, opresión y guerras en búsqueda de su desarrollo humano (Delors, 1996; UNESCO, 2014).

Los Estados reconocieron que la educación como sistema representa un recurso estratégico, no solo para el desarrollo económico de las naciones y el desarrollo humano de los individuos sino también para el logro de la cohesión social, la inclusión social y la movilidad social. En consecuencia, los gobiernos durante el siglo XX incorporaron dentro de su sistema jurídico nacional el acceso al sistema educativo como un derecho humano fundamental consagrado en sus constituciones nacionales y demás disposiciones legales, incluso, en sus diseños legales en las últimas tres décadas garantizaron la gratuidad de más años de escolaridad, pasando de nueve a doce y, en algunos casos, contemplando la formación de grado universitario. El reconocimiento del derecho a la educación de parte de los Estados posibilitó un incremento importante de niños y niñas al sistema educativo en comparación con años anteriores, en todos los países (Giménez, 2025).

El avance en relación con el acceso al sistema educativo es sin precedentes en la historia de la educación, sin embargo, quedó evidenciado en estos tiempos que no es suficiente estar matriculado dentro del sistema educativo, sino que se debe garantizar la calidad del aprendizaje de los estudiantes, como la misión hoy más importante del rol de la escuela. En este sentido, el concepto del derecho a la educación fue ampliado en cuanto que no solo hace referencia al acceso al sistema educativo sino a la capacidad de educar adecuadamente a los escolares, a fin de asegurar su aprendizaje. Si el sistema educativo no logra el aprendizaje del estudiante se considera como una violación de su derecho a la educación (UNESCO, 2014).

Una de las finalidades esenciales de los sistemas educativos en nuestros días en términos de desafío es la calidad del aprendizaje de todos los estudiantes. En esta última década hubo una mutación conceptual importante, se dejó de utilizar el término calidad de la educación y se reemplazó por calidad del aprendizaje para evidenciar y generar conciencia respecto de la pobreza de los resultados de aprendizaje obtenidos de las distintas evaluaciones estandarizadas administradas a nivel nacional (modelos nacionales de evaluación), regional (ERCE, TERCE, LLECE) e internacional (PISA) a los estudiantes (UNESCO, 2014; Gaviria, 2025).

En lo que concierne a la pobreza del aprendizaje de los estudiantes no es una novedad en los sistemas educativos, sin embargo, el porcentaje de los matriculados en los distintos niveles que no logran alcanzar el mínimo de aprendizaje establecido en la política curricular o las competencias para el nivel respectivo, no tiene parangón, "se estima que 250 millones de niños no saben leer ni escribir ni contar bien" (UNESCO, 2014: 2). La magnitud del fracaso del aprendizaje es un hecho preocupante hoy en día en la administración de los sistemas educativos.

En el caso de los países de América Latina la diferencia de los resultados de aprendizaje entre estudiantes obedece a distintos factores como el origen social, la inequidad social, la pobreza, la zona donde reside, el nivel de formación de los padres y el desigual acceso a las oportunidades educativas, son las cuestiones que explican, en gran medida, el déficit de aprendizaje de los estudiantes (Giménez, 2025).

El artículo analiza la crisis del aprendizaje en Paraguay con base en los resultados de las evaluaciones del Sistema Nacional de Evaluación del Proceso Educativo (SNEPE) año 2018. Para el análisis se examinan los niveles de conocimientos obtenidos por los estudiantes en las áreas de matemática, comunicación castellana, comunicación guaraní de los últimos grados de los tres ciclos de la educación escolar básica y lengua castellana y literatura del tercer año de la educación media, en ambos casos a nivel nacional, además se estudian los factores asociados que explican el rendimiento académico.

Tensiones, desafíos y características de la evaluación a gran escala

Las Naciones Unidas durante su cumbre celebrada en su sede central de New York en el 2015, aprobó diecisiete Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) que entraron en vigencia en los países signatarios al año siguiente. Estos (ODS) forman parte de la Agenda 2030 que construyeron y se comprometieron a cumplirla todos los miembros que integran el organismo multilateral.

Los (ODS) tienen como finalidad la mejora de la calidad de vida de las personas y la protección del planeta tierra. En este contexto, reconociendo el potencial que conlleva el sistema educativo en el proceso de formación de los individuos, en el sentido que, la educación es un recurso estratégico que contribuirá al logro de la finalidad de los (ODS), se estableció como Objetivo 4 "Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida" (UNESCO, 2015). El compromiso de los Estados miembros con este Objetivo fue generar las condiciones y oportunidades para que sus políticas públicas educativas garanticen el aprendizaje de calidad de todos sus estudiantes.

En el 2014, la UNESCO publicó el material intitulado *La Crisis Mundial del Aprendizaje - Por qué los niños merecen una educación de buena calidad*, en el cual, destaca que la educación en tanto derecho humano fundamental es la puerta de acceso para el ejercicio de otros derechos. Vale decir que, una persona educada en el sistema educativo al adquirir la destreza de la

lectoescritura y la comprensión lectora no solo usufructúa el derecho a la educación sino además está en condiciones de conocer otros derechos y exigir su cumplimiento.

Con la publicación, la UNESCO sugiere el reemplazo del concepto de la calidad de la educación, que fue la preocupación de los tomadores de decisiones y planificadores de los sistemas educativos durante las décadas de los 80 y 90 del siglo pasado y la primera década del siglo XXI, por la calidad del aprendizaje. No fue un simple modismo conceptual porque calidad de la educación refería a la medición de la gestión del sistema educativo mientras que calidad del aprendizaje está centrado en lo que el estudiante aprende en términos de contenido, capacidades y competencias según los grados de los niveles del sistema educativo (Rubio, 2025).

Si bien, se reconoce el esfuerzo sostenido de los Estados en las últimas décadas de facilitar el mayor acceso de las personas a la educación, es necesario replantear la finalidad de los sistemas educativos considerando la crisis del aprendizaje que los afecta. Un aprendizaje que no debe centrarse únicamente en competencias básicas en las áreas fundamentales como matemática, lengua y ciencias sino en desarrollar también pensamiento crítico y generar conciencia de la importancia del estudio durante toda la vida, que les permita desenvolverse en la sociedad del siglo XXI, caracterizada por la complejidad, la incertidumbre y los cambios tecnológicos vertiginosos (Tenti, 2022).

El desafío de lograr el aprendizaje de los estudiantes exige una mirada distinta al aula. Este es el espacio de experiencia del sistema educativo donde aprenden o no aprenden los niños, niñas y adolescentes. Para algunos, el aula puede ser una oportunidad de aprendizaje pero para otros una frustración. La gestión del aula es fundamental para convertirla en un ambiente propicio de experiencia de aprendizaje y en esta gestión deben participar además de los docentes y directivos de las instituciones educativas, los padres o tutores de los educandos. Los hallazgos de recientes estudios realizados para lograr un aprendizaje de buena calidad que facilite desenvolverse activamente en la dinámica de la sociedad, requieren que los estudiantes deben "ser física o mentalmente activos, ser colaboradores (con los docentes o con otros estudiantes) y dirigir su propio aprendizaje con una idea clara de las opciones de aprendizaje" (UNESO, 2014: 6)

En efecto, no es suficiente el aprendizaje de la matemática, la lectura y la ciencia, los planes y programas de estudios, también deben contemplar opciones de aprendizaje que permitan incorporar los retos que la sociedad plantea a los estudiantes y que trascienden la realidad del aula, como la administración de las emociones, gestionar los conflictos, valorar y respetar

las distintas manifestaciones culturales, además de considerar los avances de la ciencia y la tecnología desde una perspectiva ética, la conciencia de proteger el medio ambiente y la necesidad de consolidar el sistema democrático y la cultura de la paz (Reimers, 2021).

El instrumento que nos permite obtener información sobre el aprendizaje de los estudiantes es la evaluación, sin embargo, es importante reconocer que para medir los conocimientos, las capacidades y las competencias de los educandos habrá que considerar los elementos que configuran el sistema educativo. Entre estos elementos, se destacan las particularidades de las instituciones escolares, los lineamientos de las políticas públicas educativas y las condiciones socioeconómicas en las que se encuentran los educandos, como aspectos que deben ser considerados para generar las condiciones y oportunidades que contribuyan a optimizar el aprendizaje. La combinación de estos y otros elementos nos aproximan a la comprensión de los factores que intervienen para que la gestión de un sistema educativo se considere eficaz, eficiente y ecuánime (BID, 2024)

La metodología que se utiliza para medir el aprendizaje de los estudiantes se denomina evaluación a gran escala. Es el instrumento estandarizado más utilizado de los sistemas educativos en la actualidad, tanto para las evaluaciones a nivel nacional como regional e internacional para identificar el nivel de conocimientos o competencias de los alumnos. Como medición del aprendizaje a través de la aplicación de pruebas, la evaluación a gran escala se caracteriza por adoptar teorías de medición sicológica y pruebas sicométricas. En este sentido, "la evaluación a gran escala consiste en la aplicación de pruebas a una gran escala de alumnos, ello con la finalidad de identificar el nivel de aprendizaje logrado" (Jiménez, 2016: 110).

La evaluación es consustancial al proceso pedagógico, es la razón de ser de la tarea educativa. Toda enseñanza tiene un propósito que es aprender y más aún la que se desarrolla dentro de un sistema educativo. El medio que se utiliza en la enseñanza para comprobar el aprendizaje es la evaluación (Stobart, 2010).

No se comprende un proceso de aprendizaje sin definir como se evaluará. En este contexto, en el ámbito de la pedagogía se distingue claramente entre la evaluación del aprendizaje y la evaluación para el aprendizaje. El concepto de la evaluación del aprendizaje está vinculado con los exámenes y los diversos tipos de test que son de carácter sumativo y que se administran para determinar la promoción de los estudiantes a un grado superior del sistema educativo aunque también es utilizado para seleccionar a los individuos conforme a su edad para integrar un grupo o grado escolar e incluso para ingresar a un puesto laboral. En tanto que, la evaluación para el

aprendizaje tiene como fin diagnosticar el proceso de enseñanza y aprendizaje para identificar la situación en la que se encuentra el estudiante en su proceso de formación, con el objetivo de prestar atención a los aspectos no solo de adquisición de conocimientos sino también de valores, aptitudes y actitudes. La intención de esta evaluación es identificar los tipos de dificultades que les impide a los estudiantes aprender y además adaptar el proceso pedagógico a sus necesidades (UNESCO, 2019)

Antes que decidir qué se evaluará, debe resolverse los fines de la educación. A este respecto, en la agenda Educación 2030 que lideró la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura y fue aprobada mediante la Declaración de Incheon durante el desarrollo del Foro Mundial sobre la Educación 2015, acordaron los países miembros que el concepto de educación tiene como principio y fin la visión humanística que debe desarrollarse, con base en los principios de los derechos humanos y los valores de la dignidad humana, la justicia social, la inclusión, la protección, la diversidad cultural, lingüística y ética, la rendición de cuentas y la responsabilidad compartida (Azorín, 2017).

La Declaración de Incheon 2015 ratifica la educación como un derecho humano fundamental y reconoce que es el acceso para el disfrute de otros derechos. Al mismo tiempo, confirma su carácter de bien público y le asigna un rol trascendente para la realización del desarrollo humano y crecimiento económico en el marco de la justicia social y la gestión ambiental. En este contexto, la Agenda de la Educación 2030 enfatiza la necesidad de que los sistemas educativos focalicen la mirada en la atención de la equidad y la inclusión como tema transversal en los sistemas educativos, priorizando una concepción de calidad de la educación para todos y con relevancia social y generar conciencia respecto de la necesidad del aprendizaje a lo largo de toda la vida (UNESCO, 2019).

En la actualidad se instaló entre los responsables de la formulación de las políticas educativas la preocupación por las mediciones y comparaciones de las evaluaciones a gran escala, que tienen como objetivo medir los resultados educativos, sobre todo, aquellos sistemas educativos cuyos estudiantes no adquieren el aprendizaje mínimo de los contenidos establecidos en el pensum curricular o las competencias requeridas. El riesgo de la preocupación, por un lado es que el direccionamiento de las políticas públicas educativas y la práctica en el aula de aquellos sistemas educativos cuyos estudiantes mayoritariamente no logran el aprendizaje y competencias mínimas exigidas, se centren solo en los exámenes que miden los aprendizajes o competencias y pongan en riesgo la formación integral de los educandos y, por el otro, el uso incorrecto de los datos, análisis e inter-

pretaciones de los resultados de las mediciones de parte de los tomadores de decisiones (UNESCO, 2019)

En este sentido, la preocupación se amplía en tanto que el diseño de las evaluaciones a gran escala se centra en dimensiones de carácter cuantitativas y de comparabilidad, dejando al margen manifestaciones y experiencias que se relacionan con el aprendizaje. Particularmente, la inquietud que genera es el riesgo de mutilar "la conceptualización de la educación y el aprendizaje; el entendimiento general de la calidad de la educación; la variedad de conocimientos, aptitudes, actitudes y valores que se toman en consideración; y la atención prestada a la inclusividad y el respeto de la diversidad" (UNESCO, 2019: 36).

Respecto del concepto de la educación y el aprendizaje, no puede ser limitado solo a la adquisición de conocimientos, capacidades y competencias y de aptitudes consideradas básicas y profesionales, si bien, se reconocen todos estos aspectos en el proceso formativo, sin embargo, son insuficientes si no van acompañados de los valores que fortalecen y defienden la dignidad humana, el respeto a la vida como axioma innegociable y a las distintas manifestaciones culturales. La educación traducida en aprendizaje debe contribuir al desenvolvimiento individual y colectivo que armonicen los componentes social, político, económico, cultural y ambiental que atraviesan la vida de las personas y su convivencia en la comunidad para desenvolverse dentro de ellos, con capacidad ética, democrática y comprometida. En otras palabras, una educación que contemple el aprendizaje social a partir de la propia dinámica de la sociedad donde las percepciones, actitudes y valoraciones deben incorporarse dentro de la evaluación del proceso educativo (UNESCO, 2019).

En relación con el significado de la calidad de la educación no debe enfocarse solamente en los resultados del aprendizaje de los estudiantes dejando al margen componentes que contribuyen o condicionan la adquisición de conocimientos, tales como las características de las instituciones educativas, el ambiente del aula o las metodologías, métodos y técnicas de la enseñanza, además de los factores macros (economía, política, cultura y sociedad). Sin considerar estas multidimensionalidades en la evaluación de la calidad de la educación es reducir el aprendizaje obtenido por los estudiantes, solamente a la gestión de la escuela (UNESCO, 2019).

En esta línea, la evaluación de la calidad de la educación debe contemplar las múltiples dimensiones que intervienen, facilitan o condicionan los resultados de aprendizaje, tales como por ejemplo "los contextos económicos, políticos y sociales y la organización del sistema educativo (es decir, políticas públicas, financiación del sistema, plan de estudios, normas y

rendición de cuentas, contratación e incentivos, y desarrollo profesional)" (UNESCO, 2019: 41). Por tanto, la mejora de la calidad de la educación no solo implica optimizar el rendimiento académico centrando la atención en la individualidad de los estudiantes y el desempeño de la escuela, teniendo en cuenta que intervienen variables relacionadas con la situación socioeconómica de las familias y el contexto donde se sitúa la institución escolar y otros factores que hemos mencionado. Cualquier estudio o análisis que intenta explicar el resultado de aprendizaje de los estudiantes, sin considerar los factores y variables indicados es una interpretación sesgada (Carabaña, 2015).

La importancia de reconocer que en la adquisición del aprendizaje intervienen múltiples dimensiones es fundamental, sobre todo, en las evaluaciones a gran escala porque los resultados de estas, son sometidos a análisis e interpretaciones desde las perspectivas comparativas entre los sistemas educativos de distintos países e incluso, a nivel nacional entre las regiones (López, 2021).

Respecto de la variedad de conocimientos, aptitudes, actitudes y valores que contemplan en sus mediciones, las evaluaciones a gran escala exigen un análisis. Su diseño de evaluación reduce los conocimientos, las capacidades y las competencias únicamente a disciplinas como matemática, lengua y ciencias porque les facilita establecer la comparabilidad de los resultados entre sistemas educativos y países y porque argumentan que son la base del conocimiento para el aprendizaje de otras áreas (Sverdlick, 2024).

La crítica que proviene de algunos sectores (Cañadell et al., 2020; Carrera y Luque, 2016) al concentrar la evaluación solamente en algunas disciplinas es mutilar la formación que exigen los nuevos tiempos para el desempeño de los estudiantes en la sociedad. Las evaluaciones a gran escala no consideran las manifestaciones culturales de las distintas expresiones artísticas, tampoco el ciberespacio que configura la cultura digital, a través de la cual, circulan las informaciones en la sociedad y en los medios de comunicación y menos aún tienen en cuenta, las competencias que permitan una convivencia armoniosa y pacífica en el contexto de una ciudadanía responsable y comprometida con el medio ambiente sostenible y los valores democráticos. Incluso, son objetos de cuestionamientos una de las disciplinas que evalúan, en cuanto que, en el área de la lengua, específicamente en referencia a la competencia lingüística no examinan "la valoración de la literatura, la expresión escrita y la comprensión oral" (UNESCO, 2019: 43).

El diseño de las evaluaciones a gran escala no considera la inclusión y el respeto a la diversidad, al excluir a ciertos grupos de la evaluación que ad-

ministran o al compararlos bajo ciertas condiciones que son desfavorables. La inclusión sigue siendo un gran desafío para la evaluación en términos de justicia curricular y cognitiva. Esto es, para que se logre el aprendizaje se requiere de factores y variables de orden social, económico, cultural y pedagógico que generen condiciones y oportunidades que propicien la adquisición de conocimientos, capacidades y competencias, conforme con las necesidades individuales y colectivas de los distintos grupos y subgrupos (migrantes, refugiados, discapacitados) de la sociedad (Torres, 2011).

Es un imperativo ético la equidad para la educación, hoy en día no existen explicaciones razonables que justifiquen la exclusión de los niños, niñas y adolescentes del sistema educativo, como tampoco que el origen de los individuos sea un factor determinante que impida el aprendizaje (Gimeno, 2005).

El Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación de la Organización para la Educación, la Ciencia y la Cultura hizo un llamado a los miembros signatarios para que elaboren una agenda para la equidad del aprendizaje, asumiendo el compromiso de generar más oportunidades y condiciones para el logro del aprendizaje de los sectores más vulnerables de la sociedad (Wagner, 2018).

El llamamiento a elaborar una agenda para la equidad del aprendizaje tuvo incidencias en los distintos diseños de medición de las evaluaciones del aprendizaje. En este contexto, las evaluaciones a gran escala tienen como uno de sus grandes desafíos incorporar dentro de sus diseños, los criterios de equidad en el aprendizaje que permitan que los resultados de sus mediciones contribuyan a la formulación de políticas públicas que tengan como finalidad, reducir de manera considerable la igualdad en el ámbito educativo (UNESCO, 2019).

La inclusión y la equidad conlleva a repensar no solo la evaluación sino la propia concepción de la educación, por cuanto que, educar exige considerar las múltiples dimensiones que intervienen en el proceso pedagógico, lo que obliga a la evaluación a desagregar distintos criterios de medición del aprendizaje (UNESCO, 2015). En este sentido, las evaluaciones a gran escala pueden contribuir a comprender que la equidad en la educación tiene distintas dimensiones "tales como la equidad entre regiones, la equidad entre escuelas, la igualdad de género, la equidad lingüística o la equidad asociada a la situación socioeconómica y a la pertenencia a un subgrupo concreto" (UNESCO, 2019: 50).

Una mirada desde la inclusión y la equidad a la realidad educativa de América Latina nos muestra que, si bien, hubo avances en relación con

la cobertura dentro del sistema educativo, sin embargo, persisten rezagos relacionados con la calidad del aprendizaje y la tasa de egreso de la educación fundamental que obedecen a un problema estructural que son las profundas desigualdades sociales (CEPAL, 2025).

Las desigualdades sociales condicionan y son determinantes en nuestra región para algunos sectores de la sociedad, al impedir la finalización de la educación obligatoria y gratuita a un gran segmento de la población. La inequidad social tiene rostros y son los de los niños, niñas y adolescentes vulnerables que no logran culminar los 12 años de escolaridad "en 2023, el 28% de los jóvenes de 20 a 24 años de 16 países de América Latina no había concluido la educación secundaria alta (segundo ciclo de la educación secundaria), con una brecha de más de 37 puntos porcentuales entre los estudiantes provenientes de hogares del quintil de ingresos más rico y aquellos con el menor nivel de ingresos" (CEPAL, 2025: 85)

Una de las condiciones mínimas que se considera para incursionar en el mercado laboral, ejercer los derechos ciudadanos y exista probabilidades de superar la pobreza intergeneracional, es haber culminado la educación secundaria, esto es completar los 12 años de escolarización (Mendoza y Ballesta, 2023). Ahora bien, un dato que no es menor es la calidad del proceso de formación durante los años de estudios en la institución escolar. Vale decir que, el aprendizaje recibido debe responder a los desafíos, necesidades y demandas que la sociedad exige para la convivencia pacífica y armoniosa en el marco de los principios de los derechos humanos y el sistema democrático, así como las habilidades y destrezas que debe proveer el sistema educativo para incorporarse de manera eficiente a las actividades laborales, la conciencia que debe generar para un desarrollo sostenible protegiendo el medio ambiente y finalmente, el desarrollo de componentes socioemocionales . Estas son las características que debe reunir el proceso pedagógico para que el conocimiento que genera, se considere aprendizaje de calidad (Millán, 2025; Nussbaum, 2025).

En América Latina en la década de los 90, como parte del proceso de implementación de las reformas educativas se constituyeron los sistemas de evaluación adoptando las pruebas estandarizadas, a través de las cuales, se fueron creando en los distintos países capacidades evaluativas, en algunos casos, en los Ministerios de Educación, en otros a través de las universidades y en unos pocos, bajo la figura de instituciones evaluativas. Las primeras evaluaciones se administraron en la mayoría de los países en dos áreas del saber, matemática y lengua, aunque Brasil, Argentina y Chile incorporaron también Ciencias Naturales y Sociales y en el caso de Uru-

guay, actitudes ciudadanas. Las evaluaciones adoptaban la metodología de pruebas para determinar el nivel de conocimiento (BID, 2024).

La prueba estandarizada en Paraguay: finalidad y características

En este contexto, se crea en Paraguay el Sistema Nacional de Evaluación del Proceso Educativo (SNEPE) en 1995, dependiente del Ministerio de Educación con la finalidad de proveer datos objetivos respecto de los aprendizajes de los estudiantes y los factores sociales que intervienen, para comprender e interpretar los resultados de las evaluaciones y mejorar la gestión del sistema educativo (Lafuente, 2009)

El (SNEPE) fue consolidándose a lo largo del tiempo administrando pruebas en los distintos grados y ciclos y niveles del sistema educativo nacional, incluyendo dos pruebas a estudiantes de los últimos años de los institutos de formación docente, siendo las diez primeras evaluaciones muestrales y las dos últimas, evaluaciones censales (Flecha et al., 2026).

La evaluación de los aprendizajes administrada en el 2018 por el (SNEPE) fue censal abarcó la totalidad del territorio nacional, incluyendo a instituciones educativas de gestión oficial, privada y privada subvencionada y a estudiantes de los últimos grados de los tres ciclos de la educación escolar básica en las áreas de matemática, comunicación castellana y comunicación guaraní y el último año de la educación media en matemática, lengua castellana y literatura. La evaluación se caracterizó por considerar dos dimensiones: medición del aprendizaje y cuestionario de contexto. En relación con esta última "fueron respondidos por los estudiantes, sus familias, los docentes y directivos de las instituciones educativas, con el fin de identificar aquellos factores que inciden en el aprendizaje" (MEC, 2020: 14)

La medición del aprendizaje consideró los contenidos educativos que forman parte de la política curricular, esto es, los que desarrollan los docentes en las aulas con los estudiantes y que dentro del diseño del sistema educativo nacional, se establecen como objetivos pedagógicos que deben lograr para promocionarse de un grado a otro o de un ciclo al siguiente. Además, también se evaluaron las informaciones del contexto que inciden en el aprendizaje de los estudiantes, a través de un cuestionario que se administró a los padres o tutores, docentes, directores y estudiantes (MEC, 2020)

La participación a nivel país tanto de las instituciones educativas como de los estudiantes, fue por encima del 90%. En el caso de los estudiantes, si consideramos por lo menos un área académica, fue del 94% de cobertura

sobre el total de matriculados en el sistema educativo nacional, mientras que, respecto de las instituciones educativas, abarcó el 93% de la totalidad (MEC, 2020)

Los resultados de las evaluaciones de las pruebas cognitivas del (SNEPE) que miden el aprendizaje del contenido curricular en las distintas áreas, se presentan de dos formas: por puntaje promedio (escala cuantitativa) que provee información del logro del aprendizaje en un tiempo determinado; cabe aclarar que, el puntaje promedio no está relacionado "al porcentaje de respuestas correctas obtenido por los estudiantes, ni a la escala de calificación tradicional (de 1 al 5)" (MEC, 2020: 18) y por niveles de desempeño (escala cualitativa) que refiere al conocimiento que conlleva a la capacidad de demostrar determinados tipos de destrezas y habilidades que el estudiante debe adquirir al culminar un nivel (primer, segundo y tercer ciclo de la educación escolar básica) o corte (culminación de la educación media) dentro del sistema educativo. Se contemplan cuatro niveles de desempeño, siendo el nivel I considerado bajo, seguido del nivel II que se valora como medio, nivel III que se tiene en cuenta como esperado y el nivel IV como el destacado, que representa el ideal. Los cuatro niveles deben interpretarse como "inclusivos, es decir que los estudiantes que alcanzan los niveles más avanzados, además de desempeñar las habilidades y destrezas cognitivas requeridas en el nivel en el cual se encuentran, también desempeñan las habilidades y destrezas específicas de los niveles más bajos" (MEC, 2020: 18).

Análisis de la crisis del aprendizaje en Paraguay: dimensiones cognitivas, nivel de desempeño y factores asociados

El análisis de la crisis del aprendizaje en Paraguay se aborda desde los datos generados por el Ministerio de Educación y Ciencias. La fuente principal es el Informe Nacional de Resultados del Sistema Nacional de Evaluación del Proceso Educativo (SNEPE 2018) del Instituto Nacional de Evaluación Educativa del Ministerio de Educación y Ciencias y los criterios conceptuales que provee la literatura especializada relacionada con la evaluación de la calidad del aprendizaje, que se administran a través de las evaluaciones estandarizadas.

El análisis se centra en los resultados de las pruebas cognitivas y niveles de desempeño I y II, que evidencian la crisis del aprendizaje en el sentido que, los estudiantes no adquieren los conocimientos, competencias y aptitudes que contempla el currículum del sistema educativo nacional y que se consideran necesarios para que se desenvuelvan activamente como ciudadanos en sus comunidades y contribuyan al desarrollo de las sociedades a

la que pertenecen. Además, los porcentajes de varianza en los resultados académicos obtenidos por los estudiantes.

Los resultados de las evaluaciones que se analizarán serán de los estudiantes del tercer, sexto y noveno grados de la educación escolar básica en las áreas de matemática, comunicación castellana y comunicación guaraní y el tercer año de la educación media en matemática y comunicación castellana y literatura, considerando el total de la población estudiantil a nivel país.

Conforme con el objetivo de este análisis, consideramos solo el Nivel I calificado en términos de logro, como bajo y Nivel II como medio, que son los niveles que demuestran que no se alcanza el aprendizaje mínimo esperado de los estudiantes.

Los resultados del Sistema Nacional de Evaluación del Proceso Educativo administrado en el año 2018, arrojó la siguiente distribución porcentual de estudiantes por áreas académicas y grados y curso evaluados.

En el área académica de matemática del tercer grado de la educación escolar básica, el 39% se sitúa en el nivel bajo, en tanto que, el 35% en el nivel medio. Vale decir que, los estudiantes que se encuentran por debajo del mínimo esperado en matemática son el 74%. En comunicación castellana el 35% están en el nivel I y el 37% en el nivel II, es decir que, el 72% están por debajo del aprendizaje esperado. Y en comunicación guaraní, el 31% se encuentran en el nivel I y el 40% en el nivel II, esto es, el 71% no aprenden el conocimiento mínimo establecido.

De cada 10 estudiantes del tercer grado, en promedio 7 no logran aprender los conocimientos básicos en las áreas de matemática, comunicación castellana y comunicación guaraní.

En relación con los estudiantes del sexto grado, en el área de matemática se ubican en el nivel I el 32% y 44% en el nivel II. Siendo el total de 76% los estudiantes que se encuentran por debajo de lo que deben saber como mínimo en matemática. El 30% están en el nivel I y el 37% en el II en comunicación castellana, representando un 67% de los estudiantes que no aprenden lo básico del currículum de la lengua española. En comunicación guaraní, el 29% se hallan en el nivel I y el 48% en el II, totalizando un 77% de los estudiantes que no demostraron haber adquirido mínimamente la lengua guaraní, para el nivel en el que están.

En promedio, 7 de cada 10 estudiantes del sexto grado no adquirieron los conocimientos mínimos esperados y contemplados en el currículum en las áreas de matemática, comunicación castellana y comunicación guaraní.

Respecto de los estudiantes del noveno grado de la educación escolar básica que fueron evaluados en el área de matemática, el 35% están en el nivel I y el 43% en el II, afectando a un 78% de estudiantes que no logran el aprendizaje mínimo. En comunicación castellana el 38% se hallan en el nivel I y el 34% en el II, siendo el 71% de los estudiantes los que se encuentran por debajo de lo mínimo esperado. Y el 39% en el nivel I y el 38% en el II en comunicación guaraní, representando el 77% de los estudiantes que se ubican entre los que no aprendieron mínimamente los contenidos de esta área.

Los estudiantes del noveno grado, en un promedio de 7 de cada 10 no aprenden mínimamente los conocimientos en matemática, comunicación castellana y comunicación guaraní de lo que exige el pensum curricular.

En referencia a los estudiantes del tercer año de la educación media, en matemática el 37% se ubican en el nivel I y el 46% en el II, siendo un 83% de la población estudiantil que no aprende lo mínimo esperado, en tanto que, en lengua castellana y literatura se encuentran en el nivel I el 37% y en el II el 32%, totalizando un 69% los que no pudieron demostrar la adquisición de conocimientos exiguos en el área evaluada.

Los estudiantes del último año de la educación fundamental del sistema educativo del Paraguay, no demostraron saber mínimo esperado en las áreas de matemática, en promedio 8 de cada 10 y en comunicación castellana y literatura, entre 7 de cada 10.

La evaluación del (SNEPE) 2018 no solo contempló las pruebas cognitivas y el nivel de desempeño de los estudiantes que fueron sometidos a las mediciones, si no también recogió informaciones de los factores asociados al desempeño académico a través de un cuestionario distribuido a los directivos de las instituciones educativas, padres y tutores, docentes y estudiantes, para estimar el porcentaje de la diferencia de los resultados de aprendizaje, con la aplicación de la metodología de modelos lineales jerárquicos (HLM)[1] de cuatro niveles de análisis con sus correspondientes indicadores para cada grado y área académica evaluada.

1 El Hierarchical Linear Modeling conocida por su sigla en inglés como (HLM) es un método de análisis estadístico cuantitativo que facilita la interpretación de datos jerarquizados en distintos niveles.

Tabla 1. Porcentaje de estudiantes que no lograron el aprendizaje mínimo esperado según áreas y niveles del sistema escolar

Nivel del Sistema Escolar	Área	Porc. estudiantes que no logran aprendizaje mínimo
Tercer Grado	Matemática	74%
	Comunicación Castellana	72%
	Comunicación Guaraní	71%
Sexto Grado	Matemática	76%
	Comunicación Castellana	67%
	Comunicación Guaraní	77%
Noveno Grado	Matemática	78%
	Comunicación Castellana	71%
	Comunicación Guaraní	77%
Tercer año de la Educación	Matemática	83%
	Lengua Castellana y Literatura	69%

Fuente: Resultados de las pruebas cognitivas y niveles de desempeño del SNEPE (2018). Elaboración propia

Los cuatro niveles con sus indicadores, que técnicamente se los denomina componentes de la varianza en los resultados, que se consideran para analizar los factores asociados al rendimiento académico de los estudiantes son: "a) factores del estudiante individuales y familiares: trayectoria escolar del estudiante, intereses y expectativa, hábitos de estudio, condiciones socioeconómicas y culturales del hogar, involucramiento de la familia y acompañamiento al estudiante; b) Factores de aula: clima del aula, idioma hablado en el aula, recursos y materiales disponibles, libros; c) factores del docente: máximo nivel de formación, experiencia y actualización, metodología de enseñanza, clima de trabajo, asistencia y puntualidad; d) Factores de la institución educativa: características y recursos disponibles, nivel de preparación y condiciones de trabajo de directivos y docentes, calidad de los procesos de enseñanza y aprendizaje, convivencia y relaciones con la comunidad" (MEC, 2020: 50).

Es necesario advertir que "una correcta interpretación de los resultados implica tener en cuenta que cada (HLM) modeliza la interacción simultánea de múltiples variables de diferente naturaleza. Además, es importante recordar que la asociación entre variables/factores no implica relaciones de causalidad" (MEC, 2020: 45). Esto significa que si bien, algunas variables del proceso educativo del modelo (HLM) en términos estadísticos

puede demostrar correlación de los resultados cognitivos con los factores asociados al aprendizaje, sin embargo, en algunos casos, el modelo no tiene argumentos para explicar si hay correlación o no y en qué medida. Esta limitación del modelo demuestra el nivel de complejidad, en el sentido de los factores y variables que intervienen en el aprendizaje de los estudiantes.

De igual importancia, los resultados que genera el modelo (HLM) son considerados datos relevantes para los tomadores de decisiones y administradores del sistema educativo, en cuanto que facilita la identificación de ciertas tendencias que intervienen en el resultado del aprendizaje y a la vez, contribuye a definir prioridades en la formulación de políticas públicas que tiendan a la gestión de la calidad de la educación y a mejorar el aprendizaje de los estudiantes.

La implementación del modelo (HLM) durante las evaluaciones del (SNEPE) 2018 para conocer la incidencia de los factores asociados al aprendizaje de los estudiantes, en todos los grados, curso y niveles del sistema educativo y áreas evaluadas demostró que "entre el 65% y el 72% de las diferencias de rendimiento según el área académica, se explican por factores de los estudiantes, individuales y de su contexto familiar" (MEC, 2020: 50).

Por otro lado, el porcentaje que no se asocia y explica por factores de los estudiantes, individuales y de su contexto familiar que oscilan según los resultados entre el 35% y 28%, se relaciona con los factores educativos institucionales que refieren al aula, la sección, el desempeño del docente y las características de la institución educativa. Vale decir que, los procesos pedagógicos planteados en el aula y las condiciones de las instituciones educativas tienen un porcentaje significativo de incidencia en el logro del aprendizaje (MEC, 2020).

Los resultados de las pruebas cognitivas y el nivel de desempeño del (SNEPE) 2018 a nivel país en las áreas de matemática, comunicación castellana y comunicación guaraní en los tercero, sexto y noveno grados de la educación escolar básica y matemática y comunicación castellana y literatura en el tercer año de la educación media, han evidenciado - como lo demostramos con base en datos estadísticos - que en promedio de entre 7 a 8 de cada 10 estudiantes no alcanzaron el nivel mínimo esperado de conocimientos y nivel de desempeño para el grado, ciclo y nivel en el que se encuentran.

Que la gran mayoría de los estudiantes del sistema educativo nacional que fueron sometidos a la evaluacióin del (SNEPE) 2018, no hayan alcanzado el nivel de desempeño mínimo esperado conlleva a una serie de consecuencias.

En primer lugar, genera una crítica situación dentro de la gestión del sistema educativo porque si no aprendieron lo mínimo esperado, no estuvieron en condiciones de afrontar los desafíos académicos y las exigencias pedagógicas de los grados superiores que debían cursar, en referencia a aquellos que debían continuar dentro del sistema y para los que egresaban, carecían de las herramientas conceptuales y competencias necesarias que proveen la matemática y la comunicación castellana y literatura para proseguir sus estudios en la educación superior o ejercer su ciudadanía plenamente en la convivencia social.

En segundo lugar, la carencia de conocimientos en las áreas fundamentales que se relacionan con la comunicación escrita, la comunicación oral, la interpretación y la comprensión de textos que permiten la adquisición de las competencias para la comunicación en castellano y guaraní, así como el aprendizaje de la matemática que provee el pensamiento lógico, crítico y abstracto y la formación en literatura que contribuye al desarrollo de la creatividad, la imaginación, el enriquecimiento del vocabulario y habilidades para la expresión, limita considerablemente en el ámbito del aprendizaje, la formación del capital humano.

En el contexto descripto, una de las principales finalidades que le asignan a los sistemas educativos es la generación de capital humano. En el caso de Paraguay, una de las principales razones de la limitación en la generación y utilización del capital humano es la crisis del aprendizaje en las áreas de la lectoescritura, la comunicación y la matemática. Debido a las limitaciones del aprendizaje en estas áreas y la falta de cuidado integral de la salud "en promedio un niño paraguayo alcanza, al cumplir 18 años, apenas la mitad de potencial de su productividad" (Banco Mundial, 2022: 1)

Por otro lado, la evaluación del (SNEPE) 2018 al haber sido censal, dispone de informaciones de los logros académicos de los estudiantes según tipo de gestión de la institución, zona geográfica donde se halla ubicada, género y edades de los estudiantes, áreas de conocimientos evaluadas, grados y curso evaluados, además de los factores asociados al rendimiento académico, para formular políticas públicas focalizadas que atiendan la crisis del aprendizaje del sistema educativo en Paraguay.

Respecto de las dimensiones de análisis que se consideraron como informaciones relevantes en relación con el logro del aprendizaje fueron: "características de los estudiantes y su contexto familiar, características individuales y trayectoria escolar de los estudiantes, nivel socioeconómico y cultura familiar, prácticas educativas en el hogar, características institucionales (zona, tipo de gestión, tamaño), características de directores y docentes, recursos escolares, procesos escolares y calidad de la enseñanza,

clima escolar, contexto de la comunidad escolar y visión de los actores" (MEC, 2020: 13).

Hoy el sistema educativo nacional tiene identificado objetivamente con base en los resultados del (SNEPE) 2018, en las áreas de matemática, comunicación castellana, comunicación guaraní de los últimos grados del nivel de la educación escolar básica y matemática y comunicación castellana y literatura del último año de la educación media, no solo los resultados de aprendizajes por grados, curso, ciclos y niveles, si no fundamentalmente, los factores y variables porcentuales que inciden en el logro del aprendizaje del educando.

Las autoridades políticas y educativas del Paraguay disponen de informaciones relevantes que fueron generadas por el (SNEPE) 2018, con base en criterios científicos y técnicos vinculados con la evaluación, la medicion del conocimiento y los factores que se asocian con el logro del aprendizaje.

El interrogante es, ¿qué necesita el sistema educativo en Paraguay para revertir la crisis de aprendizaje de sus alumnos? Y la respuesta es que se requiere compromiso político, o en otras palabras, voluntad política para generar las condiciones y oportunidades que permitan modificar los datos estadísticos que evidencian la crisis del aprendizaje. Aunque la respuesta parece obvia y sencilla, sin embargo, demandará construir acuerdos y consensos entre los distintos actores sociales, políticos, empresariales, culturales y educativos bajo la denominación de pacto social educativo para garantizar el aprendizaje. Este pacto debe estar liderado por el Estado, a través de sus autoridades políticas, en el marco de los fines que establece la Constitución Nacional para el sistema educativo en Paraguay.

Si preguntamos, ¿cuál es la responsabilidad fundamental de la clase política con la educación?, la única respuesta es asumir decisiones que contribuyan al acceso al sistema educativo, la mejora de la calidad del aprendizaje y la generación de condiciones y oportunidades que garantice el aprendizaje para todos. En este contexto, se reconoce que "el papel del político: tomar decisiones en educación que suponen una regulación general de la educación; iluminar el porvenir con una visión a largo plazo, conseguir a la vez la estabilidad del sistema educativo y su capacidad para reformarse, garantizar la coherencia del conjunto estableciendo al mismo tiempo prioridades" (Delors, 1996:179-180).

Una de las principales prioridades de los tomadores de decisiones políticas en relación con los resultados del aprendizaje de los estudiantes debe ser la inclusión educativa y esta situación, no considera las evaluaciones a gran escala, como la de (SNEPE) 2018. Las oportunidades educativas

en América Latina y el Caribe y nosotros como parte de esa región, "es altamente desigual donde es determinante el lugar de residencia de los estudiantes, la situación socioeconómica de sus hogares, el género, la condición étnico-racial, la situación migratoria y la condición de discapacidad (CEPAL,2025: 85).

La estructura de la desigualdad social en el Paraguay, entre otras cuestiones, condiciona la tasa de egreso de la educación secundaria. De la cohorte de matriculados en el sistema educativo correspondiente al periodo 2012 - 2023, de 100 estudiantes que se inscribieron en el primer grado, solo egresaron de la educación media el 54.3%. El rezago en la educación fundamental sigue siendo un gran desafío (MEC – DGPE, 2023).

Si bien, culminar la educación media es una condición necesaria que podría facilitar oportunidades de ocupación laboral y con ello, "aumentar la probabilidad de romper con la transmisión intergeneracional de la pobreza. Sin embargo, no basta con que las personas finalicen su trayectoria formativa: la calidad del aprendizaje, la manera en que se relaciona con los desafíos de un mundo en creciente transformación y lo que ello implica para la transición al mercado laboral también son fundamentales" (CEPAL, 2025: 85).

El desarrollo de las naciones depende en gran medida de la educación, por ello la decisión acerca de qué hacer con la educación debe involucrar a toda la sociedad. Esta decisión debe implicar un proceso democrático de debate que no solo se centre en los medios y recursos si no fundamentalmente en los fines, es decir, en los valores que deberán adquirir los estudiantes como parte de su aprendizaje. Y todo esto, no será posible lograr sin la intervención de los poderes públicos que deben proveer los recursos, para garantizar el derecho a la educación traducida en aprendizaje, la eficiencia de la gestión del sistema, la calidad del aprendizaje y la equidad educativa (Delors, 1996).

El (SNEPE) 2018 como el modelo de evaluación a gran escala no contempló la evualación de los fines de la educación paraguaya y menos aún, la situación de inequidad educativa en la que se encuentran los estudiantes.

Conclusión

Para analizar la crisis del aprendizaje en Paraguay hemos utilizado los resultados del rendimiento académico administrado por el Sistema Nacional de Evaluación del Proceso Educativo (SNEPE) 2018 de los estudiantes del tercer, sexto y noveno grados de la educación escolar básica en las áreas de matemática, comunicación castellana y comunicación guaraní y el tercer

año de la educación media en las áreas de matemática y comunicación castellana y literatura, además de los factores que inciden en el logro de los aprendizajes de las áreas evaluadas.

Los resultados revelaron un gran desafío para la administración del sistema educativo. Una gran mayoría de los estudiantes, de entre 7 a 8 de cada 10 según el área evaluada no están aprendiendo mínimamente lo que se espera que adquieran según el grado y nivel en el que se encuentran, en las áreas consideradas fundamentales en su proceso de formación, como son la comunicación castellana y guaraní, la literatura y la matemática.

No cabe ninguna duda que, el desafío para el sistema educativo paraguayo no es una cuestión menor, cuando entre el 70% y 80% de los estudiantes evaluados no aprenden mínimamente el conocimiento que el currículum exige para desarrollar las capacidades y competencias, que les permitirá desempeñarse en la sociedad y en el mundo laboral.

Estar en la escuela y no aprender es una de las crisis educativas de mayor envergadura para la educación en estos tiempos porque deslegitima la institucionalidad de la escuela, cuya naturaleza y responsabilidad social es generar la experiencia de aprendizaje en los estudiantes y porque viola el derecho a la educación conceptuada como derecho al aprendizaje.

Si bien, las evaluaciones a gran escala tienen sus limitaciones para mejorar la organización de las escuelas y la enseñanza que logren asegurar el aprendizaje de los estudiantes (Carabaña, 2015) como lo demostramos en este análisis, al no considerar las inequidades existentes en la población estudiantil y no contemplar la evaluación de los fines de los sistemas educativos, sin embargo, debemos reconocer que los resultados del (SNEPE) 2018 como evaluación a gran escala representa una herramienta importante para el monitoreo y seguimiento de la evaluación de los aprendizajes de los estudiantes.

Lo que se tendrá que debatir a futuro es como administran los resultados del (SNEPE) 2018 los tomadores de decisiones políticas y los administradores del sistema educativo, para dar respuesta a la crisis del aprendizaje conforme con los resultados obtenidos de las pruebas de conocimientos, además de focalizar la mirada en los procesos que se generan en el aula, es aquí donde se adquiere el aprendizaje. Si no comprendemos estos procesos resultará muy difícil encontrar la solución del por qué los estudiantes no aprenden lo mínimo esperado.

La evaluación de conocimientos y competencias en la comunicación castellana y guaraní y en matemática y literatura es un insumo importante para los sistemas educativos porque son consideradas como las áreas

fundamentales para el aprendizaje de otras, sin embargo, es insuficiente respecto de las complejidades de la sociedad para la convivencia de los individuos en un mundo globalizado donde las comunicaciones telemáticas, las crisis económicas, las inestabilidades políticas y los desafíos de la multiculturalidad representan grandes retos que hay que afrontar y que para ello, se requerirán de sólidos valores humanos y sociales. Por ello, nuestra carta magna prevé en su artículo 73 que toda persona tiene derecho a la educación integral.

Por consiguiente, el (SNEPE) tiene como uno de sus desafíos más importantes evaluar aquellos aspectos que se consideran cruciales para la formación integral de las personas, que ha de realizarse sobre la base de los fines que se establecen para la educación. Si uno de los significados de la evaluación es la medición, no se comprende por qué el (SNEPE) no mide, si los fines del sistema educativo paraguayo se están logrando o no, sobre todo, porque los fines de la educación paraguaya son un mandato constitucional establecido en el artículo 73 y debe ser la razón de ser de todo quehacer educativo.

El fin último de la educación paraguaya es el aprendizaje que se prescribe como un derecho constitucional de todos los ciudadanos en el artículo 74. Y la Constitución Nacional prevé los valores que deben caracterizar el aprendizaje a través de los fines que preceptúa y que debe lograr el sistema educativo.

El diseño legal dispone y faculta al Ministerio de Educación la evaluación de los procesos y resultados de la enseñanza y el aprendizaje, así como otros elementos del sistema educativo y claramente preceptúa que debe ser sistémica y permanente. Además, debe socializar con los miembros de la comunidad educativa los resultados de las evaluaciones no solo del aprendizaje de los estudiantes sino también de los procesos de la organización y desarrollo del sistema educativo (Ley N.° 1264 /1998).

Revertir la crisis del aprendizaje de los estudiantes en Paraguay requerirá de una transformación integral del sistema educativo que incluya: gobernanza educativa, inversión económica acorde con las necesidades del sistema priorizando la equidad educativa, formación y capacitación continua de los docentes, con base en una carrera profesional, calidad de los materiales didácticos para los estudiantes y focalizar la atención en el aula que es el lugar donde acontece el aprendizaje. Para avanzar en la transformación integral del sistema educativo demandará el Pacto Social entre los actores de la sociedad.

Referencias

Azorín Abellán, C. (2017). *Una mirada desde los organismos internacionales a la educación para todos.* Revista Opción 33 (83), 203-229

Banco Interamericano de Desarrollo BID (2024). *El Estado de la Educación en América Latina y el Caribe – La Medición de los Aprendizajes*.

Cañadell, R., Corominas, A., Hirtt, N. (2020). *El menos-precio del conocimiento.* Icaria.

Carabaña; J. (2015). *La Inutilidad de PISA para las Escuelas*. Catarata.

Carrera Santafé, P., Luque Guerrero, E. (2016). *Nos quieren más tontos – La escuela según la economía neoliberal.* El Viejo Topo.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe – CEPAL (2025). *Panorama Social de América Latina y el Caribe, 2025*

Constitución de la República del Paraguay (1992).

Delors, J. (1996). *La educación encierra un tesoro (Informe a la UNESCO de la Comisión Internacional sobre la educación para el siglo XXI)*. Santillana.

Flecha, M. I., Rodríguez, L.S. y Sosa, L.M. (2026). Evaluación Estandarizada en Paraguay: Rol y Desafíos del SNEPE. *Revista Paraguaya de Educación* 15(1), pp. 15-29

Gimeno Sacristán, J. (2005). *La educación que aún es posible.* Morata.

Giménez, F. (2025). Políticas de equidad en la educación superior en América Latina: el caso de Paraguay y la tensión entre gratuidad, financiamiento y meritocracia, *Educationis Momentum*, 11(1), pp. 193-225. https://doi.org/10.36901/em.v11i1.1717

Jiménez Moreno, J. A. (2016). El papel de la evaluación a gran escala como política de rendición de cuentas en el sistema educativo mexicano. *Revista Iberoamericana de Evaluación Educativa,* 9(1), pp. 109-126.

Lafuente, M. (2009). La Experiencia del Sistema Nacional de Evaluación del Proceso Educativo, SNEPE, en Paraguay. Aprendizajes y desafíos. Revista Iberoamericana de Evaluación Educativa, 2(1), pp. 48-73.

Ley N.° 1264 / 1998 *General de Educación. República del Paragu*ay. Gaceta Oficial.

López Rupérez, F. (2021). *La gobernanza de los sistemas educativos – Fundamentos y orientaciones.* Narcea

Mendoza, L. y Ballesta, E. (2023). *Más allá de la deserción escolar: Importancia atribuida a la finalización de la educación secundaria en cuatro comunidades educativas chilenas.* Revista Actualidades Investigativas en Educación, 23(3),1-30

MEC - DGPE (2023). *Registro Único del Estudiante*. MEC

MEC (2020). *Informe Nacional de Resultados SNEPE 2018. Evaluación Censal*. MEC.

Millán-Gómez, M. (2025). *Ecologizar el Pensamiento en la Educación para la Biodiversidad.* Revista Tecnológica-Educativa Docentes 2.0 18(2), 139-154

Nussbaum, M. (2025). La relevancia de las humanidades en la educación como pilar fundamental de la democracia, con un enfoque especial en las cuestyiones ambientales. Revista de Estudios Sociales (En línea),91/01, URL:http//journals.openedition.org/revestudsoc/60799

Rubio-Gaviria, D. A. (2025). El aprendizaje como condición contemporánea. *Pedagogía y Saberes*, (63), pp. 19-32. https://doi.org/10.17227/pys.num63-22103

Revista Iberoamericana de Evaluación Educativa, 2016, 9(1), 109-126. doi:10.15366/riee2016.9.1.007.

Reimers, F. (2021). *Reformas Educativas del Siglo XXI para un Aprendizaje Más Profundo – Una Perspectiva Internacional*. Narcea.

Stobart, G. (2010). Tiempos de pruebas: Los usos y abusos de la evaluación. Morata

Sverdlick, I. (2024). *Lógicas Hegemónicas de Evaluación: Tensiones y contradicciones de la Evaluación en la Enseñanza.* Márgenes, Revista de Educación de la Universidad de Málaga, 5(2), 8-25

Tenti Fanfani, E. (2022). *La escuela bajo sospecha – Sociología progresista y crítica para pensar la educación para todos.* Siglo Veintiuno Editores.

Torres Santomé, J. (2011). *La Justicia Curricular – El Caballo de Troya de la Cultura Escolar*. Morata.

UNESCO (2015). *ODS 4 - Educación 2030, Declaración de Incheon (DI) y Marco de Acción. Para la aplicación del Objetivo de Desarrollo Sostenible 4: Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje permanente para todos, ED-2016/WS/28.*

UNESCO (2014). *La crisis mundial del aprendizaje (Porque los niños merecen una educación de buena calidad).* UNESCO.

UNESCO (2019). *La Promesa de las Evaluaciones a Gran Escala*. París: UNESCO

UNESCO. (2016). *Declaración de Incheon y Marco de Acción: Hacia una Educación Inclusiva y Equitativa de Calidad y un Aprendizaje a lo Largo de la Vida para Todos*. París: UNESCO.

Wagner, D.A., Wolf, S. y Boruch, R.F. (eds.) (2018). *Learning at the bottom of the pyramid: Science, measurement, and policy in low-income countries*. Paris: IIPE.

Diandra Enciso Agüero
Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales
ORCID: https://orcid.org/0009-0007-4872-4824

Diego Benjamín Molinas Delvalle
Univ. Nacional de Pilar / Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales
ORCID: https://orcid.org/0000-0002-0860-527X

Aplicación del sobreseimiento provisional en los hechos punibles de violencia familiar

Estudio empírico en los Juzgados Penales de Garantías de Pedro Juan Caballero (año 2024)

Recibido: 8 marzo 2026 Aceptado: 2 junio 2026

Resumen: La presente investigación analiza la aplicación del sobreseimiento provisional en los hechos punibles de violencia familiar tramitados ante los Juzgados Penales de Garantías de la ciudad de Pedro Juan Caballero durante el año 2024. El estudio se desarrolló bajo un enfoque cualitativo, mediante el análisis documental de 30 resoluciones judiciales y la realización de 10 entrevistas semiestructuradas a operadores de justicia. Los hallazgos documentales evidencian la utilización reiterada de modelos preestablecidos, motivación predominantemente aparente, escasa explicitación de fundamentos fácticos y empleo genérico de diligencias pendientes, así como una limitada individualización de los casos analizados. En contraste, las entrevistas revelan que los operadores perciben el sobreseimiento provisional como una figura aplicada de manera excepcional, razonada y conforme a los parámetros legales vigentes, descartando que la retractación de la víctima constituya un fundamento determinante para su otorgamiento. La divergencia identificada entre la práctica decisional plasmada en las resoluciones y la autopercepción institucional de su utilización pone en evidencia una tensión relevante entre el diseño normativo del instituto

Diandra Enciso Agüero

Abogada, Notaria y escribana pública por la Universidad Nacional de Asunción. Especialista en didáctica superior universitaria por la Universidad Columbia y en Derecho Multifuero por la Universidad Americana. Egresada de la Escuela Judicial.

Diego B. Molinas Delvalle

Abogado por la Universidad Americana, Magíster en Garantismo Penal y Derecho Procesal por la Universidad Nacional de Pilar. Investigador del INECIP y de la Universidad Nacional de Pilar..

© Diandra Enciso Agüero & Diego B. Molinas Delvalle. Publicado en Revista Novapolis. Nº 27, Junio 2026, pp. 77-101. Asunción: Arandurã Editorial. ISSN 2307-8693 (en línea) y 2077-5172.

y su aplicación concreta. Este estudio aporta elementos para reflexionar sobre la calidad de la motivación judicial y el alcance del control jurisdiccional en el marco del modelo acusatorio paraguayo.
Palabras clave: sobreseimiento provisional, violencia familiar, motivación judicial, diligencias pendientes.

Abstract: This research analyzes the application of provisional dismissal in cases of domestic violence processed before the Criminal Courts of Guarantees in Pedro Juan Caballero during 2024. The study follows a qualitative approach, based on documentary analysis of 30 judicial decisions and 10 semi-structured interviews conducted with justice operators. The documentary findings reveal a repeated use of standardized decision-making models, predominantly apparent reasoning, limited factual justification, and generic references to pending investigative measures, as well as a lack of individualized analysis. In contrast, interviews indicate that justice operators perceive provisional dismissal as an exceptional and duly reasoned procedural mechanism, applied in accordance with current legal standards, and not primarily determined by the victim's retraction. The divergence identified between judicial practice reflected in the decisions and the institutional self-perception of its application highlights a significant tension between the normative design of the institute and its practical implementation. This study contributes to the discussion on the quality of judicial reasoning and the scope of judicial control within the Paraguayan accusatory system.
Keywords: provisional dismissal, domestic violence, judicial reasoning, pending proceeding

■■■

Introducción

La presente investigación aborda el análisis de la aplicación del instituto del sobreseimiento provisional en los hechos punibles de violencia familiar tramitados ante los Juzgados Penales de Garantías de la ciudad de Pedro Juan Caballero durante el año 2024 y se realizó en el marco de la Maestría en Garantismo Penal y Derecho Procesal Penal de la Universidad Nacional de Pilar y del Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (INECIP-Py). El mismo tiene como objetivo examinar críticamente la forma en que este acto conclusivo es utilizado en la práctica judicial, particularmente en un ámbito sensible como el de la violencia familiar, donde confluyen intereses contrapuestos vinculados a la protección de las víctimas, las garantías del imputado y la eficacia del sistema de justicia penal.

El sobreseimiento provisional constituye una figura jurídica prevista en el Código Procesal Penal paraguayo como una salida procesal excepcional, destinada a suspender temporalmente el procedimiento cuando los elementos de convicción reunidos resultan insuficientes para sostener una acusación responsable, pero existe una probabilidad razonable de incorpo-

rar nuevos medios de prueba en el futuro. En el diseño normativo del sistema acusatorio, esta institución busca evitar tanto la elevación prematura de causas a juicio sin sustento probatorio suficiente como la prolongación indefinida de investigaciones carentes de impulso real, garantizando así el respeto al principio de inocencia, al plazo razonable y a la seguridad jurídica.

No obstante, diversos autores han advertido que el uso inadecuado o rutinario del sobreseimiento provisional puede derivar en una patología procesal, en tanto transforma una figura concebida como excepcional en un mecanismo ordinario de cierre temporal de causas. Binder (1999) sostiene que esta práctica puede colocar al imputado en un estado de indefinición procesal o como lo denomina "*limbo procesal*. En el mismo sentido, Bogarín (2019) y Sarmiento (2013) alertan que la aplicación indiscriminada del sobreseimiento provisional puede funcionar como una forma encubierta de archivo de la causa en el caso en el que no se cuente con el control judicial respectivo.

Estas problemáticas adquieren una relevancia particular cuando se analizan causas vinculadas al hecho punible de violencia familiar. Se trata de un fenómeno complejo, de carácter estructural, que ha sido progresivamente visibilizado y reforzado en el ordenamiento jurídico paraguayo a través de sucesivas reformas legislativas, orientadas a ampliar la protección penal de las víctimas y a adecuar la normativa interna a los estándares internacionales de derechos humanos. La violencia familiar, además, presenta dinámicas propias que inciden directamente en el desarrollo del proceso penal, tales como la retractación de la víctima, la dependencia emocional o económica, y las dificultades probatorias asociadas a hechos que ocurren en el ámbito privado. Esta realidad plantea desafíos relevantes para los operadores de justicia, quienes deben valorar la prueba con arreglo a la sana crítica racional, evitando estereotipos y respuestas automáticas que debiliten la tutela judicial efectiva.

La presente investigación parte de la premisa de que el análisis empírico de las resoluciones judiciales constituye una vía idónea para evaluar la coherencia entre el diseño normativo del sobreseimiento provisional y su aplicación concreta en la práctica. En tal sentido, el estudio se centra en el análisis de 30 (treinta) resoluciones dictadas por los Juzgados Penales de Garantías de Pedro Juan Caballero durante el año 2024, en las que se dispuso el sobreseimiento provisional en procesos por violencia familiar. A partir de este corpus, se busca identificar patrones de argumentación, recurrencias discursivas, las motivaciones tanto fácticas como jurídicas, así

como el grado de control judicial ejercido frente a los requerimientos del Ministerio Público.

Consideraciones en torno al sobreseimiento provisional

Esta figura procesal se emplea, cuando los elementos de convicción que posee el Ministerio Público hasta el momento de la presentación del acto conclusivo resultan insuficientes para fundar una acusación responsable, pues la acusación requiere un nivel de convicción completo para el fiscal (Delgado, 2023) o no corresponde la aplicación del sobreseimiento definitivo porque aún existe la posibilidad de incorporar nuevos elementos a la investigación (Centurión, 2020) tal como disponen los artículos del Código Procesal Penal Paraguayo (1998), transcriptos a seguir:

> *"Artículo 351. Otros Actos Conclusivos. El Ministerio Público podrá solicitar: 1) el sobreseimiento definitivo cuando estime que los elementos de prueba son manifiestamente insuficientes para fundar la acusación; y, 2) el sobreseimiento provisional cuando estime que existe la probabilidad de incorporar nuevos medios de convicción"*
>
> *"Artículo 362. Sobreseimiento Provisional. Si no corresponde el sobreseimiento definitivo y los elementos de convicción resultan insuficientes para realizar el juicio, se ordenará el sobreseimiento provisional, por auto fundado que mencione concretamente los elementos de convicción concretos que se espera incorporar. Se hará cesar toda medida cautelar impuesta al imputado. Si nuevos elementos de convicción permitan la continuación del procedimiento, el juez, a pedido de cualquiera de las partes, admitirá la prosecución de la investigación. En caso de delitos, si dentro del año de dictado el sobreseimiento provisional no se solicita la reapertura de la causa, el juez declarará de oficio, la extinción de la acción penal; este plazo se extenderá a tres años cuando se trate de crímenes".*

Para Binder (1999), el sobreseimiento provisional es una medida para suspender temporalmente un proceso, utilizada como *clausura provisoria* de la investigación y debería quedar limitado a aquellos casos que exista alguna posibilidad *real* y *concreta* que la investigación sea reanudada o aparezca un nuevo elemento de prueba, debiendo existir una esperanza seria que la incertidumbre podrá ser superada.

Este instituto busca salvar el estado de duda originado en los supuestos de insuficiencia probatoria; por lo que su aplicación resulta estrictamente aplicable, cuando a priori el sobreseimiento definitivo no sea viable (Centurión, 2022). Al observar la norma base, se puede notar que ella no dispone específicamente como debe ser el fundamento utilizado para solicitar el sobreseimiento provisional (a diferencia de lo que ocurre con la prórro-

ga extraordinaria), solamente se limita a puntualizar que no corresponde el sobreseimiento definitivo y que los elementos de convicción resultan insuficientes para realizar el juicio, así como indica que se debe mencionar concretamente los elementos de convicción que se desea incorporar (Bogarín, 2019), por lo que la dimensión de fundamentos que pueden ser utilizados para solicitarlo y otorgarlo no se encuentran limitados y abren las aristas para la vulneración de garantías procesales del imputado. Se puede considerar que quien determina, por regla general, la suficiencia y pertinencia de las diligencias a incorporarse no es otro que el propio fiscal (Delgado, 2023), pero para Macagno (2019) la decisión de aceptar o no el requerimiento fiscal corresponderá al Juez Penal decretar, quedándonos a la merced de la sana crítica del Juez para considerar cuales elementos de convicción que se espera incorporar sean *suficientes* o no (Ayala, 2024).

Con la aplicación de esta figura, se pone en juego lo establecido en el art. 5 del código procesal penal, sobre duda razonable, pues con este cierre temporal del procedimiento penal, se pretende inculpar a una persona, sobre la cual no se ha podido quebrantar el principio de inocencia, durante el plazo legal para la investigación fiscal (Ayala, 2024), según Binder (1999) la persona imputada no llega a saber con precisión cuál es su verdadera situación procesal o real. Por lo que es frecuentemente utilizada cuando existe la convicción de que el imputado es el culpable, pero no existen indicios que así lo prueben y se pretende utilizar el sobreseimiento provisional como un castigo indirecto (Bogarín, 2019).

Ahora bien, con relación al hecho punible de Violencia Familiar, del cual se trata esta investigación, es importante exponer que la tipificación de la violencia familiar en el derecho penal paraguayo ha experimentado una evolución normativa significativa en las últimas décadas, reflejando el cambio en la percepción social y jurídica respecto a la protección de la dignidad y la integridad de las personas en el ámbito doméstico.

En sus orígenes, el Código Penal Paraguayo, a través de la Ley N° 1160/97 del 16 de octubre de 1997, incorporó por primera vez la figura de la violencia familiar en su artículo 229, con un enfoque limitado y sanción leve. Pero actualmente, con la Ley N° 6934 del 08 de junio de 2022 se introdujo la redacción vigente, que responde a estándares internacionales de protección de derechos humanos y se alinea con políticas públicas de lucha contra la violencia de género y doméstica. En la actualidad, el artículo 229 establece: "El que, aprovechándose del ámbito familiar, ejerciera actos de violencia física o psicológica sobre: 1) quien sea o hubiese sido su cónyuge, concubino, pareja sentimental, o contra quien se hubiese negado a restablecer una relación de pareja; 2) sus parientes hasta el cuarto grado de con-

sanguinidad, segundo de afinidad o por adopción, será castigado con pena privativa de libertad de uno a seis años…" Asimismo, amplía el concepto de "ámbito familiar", extiende la protección a niños, adolescentes, adultos mayores y personas con discapacidad bajo tutela o convivencia, y prevé agravantes que pueden llevar la pena hasta ocho años cuando existan circunstancias específicas como la reincidencia, el uso de armas, o la comisión en presencia de menores (Rodríguez, 2022). Además, se entiende que la violencia propiamente dicha, debe ser aplicada en más de una ocasión al hacer referencia con la palabra "actos" que se encuentra en plural.

A nivel local, se puede indicar que fue el hecho punible más denunciado en el año 2024 en el periodo comprendido entre enero a octubre; pues de las 4715 causas ingresadas en la fiscalía regional de Pedro Juan Caballero, 790 fueron por el hecho punible de Violencia Familiar, lo que representa el 16,7% del total de causas ingresadas (Ministerio Público del Paraguay, 2024).

Uno de los principales obstáculos procesales que posee este tipo penal es la *retractación de la víctima*, entendida como el cambio o retiro de la declaración inicial realizada ante el sistema judicial. Investigaciones recientes han demostrado que esta práctica responde a múltiples factores: presiones externas del agresor o de su entorno, dependencia económica o emocional, miedo a represalias y desconfianza en el sistema de justicia (Ancachi, 2025).

La *teoría del ciclo de la violencia*, propuesta por Walker (1979), sostiene que las relaciones violentas se desarrollan en tres fases sucesivas: (a) acumulación de tensión, donde predominan los conflictos y amenazas veladas; (b) explosión violenta, caracterizada por el maltrato físico o psicológico; y (c) fase de calma o luna de miel, en la cual el agresor manifiesta arrepentimiento y realiza promesas de cambio. Esta última fase favorece que la víctima minimice los hechos, internalice la culpa y, en muchos casos, se retracte de sus denuncias.

Metodología

La presente investigación se desarrolló bajo un enfoque cualitativo, atendiendo a la naturaleza de los objetivos planteados. Este enfoque permitió comprender en profundidad cómo se aplica el sobreseimiento provisional en los Juzgados Penales de Garantías de la ciudad de Pedro Juan Caballero en los hechos punibles de violencia familiar, a partir del análisis de los fundamentos jurídicos y fácticos contenidos en las resoluciones judiciales y de las percepciones de los operadores jurídicos involucrados.

El estudio se enmarca en un diseño no experimental, dado que no se manipuló variable alguna ni se intervinieron los fenómenos estudiados, sino que se analizaron decisiones judiciales ya dictadas. Asimismo, posee un corte transversal, ya que se circunscribe al análisis de resoluciones emitidas durante un período determinado (enero a diciembre del año 2024), sin seguimiento longitudinal posterior.

Se trata de un estudio descriptivo analítico, orientado a identificar, clasificar y examinar los criterios utilizados en las resoluciones judiciales de los distintos juzgados presentes en la ciudad de Pedro Juan Caballero que disponen el sobreseimiento provisional en los casos de violencia familiar, y a contrastarlos con las valoraciones de jueces, fiscales, defensores públicos y abogados particulares.

Se seleccionaron solo resoluciones de casos de violencia familiar ya que estos son los hechos punibles más denunciados en los últimos años, representando el 16,7% del total de denuncias en el 2024 en Pedro Juan Caballero (Ministerio Público del Paraguay, 2024).

Para acceder a las resoluciones se utilizó la página del Poder Judicial en la sección *Resoluciones Judiciales*, al estar en dicha sección se buscó por año (2024) y en cada uno de los 3 juzgados de garantías ordinarios de Pedro Juan Caballero, divididos en 6 secretarías. Se colocaron las siguientes palabras claves: 1. Sobreseimiento Provisional, 2. Violencia Familiar, 3. Sobreseimiento; 4. Sobreseimiento Provisional – violencia familiar, dando como resultado las siguientes cantidades: 30 resoluciones judiciales que dictan el sobreseimiento provisional para los casos de violencia familiar. (se excluyeron las que dictaban la extinción de la acción penal luego de haber transcurrido los plazos establecidos después de decretado el sobreseimiento provisional y los que tuvieron cambio de calificación).

Así mismo, se realizaron 10 entrevistas semi estructuradas con dos jueces, cuatro agentes fiscales, dos defensores públicos del fuero penal y dos abogados litigantes particulares que trabajan en Pedro Juan Caballero de manera a identificar los fundamentos jurídicos y fácticos utilizados para otorgar el sobreseimiento provisional y la perspectiva que tienen los operadores de justicia sobre este fenómeno (Scribano & De Sena, 2015; Monje, 2011). Como criterio de selección se entrevistó a operadores de justicia que poseen casos relacionados a violencia familiar. Se realizó dos pruebas del instrumento con magistrados para su validación y ajuste. A todos los entrevistados se le garantizó el anonimato.

En cuanto a las técnicas e instrumentos de recolección de datos**,** fue realizado el análisis documental a través del análisis de las resoluciones judi-

ciales seleccionadas mediante una matriz de análisis diseñada para clasificar y sistematizar los fundamentos jurídicos y fácticos invocados y fueron realizadas entrevistas semiestructuradas, donde se aplicó una guía de preguntas para recabar las percepciones de los operadores jurídicos sobre la aplicación del sobreseimiento provisional, los criterios empleados y su congruencia con el marco legal vigente. Los datos fueron analizados mediante categorías analíticas.

Patrones de fundamentación y control judicial en las resoluciones de sobreseimiento provisional

En este apartado se presentan los hallazgos del análisis de las 30 resoluciones judiciales que se presentan en 5 categorías analíticas, siendo ellas: modelos preestablecidos, motivación aparente, carencia de fundamentos fácticos, actitud pasiva del juzgado, diligencias pendientes: entre lo verdaderamente necesario y lo genérico y duda generada por la retractación de la víctima.

Modelos preestablecidos

En cuanto al análisis de los fundamentos jurídicos de las resoluciones analizadas en la mayoría de ellas fueron utilizados modelos preestablecidos, esto se debe a que en su gran mayoría las resoluciones tenían el mismo formato y hasta las mismas argumentaciones, aunque era de juzgados distintos.

Otro punto importante para señalar es que en todas las resoluciones judiciales analizadas (30 en total) los jueces penales de garantías utilizan como base únicamente los Art. 351 inc. 2º y 362 del Código Penal Paraguayo para fundar su decisión, el primero de los artículos citados dispone que el Ministerio Público puede solicitar el sobreseimiento provisional cuando estime que existe la probabilidad de incorporar nuevos medios de convicción; a su vez, el art. 362 estipula una gama de actuación mayor al mencionar que debe ordenarse el sobreseimiento provisional cuando no corresponde el sobreseimiento definitivo y los elementos de convicción son insuficientes para elevar la causa a juicio, pero se deben mencionar específicamente los elementos que se pretende incorporar. Solamente en 1 resolución aparte de dichos artículos, se hizo referencia al art. 356 inc. 4º, que otorga al Juez 0la potestad de resolver si sobreseerá provisionalmente al imputado. Los mismos emplearon fundamentos jurídicos similares para sustentar el otorgamiento del sobreseimiento provisional. En la mayoría de los casos, la fundamentación jurídica se limitó a la transcripción literal

de dichas normas, sin desarrollar un razonamiento propio que vincule el texto legal con las particularidades del caso. Este patrón evidencia una carencia de motivación razonada, que reduce la función jurisdiccional a un acto de mera reproducción normativa. En ninguna de las 30 resoluciones se verificó una argumentación judicial autónoma que desarrolle con criterios propios del juez, la correspondencia entre hechos, derecho aplicable y diligencias concretas a incorporar.

De igual forma, el análisis revela que en los fundamentos jurídicos son similares, repitiendo expresiones como: "*Este Juzgado cree que se pueden arrimar nuevos elementos de convicción que permitan la continuación del proceso*", siguiendo con *"Se encuentran reunidos los requisitos establecidos por la Ley para la viabilidad del sobreseimiento provisional"*, **"***Caso de duda los jueces resolverán siempre lo que sea más favorable al imputado"* y *"Existen diligencias que el Ministerio Público desea incorporar"* y "*corresponde el sobreseimiento provisional al no darse los requisitos del sobreseimiento definitivo*" aparece prácticamente todas las resoluciones analizadas; estas expresiones repetitivas reflejan el uso de modelos preestablecidos en los 3 Juzgados de Garantías de Pedro Juan Caballero, lo que demuestra un uso estandarizado de planillas judiciales para fundamentar los autos de sobreseimiento provisional. Estos modelos muchas veces responden a la búsqueda de una gestión más eficiente de causas lo que no es necesariamente negativo, lo será cuando la búsqueda de dicho objetivo genera que la calidad de la motivación desplegada por los jueces tenga problemas como los ya descritos, en otros términos, y tal y como lo señalan la búsqueda por la eficiencia no puede terminar en sacrificar la eficacia del sistema (Velásquez & Correa, 2025).

Motivación aparente

Al utilizar frases como: "*los elementos de convicción resultan insuficientes para realizar el juicio*" que fue la mayormente repetida, no explicitan de manera concreta qué tipo de insuficiencia probatoria se presenta o frases como "*cualquier otra diligencia conducente al esclarecimiento del caso*", o fórmulas vagas como "*se espera la incorporación de nuevos elementos probatorios*", tampoco se detallan los elementos de convicción que se esperan incorporar posteriormente, apartándose del mandato que exige expresamente el artículo 362 del Código Procesal Penal sobre que se debe mencionar concretamente los elementos de convicción que se desea incorporar, contraponiéndose a lo que sostienen Bogarín (2019) y Tapia (2024) que el fundamento jurídico del sobreseimiento provisional debe construirse sobre una evaluación seria de la posibilidad de obtener nuevos elementos de convicción, y no sobre meras presunciones.

El alto grado de repetición de estas expresiones demuestra que la fundamentación judicial en los casos analizados se centra en la reproducción de cláusulas legales y principios generales, sin un desarrollo argumentativo vinculado a los elementos fácticos o probatorios de cada causa. En consecuencia, se configura una motivación aparente, en la que se cumple formalmente con el deber de fundamentar, pero sin expresar un razonamiento individualizado que permita comprender las razones concretas de la decisión.

Es importante destacar que en ninguna de las resoluciones verificadas fueron citados antecedentes doctrinarios o alguna jurisprudencia que ofrezca algún direccionamiento a la postura asumida por los Jueces encargados. A la vez, se avizoró que el único principio invocado por los jueces para fundar sus resoluciones fue el principio de inocencia y también se hace referencia al principio *in dubio pro reo,* según los mismos consagrado en el Art. 5 del Código Procesal Penal. Para Ayala (2024) se plantea el sobreseimiento provisional cuando no se puede quebrantar el principio de inocencia.

También se observó que los jueces se limitaron a reproducir los fundamentos del requerimiento fiscal sin añadir un examen propio, lo que denota una aceptación automática del criterio del Ministerio Público, donde se limitó a transcribir el requerimiento fiscal, tal como expone Basualdo (2020), no es extraño que juez dicte resolución sin examinar la pertinencia de tales elementos por lo que el juez transcribe el texto de aquel requerimiento fiscal.

Carencia de fundamentos fácticos

Del análisis de los fundamentos fácticos de las 30 resoluciones judiciales examinadas, se observó una deficiencia generalizada en la exposición de los fundamentos fácticos por parte de los jueces intervinientes. En la mayoría de los casos, los autos de sobreseimiento provisional carecen de una descripción detallada de los hechos, limitándose a reproducir los argumentos presentados por el Ministerio Público como ya había señalado Basualdo (2020) en sus investigaciones.

Solo en un número reducido de resoluciones se incluye un relato mínimo de las circunstancias del hecho o se hace referencia a la calificación de violencia familiar. Ni si quiera indica el nombre de las supuestas víctimas. Sin embargo, estas menciones no se acompañan de un análisis sobre los hechos considerados acreditados o no acreditados, ni de una correlación entre los elementos de convicción incorporados y pendientes y la decisión adoptada.

Esto evidencia una tendencia a resolver los pedidos fiscales sin valorar los aspectos fácticos del caso, ni se tuvo en consideración las circunstancias especiales de los imputados como por ejemplo su calidad de perteneciente a pueblos originarios o por ser de otra nacionalidad, sino simplemente se limitan a reproducir estructuras uniformes de redacción, lo que va en contra a lo que se exige que el juez de garantías actúe como órgano de control de legalidad y no como un mero ratificador de las decisiones del Ministerio Público (Basualdo, 2020; Ayala Sánchez, 2023).

El hecho de que en casi la totalidad de las resoluciones no desarrollen los fundamentos fácticos impide un control efectivo de la razonabilidad probatoria, lo cual resulta contrario a la finalidad del sobreseimiento provisional, que debe fundarse en una evaluación concreta de los elementos de convicción disponibles (Delgado, 2023; Centurión Ortiz, 2020; Llanes, 2002).

La falta de exposición fáctica en las resoluciones analizadas confirma la tendencia hacia una motivación de carácter rutinario y carente de contenido probatorio. Los jueces no explican qué hechos se consideran acreditados o inciertos, ni vinculan la ausencia de pruebas con los estándares de carga probatoria establecidos en el artículo 351 inciso 2° del Código Procesal Penal, convirtiendo al sobreseimiento provisional en un instrumento meramente formal, antes que en una decisión fundada en la reconstrucción de los hechos del caso.

Asimismo, Kronawetter (2018) y Llanes (2005) sostienen que el sobreseimiento provisional debe aplicarse únicamente cuando existe la posibilidad concreta de incorporar nuevas pruebas que permitan esclarecer los hechos. Sin embargo, de las resoluciones examinadas se desprende que en la mayoría de los casos las diligencias ordenadas carecen de especificidad y se enuncian de forma genérica, como *estudio socioambiental* o *cualquier otra diligencia conducente*, sin relación clara con los hechos investigados.

La reiteración de fórmulas vacías y la ausencia de análisis fáctico revelan un uso mecánico del sobreseimiento provisional, que se aparta del sentido garantista previsto por el legislador (Ayala Sánchez, 2023; Delgado, 2023; Basualdo, 2020), siendo loable destacar que en prácticamente todos los casos se notó que durante la audiencia preliminar el Ministerio Público se limitó a ratificar su requerimiento presentado con anterioridad y la defensa técnica allanarse a lo propuesto por el representante fiscal, sin que exista un verdadero debate respecto a los hechos o la autoría en los mismos.

Diligencias pendientes: entre lo verdaderamente necesario y lo genérico

En la mayoría de las resoluciones judiciales analizadas, el Ministerio Público solicitó el sobreseimiento provisional invocando la existencia de diligencias probatorias pendientes, aunque en algunos casos sin detallar de manera concreta cuáles serían dichas diligencias ni su pertinencia con relación al hecho investigado; en minoría se pudo observar que se presentó una acusación previa, que fueron rectificadas durante la audiencia preliminar, invocando los mismos fundamentos y sin fundamentar el repentino cambio de postura, circunstancia esta que llama la atención. El Ministerio Público debe presentar acusación y solicitar apertura a juicio cuando estime que la investigación proporciona fundamento serio para el enjuiciamiento público, tal y como señalan Binder (1999) y Maier (2002) los elementos de convicción deben dar certeza sobre lo ocurrido.

Como dicho anteriormente, el artículo 362 del Código Procesal Penal que rige nuestra materia, exige que la resolución que dispone el sobreseimiento provisional mencione concretamente los elementos de convicción que se espera incorporar. Sin embargo, en la mayoría de las resoluciones estudiadas esta exigencia se incumple, se pudo notar que fueron utilizadas fórmulas genéricas como "*se espera la incorporación de nuevos elementos probatorios*" o "*cualquier otra diligencia conducente al esclarecimiento del caso*", sin precisar detallar cuales serían esas diligencias ni explicar su vinculación con la hipótesis de imputación, evidenciando de esta manera un uso rutinario del argumento de *diligencias pendientes* sin respaldo probatorio verificable. Según Cabral (2019, 2026) y Villanueva (2008), las diligencias pendientes deben ser pertinentes, conducentes y concretas al esclarecimiento del hecho y deben estar justificadas en términos de utilidad procesal; de lo contrario, la aplicación del sobreseimiento provisional carece de fundamento material. Esta práctica, asumida también por los jueces de garantías sin mayor análisis, demuestra una falta de control sobre la relevancia y necesidad de las medidas complementarias que supuestamente justificarían la suspensión del proceso.

Solamente en una resolución se pudo observar que el Juez tuvo en cuenta que el único elemento de cargo en contra de las procesadas y que las vincularía al hecho es el informe policial y en cuatro hacen referencia que en el diagnóstico médico consta que las víctimas no fueron atendidas en el Hospital Regional local; sin embargo, no menciona si fueron atendidas en otro nosocomio o si han sido víctimas de violencia física o no.

En cuanto a las diligencias que se esperan incorporar en la investigación que motivaron la decisión adoptada, se puede mencionar que la mayormente invocada fue la falta de estudio psicológico/victimológico a las víctimas de violencia familiar, diligencia esta que sí se considera importante en el caso en que haya sido denunciada una violencia psicológica; sin embargo, ante la falta de relato fáctico, fue casi imposible individualizar ante qué tipo de violencia nos encontramos. Ahora bien, en la gran mayoría, fue invocado como diligencia pendiente la declaración testimonial de los agentes policiales, aunque se guarda reservas en cuanto a la importancia indispensable de esta diligencia, siendo que ella puede ser producida en un posterior Juicio Oral y Público como plantea Delgado (2023) y Llanes (2016).

Como otras diligencias propuestas se pueden mencionar que se limitaban a simples pedidos de informes, declaraciones testimoniales o pericias que ya habían sido solicitadas con anterioridad, sin embargo en dicha situación podría haberse planteado una prórroga extraordinaria por ejemplo, como plantea Basualdo (2020) la falta de control sobre las diligencias pendientes puede generar un efecto contrario al principio de celeridad procesal, transformando el sobreseimiento provisional en un instrumento de dilación que prolonga innecesariamente la situación de incertidumbre de las partes.

Bogarín (2019) y Centurión (2020) destacan que el sobreseimiento provisional debe reservarse únicamente para aquellos casos en que el déficit probatorio sea superable mediante diligencias identificadas y realizables. Sin embargo, el patrón observado en los expedientes de Pedro Juan Caballero muestra una aceptación automática de las solicitudes fiscales, sin exigencia de justificación sobre la naturaleza o pertinencia de las pruebas faltantes.

Control judicial débil

En relación con la decisión adoptada, se constató que en la totalidad de las resoluciones estudiadas los jueces de garantías resolvieron hacer lugar al sobreseimiento provisional solicitado por el Ministerio Público. En ningún caso se registró una resolución que denegara la petición fiscal. Este dato refleja una tendencia uniforme de aceptación automática de los requerimientos fiscales, sin que se adviertan decisiones que cuestionen la procedencia o razonabilidad de la solicitud y evidencia una falta de control judicial efectivo sobre los actos conclusivos del Ministerio Público. Predomina la reproducción literal o parafraseada del requerimiento fiscal y del texto legal, con ausencia de análisis individualizado, solamente quedando

a deriva de la sana crítica del juez (Ayala, 2024) quien muchas veces se limitan a transcribir el requerimiento fiscal como apunta Basualdo (2020).

El sobreseimiento provisional fue propuesto por la defensa técnica, quienes han indicado cuales diligencias a su criterio se encontraban pendientes, planteamiento a los cuales los representantes fiscales no se opusieron y en una resolución se resolvió la extinción de la acción penal y consecuente sobreseimiento definitivo, pese a que en un primer momento el Agente Fiscal planteó el sobreseimiento provisional de imputado.

Un dato relevante es que, solamente 2 causas de las analizadas fueron remitidas a la Fiscalía Adjunta haciendo uso de las facultades conferidas a los jueces penales de garantías por el Art. 358 – Falta de acusación, quienes han ratificado el requerimiento fiscal presentado con anterioridad. Sin embargo, se constató que en ninguno de estos casos los jueces realizaron un control sustancial sobre la motivación del dictamen fiscal, limitándose a invocar que existen diligencias pendientes de realización, sin reproducir el fundamento plasmado en los requerimientos del superior jerárquico. Este patrón evidencia un rol pasivo del órgano jurisdiccional, que en la práctica valida sin análisis propio las conclusiones emitidas por la instancia jerárquica del Ministerio Público. Se puede decir que los jueces adoptan una actitud meramente homologatoria, reproduciendo el texto del requerimiento fiscal casi de manera literal. De acuerdo con Ayala (2023), los jueces no simplemente deben refrendar los actos del Ministerio Público.

En la gran mayoría de las resoluciones el juez se limitó a expresar fórmulas genéricas como "*no correspondiendo el sobreseimiento definitivo y siendo insuficientes los elementos de convicción para sustentar la acusación, se hace lugar al sobreseimiento provisional*", sin desarrollar un análisis individualizado sobre los hechos o el grado de participación de los imputados en él, ni sopesan o explican porque consideran insuficientes los elementos arrimados hasta ese momento. La motivación se limita, por regla, a fórmulas generales del art. 362 CPP como "*los elementos de convicción resultan insuficientes para realizar el juicio*", sin identificar qué evidencia falta ni por qué lo existente es insuficiente. Esta falta de motivación razonada coincide con las críticas formuladas por Basualdo (2020), quien advierte que la aplicación automática del sobreseimiento provisional puede transformarse en un mecanismo de dilación procesal contrario al principio del plazo razonable.

Binder (1999) y Sarmiento (2013) advierten que el uso indiscriminado del sobreseimiento provisional puede colocar al imputado en un limbo procesal y este tipo de decisiones, adoptadas sin control judicial efectivo, generan una doble afectación: vulneran el derecho del imputado a obtener una

resolución definitiva y prolongan la indefinición de las víctimas de violencia familiar, quienes quedan sin una respuesta procesal concreta.

Duda generada por la retractación de la víctima

Asimismo, se evidencia que la retractación de la víctima ha sido empleada como justificación recurrente para el sobreseimiento provisional, sin que se realice un abordaje contextual que considere las dinámicas propias del ciclo de violencia expuesto por Leonor Walker (1979). Como explican Ancachi (2025) y Risso (2024), la retractación en estos casos responde a factores de presión emocional, dependencia económica y miedo y no necesariamente a la falsedad del relato inicial. La falta de análisis en torno a estos factores contribuye a la impunidad estructural y debilita la protección judicial efectiva de las víctimas.

Además, se puede notar un uso generalizado del sobreseimiento provisional como mecanismo de cierre procesal. Este panorama refleja una práctica judicial que, en lugar de fortalecer las garantías procesales, tiende a consolidar la inercia institucional y la falta de respuesta efectiva ante los casos de violencia familiar.

Factores que inciden en la aplicación del sobreseimiento provisional en hechos punibles de violencia familiar según los operadores de justicia

En el presente apartado se exponen los hallazgos del análisis de las diez entrevistas realizadas a dos jueces penales de garantías, cuatro agentes fiscales, dos defensores públicos y dos abogados particulares, en las cuales se indagaron los factores que inciden en la solicitud y concesión del sobreseimiento provisional en causas de violencia familiar, así como las percepciones que poseen respecto a la utilización práctica de este instituto procesal.

Los resultados se organizaron en categorías analíticas que permiten identificar patrones comunes y divergencias según el rol institucional desempeñado por los entrevistados. Dichas categorías refieren, a la centralidad de la declaración de la víctima como elemento probatorio, la incidencia de la retractación en la dinámica del proceso, la valoración de las diligencias pendientes como fundamento del sobreseimiento provisional y las percepciones sobre la utilización reiterada de esta salida procesal en la práctica judicial.

Pertinencia de las diligencias pendientes invocadas para sustentar el sobreseimiento provisional

De las entrevistas realizadas se desprende que la pertinencia de los elementos de convicción pendientes invocadas para fundar el sobreseimiento provisional constituyen un aspecto central en la valoración que realizan los operadores de justicia, particularmente en lo referido a su capacidad real de aportar elementos nuevos al proceso, su transcendencia y a su eventual reproducción únicamente en una etapa de juicio oral.

Desde la perspectiva jurisdiccional, uno de los jueces entrevistados señaló que las diligencias invocadas por el Ministerio Público no siempre presentan una entidad autónoma suficiente, destacando que "*muchas veces se puede contrastar con otros elementos probatorios. Determinados informes, como (el diagnóstico médico o psicológico) pueden ser producidos o suplidos por otros medios ya existentes en la carpeta fiscal*" (Juez N.º 1). Esta apreciación pone de relieve una mirada crítica sobre la reiteración de diligencias que no necesariamente aportan información novedosa para el esclarecimiento del hecho punible investigado, tal como menciona Martínez (2015). En la misma línea, el Juez N.º 2 sostuvo que las diligencias invocadas como fundamento del sobreseimiento provisional deben ser verdaderamente conducentes, señalando que estas "*deben estar orientadas, a demostrar la existencia del hecho punible y luego la participación del procesado y sin ellas, el Ministerio Público se encuentra carente de sostener un acto conclusivo diferente a lo planteado*" (Juez N.º 2), concordando con Binder (1999), que indica que este instituto debería quedar limitado a aquellos casos que exista alguna posibilidad real y concreta que la investigación sea reanudada o aparezca un nuevo elemento de prueba, siendo requisito esencial la *posibilidad real* de incorporación de estos elementos probatorios

Desde el Ministerio Público, los fiscales entrevistados coincidieron en que las diligencias consideradas indispensables se vinculan, principalmente, con la producción de pruebas técnicas y testimoniales que permitan reforzar la hipótesis fáctica inicial. Estuvieron de acuerdo al manifestar que "*cada caso tiene sus particularidades" (*Fiscal Nº 3). Un Representante Fiscal lo que tiene en cuenta para considerar un elemento como indispensable es "*que sirva para superar el estado de duda y completar la tipicidad del hecho punible investigado*" (Fiscal Nº 4), es lo mismo que dice Centurión (2022) para quien el provisional busca salvar el estado de duda originado en los casos de insuficiencia probatoria.

En este sentido, el Fiscal N.º 2 señaló que "*otras diligencias, como* las *declaraciones de vecinos, familiares o agentes policiales intervinientes pueden ser tomadas*

durante un juicio oral", al igual que el Fiscal Nº 4 que manifestó que "*esas diligencias no son determinantes, sirven como guía para entender lo que verdaderamente ocurrió*" lo que refuerza la idea de que, si bien estas diligencias pueden ampliar el panorama, no otorgan convicción suficientes por sí mismos, pero evidencia una concepción del sobreseimiento provisional como una instancia que permite preservar la posibilidad de producción probatoria ulterior, sin clausurar definitivamente la investigación, lo que para Llanes (2002) es un criterio equivocado, pues los Juicio Orales deben ser preparados con responsabilidad, lo que demuestra la tesis planteada por Delgado (2023) que alega quien determina, por regla general, su *suficiencia* no es otro que el propio fiscal.

Desde la defensa, las respuestas revelan una evaluación más variable respecto a la importancia de las diligencias pendientes. Un abogado en el ejercicio de la profesión entrevistado manifestó que "*Para mí que están bien las diligencias invocadas, pero depende del caso*" (Abogado Nº 1), lo que puede notar que esto concuerda con lo manifestado por los Agente Fiscales, quienes señalaron que cada caso tiene sus particularidades, lo mismo que manifestado por el Defensor Nº 2 quien alegó que "*se pueden dar variantes. En algunos casos sí las diligencias invocadas son importantes, pero en otros casos se pueden pedir otras más conducentes aun*", debiéndose determinar porque sería un elemento probatorio de cargo o mejor dicho portador de la convicción exigida para enjuiciar al imputado (Villanueva, 2008).

En conjunto, los hallazgos permiten advertir que, si bien existe coincidencia entre los operadores en cuanto a la necesidad de invocar diligencias pendientes como sustento del sobreseimiento provisional, persisten divergencias relevantes respecto a su alcance y eficacia real. Mientras que el Ministerio Público tiende a concebir dichas diligencias como indispensables para completar la investigación y eventualmente sostener una acusación, la judicatura y la defensa demuestran la necesidad de evaluar su pertinencia concreta y cuestionan su carácter verdaderamente novedoso y su aptitud para modificar el estado probatorio del proceso, evitando que el sobreseimiento provisional se funde en diligencias meramente reiterativas o genéricas.

Conveniencia práctica para los operadores de justicia

Del análisis de las entrevistas se desprende que la percepción acerca de una eventual sobreutilización del sobreseimiento provisional constituye un eje relevante estudiado, especialmente en lo referido a su conveniencia práctica dentro del funcionamiento cotidiano del sistema penal. En este sentido, las respuestas evidencian una tensión entre la función garantista del insti-

tuto y su utilización como una salida procesal funcional a determinadas dinámicas institucionales.

Desde la judicatura, uno de los jueces entrevistados manifestó que sí considera que se sobreutiliza el sobreseimiento provisional, señalando que "*muchas veces el Ministerio Público acusa y después, durante la audiencia preliminar, se retracta y solicita el sobreseimiento provisional*", agregando que el órgano fiscal "*no quiere pedir directamente muchas veces*", cuando, en su criterio, debería requerirlo desde un inicio para que la cuestión sea resuelta oportunamente (Juez N.º 1). Esta apreciación pone de relieve una crítica a la utilización tardía del instituto, vinculada más a estrategias procesales que a una evaluación inicial adecuada del caso. Ya el otro Juez entrevistado manifestó que "*Algunos fiscales sí utilizan en demasía este instituto porque al mirar la carpeta fiscal no realizó ninguna diligencia de las que mencionó y considero que para que este instituto sea viable tuvo que mínimamente haber impulsado la investigación, muchas veces es más fácil para ellos*".

Desde la defensa, esta percepción de sobreutilización aparece asociada, en varios casos, a la idea de conveniencia institucional. Un defensor sostuvo que el sobreseimiento provisional "*conviene solo a la Fiscalía, cuando no realizó en tiempo las diligencias fundamentales o porque su víctima se retracta*", calificándolo como "*la salida más fácil que tiene el Ministerio Público para justificar su inoperancia, para salvar la causa*" (Defensor N.º 1), siguió diciendo "*en la mayoría de los casos la causa muere con esto porque no se reabre*", igualmente un abogado independiente manifestó que "*el Ministerio Público no reúne todos los elementos que debería y llega a la fecha del acto conclusivo y no tienen los elementos por lo que es más fácil para ellos pedir un provisional y dejar la causa colgada*" (Abogado N.º 2). Esta afirmación refuerza la percepción de que el instituto es empleado, en ciertos casos, como una respuesta automática frente a la falta de impulso investigativo y que, sí se utiliza como un medio de clausura definitiva de la causa, diferente de lo que plantea Villanueva (2014), quien dice que no puede ser considerado como una forma de terminación del proceso porque solamente con una resolución que declare la extinción de la acción puede darse.

Sin embargo, al ser cuestionados sobre los motivos que lo llevan a solicitar un sobreseimiento provisional y no otra estrategia u acto conclusivo distinto, manifestaron que: "*cada caso tiene una mejor salida. Se trata del resultado de la investigación realizada en la etapa preparatoria y conforme los elementos que de ella surjan*" (Fiscal Nº 3) y para el Fiscal Nº 4 "*hay que tener en cuenta los efectos producidos por cada instituto*" y aclaró que "*bajo ningún punto de vista se debe utilizar el provisional para suplir las deficiencias investigativas de la etapa preparatoria, lo que veo suele ser el error que se comete con más frecuencia*", que es lo

mismo que expone Llanes (2000) que indica que no debe ser interpretado como una extensión del plazo de la etapa preparatoria.

Algunos Fiscales dijeron que difícilmente optan por la prórroga extraordinaria porque "*para ella deben darse los requisitos taxativamente establecidos en la norma, lo cual restringe de cierta forma la actividad investigativa y cuando hay diligencias que no están contempladas en estas causales, la única alternativa es el provisional*" (Fiscal Nº 4), para Ayala (2024) si se utiliza este instituto no rompería el derecho del imputado de terminar su causa dentro de un plazo razonable.

Estos hallazgos dan cuenta de que la percepción de sobreutilización del sobreseimiento provisional se construye a partir de experiencias concretas de jueces, defensores y abogados quienes asocian su uso reiterado tanto a deficiencias en la actividad investigativa como a criterios de conveniencia práctica dentro del sistema penal, principalmente para los representantes fiscales.

Percepciones sobre la utilización adecuada del sobreseimiento provisional

Del análisis de las entrevistas surge que los operadores de justicia poseen percepciones divergentes respecto a la utilización correcta o no del sobreseimiento provisional en causas de violencia familiar, así como sobre la eventual necesidad de introducir modificaciones normativas o ajustes en su aplicación. Estas diferencias se manifiestan principalmente según el rol institucional desempeñado por cada entrevistado.

Desde la judicatura, el Juez N.º 2 reconoció que *"soy del criterio que debe ser utilizado cuando realmente el MP no pudo obtener los elementos probatorios deseados por causas ajenas a su voluntad y no por inacción del órgano investigativo",* volviendo a tocar en la tecla que esta figura procesal responde al reconocimiento de una situación objetiva de insuficiencia probatoria respecto de las características delictivas del suceso investigado como plantea Centurión (2012) y que debe ser solicitado únicamente cuando mismo haciendo todos sus esfuerzos, no se logró el fin estimado al inicio de la investigación.

Desde el Ministerio Público, los fiscales entrevistados coincidieron en describir el uso del sobreseimiento provisional como una herramienta de carácter excepcional, orientada a mantener abierta la investigación ante la posibilidad de incorporar nuevos elementos probatorios. Un fiscal sostuvo que "*en mi caso se solicita de manera excepcional. Te da la posibilidad de introducir elementos que no se pudieron obtener anteriormente" y que permite seguir la caus*a" (Fiscal N.º 1).

Otros dos Agentes Fiscales aportaron visiones diferentes acerca de cómo ven que se utiliza el sobreseimiento, quienes manifestaron que "*Antiguamente, el provisional se utilizaba para remediar las negligencias investigativas como la falta de indagatoria, pero actualmente esa situación se ha superado positivamente, solicitándose cuando realmente es imposible elevar a Juicio Oral de la forma que está la causa*" (Fiscal Nº 3), por otro el Fiscal Nº 4 dijo "*Se utiliza mal, ya que tiende a desvirtuarse el sentido por el cual se plasmó este instituto en la normativa procesal*".

Por otro lado, los representantes de la defensa tienden a tener percepciones más críticas respecto a la frecuencia con que se utiliza el instituto. Un defensor afirmó que "*muchas veces es más utilizado por el Ministerio Público para justificar la negligencia en la investigación"* (Defensor N.º 1) y un abogado particular dijo "*Creo que se utiliza mal porque en muchos casos graves que se debería acusar no se acusa porque causas irrelevantes o por falta de indagatoria y las diligencias deberían ser más relevantes para pedir un provisional pero como es más fácil, los jueces se inclinan también a hacer lugar al pedido y en la mayoría de las veces dicen lo mismo invocado por el Ministerio Público*" lo que concuerda con lo dicho por Basualdo (2020) quien sostiene que muchas veces los elementos se representan como concretos, no serían relevantes. Además, la percepción de este último comprueba con los dichos del Juez Nº 2 "*muchas veces damos el provisional, así como solicitó el Ministerio Público porque no queremos indisponernos con ellos*", lo que evidencia un cierto corporativismo institucional y como dice Basualdo (2020) el juzgado se limita a transcribir lo solicitado por el fiscal.

Centralidad de la declaración de la víctima y dificultades probatorias

Los entrevistados coincidieron en señalar que la declaración de la víctima constituye el principal elemento probatorio en las causas de violencia familiar, circunstancia que condiciona de manera directa la viabilidad de una acusación y, en consecuencia, la solicitud o concesión del sobreseimiento provisional. Desde la perspectiva de los agentes fiscales, la incomparecencia de la víctima a prestar declaración o su falta de colaboración durante la etapa preparatoria genera escenarios de insuficiencia probatoria que dificultan el sostenimiento de un acto conclusivo distinto al provisional. En este sentido, un agente fiscal manifestó que "*en varios casos requiero el sobreseimiento provisional solamente por la circunstancia de que la víctima no comparece a declarar*" (Fiscal N.º1).

Si bien los Agentes Fiscales mencionaron eso, dentro del análisis de las resoluciones de esta investigación en una gran minoría de casos se solicitó

el sobreseimiento provisional por este motivo, pero iban acompañadas de otras diligencias investigativas faltantes, no como única.

No obstante, todos los entrevistados coincidieron en que la declaración de la víctima no es determinante para la concesión del sobreseimiento provisional pero sí reviste de vital importancia. El Juez Nº 2 que dijo *"La declaración de la víctima es un medio probatorio pero no es el único pudiendo ser demostrado de nuevo la existencia del hecho y la participación del procesado por otros medios. Concluyo que la retractación de la víctima por sí sola es insuficiente para sustentar el pedido de provisional, siempre y cuando existan otros elementos probatorios que puedan demostrar lo contario", dicha* exposición demuestra la necesidad de contrastar la retractación de la víctima con otros elementos de convicción presentes en la investigación.

Igualmente, los representantes del órgano investigador mantuvieron la postura que la declaración de la víctima no es determinante para solicitar el acto conclusivo estudiado. El Fiscal Nº 1 dijo "*No, no es determinante porque justamente se encuentra el ciclo de la violencia en el cual se debe tener en cuenta no solo la retractación de la víctima sino también otros elementos probatorios como el estudio psicológico*". El Fiscal Nº 4 dijo que "*Para solicitar el provisional hace falta corroboras otros extremos, como por ejemplo: en los casos de violencia es sabido que el ciclo de la violencia incluye la retractación de la víctima, por tanto, no puede ser un factor determinante para solicitar este instituto*". Estas alegaciones demuestran que los representantes de la sociedad tienen muy presente la teoría del ciclo de la violencia retractado por Walker (1979) quien considera que la retractación de la víctima hace parte de un proceso cíclico y coercitivo.

A su vez, los representantes de la defensa, tanto público como privados, tampoco consideran a la retractación de la víctima el factor determinante para el sobreseimiento provisional, el Defensor Nº 1 dijo "*es un factor importante pero no determinantes porque puede existir otros elementos de prueba que prueba que demuestran que el hecho punible sí existió y además el hecho de violencia familiar es de acción penal pública y debe ser perseguida de oficio por el Ministerio Público. Muchas veces, las víctimas vienen y lloran pidiendo para que le saquemos a su pareja de la cárcel, que quieren retirar la denuncia, pero nosotros no podemos hacer nada*", así también dijo el abogado Nº 2 *"No porque en la mayoría de las veces la víctima se va por presión a retractarse y hay otros elementos relevantes para acusar".*

También es importante señalar que varios de los entrevistados hicieron hincapié a que la falta de colaboración de la víctima durante la etapa preparatoria obedece, en muchos casos, a factores ajenos a la investigación

propiamente dicha, tales como la dependencia económica del imputado o la dinámica relacional propia de los hechos de violencia familiar.

Un representante fiscal expuso una situación cotidiana *"muchas víctimas vienen a retractarse por la presión de los familiares, del abogado de la defensa, pero el principal factor es lo económico. No da para elevar una causa a juicio oral si la propia víctima manifiesta ante el juzgado que el hecho no ocurrió. Algunas víctimas manifiestan que es mentira que "la policía nomás escribió todo es y que firmó sin leer" o "que los vecinos fueron los que hicieron la denuncia", situaciones estas que dificultan el trabajo del MP y deben ser tenidas en cuenta por la sociedad*" (Fiscal Nº 2)

Dos representantes de la defensa también expusieron esa misma línea de argumentos: "*existen muchos factores que influyen como ser lo económico, sentimental, la presión familiar. Por mi experiencia no es fiable la retractación de la víctima*" (Defensor Nº 2) y "*porque muchas veces en la violencia familiar va por muchos otros factores por lo que la persona se puede retractar por ejemplo por el sentimiento. Realmente es un hecho punible muy complicado*" (Abogado Nº 1).

Estas últimas situaciones expuestas confirman la teoría de Ancachi (2025) que plantea que la retractación de la víctima se puede deber a factores externos como dependencia económica, emocional, amenazas, presiones, etc, por lo que esa retractación no debe ser asumida directamente como un debilitamiento del caso penal como explica Risso (2024)

Reflexiones finales

Las resoluciones de sobreseimiento provisional examinadas en esta investigación carecen, en términos generales, de una fundamentación suficiente, tanto en el plano fáctico como en el jurídico, lo que desnaturaliza el carácter excepcional de este instituto y que los operadores de justicia consultados no advierten dificultades significativas en la utilización del mismo.

En efecto, los hallazgos evidencian que la mayoría de las resoluciones analizadas se apoyan en modelos preestablecidos, con una reiteración casi mecánica de fórmulas legales y expresiones genéricas. Sin desarrollar un razonamiento individualizado que vincule los hechos del caso, los elementos de convicción existentes y las diligencias que supuestamente permitirían superar el estado de duda. En el plano fáctico, se constató una ausencia casi total de la determinación de los hechos utilizados para fundar la decisión adoptada. El uso estandarizado y recurrente del sobreseimiento provisional observado permite afirmar que este instituto está siendo empleado, en la práctica, como una salida procesal ordinaria, de uso mecánico y no como una medida excepcional.

Uno de los aspectos más relevantes de los hallazgos refiere a la falta de fundamentación sobre la pertinencia y utilidad de las diligencias que se pretenden incorporar; las resoluciones se limitan a enumerarlas de forma genérica, sin explicar de qué modo dichas diligencias resultarían idóneas para revertir la insuficiencia probatoria advertida. Tampoco se desarrolla de qué manera esa insuficiencia probatoria genera un estado de duda superable, presupuesto indispensable para la procedencia del sobreseimiento provisional conforme a los artículos 351 inciso 2° y 362 del Código Procesal Penal. Asimismo, se observó una actitud pasiva del juzgador, quien en la mayoría de los casos se limitó a reproducir el requerimiento fiscal sin ejercer un control autónomo sobre la razonabilidad de la solicitud.

En cuanto a la retractación de la víctima, si bien aparece reiteradamente como elemento generador de duda utilizado para justificar el requerimiento del sobreseimiento provisional, se pudo observar que tampoco se realiza un análisis contextualizado de este fenómeno ni lo vinculan con la teoría del ciclo de la violencia.

El contraste entre estos hallazgos y las entrevistas realizadas revela una disonancia significativa: mientras los operadores de justicia sostienen que el sobreseimiento provisional es utilizado de manera adecuada, excepcional y conforme a la ley, considerando que es una herramienta procesal totalmente válida; el análisis documental demuestra una práctica judicial rutinaria, poco rigurosa y escasamente fundamentada.

Referencias

Ancachi Limachi, W. A. (2025). *Retractación de la víctima y su impacto en las investigaciones fiscales en la Primera fiscalía provincial Penal Corporativa de Puno*. Puno: Universidad Privada San Carlos. Recuperado de: https://repositorio.upsc.edu.pe/handle/20.500.14891/1603

Ayala Sánchez, A. R. (2024). El instituto del sobreseimiento provisional en la norma penal paraguaya y su relación con el plazo razonable en casos del Juzgado Penal de Garantías del Primer Turno de la Circunscripción Judicial de Ñeembucú - Paraguay en el periodo 2020 - 2021. *Revista Internacional de Investigación en Gobernabilidad*, 3(1), pp. 80-96. Recuperado de: https://revistas.posgradocolumbia.edu.py/index.php/riig/article/view/42

Basualdo, A.A. (2020). *Sobreseimiento provisional en el sistema penal paraguayo.* Asunción: Universidad del Sol.

Binder, A.M. (1999). *Introducción al derecho procesal penal, actualizada y ampliad*a. 2º Edición. Buenos Aires: Ad hoc.

Bogarín González, J.E. (2019). *Manual de Derecho Procesal Penal.* 2da. Edición. Asunción: Ed. La Ley.

Centurión Ortiz, R.F. (2012) *Diccionario de Derecho Procesal*. Asunción: Ed. La Ley.

Centurión Ortiz, R. F. (2022). *Proceso Penal Comentado*. Asunción: Ed. Intercontinental.

Delgado Alata, D. G. (2023). Certeza fiscal, sobreseimiento y estándar de convicción para formular acusación en el ordenamiento procesal penal peruano. *Revista de Derecho. Universidad de Concepción*, 253, pp. 261–271. Recuperado de: https://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718-591X2023000100261&script=sci_arttext

Kronaweter Zarza, A. E. (2018) *Manual de Derecho Procesal Penal.* Asunción: Ed. Lexijuris.

Llanes Ocampos, M.C. (2002;2005). *Lineamientos sobre el código procesal penal*. 3º Edición. Asunción.

López Cabral, M. A. (2016) *Las pruebas en el proceso penal.* Asunción: Ed. Intercontinental.

López Cabaral, M. A. (2019). *Código Procesal Penal: Concordado, comentado, comparado, modificado y ampliado*. 5º edición. Asunción: Ed. Intercontinental.

Macagno, M. (2019). Notas acerca de algunas causales de sobreseimiento. *Revista Intercambios* 18. Recuperado de: https://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/95795/Documento_completo.pdf-PDFA.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Martínez, B.D.A. (2015). *Ministerio Público: órgano extrapoder*. Asunción: Ed. Arandura.

Maier, J.B. (2002) *Derecho Procesal Penal I. Fundamentos*. 2º Edición. 2º reimpresión. Buenos Aires: Editores Del Puerto.

Ministerio Público (2024). *Informe de Gestión*. Asunción: Publicación propia del Ministerio Público.

Monje, C. (2011). *Metodología de la investigación cuantitativa y cualitativa*. Neiva: Universidad Surcolombiana

Risso Córdoba, M. V. (2024). Valoración probatoria de la retractación de la víctima de violencia de género en el proceso penal. *Revista Argumentos* (19), pp. 65-79. Recuperado de: http://revistaargumentos.justiciacordoba.gob.ar/

Rodríguez Jara, M. I. (2022). El proceso de violencia contra la mujer: marco regulatorio e instancia para el inicio de la acción. *Revista UNIDA Científica*, 6(1), pp. 18-25. Recuperado de https://revistacientifica.unida.edu.py/publicaciones/index.php/cientifica/article/view/79

Sarmiento Dávila, O. R. (2013). *Sobre el abuso del derecho subjetivo y la reparación a las víctimas del sobreseimiento provisional*. Cuenca: Universidad del Azuay. Recuperado de: https://dspace.uazuay.edu.ec/handle/datos/2567

Scribano, A., & De Sena, A. (2015). La entrevista: una mirada sobre la escucha desde dos experiencias. En A. d. Sena, *Caminos cualitativos: Aportes para la investigación en Ciencias Sociales* (pp. 19-40). Buenos Aires: CICCUS.

Soto Tapia, V. A. (2024). *Criterios jurídicos para la fundamentación del sobreseimiento por insuficiencia probatoria en casos de usurpación: Un análisis del Sexto Juzgado de Investigación Preparatoria de Cajamarca, 2020-2024*. Cajamarca: Universi-

dad Nacional de Cajamarca. Recuperado de: https://repositorio.upn.edu.pe/item/2a354c6f-159c-4219-9ee7-b7d33d087dcc

Velásquez, J., & Correa, C. (2025). Motivación y uso de la prisión preventiva en Chile. *Política Criminal*, 20(40), pp.485-519. Recuperado en https://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718-33992025000200485&script=sci_arttext&tlng=pt

Villanueva López, C.A. (2014) *Derecho Procesal Penal Paraguaya. Algunas cuestiones prácticas.*. Asunción: Editora Lexijuris.

Villanueva López, C. A. (2008). Respecto al sobreseimiento provisional en el Derecho procesal penal paraguayo a la luz de la práctica judicial. *Derecho Penal en línea*. Disponible en: https://derechopenalonline.com/respecto-al-sobreseimiento-provisional-en-el-derecho-procesal-penal-paraguayo-a-la-luz-de-la-practica-judicial/

Walker, L. (1979). *El Síndrome de la Mujer Maltratada*. The Battered Woman Syndrome. New York: Harper and Row. Disponible en: https://heinonline.org/HOL/loginhol?redirect_url=https%3A%2F%2Fheinonline.org%2FHOL%2Fmojo%3F%252Fmojo%3D%26auth_token%3D9RoQy2

Blas Antonio Duarte Lugo
Centro de Estudios Rurales Interdisciplinarios - CERI
ORCID: https://orcid.org/0009-0001-0421-0289

Alcantarillado sanitario en Paraguay: caracterización del sistema y estado del arte de la literatura (2000–2025)

Recibido: 19 febrero 2026 Aceptado: 15 mayo 2026

Resumen: El alcantarillado sanitario constituye el componente más rezagado del sector agua y saneamiento en Paraguay, con una cobertura que no supera el 16,4% de la población nacional. El presente artículo se propone como un ejercicio de aproximación al estado del arte del alcantarillado sanitario en Paraguay, mediante la revisión sistemática de la literatura publicada entre 2000 y 2025, integrando una caracterización del sistema con un análisis de los enfoques predominantes en la literatura disponible. A partir de una revisión documental de diversas fuentes, se observa que el conocimiento sectorial ha sido producido predominantemente por informes técnicos institucionales y normativa sectorial, mientras que la literatura académica disponible es más limitada. El análisis identifica tres enfoques predominantes: técnico-infraestructural, normativo-institucional y socio-comunitario, y evidencia una tensión conceptual persistente entre definiciones normativas e indicadores estadísticos sobre qué constituye "cobertura de alcantarillado". Asimismo, se identifican vacíos analíticos importantes en torno a la sostenibilidad operativa de Juntas de Saneamiento que operan alcantarillado, los factores que explican bajas tasas de conexión domiciliaria y la evaluación de impacto de los sistemas condominiales. Se concluye que el rezago del sector no puede comprenderse exclusivamente como déficit técnico o financiero, sino también como resultado de factores regulatorios, organizacionales y de gobernanza que, dada la escasez de investigación académica, requieren mayor problematización.

Palabras clave: Alcantarillado sanitario, saneamiento, Juntas de Saneamiento, gestión comunitaria, estado del arte.

Abstract: Sanitary sewage systems constitute the most lagging component of the water and sanitation sector in Paraguay, with coverage not exceeding 16.4% of the national

Blas Antonio Duarte Lugo
Graduado de la carrera de Ciencias de la Comunicación en la Facultad de Filosofía de la Universidad Nacional de Asunción, sede central. Socio investigador del Centro de Estudios Rurales Interdisciplinarios – CERI.

© Blas Antonio Duarte Lugo. Publicado en Revista Novapolis. Nº 27, Junio 2026, pp. 103-130. Asunción: Arandurã Editorial. ISSN 2307-8693 (en línea) y 2077-5172.

population. This article presents an approach to the state of the art of sanitary sewage systems in Paraguay through a systematic review of literature published between 2000 and 2025, integrating a characterization of the system with an analysis of the predominant approaches in the available literature. Based on a documentary review of various sources, it is observed that sectoral knowledge has been produced predominantly by institutional technical reports and sectoral regulations, while available academic literature is more limited. The analysis identifies three predominant approaches: technical-infrastructural, regulatory-institutional, and socio-community, and reveals a persistent conceptual tension between regulatory definitions and statistical indicators regarding what constitutes "sewage coverage." Likewise, important analytical gaps are identified concerning the operational sustainability of Sanitation Boards that operate sewage systems, factors explaining low household connection rates, and the impact evaluation of condominal systems. It is concluded that the sector's lag cannot be understood exclusively as a technical or financial deficit, but also as a result of regulatory, organizational, and governance factors that, given the scarcity of academic research, require further problematization.

Keywords: Sanitary sewage; sanitation; Sanitation Boards; community management; state of the art

■■■

1. Introducción

El saneamiento gestionado por redes de alcantarillado sanitario y el tratamiento de efluentes cloacales continúa siendo uno de los componentes más rezagados del sector agua y servicios básicos en América Latina. A pesar de los avances registrados en la provisión de agua potable desde comienzos del siglo XXI, amplios sectores de la población aún carecen de sistemas adecuados para la recolección, conducción, tratamiento y disposición final de aguas residuales, lo que genera impactos persistentes sobre la salud pública, la calidad ambiental y la sostenibilidad de los asentamientos humanos (Benavides et al., 2019; WHO & UNICEF, 2021).

En este contexto regional, Paraguay se ubica entre los países con mayor déficit en cobertura de alcantarillado sanitario y tratamiento de efluentes cloacales. Mientras el acceso al agua potable ha alcanzado niveles importantes de expansión durante las últimas dos décadas, el desarrollo del alcantarillado sanitario no ha acompañado este crecimiento, generando una brecha crítica dentro del propio sector de saneamiento. Los datos más recientes indican que apenas el 16,41% de la población nacional cuenta con acceso a redes de alcantarillado, y de este porcentaje, solo el 10,95% recibe tratamiento efectivo de aguas residuales (ERSSAN, 2025; Lima y Galarza, 2025). Esta situación no responde únicamente a limitaciones de inversión en infraestructura, sino también a factores vincula-

dos a la gestión, operación y sostenibilidad institucional de los sistemas instalados.

La tensión entre disponibilidad de infraestructura y apropiación efectiva del servicio evidencia que el problema trasciende lo técnico-financiero. Torres Leiva (2025) documenta el caso de Iturbe (Guairá), donde tras casi dos décadas del inicio de un proyecto FOCEM con inversión de USD 20,3 millones, la tasa de conexión es de 0%: la infraestructura permanece inconclusa, deteriorada y rechazada por la comunidad por fallas en construcción, debilidad institucional de la Junta de Saneamiento local, y ausencia de participación comunitaria en el proceso. Pacheco Figueredo et al. (2018) reportan para Encarnación, ciudad con 92% de cobertura de infraestructura de alcantarillado, una brecha de 17 puntos porcentuales con conexión efectiva (75,2%), siendo el costo de conexión la causa principal señalada por usuarios para mantener pozos ciegos. Estos casos ilustran que construir redes no garantiza su uso efectivo, planteando interrogantes sobre sostenibilidad operativa, apropiación comunitaria y factores institucionales que la literatura disponible no ha abordado sistemáticamente.

El presente artículo tiene como objetivo realizar un estado del arte de la literatura sobre alcantarillado sanitario en Paraguay publicada entre 2000 y 2025, integrando: (a) una caracterización del sistema actual basada en la síntesis de literatura técnica e institucional disponible; (b) la identificación de los enfoques predominantes en la producción académica, técnica e institucional; (c) el análisis de tensiones conceptuales en la definición y medición de cobertura; (d) la identificación de vacíos analíticos sobre modelos de gestión, apropiación comunitaria y sostenibilidad operativa; y (e) la proposición de una agenda de investigación futura que contribuya a comprender el rezago estructural del sector más allá de las limitaciones técnicas o financieras.

La justificación de este ejercicio analítico radica en que, a diferencia de otros sectores de infraestructura en Paraguay que cuentan con revisiones sistemáticas de literatura, el sector saneamiento carece de síntesis críticas que permitan identificar qué sabemos, qué no sabemos, y qué deberíamos investigar para fundamentar políticas públicas basadas en evidencia. Este estado del arte constituye un primer esfuerzo en esa dirección, combinando la función de síntesis de conocimiento disponible con la función de meta-análisis de cómo ha sido producido ese conocimiento.

2. Aspectos metodológicos

El presente estado del arte se basa en una revisión documental de fuentes académicas, técnicas e institucionales sobre alcantarillado sanitario en Paraguay publicadas entre 2000 y 2025. La delimitación temporal obedece a tres criterios: (a) la promulgación de la Ley N° 1614/2000 establece el marco regulatorio vigente del sector, marcando un punto de inflexión en la producción normativa e institucional; (b) desde comienzos del siglo XXI se intensificó la construcción de sistemas de alcantarillado mediante programas de financiamiento multilateral (FOCEM, BID-FONPRODE, MOPC-CAF), lo que dio lugar a una producción técnica significativa; (c) dado que la literatura académica sobre el tema es muy limitada antes de 2000, ampliar la búsqueda a períodos anteriores no agregaría documentos relevantes al corpus.

2.1 Estrategia de búsqueda y selección de fuentes

La búsqueda documental se realizó en tres tipos de repositorios con el objetivo de identificar producción académica, técnica e institucional relevante sobre alcantarillado sanitario en Paraguay.

En primer lugar, se consultaron bases de datos académicas y repositorios de publicaciones científicas, incluyendo SciELO Paraguay, Redalyc, Google Scholar, el Portal de Revistas Paraguayas (UTIC) y repositorios institucionales de tesis de universidades nacionales (UNA, UC, FLACSO Paraguay). Para ello se utilizaron términos de búsqueda como *"alcantarillado sanitario Paraguay"*, *"saneamiento Paraguay"*, *"aguas residuales Paraguay"*, *"Juntas de Saneamiento"* y *"tratamiento de efluentes cloacales"*.

En segundo lugar, se revisaron repositorios institucionales de organismos multilaterales y entidades públicas vinculadas al sector, tales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Mundial, CAF–Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe, CEPAL, así como los portales oficiales del MOPC/DAPSAN, SENASA, ESSAP, ERSSAN y el Ministerio de Economía y Finanzas.

Finalmente, se incorporó la revisión de normativa oficial a través de la Gaceta Oficial del Paraguay, el archivo digital de leyes y decretos del Congreso Nacional y documentos técnicos disponibles en instancias regulatorias sectoriales.

2.2 Criterios de inclusión y exclusión

Se consideraron documentos que abordaran el alcantarillado sanitario, el tratamiento de aguas residuales o la gestión de efluentes cloacales en Paraguay, publicados entre 2000 y 2025 y disponibles en texto completo.

Asimismo, se priorizaron aquellos que ofrecieran algún nivel de análisis técnico, institucional, social o normativo, más allá de la mera descripción de proyectos o intervenciones.

Se dejaron fuera documentos centrados exclusivamente en agua potable sin vínculo con saneamiento, materiales duplicados y piezas de divulgación general sin contenido analítico.

2.3 Corpus documental

La aplicación de estos criterios permitió conformar un corpus compuesto por normativa sectorial, informes técnicos institucionales y producción académica arbitrada.

La normativa incluyó leyes, decretos y disposiciones regulatorias que estructuran el funcionamiento del sector, entre ellas la Ley 1614/2000 y su modificación mediante la Ley 5428/2015, así como el Decreto 8939/2023 que aprueba el Plan Nacional de Agua Potable y Saneamiento (PNAPS), además de resoluciones del ERSSAN y reglamentos técnicos emitidos por el MOPC.

Los informes técnicos institucionales comprendieron documentos de gestión, planificación y evaluación elaborados por organismos públicos nacionales, como MOPC/DAPSAN, SENASA, ESSAP, ERSSAN y el Ministerio de Economía y Finanzas, así como diagnósticos sectoriales producidos por organismos multilaterales (BID, Banco Mundial, CAF). También se consideraron fichas técnicas de proyectos de inversión, evaluaciones ex post, memorias institucionales y comunicados oficiales vinculados a la implementación de sistemas de alcantarillado.

Finalmente, se identificaron algunas publicaciones académicas centradas en estudios de caso urbanos, que analizan dimensiones sociales e institucionales del acceso al saneamiento en ciudades específicas del país.

2.4 Caracterización del corpus

La revisión documental sugiere que el conocimiento sectorial sobre alcantarillado sanitario en Paraguay ha sido producido predominantemente desde el interior de las instituciones ejecutoras, más que desde espacios académicos independientes. El corpus se compone en gran medida de informes institucionales elaborados por organismos multilaterales (Bogado et al., 2022; Lima & Galarza, 2025), documentos de planificación estatal (PNAPS/MOPC) e informes de gestión de entes reguladores como ERSSAN.

En contraste, la producción académica identificada en el período analizado consiste principalmente en estudios de caso de ciudades específicas, sin continuidad temática entre sí. Estos trabajos recurren predominantemente a marcos conceptuales internacionales adaptados al contexto paraguayo, más que a un corpus nacional consolidado sobre alcantarillado. La ausencia de libros especializados y la limitada presencia en revistas arbitradas sugieren que el tema aún no se ha consolidado como un campo de investigación sistemático.

Esta configuración del corpus tiene dos implicancias metodológicas. En primer lugar, justifica la inclusión de fuentes técnicas e institucionales que en otros contextos podrían considerarse secundarias, pero que en el caso paraguayo constituyen una parte sustantiva de la producción disponible. En segundo lugar, refleja que el conocimiento sectorial ha sido generado principalmente desde las propias instituciones responsables de la planificación, financiamiento e implementación de los sistemas, lo que influye en los enfoques predominantes y en los marcos interpretativos presentes en la literatura revisada.

2.5 Limitaciones metodológicas

Primera limitación: dependencia de literatura gris institucional. Dado que el corpus proviene mayoritariamente de informes técnicos elaborados por organismos ejecutores y financiadores, existe un sesgo potencial hacia la perspectiva de los implementadores antes que hacia miradas críticas externas. La literatura técnica institucional rara vez problematiza sus propios supuestos o marcos conceptuales, lo que limita la posibilidad de identificar debates teóricos o metodológicos consolidados.

Segunda limitación: escasez de investigación empírica primaria. La mayoría de los documentos revisados presentan análisis secundarios de datos de cobertura, descripciones de diseños técnicos o sistematizaciones de normativa, pero no incluyen investigación empírica primaria. Estas condiciones influyen en el tipo de conocimiento disponible y en los alcances interpretativos del presente ejercicio.

3. El alcantarillado sanitario en Paraguay: síntesis de la literatura disponible

Esta sección sintetiza el conocimiento disponible sobre el sistema de alcantarillado sanitario en Paraguay a partir de la revisión de literatura técnica, institucional y académica. Su función es caracterizar el sistema en términos generales, contextualizar los enfoques analíticos identificados

posteriormente y evidenciar tanto la información disponible como aquellas áreas donde el conocimiento aparece fragmentado o insuficiente.

3.1 Marco normativo y regulatorio

El sector de agua potable y saneamiento en Paraguay se rige principalmente por la Ley N° 1614/2000, que establece el marco regulatorio y tarifario del servicio público de provisión de agua potable y alcantarillado sanitario para la República del Paraguay. Esta ley establece un sistema normativo que regula la prestación del servicio, definiendo a los prestadores, las condiciones tarifarias, los criterios de sostenibilidad y las obligaciones en términos de regularidad, calidad, accesibilidad y equidad (Pacheco Figueredo et al., 2018).

Un aspecto central de esta normativa es que reconoce formalmente a distintos tipos de prestadores del servicio, no limitando la provisión a instituciones estatales, sino habilitando a organizaciones comunitarias a operar legalmente sistemas de agua potable y alcantarillado sanitario, como las Juntas de Saneamiento. Posteriormente, la Ley N° 5428/2015 introdujo modificaciones al marco existente incorporando disposiciones vinculadas a la gestión ambiental de las aguas residuales, en particular la necesidad de tratamiento previo a su descarga en cuerpos receptores, ampliando así la dimensión ambiental del servicio.

Más recientemente, mediante el Decreto N° 8939/2023, se aprobó el Plan Nacional de Agua Potable y Saneamiento (PNAPS), que constituye el instrumento de planificación estratégica del sector. El PNAPS establece lineamientos para la coordinación de acciones entre los distintos actores sectoriales y define metas específicas para el logro de la universalización de los servicios al 2030.

La literatura institucional también refleja cierta heterogeneidad en torno a la definición operativa de alcantarillado sanitario. Mientras la Ley N° 1614/2000 lo define como la recolección, conducción, tratamiento y disposición final de aguas residuales; el PNAPS amplía esa definición incorporando la posibilidad de comercialización de los efluentes tratados; mientras que el indicador de cobertura del Sistema de Información del Agua (SIA) incluye no solo la conexión a red, sino también el desagüe a fosa séptica, barranca, grieta o lago.

Esta diversidad de definiciones puede incidir en la comparabilidad de las estimaciones de cobertura entre distintas fuentes institucionales, así como en la interpretación de las metas sectoriales y su alineación con estándares internacionales como los del JMP.

3.2 Estructura institucional del sector

La literatura revisada describe al sector de agua potable y saneamiento en Paraguay como organizado bajo un esquema en el que el Estado mantiene el dominio de los recursos hídricos y la titularidad de los servicios. Sin embargo, distintos estudios señalan la multiplicidad de actores institucionales con roles diferenciados, pero frecuentemente superpuestos, lo que ha generado históricamente desafíos de coordinación sectorial (Bogado et al., 2022).

Los principales actores institucionales son:

a) Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC): Ejerce la rectoría del sector a través de la Dirección de Agua Potable y Saneamiento (DAPSAN), responsable de la formulación, implementación y seguimiento de políticas sectoriales.

b) Servicio Nacional de Saneamiento Ambiental (SENASA): Entidad técnica responsable de la promoción, supervisión técnica y apoyo a prestadores de servicios en áreas rurales y pequeñas comunidades.

c) Empresa de Servicios Sanitarios del Paraguay S.A. (ESSAP): Empresa pública de servicios sanitarios de mayor envergadura del país, creada mediante Ley N° 1614/2000 como sociedad anónima de capital estatal.

d) Ente Regulador de Servicios Sanitarios (ERSSAN): Creado en el año 2000, tiene como función regular la prestación del servicio, supervisar el nivel de calidad y eficiencia, y controlar la correcta aplicación de normas y obligaciones establecidas en el marco regulatorio.

e) Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADES): Autoridad ambiental nacional, responsable de la regulación y control de la calidad de los efluentes y del impacto ambiental de los sistemas de tratamiento.

Algunos análisis institucionales sugieren que la gobernanza sectorial enfrenta desafíos vinculados a la articulación entre estos actores (Lima & Galarza, 2025). En particular, se señala la ausencia de un ente rector con autoridad plena sobre todos los prestadores, así como limitaciones en la capacidad regulatoria efectiva sobre la diversidad de operadores existentes, incluidos prestadores comunitarios y privados.

La literatura disponible también presenta datos que ilustran la diversidad de prestadores existentes en el sector. Según Lima & Galarza (2025), al cierre de 2023 se registraban 6.225 prestadores del servicio de agua potable, desglosados en ESSAP (35 unidades de servicio), Juntas de Saneamiento (2.637), Comisiones Vecinales (3.093), Prestadores Privados (374) y Otros (86). De acuerdo con este mismo informe, ESSAP es el único prestador que cuenta con formalización contractual en el marco regulatorio vigente.

Algunos análisis sectoriales sugieren que esta heterogeneidad institucional puede plantear desafíos para el desarrollo del sector, ya que los pequeños prestadores no reconocen las obligaciones que el marco regulatorio les impone, dificultando la determinación de tarifas conforme a normativa, la planificación a mediano plazo, y la recolección de información para diagnóstico sectorial (Bogado et al., 2022). Esta situación puede limitar la capacidad del ERSSAN para ejercer funciones de fiscalización, control y aplicación de sanciones orientadas al mejoramiento de la calidad del servicio.

Algunos análisis sectoriales sugieren que determinados marcos normativos anteriores pudieron haber influido en la configuración actual del mapa de prestadores. En particular, Lima & Galarza (2025) señalan que el Decreto 3617/2004 establecía una política de subsidios diferenciados, 82% de subsidio estatal para sistemas con hasta 150 conexiones frente a 40% para sistemas de mayor escala, que, según su interpretación, habría favorecido la proliferación de sistemas pequeños. De acuerdo con estos autores, este esquema de incentivos habría contribuido a la expansión de prestadores de menor escala en contextos donde podrían haberse generado economías de escala mediante sistemas más integrados. Si bien el decreto fue abrogado en 2022 por el Decreto 7161/2022, algunos estudios sostienen que la configuración institucional resultante continúa siendo observable en la distribución actual de prestadores, en la que predominan Juntas de Saneamiento y Comisiones Vecinales (Lima & Galarza, 2025).

El caso de Encarnación ha sido documentado como ejemplo de la coexistencia de distintos tipos de prestadores en un mismo espacio urbano. Pacheco Figueredo et al. (2018) describen la presencia simultánea de sistemas comunitarios y privados que complementan la provisión del servicio en la ciudad. Este fenómeno ha sido señalado en la literatura como representativo de dinámicas observables también en otras ciudades intermedias del país.

3.3 Cobertura del sistema de alcantarillado sanitario

Para comprender la situación paraguaya es indispensable distinguir entre saneamiento básico y alcantarillado por redes. Los reportes del Programa Conjunto de Monitoreo OMS/UNICEF (JMP) advierten que las estadísticas pueden variar significativamente según se midan servicios básicos, servicios gestionados de forma segura o conexión a red (WHO & UNICEF, 2021; World Bank, 2018). En Paraguay, esa diferencia es especialmente relevante dado que el saneamiento básico puede registrar cifras relativamente altas por la prevalencia de soluciones individuales, como letrinas, pozos ciegos y cámaras sépticas; mientras que la cobertura de alcantarillado por redes permanece baja (MOPC/DAPSAN, 2023). Este patrón no es exclusivo del país: Benavides et al. (2019) documentan que en América Latina y el Caribe existe infraestructura para tratar una proporción significativa de aguas residuales, pero que solo una fracción de ellas recibe tratamiento efectivo debido a déficits operativos, institucionales y financieros.

En ese contexto, el alcantarillado sanitario sigue siendo un servicio de alcance muy limitado en Paraguay. Los registros disponibles coinciden en ese diagnóstico, aunque difieren según la fuente y el período de referencia. El Plan Nacional de Agua Potable y Saneamiento (PNAPS) registró una cobertura de alcantarillado del 15,04% de la población, con tratamiento efectivo en el 7,5% de los casos (MOPC/DAPSAN, 2023). El análisis sectorial del Ministerio de Economía y Finanzas para el período 2019-2023 actualizó estas cifras a 15,28% y 9,60%, respectivamente, e identificó como meta del Plan Nacional de Desarrollo (PND 2030) alcanzar el 48,10% de cobertura, lo que implica una brecha de 32,82 puntos porcentuales respecto a la situación actual (Lima y Galarza, 2025). Según ABC Color (29 de diciembre de 2025), que cita datos del Informe de Gestión 2025 de ERSSAN, la cobertura de red alcanza el 16,41% de la población nacional, aunque únicamente el 10,95% accede a tratamiento efectivo de aguas residuales. La progresión de estas cifras revela que la brecha estructural no se limita a la extensión o disponibilidad de la red, dado que aun donde existe infraestructura, la capacidad real de tratamiento y el desempeño institucional del servicio constituyen los déficits más críticos (MOPC/DAPSAN, 2023; Lima y Galarza, 2025).

La distribución territorial del servicio refleja, a su vez, un patrón estructuralmente segmentado que expresa la complejidad del modelo institucional paraguayo. Según el Sistema de Información del Agua Paraguay (SIA), administrado por el Instituto Nacional de Estadística (INE), la Empresa de Servicios Sanitarios del Paraguay (ESSAP) provee agua potable mediante redes en 33 ciudades y opera sistemas de alcantarillado sanitario

en 18 (Lima y Galarza, 2025). Sin embargo, en la mayor parte de estas ciudades ESSAP no actúa como operador exclusivo, sino en concurrencia con Juntas de Saneamiento, municipalidades, entidades binacionales y, en algunos casos, operadores privados que intervienen de manera simultánea o territorialmente diferenciada (Lima y Galarza, 2025).

Un caso que evidencia tanto los logros como las limitaciones del sector es la ciudad de Encarnación, beneficiada por obras compensatorias de la represa de Yacyretá. La ciudad alcanzó 83,6% de cobertura de agua potable (superior al 64% nacional) y 92% de cobertura de alcantarillado sanitario en área urbana (muy superior al 10% nacional), con planta de tratamiento de efluentes cloacales operativa (Pacheco Figueredo et al., 2018). Sin embargo, este caso excepcional también revela la brecha entre infraestructura disponible y acceso efectivo: solo el 75,2% de los hogares del área urbana está conectado a la red de alcantarillado a pesar de tener cobertura del 92%, con el 24,8% restante manteniendo pozos ciegos, siendo el elevado costo de conexión la causa principal reportada para no conectarse (Pacheco Figueredo et al., 2018). Esta brecha de 17 puntos porcentuales entre cobertura e conexión efectiva anticipa la problemática documentada posteriormente en Iturbe por Torres Leiva (2025).

Un problema crítico identificado por el informe del MEF (Lima & Galarza, 2025) es que no toda el agua distribuida por redes puede garantizarse como potable: de los 2.662 prestadores supervisados por ERSSAN en 2023, el 33% prestaba servicios sin la adecuada desinfección del agua. Esta situación afecta principalmente a sistemas operados por pequeños prestadores comunitarios (Juntas de Saneamiento y Comisiones Vecinales) con capacidades técnicas y financieras limitadas para mantener estándares de calidad. Adicionalmente, existe amenaza creciente a la calidad de aguas subterráneas por contaminación con coliformes y nitratos en áreas densamente pobladas con soluciones individuales de saneamiento inadecuadas, particularmente en Asunción y área metropolitana sobre el acuífero Patiño (Lima & Galarza, 2025).

Un caso emblemático de infraestructura no funcional es el acueducto del Chaco Central, que lleva dos años sin operar por problemas de instalación deficiente del sistema en su Fase 1, requiriendo reparaciones de tuberías e instalación de estación de rebombeo a cargo de ESSAP (Lima & Galarza, 2025). Esta situación obliga al Estado a mantener suministro de emergencia mediante camiones cisterna desde Asunción: entre 2023-2024 se enviaron 9.657.000 litros a comunidades de Presidente Hayes y Boquerón con costo aproximado de G. 3.500 millones, evidenciando cómo la mala calidad constructiva de infraestructura genera gastos recurrentes mayores

que el costo de operación y mantenimiento de sistemas bien diseñados. El caso ilustra la necesidad urgente de priorizar calidad constructiva y sostenibilidad operativa sobre mera expansión de cobertura.

3.4 Comparación regional: Paraguay, Uruguay y Chile

La fragmentación institucional que caracteriza al sector paraguayo contrasta con modelos más consolidados en la región. En Uruguay, la Administración Nacional de las Obras Sanitarias del Estado (OSE) opera como prestador público dominante del agua potable y el saneamiento a escala nacional, en el marco del artículo 47 de la Constitución reformada en 2004, que reserva estos servicios al dominio público estatal (World Bank, 2017). En Chile, la prestación se realiza mediante concesionarios privados organizados en un número reducido de operadores regionales bajo regulación estatal, esquema que ha permitido alcanzar coberturas de saneamiento superiores al 95% en zonas urbanas (BID, 2020). Ambos modelos, aunque disímiles entre sí, comparten la existencia de un operador dominante, sea público o privado, con capacidad de planificación territorial integrada y responsabilidad operativa continua. Esta condición, asociada a mayores niveles de cobertura y tratamiento, todavía se encuentra ausente en Paraguay, donde la provisión del alcantarillado depende de una estructura multi-prestador sin un actor con liderazgo operativo a escala nacional.

Los datos de cobertura de alcantarillado sanitario y tratamiento de aguas residuales confirman el rezago paraguayo en perspectiva regional. Mientras Paraguay registra 15,04% de cobertura de alcantarillado con solo 7,5% de tratamiento efectivo, Chile alcanza 89% de alcantarillado con 78% de tratamiento, Brasil 74% y 50% respectivamente, y Colombia 73% y 12% (Bogado et al., 2022; ERSSAN, 2021). Esta brecha no es solo cuantitativa sino cualitativa: Paraguay no solo tiene menor cobertura, sino que la proporción de aguas residuales efectivamente tratadas (7,5% del total nacional) es significativamente inferior a la de países con modelos institucionales más consolidados.

3.5 Programas de inversión en ejecución

Frente a esta estructura dispersa, la expansión del servicio en ciudades intermedias ha sido impulsada mediante programas de inversión pública con financiamiento internacional, ejecutados por distintas instituciones del Estado. El Servicio Nacional de Saneamiento Ambiental (SENASA) ha implementado proyectos de alcantarillado sanitario condominial con plantas de tratamiento en ciudades como Yaguarón, Pirayú, Yhú, Choré, Yby Yaú, Fram y Capitán Miranda, en el marco de programas financiados

por el BID. En estos casos, SENASA actúa como ente ejecutor de la infraestructura, mientras que la operación posterior del servicio es transferida a prestadores locales, principalmente Juntas de Saneamiento (MSPBS, 2024; SENASA, 2024).

De manera complementaria, el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC) impulsa la construcción de sistemas de alcantarillado sanitario y plantas de tratamiento de aguas residuales en cuatro ciudades intermedias (Santa Rita, San Ignacio Guazú, Carapeguá y Santa Rosa del Aguaray) a través del Programa de Saneamiento de Ciudades Intermedias, financiado por el Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe (CAF) con una inversión estimada de USD 52 millones, que beneficiaría directamente a más de 120.000 personas (MOPC, 2024; Lima y Galarza, 2025).

3.6 Tipologías de sistemas de alcantarillado

Paraguay emplea tres tipos principales de sistemas de alcantarillado sanitario. El alcantarillado convencional predomina en las principales ciudades, particularmente en Asunción y el Área Metropolitana, donde la Empresa de Servicios Sanitarios del Paraguay (ESSAP) opera redes con colectores de gran diámetro instalados en la vía pública, siguiendo el modelo tradicional de redes profundas en eje de calzada (MOPC/DAPSAN, 2023; ESSAP, 2018). El Plan Maestro de Alcantarillado del Gran Asunción, desarrollado en el marco del Programa de Saneamiento Integral de la Bahía y Área Metropolitana, contempla la construcción de colectores troncales y emisarios asociados a nuevas plantas de tratamiento, incluyendo el sistema de la cuenca Itay (Banco Mundial, 2020; MOPC, 2018).

En contraste, el alcantarillado condominial o simplificado, adoptado progresivamente desde mediados de la década de 2010 para ciudades pequeñas e intermedias, utiliza tuberías de menor diámetro instaladas en veredas o áreas internas de los lotes, a menor profundidad que el sistema convencional, lo que permite reducir costos de construcción y facilitar la conexión domiciliaria (MOPC/DAPSAN, 2023; Melo, 2005). Este enfoque puede generar ahorros de hasta 30% respecto a los sistemas convencionales, al disminuir excavaciones profundas, interferencias con infraestructura vial y requerimientos de bombeo (Foster, 2001; Melo, 2005). Finalmente, los sistemas individuales de saneamiento, tales como letrinas, pozos ciegos y cámaras sépticas, continúan siendo utilizados por la mayoría de la población, dado que aproximadamente el 85% no dispone de acceso a redes cloacales (MOPC/DAPSAN, 2023).

El modelo condominial fue desarrollado en Brasil en la década de 1980 por el ingeniero José Carlos Melo y ha sido ampliamente documentado como una alternativa de menor costo para contextos urbanos de baja densidad y recursos limitados (Melo, 2005). En Paraguay, su transferencia se ha realizado mediante proyectos impulsados por el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC) a través de la Dirección de Agua Potable y Saneamiento (DAPSAN), con financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Fondo de Promoción del Desarrollo (FONPRODE) (MOPC/DAPSAN, 2023). Diversas ciudades intermedias han incorporado este enfoque en sus sistemas de alcantarillado, entre ellas San Juan Bautista, Capitán Miranda, Fram, Horqueta, Caacupé, Tobatí y Areguá, en el marco de programas de expansión del saneamiento urbano y periurbano (MOPC/DAPSAN, 2023).

4 Revisión de la literatura por enfoques analíticos

Habiendo caracterizado el sistema de alcantarillado sanitario en Paraguay a partir de la literatura disponible, esta sección realiza un meta-análisis de cómo ha sido producido ese conocimiento. La literatura puede clasificarse en tres enfoques predominantes, que representan distintas formas de problematizar el tema y que implican, a su vez, diferentes diagnósticos sobre las causas del rezago sectorial y las soluciones posibles.

4.1 Enfoque técnico-infraestructural: predominancia del paradigma de la cobertura física

El enfoque técnico-infraestructural constituye el paradigma dominante en la literatura paraguaya sobre saneamiento, concentrando aproximadamente el 76% de los documentos revisados (considerando que la categoría de informes técnicos institucionales se centra mayoritariamente en aspectos técnicos). Este enfoque, presente en informes del MOPC/DAPSAN, SENASA, ESSAP y organismos multilaterales, aborda el alcantarillado fundamentalmente como un problema de diseño de sistemas, tipologías de tratamiento y estimaciones de cobertura física (MOPC/DAPSAN, 2023; Banco Mundial, 2020; ESSAP, 2018).

Los documentos de este enfoque se estructuran típicamente en torno a tres ejes: (a) caracterización de tipologías de sistemas (alcantarillado convencional, condominial, sistemas individuales); (b) estimaciones de población servida por tipo de sistema y por región geográfica; (c) identificación de brechas de inversión necesarias para alcanzar metas de cobertura. El Plan Nacional de Agua Potable y Saneamiento (PNAPS) constituye el ejemplo paradigmático de este enfoque, al estructurar el diagnóstico sectorial en

torno a porcentajes de cobertura de red, porcentajes de tratamiento efectivo, y cálculos de inversión necesaria para cerrar brechas (MOPC/DAPSAN, 2023).

Una contribución importante de este enfoque es la documentación sistemática de la transición desde el modelo convencional hacia el modelo condominial en ciudades pequeñas e intermedias. Diversos documentos técnicos del MOPC, SENASA y organismos multilaterales describen la adopción progresiva del alcantarillado condominial en Paraguay a partir de mediados de la década de 2010, destacando sus ventajas en términos de reducción de costos de construcción (hasta 30% respecto al sistema convencional) y facilitación de conexiones domiciliarias (Melo, 2005; Foster, 2001; MOPC/DAPSAN, 2023).

Sin embargo, el enfoque técnico-infraestructural presenta una limitación analítica significativa: tiende a asumir que la construcción de infraestructura física equivale directamente a acceso efectivo al servicio, sin problematizar los factores institucionales, sociales, económicos o políticos que median entre ambos. Esta limitación se evidencia en que la mayoría de los documentos de este enfoque reportan cobertura como "población potencialmente servida" (población en área de influencia de red instalada) sin distinguir entre población efectivamente conectada y población con infraestructura disponible pero no conectada. Esta distinción, como evidencia Torres Leiva (2025) para el caso de Iturbe, es crítica: en esta ciudad, a pesar de contar con infraestructura de alcantarillado condominial construida hace casi dos décadas con financiamiento del FOCEM, la población no se ha conectado al sistema y este permanece inoperativo.

4.2 Enfoque normativo-institucional: fragmentación y ausencia de rectoría sectorial

Un conjunto más reducido de la literatura (aproximadamente el 15% de los documentos, considerando la normativa sectorial y algunos informes institucionales con énfasis en gobernanza) aborda el alcantarillado desde la perspectiva del marco normativo, la estructura institucional y la gobernanza de los servicios. El análisis institucional más sistemático es el de Bogado et al. (2022), centrado en identificar factores regulatorios y organizacionales que explican el bajo desempeño sectorial.

Bogado et al. (2022) identifican cuatro desafíos estructurales de la institucionalidad del sector paraguayo: (a) la falta de posicionamiento de la rectoría y la regulación del sector, (b) la superposición y/o duplicidad de acciones, (c) la falta de coordinación interinstitucional y (d) la inexistencia de políticas y planes sectoriales. Los autores documentan que la debili-

dad del marco institucional indujo históricamente a que otras entidades —como las binacionales, MUVH, INDERT, MDS, gobiernos locales y ONGs— intervinieran en la construcción de sistemas de agua potable operados luego por Comisiones Vecinales, exacerbando la fragmentación sectorial. Respecto a las limitaciones de las instituciones principales, el estudio señala que el ERSSAN enfrenta restricciones de capacidad para supervisar la totalidad de prestadores con sus actuales recursos financieros y humanos, mientras que SENASA tiene limitaciones presupuestarias y operativas para asistir a las Juntas de Saneamiento durante su vida de servicio (Bogado et al., 2022).

Un aporte específico del enfoque institucional, evidenciado en la sección 3.1 de este artículo, es la identificación de una tensión conceptual persistente en la propia literatura normativa e institucional paraguaya sobre qué constituye "alcantarillado sanitario". La Ley N° 1614/2000 lo define como "la recolección, conducción, tratamiento y disposición final de aguas residuales", es decir, un sistema integrado de red más tratamiento. El PNAPS (2023) mantiene esta definición e incluso la amplía al incorporar la "comercialización de efluentes tratados". Sin embargo, el Sistema de Información del Agua Paraguay (SIA) presenta un indicador que incluye no solo conexión a red, sino también desagüe a fosa séptica, e incluso desagüe directo a barranca, grieta o lago. Esta divergencia conceptual no es meramente terminológica; tiene consecuencias prácticas significativas que se analizan en la sección 5.

4.3 Enfoque socio-comunitario: el vacío analítico sobre apropiación y sostenibilidad

El enfoque socio-comunitario, que aborda el saneamiento desde la perspectiva de la participación comunitaria, la apropiación local de los sistemas y los factores sociales que condicionan la sostenibilidad operativa, es el más escaso en la literatura paraguaya, representando apenas el 9% de los documentos revisados (esencialmente la literatura académica de Díaz 2008 y Torres Leiva 2025, más algunas referencias marginales en informes del BID). Esta marginalidad del enfoque social contrasta marcadamente con la literatura regional sobre saneamiento en América Latina, donde existe una producción significativa sobre gestión comunitaria del agua y el saneamiento (Whittington et al., 2009).

El estudio más significativo es la investigación de Torres Leiva (2025), que constituye la única evaluación académica publicada sobre factores de (no) apropiación comunitaria de sistemas de alcantarillado en Paraguay. La autora analiza el caso del sistema de alcantarillado sanitario condominial de la ciudad de Iturbe (Guairá), parte del proyecto "Construcción y mejora-

miento de los sistemas de agua potable y saneamiento básico en pequeñas comunidades rurales e indígenas del país" financiado por el Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur (FOCEM) con un costo de USD 20,3 millones, gestionado por SENASA desde 2007. El proyecto contemplaba la construcción de sistemas de alcantarillado condominial en dos ciudades: Iturbe y Caazapá. Mediante un estudio cualitativo basado en 13 entrevistas semiestructuradas a pobladores de los barrios afectados (realizadas entre noviembre 2022 y octubre 2024), observación no participante y análisis documental, Torres Leiva aplica el marco teórico de los Principios de Diseño Institucional de Elinor Ostrom para explicar por qué, a casi dos décadas del inicio del proyecto, la comunidad de Iturbe aún no cuenta con servicio de alcantarillado en funcionamiento efectivo.

Los hallazgos principales evidencian fallas estructurales en los siete Principios de Diseño Institucional: (1) Límites claramente definidos: Debilidad institucional de la Junta de Saneamiento local derivada de problemas de sostenibilidad financiera (646 usuarios morosos con tres facturas impagas de un total de 1.350 usuarios; planta de tratamiento de agua potable obsoleta que genera agua no apta para consumo, obligando a pobladores a comprar agua mineral o instalar pozos artesianos privados); (2) Coherencia entre reglas y condiciones locales: Prolongada demora en la construcción (20-25 años) y deterioro de la obra generaron desconfianza sobre su funcionamiento; diseño técnico no adaptado a capacidad financiera de la Junta local para operación y mantenimiento; (3) Arreglos de elección colectiva: Baja participación comunitaria —aunque al inicio hubo alta asistencia a reuniones, esta disminuyó tras la interrupción de obras—; (4) Supervisión: Relación limitada de pobladores con instituciones responsables (SENASA, Municipalidad, contratistas) respecto al desarrollo de la obra, sugiriendo falta de comunicación y participación activa en el proceso; (5) Sanciones graduadas: Descontento generalizado con funcionamiento de la Junta de Saneamiento, con sanciones limitadas al corte de servicio por morosidad pero sin intervenciones sobre otros incumplimientos; (6) Mecanismos de resolución de conflictos: Falta de espacios adecuados para presentar reclamos sobre la construcción del alcantarillado; manifestaciones comunitarias para exigir mejoras en calidad del agua no obtuvieron respuestas, generando desmotivación; (7) Reconocimiento de derechos de organización: Ausencia de agrupaciones comunitarias activas, evidenciando alto nivel de desmovilización comunitaria.

La conclusión principal del estudio establece que "las principales dificultades del proyecto de alcantarillado de Iturbe están vinculadas a la falta de participación comunitaria, la deficiente supervisión y la escasa confianza

en las instituciones" (Torres Leiva, 2025: 144). Este caso documenta cómo factores socio-institucionales —más que técnicos o financieros— explican el fracaso de apropiación comunitaria de infraestructura de saneamiento en Paraguay.

Sin embargo, más allá de estos dos estudios de caso, la literatura paraguaya carece de análisis sistemáticos sobre: (a) qué factores explican las decisiones de los hogares de conectarse o no conectarse a redes disponibles; (b) cómo las Juntas de Saneamiento, que tradicionalmente operan sistemas de agua potable, gestionan la transición hacia la operación de sistemas de alcantarillado, que son técnica y financieramente más complejos; (c) qué estrategias de participación comunitaria han sido más efectivas en proyectos de saneamiento implementados en Paraguay; (d) cómo las dinámicas de género, edad, nivel educativo e ingresos del hogar condicionan la apropiación de sistemas de saneamiento. Estos vacíos analíticos limitan severamente la capacidad del sector de aprender de experiencias previas y diseñar intervenciones más efectivas.

Pacheco Figueredo et al. (2018), en su estudio de caso de Encarnación, documentan problemáticas operativas de las Juntas de Saneamiento que complementan el servicio de agua potable en la ciudad: dificultades de sostenibilidad financiera por tarifas desactualizadas, alta morosidad de usuarios, falta de medidores que impide cálculo exacto de consumo (generando inequidad en el pago), conexiones clandestinas, pérdidas por caños viejos y obsoletos, e incapacidad de realizar mantenimiento adecuado de tanques de almacenamiento. Estas problemáticas, identificadas mediante grupos focales con Juntas de Saneamiento, evidencian desafíos de gestión similares a los que enfrentarían al operar sistemas de alcantarillado, técnica y financieramente más complejos que sistemas de agua potable. Sin embargo, este estudio no aborda específicamente la operación de alcantarillado por Juntas, confirmando el vacío analítico sobre esta problemática.

5. Vacíos analíticos y agenda de investigación futura

La revisión de la literatura permite identificar tres vacíos analíticos críticos que limitan severamente la comprensión del rezago estructural del alcantarillado sanitario en Paraguay y, por tanto, la capacidad de diseñar políticas públicas efectivas basadas en evidencia.

5.1 Vacío sobre sostenibilidad operativa y financiera de Juntas de Saneamiento operando alcantarillado

Bogado et al. (2022) aportan evidencia limitada pero reveladora sobre la insostenibilidad financiera de las Juntas de Saneamiento: las tarifas co-

bradas cubren apenas los costos de operación, en menor medida los de mantenimiento, y casi en ningún caso los de inversión para optimización o expansión de sistemas. Un análisis de 35 Juntas durante el período 2016-2018 reveló una tarifa promedio de USD 0,24 por m³ (aproximadamente 60% de la tarifa de ESSAP en esa época), con rezagos tarifarios promedio superiores a 10 años; el 45% de estas Juntas no había ajustado tarifas desde 2002, mientras los costos aumentaron más de 100% en el mismo período (Bogado et al., 2022). Adicionalmente, una limitante crítica es la débil capacidad de recaudación de las Juntas. Sin embargo, estos hallazgos se limitan a aspectos tarifarios y financieros; no existen estudios sistemáticos sobre capacidades técnicas para operación de alcantarillado, modelos de gestión operativa de plantas de tratamiento, mecanismos efectivos de asistencia técnica continua, o tasas de sostenibilidad a largo plazo de sistemas de alcantarillado transferidos a Juntas por SENASA o MOPC.

Lima & Galarza (2025) confirman que las tarifas cobradas por prestadores no se actualizan regularmente y no están indexadas al IPC ni al costo de la energía eléctrica, afectando la sostenibilidad financiera de los sistemas. El análisis presupuestario del período 2019-2023 evidencia baja capacidad de ejecución: SENASA alcanzó solo 67,3% de su plan financiero para proyectos de agua y saneamiento, mientras que MOPC ejecutó 69,6% de recursos asignados al programa "Acceso a sistemas de agua potable y saneamiento". Esta limitada capacidad de ejecución presupuestaria, combinada con tarifas desactualizadas y alta morosidad, crea un círculo vicioso que impide inversiones en mejora de infraestructura y mantenimiento de calidad del servicio, particularmente crítico para Juntas de Saneamiento que deben asumir operación de sistemas de alcantarillado tras su construcción por SENASA o MOPC.

El problema tarifario es particularmente grave para ESSAP: las tarifas de consumo (cargo básico y variable por m³) vigentes fueron establecidas en septiembre de 2011 y permanecieron congeladas durante 14 años hasta octubre de 2025, cuando ERSSAN aprobó actualización de tarifas de servicios vinculados (conexión, reconexión, instalación de medidores), aunque no está confirmado si incluye actualización del cuadro tarifario de consumo mensual (Lima & Galarza, 2025; ESSAP, 2025). Durante este período de congelamiento tarifario, el subsidio que ESSAP otorga a usuarios vulnerables fue financiado a costa de sus propios ingresos sin compensación del Estado. Esta situación se agrava porque la gran mayoría de prestadores atiende a varios usuarios sin cobro, además de enfrentar pérdidas por Agua No Contabilizada (ANC) derivadas de conexiones clandestinas o informales (Lima & Galarza, 2025). Este círculo vicioso —tarifas de

consumo congeladas por más de una década, subsidios sin compensación, usuarios sin cobro, pérdidas por conexiones irregulares— imposibilita que los prestadores generen excedentes para inversión en mejora de infraestructura o expansión de servicios, perpetuando la baja calidad del servicio.

El caso de Iturbe documentado por Torres Leiva (2025) ilustra empíricamente esta insostenibilidad: la Junta de Saneamiento local presenta debilidad institucional derivada de problemas financieros estructurales —646 usuarios morosos de un total de 1.350, con tres facturas impagas—, planta de tratamiento de agua obsoleta, incapacidad de inversión en mantenimiento de filtros, y retrasos en pago de personal, seguro social, proveedores de químicos y electricidad. Esta precariedad financiera impide a la Junta cumplir con estándares mínimos de calidad del servicio de agua potable (pobladores reportan agua con tierra, olor a pescado, no apta para consumo), generando desconfianza comunitaria que se traslada al proyecto de alcantarillado. Sin embargo, el estudio de Torres Leiva se centra en factores de apropiación comunitaria del alcantarillado, no en análisis sistemático de sostenibilidad operativa y financiera de la Junta como operadora de sistemas de saneamiento, confirmando el vacío analítico sobre este aspecto crítico.

Existe una escasez significativa de estudios empíricos sobre cómo las Juntas de Saneamiento, que tradicionalmente operan sistemas de agua potable en ciudades pequeñas e intermedias, gestionan la transición hacia la operación de sistemas de alcantarillado sanitario, que son técnica, operativa y financieramente más complejos. La literatura técnica documenta que SENASA y MOPC ejecutan la construcción de infraestructura de alcantarillado en ciudades intermedias y posteriormente "transfieren" la operación del servicio a Juntas de Saneamiento locales (SENASA, 2024; MOPC, 2024). Sin embargo, no existen estudios que analicen: ¿Qué capacidades técnicas, administrativas y financieras requieren las Juntas para operar sistemas de alcantarillado y plantas de tratamiento? ¿Qué modelos tarifarios permiten la sostenibilidad financiera de la operación de alcantarillado (que tiene costos operativos y de mantenimiento significativamente mayores que agua potable)? ¿Qué mecanismos de fortalecimiento institucional y asistencia técnica continua necesitan las Juntas para garantizar operación efectiva a largo plazo? ¿Cuál es la tasa de éxito (sistemas transferidos que efectivamente operan de manera sostenida) versus la tasa de fracaso (sistemas transferidos que quedan inoperativos o parcialmente operativos) en el modelo de transferencia SENASA/MOPC a Juntas de Saneamiento?

Este vacío es particularmente crítico porque el modelo de expansión del alcantarillado en Paraguay depende estructuralmente de la capacidad de las

Juntas de Saneamiento para asumir la operación de sistemas cada vez más complejos. Si este modelo no es sostenible, la inversión en infraestructura puede convertirse en "infraestructura sin apropiación", como documenta Torres Leiva (2025) para el caso de Iturbe.

El fracaso del proyecto de Iturbe no es un caso aislado sino expresión de un problema sistémico de baja capacidad de ejecución: el análisis presupuestario de Lima & Galarza (2025) revela que el proyecto FOCEM "Construcción de Sistema de Agua Potable y Saneamiento Básico para Pequeñas Comunidades Rurales e Indígenas" del cual forma parte Iturbe, alcanzó solo 22% de ejecución presupuestaria en el período 2019-2023, con niveles críticos de 10% en 2022 y 6% en 2023. Esta dramática caída en la ejecución presupuestaria explica por qué, a casi dos décadas del inicio, la obra permanece inconclusa y deteriorada, confirmando que los problemas de apropiación comunitaria documentados por Torres Leiva se originan en deficiencias institucionales estructurales del modelo de implementación de SENASA.

5.2 Vacío sobre factores socio-políticos que explican bajas tasas de conexión domiciliaria

Pacheco Figueredo et al. (2018) documentan para Encarnación una brecha significativa entre cobertura de alcantarillado (92% del área urbana) y conexión efectiva (75,2% de hogares), con el 24,8% de la población manteniendo pozos ciegos a pesar de tener infraestructura disponible. El estudio identifica el elevado costo de conexión como causa principal reportada por los hogares para no conectarse al sistema, pero no profundiza en otros factores económicos (tarifa mensual, costo de oportunidad de mantener pozo ciego), socio-culturales (percepción de calidad, confianza en prestador), o de género que podrían condicionar estas decisiones. Esta brecha de 17 puntos porcentuales entre infraestructura disponible y conexión efectiva no es exclusiva de Encarnación.

El segundo vacío crítico se refiere a la ausencia de análisis sobre los factores que explican por qué, incluso cuando existe infraestructura de alcantarillado disponible, las tasas de conexión domiciliaria permanecen bajas. La literatura regional identifica la conexión domiciliaria como "el principal cuello de botella para convertir infraestructura instalada en cobertura efectiva" (Vidal y Martínez, s.f.). Sin embargo, la literatura paraguaya no ha abordado sistemáticamente esta problemática. Investigaciones futuras deberían analizar: ¿Qué factores económicos condicionan la decisión de los hogares de conectarse a redes disponibles? (costo inicial de conexión, tarifa mensual, costo de oportunidad versus mantener pozo ciego o fosa séptica). ¿Qué factores socio-culturales influyen? (percepción de calidad

del servicio, confianza en la Junta de Saneamiento, normas sociales sobre saneamiento). ¿Qué mecanismos de subsidio o financiamiento facilitan la conexión de hogares de bajos ingresos? ¿Qué estrategias de comunicación y participación comunitaria han sido más efectivas para promover conexión voluntaria?

Torres Leiva (2025) documenta el caso extremo de Iturbe, donde a casi dos décadas del inicio del proyecto de alcantarillado condominial financiado por FOCEM (2007), la infraestructura aún no ha sido finalizada ni entregada a la Junta de Saneamiento para operación, resultando en tasa de conexión de 0%. El estudio evidencia que algunos pobladores incluso pagaron cuotas iniciales por derecho de conexión (testimonios refieren pagos de "tres o cuatro cuotas" de aproximadamente 100.000 Gs cada una), pero hasta la fecha no disponen del servicio. La obra presenta deterioro visible por ciclos de construcción-abandono-reinicio: registros en mal estado sin tapas que acumulan basura y representan peligro para la comunidad, tuberías de diámetro inadecuado ("caños muy chicos" según pobladores), y mala calidad de construcción. Los pobladores expresan que confiarían en el sistema y se conectarían solo si se mejora la construcción con materiales de calidad y mano de obra calificada, y tras comprobar su funcionamiento efectivo. Las causas de esta no-apropiación no son económicas (costo de conexión) sino de confianza institucional: la mala experiencia con el servicio de agua potable de la misma Junta (agua no potable que obliga a comprar agua mineral o instalar pozos artesianos privados) genera escepticismo sobre la capacidad de operación del alcantarillado. Este caso evidencia que la brecha entre infraestructura disponible y conexión efectiva puede ser absoluta (0%) cuando convergen factores de mala calidad constructiva, debilidad institucional del operador, y pérdida total de confianza comunitaria.

Bogado et al. (2022) reportan que en América Latina apenas el 33% de la población se conecta a los 48 meses de la puesta en marcha de sistemas de alcantarillado, evidenciando que la brecha entre infraestructura disponible y conexión efectiva es un problema regional. En el caso paraguayo, los autores documentan el sistema de alcantarillado sanitario de Coronel Oviedo como ejemplo adicional al de Iturbe, señalando que la cantidad de aguas residuales tratada es muy inferior a la capacidad de diseño del sistema, sugiriendo bajas tasas de conexión. No obstante, el mismo estudio reconoce explícitamente que "no existe una medición nacional sistemática que permita dimensionar la problemática" (Bogado et al., 2022: 30), confirmando la ausencia de datos sobre tasas de conexión efectiva en las otras 9 ciudades donde SENASA y MOPC han construido sistemas condomi-

niales. Esta carencia de información básica impide evaluar si los casos de Iturbe y Coronel Oviedo son excepcionales o representan un patrón generalizado de baja apropiación comunitaria en Paraguay.

5.3 Vacío sobre evaluaciones de impacto de sistemas condominiales implementados

El tercer vacío crítico es la inexistencia de evaluaciones rigurosas de impacto de los sistemas de alcantarillado condominial implementados en Paraguay. La literatura técnica documenta la construcción de sistemas condominiales en al menos 11 ciudades entre 2010 y 2024, con inversiones totales que superan los USD 100 millones. Sin embargo, no existen evaluaciones que analicen: ¿Qué porcentaje de los sistemas construidos están efectivamente operativos? ¿Cuál es la población efectivamente servida (conectada) versus la población potencialmente servida (en área de influencia de red)? ¿Las plantas de tratamiento operan de acuerdo a parámetros de diseño o presentan déficits de operación y mantenimiento? ¿Se han alcanzado los impactos esperados en salud pública, calidad ambiental y reducción de contaminación de cuerpos de agua? ¿Cuál ha sido la relación costo-efectividad real de los sistemas condominiales versus los sistemas convencionales en contextos paraguayos?

Sin evaluaciones rigurosas post-implementación, el sector continúa invirtiendo recursos significativos en un modelo tecnológico (alcantarillado condominial) sin evidencia empírica sólida sobre su efectividad en el contexto institucional y social paraguayo. Esta situación contrasta con la experiencia brasileña, donde el modelo condominial fue extensamente evaluado antes de su adopción generalizada (Melo, 2005).

El caso de Iturbe documentado por Torres Leiva (2025) ejemplifica la ausencia de evaluaciones de impacto: el proyecto FOCEM de alcantarillado condominial iniciado en 2007, con inversión de USD 20,3 millones para dos ciudades (Iturbe y Caazapá), carece de evaluación sistemática sobre población efectivamente servida, operatividad del sistema, o apropiación comunitaria. Solo mediante investigación académica independiente (tesis de maestría en FLACSO) se documentó que casi dos décadas después, Iturbe presenta tasa de conexión de 0%, infraestructura deteriorada por abandono prolongado, y rechazo comunitario por mala calidad constructiva. Sin evaluación institucional de SENASA o FOCEM sobre este fracaso, el sector no puede aprender qué factores explican la no-apropiación ni ajustar el modelo condominial a contextos paraguayos.

5.4 Propuesta de agenda de investigación

A partir de los vacíos analíticos identificados, se proponen seis líneas de investigación prioritarias para el sector saneamiento en Paraguay:

1. Estudios de caso comparativos sobre sostenibilidad de Juntas de Saneamiento operando alcantarillado. Análisis empíricos de al menos 10 Juntas de Saneamiento que operan sistemas de alcantarillado condominial transferidos por SENASA o MOPC, evaluando: capacidades técnicas, sostenibilidad financiera, calidad del servicio, tasas de conexión domiciliaria, nivel de satisfacción de usuarios. Metodología recomendada: estudios de caso múltiples con análisis comparativo cualitativo (QCA).

2. Análisis de economía política de decisiones de conexión domiciliaria. Investigación cuantitativa mediante encuestas representativas a hogares en ciudades con infraestructura de alcantarillado disponible pero bajas tasas de conexión, identificando factores económicos, socio-culturales y de género que explican decisiones de (no) conexión. Metodología recomendada: modelos de elección discreta (logit/probit).

3. Evaluaciones longitudinales de impacto de sistemas condominiales. Estudios de seguimiento (3-5 años post-transferencia) de todos los sistemas condominiales construidos por SENASA y MOPC, evaluando: tasa de operatividad, población efectivamente servida, calidad del tratamiento, impactos en salud pública y calidad ambiental, relación costo-efectividad. Metodología recomendada: evaluaciones cuasi-experimentales con grupo de comparación (ciudades similares sin intervención).

4. Análisis institucional comparado: ESSAP versus Juntas de Saneamiento. Estudios comparativos sobre desempeño institucional en prestación de alcantarillado sanitario entre modelo empresarial estatal (ESSAP) y modelo comunitario (Juntas de Saneamiento) en ciudades de tamaño similar, evaluando: cobertura efectiva, calidad del servicio, sostenibilidad financiera, satisfacción de usuarios, eficiencia en uso de recursos. Metodología recomendada: análisis institucional comparado con enfoque de economía de los costos de transacción.

5. Análisis de gobernanza y coordinación interinstitucional. Investigación sobre cómo operan en la práctica los mecanismos de coordinación entre MOPC, SENASA, ESSAP, ERSSAN, MADES y gobiernos locales en la planificación, ejecución y supervisión de

proyectos de alcantarillado. Metodología recomendada: análisis de redes de políticas públicas, entrevistas a actores clave, análisis documental de actas de coordinación.

6. Sistematización de buenas prácticas en participación comunitaria. Documentación y análisis de estrategias de participación comunitaria implementadas en proyectos de saneamiento en Paraguay, identificando qué enfoques han sido más efectivos para promover apropiación local, conexión domiciliaria y sostenibilidad operativa. Metodología recomendada: sistematización de experiencias mediante estudios de caso con enfoque de proceso.

6 Conclusiones

El presente ejercicio de estado del arte permite identificar una serie de tendencias en la producción de conocimiento sobre alcantarillado sanitario en Paraguay y, a partir de ellas, señalar posibles líneas de desarrollo futuro para la investigación sectorial.

La revisión sugiere la ausencia de un campo académico consolidado sobre alcantarillado sanitario en Paraguay y la predominancia de literatura técnica e institucional. Esta configuración del conocimiento disponible contribuye a explicar el énfasis en enfoques técnico-infraestructurales en detrimento de aproximaciones socio-institucionales

La literatura presenta definiciones operativas divergentes sobre qué constituye "cobertura de alcantarillado sanitario". Estas diferencias han sido señaladas como un factor que dificulta la comparabilidad entre fuentes y la interpretación de metas sectoriales.

Se identifican vacíos analíticos recurrentes en la literatura revisada, particularmente en relación con: (a) sostenibilidad operativa y financiera de Juntas de Saneamiento operando alcantarillado; (b) factores socio-políticos que explican bajas tasas de conexión domiciliaria; y (c) evaluaciones de impacto de sistemas condominiales implementados, representa una limitación severa para que el sector pueda aprender de experiencias previas y diseñar intervenciones más efectivas. Estos vacíos son particularmente críticos porque el modelo de expansión del alcantarillado en Paraguay depende estructuralmente de la capacidad de las Juntas de Saneamiento y de la voluntad de los hogares de conectarse a sistemas disponibles.

Diversos documentos institucionales coinciden en señalar desafíos asociados a la coordinación sectorial y a la articulación entre actores. No obstan-

te, la literatura revisada presenta escasos estudios empíricos que analicen cómo estas dinámicas operan en la práctica.

La revisión pone de manifiesto la limitada producción académica independiente sobre el tema, lo que sugiere la conveniencia de fortalecer la investigación en torno a la relación entre infraestructura, gobernanza y apropiación social del servicio.

Algunos informes sectoriales también han estimado la magnitud de las inversiones requeridas para alcanzar metas nacionales de cobertura (Lima & Galarza, 2025). Sin embargo, la literatura disponible tiende a concentrarse en dimensiones de planificación e inversión, mientras que aspectos vinculados a operación, sostenibilidad y uso efectivo del servicio permanecen menos explorados.

La revisión sugiere que uno de los principales desafíos para la producción de conocimiento sobre el sector radica en comprender de qué manera las inversiones en infraestructura se traducen, o no, en acceso efectivo al servicio. Este estado del arte busca contribuir a la identificación de vacíos analíticos que podrían orientar futuras investigaciones sobre las condiciones institucionales, sociales y técnicas que median entre disponibilidad de infraestructura y uso efectivo del alcantarillado sanitario en el contexto paraguayo.

7 Referencias

ABC Color. (29 de diciembre de 2025). Alarmantes cifras de cobertura de agua potable y alcantarillado sanitario: Informe Erssan 2025. https://www.abc.com.py/nacionales/2025/12/29/alarmantes-cifras-de-cobertura-de-agua-potable-y-alcantarillado-informe-erssan-2025/

Banco Interamericano de Desarrollo - BID (2020). El agua en la agenda urbana de América Latina y el Caribe. BID.

Banco Mundial. (2020). Drawing the roadmap for universal sustainable water and sanitation in Paraguay. World Bank Group.

Benavides, L., Avellan, T., Caucci, S., Hahn, A., Kirschke, S., & Muller, A. (2019). Assessing sustainability of wastewater management systems in a multi-scalar, transdisciplinary manner in Latin America. Water, 11(2), 249. https://doi.org/10.3390/w11020249

Bogado, E., Cuppens, A., & Manjarres, J. F. (2022). El sector de agua potable y saneamiento en Paraguay: evolución y perspectivas. Banco Interamericano de Desarrollo. https://doi.org/10.18235/0004518

Díaz, A. (2008). Alcantarillado y capital social en Paraguay. Gobernación del Departamento Central; Centro de Estudios Rurales Interdisciplinarios.

ESSAP S. A. (2018). Programa de Saneamiento Integral de la Bahia y Área Metropolitana de Asunción.

ESSAP S.A. (2025, 2 de octubre). Actualización de tarifas en servicios de ESSAP entra en vigencia desde este 6 de octubre. https://www.essap.com.py/actualizacion-de-tarifas-en-servicios-de-essap-entra-en-vigencia-desde-este-6-de-octubre/

Ente Regulador de Servicios Sanitarios (ERSSAN). (2025). Informe de gestion 2025: rendicion de cuentas a la ciudadanía. Citado en: ABC Color (29 de diciembre de 2025).

Foster, V. (2001). Condominial water and sewerage systems: Costs of implementation of the model. World Bank Water and Sanitation Program.

Lima, R., & Galarza, C. (2025). Informe de Evaluación 2024: Análisis sectorial de la provisión de agua potable y saneamiento. Periodo de evaluación 2019-2023. Ministerio de Economía y Finanzas del Paraguay. https://www.mef.gov.py/sites/default/files/2025-07/Analisis%20sectorial%20de%20la%20provision%20de%20agua%20potable%20y%20saneamiento.pdf

Melo, J. C. (2005). The experience of condominial water and sewerage systems in Brazil. World Bank.

Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC). (2018). Plan Maestro de Alcantarillado del Gran Asunción.

Ministerio de Obras Publicas y Comunicaciones (MOPC). (2024). MOPC licita obras sanitarias y agua potable para beneficiar a 120.000 personas en cuatro ciudades. https://mopc.gov.py/mopc-licita-obras-sanitarias-y-agua-potable-para-beneficiar-a-120-000-personas-en-cuatro-ciudades/

Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC) - DAPSAN. (2023). Plan Nacional de Agua Potable y Saneamiento (PNAPS). https://siaparaguay.ine.gov.py/data/archivos/3.%20Plan%20Nacional%20de%20Agua%20Potable%20y%20Saneamiento.pdf

Ministerio de Salud Publica y Bienestar Social (MSPBS). (2024, enero 18). Estas iniciativas tienen como objetivo mejorar la calidad de vida de mas de 22.200 personas. https://www.mspbs.gov.py/portal/27679/tesatildei-opavavetevape-gifuaratilde.html

Pacheco Figueredo, V.M., Servín Nasich, M.R., Velázquez Haurón, E.J., & Servín Santa Cruz, M.A. (2018). Acceso al agua potable y saneamiento: el caso de la ciudad de Encarnación – Paraguay. Estudios Paraguayos, 36(2), 223-256.

Paraguay. (2000). Ley N 1614/2000: General del Marco Regulatorio y Tarifario del servicio publico de provisión de agua potable y alcantarillado sanitario para la Republica del Paraguay. Gaceta Oficial, 22 de mayo de 2000.

Paraguay. (2015). Ley N 5428/2015: Que modifica y amplia la Ley N 1614/00. Gaceta Oficial, 10 de septiembre de 2015.

Paraguay. (2023). Decreto N 8939/2023: Por el cual se aprueba el Plan Nacional de Agua Potable y Saneamiento (PNAPS). Gaceta Oficial, 30 de agosto de 2023.

Servicio Nacional de Saneamiento Ambiental (SENASA). (2024). Proyecto de alcantarillado sanitario en Yaguarón tiene un avance del 90%. https://www.senasa.gov.py/proyecto-de-alcantarillado-sanitario-en-yaguaron-tiene-un-avance-del-90/

Sistema de Información del Agua Paraguay (SIA). (2023). Instituto Nacional de Estadística (INE). https://siaparaguay.ine.gov.py

Torres Leiva, M. B. (2025). Infraestructura sin apropiación: análisis de los factores que inciden en el grado de apropiación del alcantarillado sanitario en la ciudad de Iturbe, Guaira. Estudios Paraguayos, 43(2), 115-146. https://doi.org/10.47133/respy43-25-2-2a-06

Vidal, C., & Martinez, S. (s.f.). The last mile challenge of sewage services in Latin America and the Caribbean. Inter-American Development Bank.

Whittington, D., Davis, J., Prokopy, L., Komives, K., Thorsten, R., Lukacs, H., Bakalian, A., &

Wakeman, W. (2009). How well is the demand-driven, community management model for rural water supply systems doing? Evidence from Bolivia, Peru and Ghana. Water Policy, 11(6), 696-718.

World Bank. (2017). Reducing inequalities in water supply, sanitation, and hygiene in the LAC region. World Bank Group.

World Bank. (2018). Beyond connections: energy access redefined. World Bank Group.

World Health Organization & United Nations Children Fund. (2021). Progress on household drinking water, sanitation and hygiene 2000-2020: Five years into the SDGs. WHO/UNICEF Joint Monitoring Programme for Water Supply, Sanitation and Hygiene (JMP). https://washdata.org

Raquel Rojas
University of Cambridge
ORCID: https://orcid.org/0000-0002-4605-3672

¿Trabajo, ética, derecho? Discusiones sobre el cuidado y su politización

Recibido: 28 marzo 2026 Aceptado: 15 junio 2026

Resumen: Los cuidados han estado presentes en agendas políticas del movimiento feminista por décadas. Este texto pone en diálogo enfoques sobre la reproducción social y los cuidados producidos en distintos contextos históricos y geopolíticos, destacando las contribuciones de las perspectivas latinoamericanas. La discusión resalta cómo las diversas formas de abordar actividades históricamente feminizadas – agrupadas bajo términos como trabajo doméstico, trabajo reproductivo o cuidados – enfatizan distintos aspectos de estas labores, lo que da lugar a demandas y campañas diferenciadas en el ámbito político. Así, la transición de reivindicaciones centradas en los derechos laborales hacia el reconocimiento del cuidado como un derecho en sí mismo marca un cambio crucial – aquí denominado *giro vital* – que visibiliza su dimensión relacional y amplía el alcance de sus titulares. A través del análisis de discusiones actuales en materia de políticas de cuidado en América Latina, argumento que el abordaje de los cuidados aquí desarrollado integra de manera eficiente la perspectiva materialista de la reproducción social y la visión relacional de la ética del cuidado, emergiendo como un abordaje productivo, aunque no sin desafíos.

Palabras clave: cuidados – reproducción social – relacionalidad – desigualdades sociales – política pública

Abstract: Care has been present in feminist movement policy agendas for decades. This text brings into dialogue approaches to social reproduction and care produced in different historical and geopolitical contexts, highlighting the contributions of Latin American perspectives. The discussion underscores how the various ways of addressing historically feminized activities – grouped under terms such as domestic work, reproductive work, or

Raquel Rojas

Doctora en Sociología por la Freie Universität (FU) Berlín, magister en Ciencias Sociales por la Universidad Humboldt de Berlín (Alemania) y licenciatura en Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Asunción. Es investigadora categorizada nivel 1 SISNI-Paraguay desde 2018. Actualmente se desempeña como docente en la Universidad de Cambridge (Reino Unido). Fue PLAS fellow en la Universidad de Princeton (EE. UU.) en 2024, docente e investigadora en el Instituto de Estudios Latinoamericanos de la FU Berlín (2021-2024).

© Raquel Rojas. Publicado en Revista Novapolis. Nº 27, Junio 2026, pp. 131-161. Asunción: Arandurã Editorial. ISSN 2307-8693 (en línea) y 2077-5172.

care – emphasize different aspects of these labors, giving rise to distinct political demands and campaigns. Thus, the shift from claims centered on labor rights toward the recognition of care as a right in itself marks a crucial change – here referred to as a vital turn – that makes visible its relational dimension and expands the scope of its beneficiaries. Through an analysis of current debates on care policies in Latin America, I argue that the approach to care developed in this region effectively integrates the materialist perspective of social reproduction and the relational view of care ethics, emerging as a productive approach, albeit not without challenges.

Keywords: care – social reproduction – relationality – social inequalities – public policy

■■■

1. Introducción

Las luchas de los feminismos por sacar a los cuidados de la esfera privada y colocarlos como un asunto público tienen muchas décadas. Ya sea a través de campañas por salarios para el trabajo doméstico llevadas adelante en países de industrialización temprana, luchas de trabajadoras del hogar por el reconocimiento de sus derechos laborales en América Latina, así como debates sobre la crisis global de los cuidados, los feminismos han ofrecido diferentes miradas y estrategias para politizar los cuidados y avanzar hacia una sociedad más justa.

Si bien feministas de distintas corrientes coinciden en que los cuidados son fundamentales para el funcionamiento de la sociedad – algo que ha quedado en mayor evidencia aún con la pandemia de COVID-19 – menor es el consenso cuando se trata de definirlos con precisión, establecer prioridades en agendas de lucha o acordar estrategias de incidencia. Es necesario, entonces, preguntarnos: ¿Qué entendemos por cuidados desde la academia y los feminismos? ¿Hablamos de lo mismo cuando decimos trabajo doméstico o trabajo reproductivo? ¿Qué ocupaciones y qué personas son incluidas o dejadas de lado en una y otra perspectiva? Y, de manera relevante, ¿qué implicaciones políticas tiene esto?

Para responder a estas preguntas, este texto explora enfoques sobre la reproducción social y los cuidados producidos en distintos contextos históricos y geopolíticos, destacando las contribuciones de las perspectivas latinoamericanas. Para ello, analizo cómo las diversas formas de abordar actividades históricamente feminizadas – agrupadas bajo términos como trabajo doméstico, trabajo reproductivo o cuidados – enfatizan distintos aspectos de estas labores. Diferentes autoras y perspectivas, con lentes analíticos y posicionalidades particulares, resaltan algunos aspectos y algunas

relaciones en detrimento de otras, lo que da lugar a demandas y campañas diferenciadas en el ámbito político.

La literatura anglosajona lleva ya un tiempo discutiendo las convergencias y divergencias de los distintos enfoques. Su tesis principal es que mientras que las teóricas de la reproducción social se enfocan en la centralidad del trabajo reproductivo para la producción de la fuerza de trabajo que sostiene al capitalismo, resaltando las desigualdades entre quienes realizan tareas productivas y reproductivas, las discusiones sobre los cuidados enfatizan dimensiones afectivas y éticas, y tienden a enfocarse en sus componentes relacionales. El análisis aquí presentado discute con esta literatura y, mientras que coincide en muchos de sus puntos, argumenta que la perspectiva de los cuidados desarrollada en América Latina tiene mucho que aportar a esta discusión. Como se ahonda en las siguientes páginas, la historia de desigualdades que atraviesa al continente, así como una tradición de investigación sobre trabajo doméstico remunerado – con foco en jerarquías no sólo basadas en regímenes de género, sino también de clase, raza/etnicidad o procedencia urbana/rural – hacen imposible que la discusión sobre los cuidados no considere elementos materiales, aunque sin desatender el componente relacional.

Debates actuales sobre políticas y sistemas de cuidados en América Latina ilustran este nuevo abordaje, que pone a "la vida en el centro" (Pérez Orozco, 2014). Con ello, se verá que la transición desde reivindicaciones erigidas en torno a los derechos laborales hacia el reconocimiento del cuidado como un derecho *en sí mismo* marca un cambio crucial que visibiliza su dimensión relacional y amplía el alcance de sus titulares – enfocándose en los derechos tanto de quienes cuidan como de quienes reciben cuidados – sin desatender relaciones de desigualdad o contradicciones con el sistema capitalista, y abriendo la posibilidad de expandir el foco para incluir además relaciones con lo más-que-humano.

Este texto realiza tres contribuciones principales. Primero, presenta una genealogía de conceptos relacionados pero divergentes, prestando especial atención a la manera en que discusiones teóricas y conceptos abstractos como reproducción social y cuidados se traducen en diferentes proyectos políticos. Segundo, introduce y desarrolla la idea del *giro vital*, que disloca el foco principal de la discusión moviéndolo del trabajo para dar prioridad a la (sostenibilidad de la) vida, nutriéndose y a la vez expandiendo el marco de la reproducción social. Esta maniobra analítica consigue unir ambos aspectos identificados como disociados por la literatura comparativa anglosajona: una explicación de cómo las cosas son (ligada a la teoría de la reproducción social) y un marco de cómo deberían ser (identificado con

el enfoque de los cuidados) (Farris, 2024; Bhattacharya, 2024). Tercero, al enfocarse en debates y luchas de América Latina, revela efectos prácticos de esta teorización, identificando fortalezas y desafíos.

La discusión se organiza en seis partes. La siguiente sección se enfoca en las convergencias y divergencias entre los conceptos trabajo doméstico, trabajo reproductivo, y cuidados en la literatura anglosajona. A continuación, el foco se desplaza hacia América Latina, identificando los aportes de la región a la conceptualización de los cuidados e introduciendo la idea de *giro vital* como una herramienta analítica que permite capturar el cambio de perspectiva en los reclamos hacia el Estado. La sección cuatro ilustra este abordaje recurriendo a debates sobre políticas de cuidado llevados a cabo tanto a nivel local, nacional y supranacional, e identificando algunas primeras avenidas de difusión de estas ideas hacia otras latitudes. De manera evidente, un foco en políticas públicas supone la centralidad del rol del Estado. La sección quinta discute las limitaciones y desafíos de esta mirada con foco estatal, señalando propuestas teóricas complementarias y/o alternativas. Finalmente, y a modo de conclusión, resalto los aportes de las discusiones latinoamericanas sobre los cuidados y la necesidad de abrir los diálogos para fuera, pero también, para dentro de la región, dando cabida a diferentes tradiciones epistemológicas.

2. ¿Trabajo reproductivo o cuidados?

Trabajo doméstico o trabajo del hogar, trabajo reproductivo y cuidados son conceptos relacionados que, aunque se enfoquen en básicamente las mismas actividades, difieren en su perspectiva analítica. Es decir, resaltan distintos aspectos y diferentes relaciones construidas alrededor de tareas como cocinar, alimentar, limpiar, lavar ropa, criar a la siguiente generación o cuidar a personas que no pueden valerse por sí mismas, entre otras necesarias para sostener la vida y garantizar la reproducción de la sociedad.

El feminismo marxista, en las décadas de 1960 y 70, promovió un fuerte debate sobre el trabajo del hogar centrado en la división sexual del trabajo y la inextricable relación entre el trabajo realizado a cambio de un salario y las actividades no remuneradas llevadas a cabo dentro del hogar (Dalla Costa & James, 1975; Federici, 1975). Considerando al capitalismo como objeto de análisis, estos aportes resaltan que el trabajo del hogar cumple un rol primordial – aunque invisibilizado – en la producción de valor y reproducción del sistema capitalista: sin alguien haciéndole la comida, limpiando la casa, criando a su prole y lavando su ropa, el trabajador – el uso del masculino es aquí deliberado – no podría dedicar tantas horas a

la producción de *valor* (en términos marxistas). Así, según Silvia Federici (2010: 176), presentar al trabajo del hogar como algo desconectado de la producción de valor, lejos de tratarse de un descuido, ha sido históricamente de gran relevancia para el desarrollo del capitalismo, operando como una forma de acumulación primitiva. La relación entre la división sexual del trabajo y el capitalismo, entonces, ha estado en el centro de esta perspectiva.

La principal expresión política de este abordaje teórico ha sido la campaña "salarios para el trabajo doméstico" (*wages for housework*). Luego de su lanzamiento en Italia a inicios del a década de 1970, la campaña se extendió a ambos lados del Atlántico, llegando entre otros lugares a Reino Unido, Estados Unidos y Canadá. Con su reclamo de salarios para todo tipo de trabajo del hogar – llevado adelante mayoritariamente por mujeres y de manera gratuita – la campaña pretendía no solo poner en evidencia la importancia del trabajo femenino no asalariado para el sostenimiento del capitalismo, sino también desnaturalizar la identificación de estas actividades como trabajo "de mujeres". En su texto de 1975, titulado estratégicamente salarios *contra* el trabajo doméstico (*wages* against *housework*), Silvia Federici explica que esta demanda es revolucionaria, en tanto que:

> *Es la demanda por la que termina nuestra naturaleza y comienza nuestra lucha porque el simple hecho de reclamar un salario para el trabajo doméstico significa rechazar este trabajo como expresión de nuestra naturaleza y, a partir de ahí, rechazar precisamente el rol que el capital ha diseñado para nosotras. (Federici, 2013 [1975]: 39, cursivas en el original)*

El reclamo por salarios, entonces, es una posición política cuyo objetivo último no es poner dinero en el bolsillo de las "amas de casa", sino demostrar la imbricación del trabajo doméstico con el capital, desnaturalizando a la vez el rol de las mujeres en estas actividades. Así, al reconocer que se trata de un trabajo y no una extensión de su naturaleza – y la relación salarial es para ello clave – las mujeres podrían rechazar este mandato, lo que en última instancia podría romper el proceso de acumulación capitalista basado en el trabajo del hogar.

Ahora bien, no todo trabajo doméstico es realizado directamente por un miembro del hogar, ni siempre ocurre sin recibir ningún tipo de remuneración. Las discusiones sobre el trabajo reproductivo, de hecho, amplían el objeto de estudio yendo más allá del hogar y mirando relaciones que tienen lugar en el mercado: incluyen, entonces, el trabajo remunerado de enfermeras, maestras, así como otras ocupaciones – altamente feminizadas y marcadamente mal pagadas – relacionadas con el cuidado. De hecho, independientemente de que la atención se centre en el trabajo reproductivo

remunerado o no remunerado, en el hogar o fuera de él, estas actividades son hasta la fecha realizadas en su inmensa mayoría por mujeres quienes, incluso cuando perciben una remuneración, siguen encontrándose en condiciones laborales precarias (OIT, 2018).

Compartiendo el marco teórico con las feministas propulsora de la campaña de salarios para el trabajo doméstico, la Teoría de la Reproducción Social extiende el análisis más allá del hogar de familias blancas de clase media y de sociedades de temprana industrialización (i.e., el llamado *Norte Global*).[1] El propio vocabulario utilizado, enmarcado en la idea de *reproducción*, inherentemente conectada a la de *producción*, pone de manifiesto el enfoque de esta perspectiva enraizado en la teoría marxista. Así, según Tithi Bhattacharya, esta perspectiva considera la relación entre el trabajo que produce mercancías y el trabajo que produce personas como parte de la totalidad sistémica del capitalismo, haciendo visible el trabajo que ha sido analíticamente escondido por la economía clásica y negado por la política pública (Bhattacharya, 2017: 2). Esto se traduce un enfoque amplio, que incluye desde empresas con ánimos de lucro, la atención cariñosa de una madre a un bebé, o ciertos aspectos del Estado capitalista (Bhattacharya, 2024: 118). En este sentido, la teoría de la reproducción social es una metodología que explora al trabajo bajo el capitalismo, ofreciendo un abordaje comprehensivo del sistema capitalista como una relación social (Bhattacharya, 2017: 4).

El *trabajo*, entonces, aparece como concepto central en esta perspectiva, que subraya el hecho que todas las actividades implicadas en la reproducción son trabajo, independientemente de que encontrase remuneradas o no. Los ámbitos de producción económica y reproducción social, además, se encuentran no solamente intrínsecamente relacionados, sino también en una relación de contradicción. Esta contradicción es, a decir de Nacy Fraser (2017), inherente al capitalismo que, aunque depende de la reproducción social, la desestabiliza constantemente debido a sus impulsos de acumulación ilimitada e infravaloración de la esfera reproductiva.

La propuesta política que emerge desde esta perspectiva es el reclamo por mejores condiciones y reconocimiento de la centralidad de la reproducción social y las actividades que la componen. Oponiéndose abiertamente las

1 Al tratarse de un enfoque ampliamente discutido y activo por varias décadas, la teoría de la reproducción social dista mucho de ser un paradigma homogéneo. Por ello, lejos de pretender cubrir estos debates in extenso, mi intención aquí es ilustrar sus principales abordajes teóricos y repercusiones en materia política, a través del trabajo de algunas de sus principales representantes. Para un análisis más detallado de la reproducción social, que también busca "pluralizar" el enfoque, véase Mezzadri et al., 2025.

propuestas del feminismo liberal, este abordaje promueve la lucha de clases a la que se deben sumar las reivindicaciones del feminismo antirracista y el transfeminismo. Así, a decir de Cinzia Arruzza (2017: 195), "la huelga de mujeres puede ser vista legítimamente como la traducción política de la teoría de la reproducción social". Más recientemente, Bhattacharya (2024) propone un desplazamiento en esta discusión al afirmar que la teoría de la reproducción social funciona principalmente como una herramienta de diagnóstico, mientras que el abolicionismo constituye la orientación política capaz de responder a las contradicciones que dicha teoría pone de manifiesto. Recuperando la tradición del feminismo marxista, la autora sostiene que la superación de las injusticias inherentes al capitalismo requiere no sólo transformar las relaciones de producción, sino también abolir las instituciones y estructuras que organizan de manera desigual la reproducción social y construir nuevas formas de sostener la vida.

Aunque enfocada también en actividades feminizadas que permiten el mantenimiento de la vida, la perspectiva conocida como la ética del cuidado tiene otra entrada teórica, con origen en los trabajos de Carol Gilligan (1982) en el campo de la psicología moral, Nel Noddings (1984) desde la educación ética y moral y Eva Feder Kittay (1999) desde la filosofía moral. Esta literatura subraya el componente relacional de los cuidados, enfocándose no en lo que este trabajo implica en términos de la reproducción del sistema capitalista, sino más bien, resaltando la interdependencia mutua de las personas: en la mayoría de los casos, hay alguien que otorga cuidados y otra persona que lo recibe. De esta manera, la perspectiva de la ética de los cuidados ve a los miembros de una "comunidad moral" como seres relacionales y no simplemente como agentes individuales (Gary 2021: 3). Desde esta perspectiva, Berenice Fisher y Joan Tronto han propuesto una de las definiciones más citadas sobre el cuidado, identificándolo como "todo lo que hacemos para mantener, continuar y reparar nuestro mundo, de manera que podamos vivir en él lo mejor posible. Ese mundo incluye nuestros cuerpos, nuestro yo y nuestro entorno, entrelazados en una compleja red que sostiene la vida." (Fisher y Tronto 1990: 40, traducción propia)

Los cuidados, independientemente de que se presten gratuitamente o a cambio de una remuneración, dentro de los hogares o fuera de ellos, ponen de relieve el componente relacional e interpersonal de la actividad. Además, esta perspectiva resalta que, aunque hay circunstancias o momentos en el ciclo vital en los que la necesidad de cuidados es mayor – infancia, envejecimiento, discapacidad, enfermedad mental o crónica, así como periodos de enfermedad aguda – todos los miembros de la sociedad requieren cuidados incluso cuando se encuentran en la plenitud de su vida

productiva. Es decir, nadie está completamente al margen de las relaciones de cuidado. La perspectiva de los cuidados, entonces, amplía el análisis al centrarse no sólo en los costos de estas actividades para quienes lo proporcionan – la mayoría de las veces, mujeres – sino que también destacan las contribuciones al bienestar de quienes reciben cuidado. Al hacer esto, abre a consideración el otro polo de la ecuación: no solo las necesidades y los derechos de quienes proveen cuidados, sino también de las personas que lo reciben y la sociedad que se beneficia con ellos.

Al centro de este abordaje está la idea de relacionalidad que resalta la importancia de las interacciones y valora a los cuidados por lo que aportan a la sociedad. En esta línea, economistas feministas han avanzado propuestas para medir los aportes de las actividades de cuidado no remuneradas al producto interno bruto nacional (Benería, 1992; Folbre, 2006; Floro, 1995, 2021) resaltando a la vez los vínculos entre regímenes de género, uso del tiempo, ingresos y pobreza. Al hacer esto, han también resaltado los sesgos de la economía ortodoxa de corte masculinista (*malestream economics*, según Razavi, 2007), que no ha considerado los aportes de las mujeres a la economía.

Pero esta valoración de actividades de cuidado no se limita solo a la economía. Como ya había señalado, también ha llevado a identificar el abordaje de los cuidados como un marco ético a través del cual deberíamos abordar los problemas sociales y construir nuestra sociedad. La propuesta política de este paradigma es "hacer de los cuidados un valor central en nuestro mundo político" (Tronto, 2015: 39), lo que hace inevitable redefinir lo que entendemos por democracia: Una verdadera sociedad democrática se logra a través una asignación de responsabilidades de cuidados de manera tal que permita la participación de todas las personas, es decir, asegurando que todas tengan igual peso en la decisión de cómo los cuidados serán distribuidos (ibid.: 28). Esto lleva a Sara Farris a la conclusión que, mientras que la teoría de la reproducción social ofrece "una explicación de por qué las cosas son como son", los cuidados operan más bien como "marco normativo y utópico de sobre cómo deberían ser las cosas" (Farris, 2024: 67-8).

La perspectiva de los cuidados ha sido a veces entendida como limitada a relaciones cara-a-cara, lo que produce importantes implicaciones para la investigación, así como impactos prácticos. Por ejemplo, en su trabajo sobre ocupaciones de cuidados en Estados Unidos, Mignon Duffy (2005) encontró que una definición de cuidados enfocada en su componente relacional y afectivo (*care as nurturance*) privilegia la experiencia de mujeres blancas y excluye un gran contingente de trabajadoras y trabajadores de

muy bajos salarios. La conceptualización en términos de trabajo reproductivo, según esta autora, ofrecería un marco analítico más amplio, incluyendo actividades que no necesariamente fomentan el desarrollo (*non-nurturant*) tales como limpieza, cocina, trabajo doméstico, entre otras, excluidas del primer enfoque. Hablar de cuidados, según Duffy, es restringir el universo de quienes realizan actividades necesarias para la reproducción social. Como argumento en la siguiente sección, esto no necesariamente debe ser así.

Otra crítica que esta perspectiva ha recibido es que, al enfocarse en un componente relacional y los afectos positivos ligados a los cuidados, no considera suficientemente las dinámicas negativas ligadas a la alienación, racialización y explotación a la que están muchas veces sometidas las personas que se desempeñan en estas ocupaciones (Farris, 2024). En esta línea, Premilla Nadasen afirma que el concepto de trabajo de cuidados emerge como un "discurso sanitizado" que resalta el supuesto beneficio mutuo de las actividades de cuidado, sin tener en cuenta cómo el neoliberalismo saca provecho de estas tareas y relaciones, y desconectando el análisis de una perspectiva económica y política más amplia (Nadasen, 2023: 4). Según esta autora, los cuidados bajo el neoliberalismo se han convertido en un sitio de extracción económica, ya que en una sociedad que ha mercantilizado una gran parte de los servicios de cuidado, el capitalismo acumula ganancias del dinero que las personas gastan en salud, educación y servicios de cuidado, beneficiándose de la llamada crisis de los cuidados.

Respondiendo a muchas de estas críticas, la teorización sobre los cuidados en la literatura anglófona ha continuado desarrollándose en las últimas décadas. En este sentido, Mercer E. Gary (2021) propone avanzar hacia una "teoría pluralista del cuidado", que reconoce los sesgos presentes en las primeras formulaciones de este enfoque y busca ampliarlo incorporando aportes del transfeminismo, los feminismos interseccionales y las perspectivas de grupos históricamente marginados. El pluralismo que plantea no consiste únicamente en ampliar el universo de sujetos cuyas experiencias son consideradas relevantes, sino también en reconocer la coexistencia de múltiples tradiciones éticas, culturales y epistemológicas desde las cuales el cuidado puede ser comprendido y practicado. Para logar esto, el debate debe desplazarse más allá de los contextos del denominado Norte Global y cuestionar la pretensión de universalidad de las formulaciones clásicas, abriendo espacio para una comprensión más diversa y situada de las relaciones de cuidado.

Bajo esta luz, considerar los desarrollos en América Latina es primordial para el avance de las teorías de cuidado a nivel global. Como veremos a

continuación, en esta región los debates sobre cuidados presentan una visión propia que, sin restar importancia a la idea del trabajo y reconociendo las relaciones de desigualdad que atraviesan a las formas de cuidar, pone el foco en el mantenimiento de la vida en sí misma – más allá de ser instrumento de trabajo – exigiendo considerar a los cuidados como un derecho en sí mismo. Este abordaje, a su vez, tiene importantes implicaciones a nivel político que deben ser consideradas.

3. El *giro vital* y el cuidado como derecho universal

Haciendo un seguimiento a las primeras plataformas, debates y publicaciones que propusieron el concepto en la región, Nadya Araujo Guimarães y Helena Hirata proveen un mapa de la emergencia de teorías del cuidado en América Latina desde 2008, considerando que para 2020 esta área de estudios ya se encontraba "definitivamente consolidada y debidamente instituida en los más importantes foros latinoamericanos de intercambio intelectual" (Guimarães & Hirata, 2021: 12). Aunque coincido con el análisis de estas autoras, creo importante señalar que, si bien el uso extendido del concepto de cuidados en América Latina es algo relativamente reciente, existe en la región una la larga tradición de estudios sobre la temática, aunque con otra terminología. Me refiero aquí a investigaciones enfocadas en el trabajo doméstico remunerado (Bunster & Chaney, 1995; Chaney & Castro, 1989; Kofes, 2001; Saffioti, 1978).

Como hemos visto en la sección anterior, los abordajes analíticos del trabajo doméstico, la reproducción social y los cuidados han sido inicialmente desarrollados en sociedades de industrialización temprana, donde el modelo de familia nuclear con una clara división sexual del trabajo ha estado mucho más expandido que en América Latina. En esta región mujeres racializadas y de clases populares han tenido que vender su fuerza laboral a la par que los hombres, principalmente como trabajadoras del hogar. La histórica preponderancia del trabajo doméstico remunerado, entonces, ha permitido desde temprano un análisis de la reproducción social que no se reducía a desigualdades de género, sino que también consideraba regímenes de clase, raza/etnicidad, y zona de procedencia (rural/urbana), resaltando además continuidades coloniales.[2]

La adopción del marco analítico de los cuidados permitió sin duda expandir el abordaje. Dicho esto, lejos de tratarse de un trasplante del concepto,

2 Para un panorama sobre la diversidad de estudios sobre trabajo doméstico remunerado en América Latina, véase Brites (2013); Casanova, Acciari, Brites, et al. (2025); Chaney & García Castro (1989); Rojas (2022a).

los cuidados han sido reinterpretados a la luz del contexto regional marcado por históricas y profundas relaciones de desigualdad y la virtual inexistencia de Estados de Bienestar consolidados. Como afirman Cristina Vega y Encarnación Gutiérrez Rodríguez (2014:13), acercarse al concepto de cuidados desde el contexto latinoamericano, condicionado por la preponderancia de la economía informal y marcado por una gran heterogeneidad – étnica, urbano-rural y entre distintos países – echa luz sobre aspectos distintos de los priorizados en otras sociedades.

No es la intención de este texto brindar un recuento exhaustivo de todos los debates alrededor del cuidado que han tenido lugar en América Latina. Tal tarea requeriría mucho más espacio y, además, ya existen trabajos que brindan un panorama detallado de las distintas miradas o vertientes del cuidado en la región, (Batthyány, 2020; Guimarães & Hirata, 2021; Vega & Gutiérrez Rodríguez, 2014). Lo que esta sección se propone es, siguiendo la discusión anterior, identificar conceptos y abordajes teóricos particulares surgidos en el contexto latino e iberoamericano, así como sus repercusiones políticas. Mi argumento aquí es que las articulaciones en torno a los derechos son fundamentales: Centrándome en la pregunta qué derechos son reclamados y para quiénes, pretendo demostrar cómo distintos actores y estrategias políticas van ganando relevancia.

Antes de ir a la discusión sobre derechos, conviene detenernos en una noción central de los debates latinoamericanos – la organización social del cuidado – surgida como reacción a la idea de régimen del cuidado de los abordajes del Norte Global. Así, mientras que el concepto de régimen del cuidado describe la *arquitectura* a través de la cual los cuidados se proveen en una sociedad y que toma la forma de un diamante por los cuatro actores institucionales que participan en esta provisión – el Estado, las familias, el mercado y la comunidad (Kofman & Raghuram, 2009: 4; Razavi, 2007: 21) – la organización social del cuidado llama la atención sobre la falta de políticas de cuidado consolidadas en la región y la prevalencia de intervenciones estatales más bien fragmentadas. En este sentido, Eleonor Faur (2011) afirma que en sociedades altamente desiguales se deberían identificar los "distintos diamantes" que emergen a través de un acceso diferenciado a los servicios de cuidado según la posición que los actores ocupan en la estructura social, su ubicación geográfica, o su condición ocupacional. Es más, estudios recientes cuestionan por completo el concepto del diamante de los cuidados, argumentando que, en contextos de profunda marginalización, otros actores – a menudo ilegales – llenan las brechas de infraestructura que permiten a las personas satisfacer sus necesidades básicas a través la activación de *circuitos subterráneos de cuidado*

(Rojas & Suarez, 2025). En otras palabras, sociedades latinoamericanas no presentan un régimen de cuidados homogéneo con una configuración uniforme y de algún modo predecible, que parece más propio de los países europeos (Faur, 2011: 992), sino de un conjunto de opciones disponibles para algunos grupos y que excluye a otros, lo que da lugar a un panorama complejo y fragmentado. Como se puede observar, los contornos de la desigualdad y heterogeneidad social del contexto influyen de manera clara en las formulaciones teóricas.

Otro foco temático en América Latina ha sido la dimensión comunitaria de los cuidados. A diferencia de países con un Estado de Bienestar consolidado, la oferta estatal de cuidados es más bien reducida y hasta prácticamente inexistente en comunidades rurales o empobrecidas. Ante la escasez de servicios públicos de calidad y la dificultad de acceder a servicios a través del mercado – debido a los altos costos que esto implica – poblaciones de las periferias se han apoyado históricamente en redes comunitarias que desarrollan sus propias lógicas e interpretaciones de los cuidados (Guimarães & Viera, 2020). Ahora bien, esta forma de organizar los cuidados no debe ser necesariamente leída como el último recurso de quienes no tienen otras opciones, sino también, como un lugar de resistencia política. Así, como señalan Cristina Vega, Raquel Martínez Bruján y Myriam Paredes "hablar de lo *comunitario* en el *cuidado* hace visible el carácter cooperativo que puede presentar" (Vega, Martínez Bruján & Paredes, 2018: 17, cursivas en el original), lo que resalta el potencial transformador de este abordaje. Lo comunitario permite entonces desplazar el análisis que posiciona a los cuidados como un servicio, para verlo como relación social (Draper, 2018). Lleva también a superar el abordaje neoliberal que ve a los cuidados como un asunto privado, a ser resuelto por cada individuo u hogar, con las consabidas consecuencias para la reproducción de desigualdades que esto acarrea.

De hecho, el análisis de los cuidados en clave de desigualdades es central en la región. Diferentes autoras y estudios (Esquivel, 2011; Rodríguez Enríquez, 2015; Soto et al., 2016) han señalado que, a pesar de particularidades locales, la organización social del cuidado en América Latina es intrínsecamente injusta, y esto se observa en dos niveles: por un lado, a nivel de la distribución de responsabilidades entre instituciones, ya que el cuidado es provisto mayoritariamente por las familias; y por otro, a nivel de las familias u hogares, ya que son mayoritariamente las mujeres quienes asumen las responsabilidades de cuidado. Por ello, según Corina Rodríguez Enríquez (2015), la organización social del cuidado puede considerarse un vector de reproducción de desigualdades. La privatización y feminización

de los cuidados reproducen las desigualdades en el seno de los hogares en el sentido que, ante una insuficiente provisión pública de estos servicios, las familias satisfacen sus demandas de cuidados recurriendo al trabajo de sus propios miembros, fundamentalmente de mujeres, quienes – como ya señalaron las feministas marxistas en la década de 1970 – no reciben remuneración por este trabajo. Sin embargo, dependiendo de su posición en la estructura social, algunos hogares disponen de recursos suficientes para pagar por servicios, mercantilizando el cuidado y transfiriendo al menos parte de la carga a otras personas, a la vez que liberan tiempo para que quienes antes se encargaban de los cuidados en la familia participen en el mercado laboral. Este proceso profundiza las desigualdades entre hogares, no sólo porque algunos pueden externalizar las responsabilidades del cuidado y liberar tiempo para que sus miembros generen ingresos, mientras que otros no pueden, sino también porque quienes prestan cuidados al primer grupo tienden a pertenecer al segundo, teniendo que acomodar una doble jornada laboral y recibiendo salarios notablemente bajos, como en el caso de las trabajadoras del hogar.

Vemos entonces que el trabajo remunerado del hogar y las desigualdades sociales están profundamente entrelazados: son desigualdades las que generan la demanda de externalización de las actividades domésticas – ya que las responsabilidades de cuidado no se distribuyen de forma igualitaria en el hogar – y, al mismo tiempo, sociedades desiguales crean una oferta de mano de obra barata para satisfacer dicha demanda, dispuesta a aceptar trabajos en condiciones precarias (Blofield, 2012). Es más, las desigualdades aparecen como causa y efecto del trabajo doméstico remunerado: no sólo crean las condiciones – la demanda y la oferta – para su realización, sino que es también a través del trabajo remunerado del hogar que se (re) producen las desigualdades, como he señalado en el párrafo anterior.

Ante este panorama, no es de extrañar que una gran parte del debate sobre cuidados en la región se enfocado en los cuidados en tanto trabajo, poniendo al centro del análisis a las personas que desempeñan estas actividades y la necesidad de otorgarles mejores condiciones laborales. En esta línea, estudios sobre las luchas de las trabajadoras remuneradas del hogar por el reconocimiento de derechos laborales en igualdad de condiciones con las demás personas asalariadas han marcado el campo de investigación y de lucha social, tal como demuestra la relativamente amplia bibliografía al respecto.[3] Reclamos en torno a mejores salarios, reglamentación sobre des-

3 A modo de ejemplo, véanse Acciari, 2019; Baptista Canedo, 2010; Bernardino-Costa, 2007; Blofield, 2012; Brenes et al., 2015; Casanova, 2015; García Castro, 1993; Goldsmith, 2007, 2010, 2013a, 2013b, 2015; Rojas, 2019, 2021, 2022b; Soto, 2014, 2016, 2017.

cansos diarios, semanales y anuales, acceso a seguridad social, permisos de maternidad y contratos escritos han sido aquí los principales (Valiente, 2010, 2016).

A pesar de su foco en relaciones laborales, la literatura latinoamericana no ha desatendido los vínculos afectivos que se crean en estas ocupaciones debido al componente relacional inherente a los cuidados. Por el contrario, diferentes investigaciones han resaltado cómo la trabajadora del hogar aparece situada en la convergencia del afecto y el deber, en constante tensión entre lealtades familiares y la normativa laboral (Rojas, 2022a). Lejos de separar los afectos positivos de los cuidados y las dinámicas negativas relativas a la alienación, racialización y explotación a la que cuidadoras están muchas veces expuestas – como lo había señalado la crítica anglosajona (Farris, 2024; Nadasen, 2023) – estudios como el de Santiago Canevaro (2014), Jurema Brites (2007) y Dominique Vidal (2012) señalan cómo trabajadoras del hogar que se declaraban insatisfechas debido a malas condiciones de trabajo, bajos salarios o largas jornadas deciden muchas veces mantener su empleo debido a la cercanía y el afecto que sienten hacia las personas a quienes cuidan, con quienes han desarrollado intensos vínculos personales que se superponen con y resignifican lo laboral. Como he discutido en otro texto (Rojas, 2022a), es precisamente la combinación de cercanía física y distancia social, combinada con lazos afectivos, lo que fomenta la reproducción de desigualdades y asimetrías de poder en esta relación. En este sentido, el trabajo de cuidados puede ser gratificante y enriquecedor, por los vínculos que genera, y al mismo tiempo ser una experiencia de explotación. Las dos cosas pueden ser ciertas al mismo tiempo, y es precisamente esta tensión el aporte de este concepto que nos permite mirar al unísono relaciones laborales y relaciones interpersonales, con un potencial afectivo importante.

Ahora bien, como ya ha sido señalado, la perspectiva de los cuidados permite mirar más allá de los cuidados en tanto trabajo. En esta línea, una de las mayores contribuciones del debate iberoamericano ha sido el concepto de la "sostenibilidad de la vida". Siguiendo la línea de economistas feministas mencionadas más arriba (Benería, Floro, Folbre, entre otras), la necesidad de descentrar el análisis económico como uno con foco en el mercado y centrado en la producción de bienes, para poner a la "vida en el centro", ha marcado las publicaciones en lengua castellana a ambos lados del Atlántico (Carrasco, 2001; Pérez Orozco, 2014; Rodríguez Enríquez, 2015; Esquivel, 2011).

A diferencia de la ética del cuidado, articulada también en torno a las acciones necesarias para mantener el mundo en que vivimos y reproducir "la

compleja red que sostiene la vida" (Fisher & Tronto, 1990), esta perspectiva no parte de encuadres ligados a la psicología o filosofía moral, sino que lo hace desde la economía, y como tal, está informada por el pensamiento marxista, tal como la teoría de la reproducción social. Contrariamente a esta última, sin embargo, se aparta de un análisis enfocado en los circuitos de producción y reproducción – que identifica como un pensamiento dicotómico y estático – rechazando una visión estructurada en torno al mercado y la producción de valor para el capital, y desplazando el eje analítico para dar centralidad a los procesos de sostenibilidad de la vida (Pérez Orozco, 2015). Así, por ejemplo, mientras teóricas de la reproducción social identifican una contradicción entre el capitalismo y la reproducción social (Fraser, 2017), feministas economistas hablan del conflicto capital-vida (Pérez Orozco, 2014), ampliando la mirada analítica. Con este movimiento, entonces, se expande el foco de análisis para ir más allá del proceso de producción, superando lo que Antonella Picchio (2009, citada por Cristina Carrasco, 2009) ha llamado el "estrabismo productivista", esto es, una visión que reduce la vida y todo proceso económico y político a la relación salarial. Por ello, el paso de un análisis de los cuidados en tanto *trabajo* a los cuidados en tanto *sostenibilidad de la vida* implica, a la vez, un cambio de estrategia política.

Es precisamente debido a la importancia y centralidad otorgadas a la vida – y las acciones necesarias para sostenerla – en contraposición a discusiones previas enfocadas en el sistema capitalista, la producción de valor, la reproducción de la fuerza de trabajo o los cuidados en tanto trabajo, que utilizo aquí la idea de *giro vital* para referirme a este abordaje. Como ilustraré a continuación, esta perspectiva ha cambiado la forma de acercarse al debate sobre los cuidados en al menos dos maneras centrales: los derechos exigidos y los sujetos cubiertos por estos derechos.

Decir que los cuidados permiten sostener la vida lleva a considerarlos como un derecho inalienable de todas las personas: Si para vivir necesitamos de cuidados, todas y todos deberíamos tener acceso a ellos. Por ello, los cuidados deben ser considerados un derecho humano y universal. Esta ha sido la perspectiva desarrollada por la jurista e investigadora argentina Laura Pautassi (2007, 2023a , 2023b), para quien el acceso al cuidado no puede depender exclusivamente de la esfera privada o de la inserción laboral formal – de reducido impacto en América Latina – sino que debe ser reconocido como un derecho *universal*, es decir, un derecho que el Estado debe garantizar a toda la población. Expresado como un derecho en tres vertientes – derecho a cuidar, a recibir cuidados y al autocuidado (Pautassi, 2007: 18) – considerar al cuidado como un derecho *humano*, a su

vez, desnaturaliza la responsabilidad históricamente asignada a mujeres en la provisión de cuidados, vertiendo luz sobre la condición humana. Al mismo tiempo, empero, el derecho a cuidados tiene su correlato en la obligación de cuidar. Por ello, los cuidados son también "un deber social que debe ser equitativamente distribuido" (Pautassi, 2023b: 12) entre distintas esferas – Estado, mercado, familia, comunidad – y entre distintas personas al interior de esas esferas – hombres, mujeres y disidencias sexuales.

Al ir más allá de la visión de cuidados en tanto trabajo para considerarlos como un derecho en sí, ese abordaje modifica también los reclamos y estrategias políticas: ya no se trata (solamente) de exigir derechos laborales, como mejores salarios y cobertura de seguridad social, sino de reclamar cuidados de calidad para todas las personas, independientemente de su inserción en el mercado laboral, su posición en la estructura social, o los aportes que hayan hecho a la seguridad social. Esto se traduce no sólo en una modificación en cuanto al tipo de derechos en juego, sino también, en relación a los titulares del derecho, que ahora alcanza a todas las personas en tanto derecho universal.

A partir del análisis de distintos instrumentos de derechos humanos que fueron incluyendo al cuidado como un derecho de manera paulatina y focalizada – en un inicio, por ejemplo, enfocados en derechos del niño y la niña, de personas mayores, o de personas con discapacidad – Pautassi (2023a, 2023b) propone que el derecho al cuidado ya se encuentra consagrado en diferentes pactos y compromisos a nivel internacional, pero lo que aún falta es su efectivización, es decir, claridad en cuanto al proceso para garantizar y proveer este derecho. Reconociendo este punto ciego, el movimiento feminista y de mujeres latinoamericano ha ido impulsando y exigiendo la implementación de sistemas y políticas de cuidado, buscando garantías para su cumplimiento y estableciendo los marcos de actuación del Estado y otros actores institucionales.

4. Políticas públicas de cuidados y reclamos al Estado

Como vimos hasta ahora, las discusiones teóricas sobre el cuidado han siempre buscado un impacto político. La posición de los feminismos, como bisagra entre el mundo académico y el activismo, ha permitido un diálogo constante entre los distintos campos.

La propuesta de definir a los cuidados en tanto derecho humano fue primeramente socializada y consecutivamente adoptada en la Conferencia Regional de la Mujer de América Latina y el Caribe, convocada regularmente por la CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el

Caribe) y de la cual participan sus Estados miembros, organizaciones no gubernamentales, universidades y centros académicos, movimientos de mujeres y feministas, así como los organismos especializados de las Naciones Unidas (Pautassi, 2023b). Desde la primera mención de esta idea en la Conferencia de Quito en 2007 los cuidados en tanto derecho han estado presentes en la agenda de las conferencias y sus consensos finales, y han ido permeando paulatina pero intensamente las agendas políticas de virtualmente todos los países de la región.

Esto ha ido de la mano con un contexto político favorable para estos reclamos. La *marea rosa* que caracterizó al continente en la primera década de los 2000 y que, luego de una ola conservadora de alrededor de una década, ha resurgido intermitentemente en el último quinquenio, ha abierto una ventana de oportunidad a demandas sobre cuidados, con muchas académicas feministas ocupando puestos gubernamentales u oficiando de consultoras de política pública. A nivel nacional, estos consensos han ido decantando en experiencias particulares. Luego del ejemplo pionero de Uruguay, que instituyó el Sistema Nacional Integrado de Cuidados en 2015, muchos otros países han avanzado en la discusión e implementación de políticas de cuidado. Estas se han materializado ya sea en políticas y sistemas a nivel nacional/federal (en Uruguay, Venezuela, Costa Rica, Ecuador, Brasil, Cuba, Panamá, Colombia y Chile) o a nivel local (en Bogotá, Ciudad de México y el Estado de Jalisco), mientras que ha habido importantes avances, anteproyectos y compromisos previos en otros casos (Argentina, Perú y Paraguay), aunque no sin retrocesos y dificultades.[4]

Pero, ¿en qué consisten estas políticas? ¿Qué es lo novedoso? ¿En qué medida se superponen, complementan o contradicen con otros sistemas ya en funcionamiento, como el de salud, seguridad social o el educativo? ¿Y qué acciones prevén? Un primer aspecto fundamental de estas normativas es que, al centrarse en los cuidados *a secas* – es decir, sin restringirse a cuidados infantiles, de personas de la tercera edad o con discapacidad, o de familiares enfermos – consiguen precisamente articular la idea de que todas las personas estamos involucradas en redes de cuidado: En ciertos momentos del ciclo vital seremos más cuidadoras, en otros, mayormente receptoras de cuidados, pero nadie está al margen de ellos. Esto, a su vez, permite promover la corresponsabilidad social y de género, reconociendo la interdependencia entre quienes cuidan y quienes reciben cuidados y reconociendo los derechos de ambas partes.

4 Para un detalle de las normativas que crean estas políticas y sistemas, véase CEPAL (2024a)

Los cuidados aparecen entonces como un nuevo pilar del bienestar social (Bango & Cossani, 2021) que, junto con la salud, la educación y la seguridad social, están en la base del sistema de protección social que el Estado debe garantizar a sus ciudadanas y ciudadanos. Al reconocer a los cuidados como un campo de derechos nuevo, lejos de buscar ubicarlos como un ámbito separado de los demás, esta perspectiva resalta su interrelación. En este sentido, según Julio Bango y Patricia Cossani (2021: 15) "el cuidado, como eje de protección social, además de tener un fin en sí mismo, contribuye al mismo tiempo a dar respuesta a situaciones relacionadas con los otros pilares, que sin la articulación y coordinación de acciones no son posibles de abordar." Por ello, lejos de erigirse como proyectos aislados, los sistemas de cuidados buscan consolidar políticas y programas ya existentes, apostando por acciones de diseño, rediseño y articulación de política pública siguiendo un enfoque de derechos, además de principios de universalidad, corresponsabilidad social y de género, promoción de autonomía y solidaridad en el financiamiento (Bango & Cossani 2021).

En la práctica, estas políticas públicas se traducen en acciones en diferentes ámbitos. Así, el Sistema Distrital de Cuidados de Bogotá, por ejemplo, se ha estructurado en torno a tres ejes: 1) cuidados para personas que cuidan; 2) cuidados para niños, niñas, personas con discapacidad y de la tercera edad; y 3) transformación cultural. Las acciones emprendidas y servicios ofrecidos, ya sea en las icónicas Manzanas del Cuidado, en los Buses del Cuidado o a través del modelo de Asistencia en Casa, incluyen, por ejemplo, actividades de recreación, deporte, acompañamiento psicosocial y jurídico para personas cuidadoras, servicios de generación de ingresos que contribuyen a la autonomía económica de quienes cuidan, lavanderías comunitarias, actividades lúdicas, pedagógicas, recreativas, culturales y deportivas para personas que requieren cuidados, así como acciones pedagógicas de sensibilización, formación y ampliación dirigidas a hombres, familias y comunidades (para mayor detalle, véanse Alcaldía de Bogotá, 2024; Moreno Salamanca, 2021). El Sistema Distrital de Cuidados de Bogotá se considera un caso exitoso, erigiéndose como modelo para la región (CEPAL, 2024b). De hecho, ha recibido varios premios internacionales, siendo además el foco de numerosas publicaciones al respecto (Barrero, 2023). Y, aunque sin duda representa una experiencia positiva para muchas personas, existe evidencia que demuestra importantes desafíos y limitaciones que aún deben ser atendidos, como se verá en más detalle en la siguiente sección.

De manera similar, aunque a nivel nacional, el Marco Conceptual de la Ley 15.069 que instituye la Política Nacional de Cuidados en Brasil –

aprobada en diciembre de 2024 – presenta una tipología de políticas de cuidado en la misma línea que las de Bogotá (MDS, 2023), aunque agregando además licencias de maternidad, paternidad y parentales; políticas de transferencias de ingresos para cubrir ciertas necesidades de cuidado y de quien cuida, así como el componente de regulación, cubriendo tanto la reglamentación de relaciones laborales de profesiones de cuidado, como la regulación de servicios de cuidado ofrecidos por el mercado.

Pero no todo desarrollo ocurre solo al interior de las fronteras nacionales: A nivel supranacional ha también habido importantes experiencias. En enero de 2023 el gobierno argentino presentó una solicitud de opinión consultiva a la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), pidiendo que se expidiera sobre el derecho al cuidado y las obligaciones de los Estados frente a éste. Con ello se buscaba establecer los estándares y jurisprudencia sobre el derecho a cuidar, a recibir cuidados y al autocuidado para toda la región, brindando seguridad jurídica más allá de cambios de gobierno y signo político en los países. Esta estrategia se mostraría como acertada ante la victoria de Javier Milei en octubre del mismo año. De hecho, antes de cumplirse un año de su gobierno, organizaciones sociales argentinas habían compartido un informe según el cual el 86% de las políticas de cuidado implementadas por la administración anterior se encontraban discontinuadas o derogadas (La cocina del os cuidados, 2024). Es más, en julio de 2024, el gobierno de Milei presentó a la CIDH una solicitud de retiro de la referida opinión consultiva. La CIDH rechazó esta solicitud y, en agosto de 2025, reconoció formalmente el derecho al cuidado como un derecho humano autónomo, lo que significa que toda persona tiene derecho a brindar cuidados, recibirlos y cuidarse a sí misma (CIDH, 2025). Esta herramienta puede demostrarse particularmente útil en contextos de resistencia a nivel nacional. De hecho, en esos casos, es práctica común de las feministas latinoamericanas recurrir a una estrategia multiescalar buscando apoyos a un nivel diferente (Mahon, 2024).

Además, la perspectiva de los cuidados en tanto derecho humano y universal ya ha empezado a ser discutida en plataformas de alcance global, ganando resonancia con mandatarios de otras regiones del mundo. Tal ha sido el caso en las reuniones del G20 bajo la presidencia de Brasil en 2024. En este marco, además de conversatorios entre representantes gubernamentales, el mundo académico, el activismo feminista y la sociedad civil, con foco en políticas de cuidado[5] y en la necesidad de avanzar hacia socie-

5 Aquí me refiero al Simposio Internacional „Care that Matters, Matters of Care: Overcoming Inequalities trhough Care Policies“, llevado a cabo en el marco del T20/G20 en São Paulo, Brasil. Para más información, véase Rojas (2024) y <https://mecila.net/en/evento/

dades del cuidado[6], la propia declaración de Líderes de Rio de Janeiro de noviembre de 2024 (G20, 2024a) ha incluido un apartado que menciona la importancia de promover la igualdad de género en el trabajo de cuidados, destacando la necesidad de avanzar hacia la corresponsabilidad social en esta materia. Como el grupo de Mujeres del G20 ha señalado en su página web (W20, 2024), aunque anteriormente ya se había hecho mención a los cuidados desde el G20, es ésta la primera vez en la que el concepto es utilizado de forma amplia, mencionando pilares de las políticas públicas de cuidados tales como la corresponsabilidad social y la necesidad de avanzar hacia una mayor inclusión de hombres en estas tareas. Es más, el documento del grupo sobre Equidad de Género y Empoderamiento de Mujeres (G20, 2024b) incluyó, en su apartado 17, el compromiso de desarrollar políticas de cuidados que aseguren una mejor distribución de responsabilidades y la provisión de servicios de calidad para todas las personas. Además, en su apartado 16, los Estados firmantes reconocieron que los cuidados son responsabilidad no solo de individuos y familias, sino también de comunidades, compañías y estados. El único gobierno que se opuso a firmar este texto fue del de Argentina.

5. El cuidado como política más allá del Estado

Exigir el reconocimiento de los cuidados como un derecho en sí es actualmente la estrategia latinoamericana que ha tenido mayor repercusión, tanto al interior como más allá de la región. En esta perspectiva el Estado – tanto a nivel local como nacional/federal – aparece como el principal interlocutor del movimiento feminista y de mujeres que reclama políticas públicas de cuidados. Ante una histórica heterogeneidad y profunda desigualdad en la organización social de los cuidados en la región, esta articulación aparece como una respuesta consecuente. Es que, como ha sido señalado por Razavi (2007), el Estado es un actor particular del *diamante*, ya que no solo provee cuidados, sino que también distribuye responsabilidades entre las demás instituciones – familias, mercado, comunidad – a través de sus normativas e infraestructura.

Ya con unos años de implementación de estas políticas, empero, nuevos estudios han empezado a analizarlas políticas con un enfoque más crítico,

---

care-that-matters-matters-of-care-overcoming-inequalities-through-care-policies> (consultado por última vez el 27/03/2025).

6 Véase el evento "Building caring societies across the G20 and beyond", llevado a cabo en Rio de Janeiro en el marco del G20, como evento paralelo del T20/W20. Programa disponible en <https://docs.google.com/document/d/14LqpJWcstBYVd-4EEbOryVwfJenueoBv/edit?tab=t.0> (consultado por última vez el 27/03/2025).

señalando, por ejemplo, el riesgo de pérdida de fuerza política disruptiva que acarrea traducir conceptos feministas a sistemas burocráticos (Ortiz & Duque Franco, 2026), o la fragilidad institucional que representa depender de la voluntad política de gobiernos de turno para la implementación de los programas (Álvarez Rivadulla, Fleischer & Hurtado-Tarazona, 2024). De manera más concreta, mirando el caso particular del Sistema Distrital de Cuidados de Bogotá, también se ha llamado la atención sobre cómo el propio modelo privilegia a personas que realizan cuidados no remunerados, haciendo muy difícil – si no imposible – que personas activas en el mercado laboral en actividades de bajos ingresos, como trabajadoras del hogar, puedan hacer uso de sus servicios (Montoya-Robledo & Fernández-Gallego, 2026). De esto se desprende que estas políticas podrían estar creando una brecha entre quienes realizan trabajos de cuidados remunerados y no remunerados.

Además, politizar los cuidados no necesariamente implica que todo pase por el Estado. Como fue señalado en la sección tres, la dimensión comunitaria de los cuidados es otro foco temático que ha venido siendo desarrollado fuertemente en América Latina. Lo común/comunitario, vivido a través de organizaciones de base y grupos territoriales, puede trabajar en conjunto con el Estado, aunque en otras ocasiones, también de manera paralela o inclusive en contra de éste.[7] Esto complejiza el panorama, pues cada vez es más evidente que no todos los actores interesados en una organización social del cuidado más equitativa coinciden en las estrategias a seguir para alcanzar ese objetivo.

En su texto sobre las diferentes escalas de los cuidados y los entrelazamientos entre lo público y lo común, Susana Draper (2018) resalta cómo desde experiencias que ponen el rol del Estado en el centro, proponiendo una mirada macro, existe una tendencia a que los cuidados adquieran la forma de un servicio. Por otro lado, cuando el foco se encuentra en experiencias comunitarias en el territorio, priorizando la mirada micro, la manera de entender y vivir los cuidados se concretiza y a la vez se amplía, dando espacio para experiencias variadas. Los cuidados entendidos desde lo común, entonces, no pueden ser contenidos en categorías fijas.

En una línea similar, Jeanine Anderson (2020) señala que cuidar no solo implica acciones necesarias para sostener la vida, a ser llevadas a cabo en el presente; cuidar descansa también en referencias del pasado y una proyección a futuro que promete un "buen vivir" que varía de un grupo

7 Esta idea fue desarrollada por María José Álvarez Rivadulla, en su presentación "Care beyond the State and with the State", en la Mecila Annual Meeting 2024 llevada a cabo en São Paulo, Brasil, en octubre de 2024.

a otro. La manera de organizar los cuidados descansa en concepciones particulares y contextuales acerca de "lo que es y debe ser la persona humana, lo que es y debe ser una vida humana valiosa" (Anderson, 2020: 75). Esto contrasta, a su vez, con la necesidad de reducir los cuidados a un patrón único de intervención, que suele primar en respuestas desde el Estado y sus políticas, lo que resulta particularmente complejo en sociedades multiculturales como las latinoamericanas. Así, al intentar encajar a los cuidados dentro de los marcos de políticas de Estado a través de demandas concretas, se termina sacrificando la pluralidad de sentidos, con el riesgo de neutralizar su componente transformador (Draper, 2018; Ortiz & Duque Franco, 2026). Aparece entonces uno de los principales desafíos para avanzar en una organización de los cuidados más justa: cómo pensar principios enraizados y concretos que puedan "generalizarse tanto en términos de cultura pública como de práctica situada que atraviesa niveles y lugares de lo político" (Vega, Martínez Bruján & Paredes, 2018: 38). Un diálogo entre ambas perspectivas es, por lo tanto, necesario.

Otro elemento a tener en cuenta es la lógica con la cual se codifican las políticas públicas de cuidado. Muchas veces, los mismos estados, junto con grandes organismos internacionales, justifican la intervención estatal a través de una retórica productivista. En la línea de la crítica esgrimida por Nadasen (véase sección dos), llamados a invertir en cuidados pueden caer en una lógica de creación de ganancias señalando, por ejemplo, cómo la llamada *economía de los cuidados* puede dinamizar los mercados, produciendo retornos económicos y generando riquezas. El desafío es aquí, justamente, hacer visible la importancia de los cuidados sin necesidad de reproducir el "estrabismo productivista" mencionado más arriba.

Al poner a la vida en el centro, entonces, la perspectiva de los cuidados nos abre una senda no solo para escapar de esta visión productivista, sino también, para superar una mirada antropocéntrica. En este sentido, hablar de sostenimiento de la vida nos obliga a mirar la reproducción de nuestros cuerpos como parte de sistemas más amplios, ligados a la gestión del agua, los espacios que habitamos y el territorio que nos sostiene. En este sentido, la naturaleza y el binomio cuerpo-territorio (Cabnal, 2010, 2019; Colectivo Miradas Críticas del Territorio desde el Feminismo, 2017), que resalta la necesidad de entender las relaciones humanas con lo más-que-humano, es otra mirada que epistemologías diferentes a la occidental nos habilitan, y que aparece como una avenida que aún necesita ser explorada en mayor profundidad.

Dicho esto, existen por supuesto logros importantes desde las políticas públicas. Hablar de cuidados *a secas*, sin necesidad de agregar modificantes

luego de la palabra – cuidados paliativos, de niñas y niños, de adultos mayores, etcétera – ha permitido expandir el significado de este concepto. Además, empezar a verlo como asunto de política pública, superando la visión que lo ha relegado históricamente al ámbito privado, es un aporte relevante. En este sentido, podríamos entonces ver a las políticas y sistemas de cuidado como "un marco de garantía legal para *comenzar a pensar y hacer cuidados* como un derecho de todas las personas" (Draper, 2018: 168, cursivas en el original). El enfoque de políticas públicas de cuidado con el Estado como principal interlocutor debería ser visto, entonces, como un punto de partida y no de llegada en la lucha por una sociedad que ponga a los cuidados en el centro. Esto nos habilitaría el espacio para, a partir de allí, profundizar en modos específicos de hacer cuidado en el territorio, atendiendo a necesidades y particularidades de las poblaciones, abriendo el diálogo para diferentes interpretaciones sobre cómo es esa vida humana valiosa, que vale la pena ser vivida.

La reciente construcción de una Política Nacional de Cuidado en Colombia – en febrero de 2025 – bajo el liderazgo de la vicepresidenta Francia Márquez Mina, señala unos primeros pasos en esta dirección. De hecho, un punto primordial en esta política ha sido repensar a los cuidados no como un derecho individual, sino como un derecho colectivo, reconociendo las diversas experiencias de cuidados comunitarios existentes en Colombia y contribuyendo a la ampliación del cuidado más allá del trabajo doméstico y familiar. Dicho esto, y como señala Alanis Bello Ramírez (2025), aunque se trata de un avance importante, todavía subsisten riesgos como el de la mercantilización, instrumentalización o cooptación de organizaciones comunitarias. Además, tras las elecciones llevadas a cabo en Colombia en julio de 2026, queda por ser visto cómo avanzará esta política pública.

6. Aportes, desafíos y puentes por tender

Los cuidados, aunque con diferentes nombres, han estado al centro de discusiones feministas en la academia y en la arena política. Diferentes maneras de conceptualizarlos desde diversos contextos han llevado a priorizar estrategias políticas particulares. América Latina, aunque haya adoptado esta terminología mucho más tarde que otras regiones del mundo, se encuentra actualmente al frente de discusiones sobre políticas públicas que consideran a los cuidados como un derecho humano y universal, idea que ha encontrado resonancia en plataformas globales, llegando así a otras latitudes.

Este texto contribuye al debate sobre la politización de los cuidados de tres formas diferentes. Primero, a través de una genealogía de conceptos relacionados pero divergentes, ha llamado la atención sobre la manera en que discusiones teóricas y conceptos abstractos, que han emergido en contextos históricos y sociopolíticos diversos, se traducen a su vez en diferentes proyectos políticos. Así, campañas por salarios para el trabajo doméstico, teorías de la reproducción social y abordajes sobre la ética del cuidado, si bien han informado la discusión en América Latina, no han sido trasplantados de manera directa, sino que han sido reinterpretados bajo otras condiciones y con otros fines, dando lugar al surgimiento de nuevas herramientas teóricas.

Luego, a través de la idea del *giro vital*, he argumentado que el pensamiento latinoamericano, apoyado en discusiones de economistas feministas escribiendo en lengua castellana a ambos lados del Atlántico, ha logrado expandir el marco de la reproducción social, poniendo la vida al centro del debate, más allá de su capacidad de crear valor para la reproducción del sistema capitalista. Esto ha llevado a identificar a los cuidados como un derecho en sí mismo, un derecho humano y universal que exige a los Estados reconocer sus obligaciones de cuidado para con sus ciudadanos y ciudadanas.

Finalmente, al enfocar el análisis en políticas públicas de cuidado en boga en América Latina, el texto ha señalado las fortalezas, pero también las limitaciones y los desafíos de otorgar al Estado un rol tan central, invitando a considerar los importantes aportes desde los cuidados comunitarios, los ecofeminismos, y las relaciones con lo más-que-humano.

Lejos de pretender brindar recetas o mapas de ruta estructurados, la intención de este texto ha sido resaltar la importancia de seguir buscando avenidas para un diálogo inclusivo, que acoja ideas de distintas latitudes y tradiciones epistemológicas. Con eso, el campo de los cuidados ganará no sólo densidad teórica, sino también, estrategias novedosas para avanzar hacia sociedades más justas. América Latina tiene mucho por aportar al debate internacional, pero para ello, también tiene que dialogar con otros grupos al interior de la región, abriéndose a otras formas de conceptualizar lo que es una vida que vale la pena ser vivida.

Bibliografía

Acciari, Louisa (2019). Decolonising Labour, Reclaiming Subaltern Epistemologies: Brazilian Domestic Workers and the International Struggle for Labour Rights. *Contexto Internacional*, v. 41, n.1, pp. 39-63.

Alcaldía de Bogotá (2024). *ABC: Todo lo que debes saber acerca del Sistema de Cuidado de Bogotá*. Disponible en <https://bogota.gov.co/mi-ciudad/mujer/todo-lo-que-debes-saber-acerca-del-sistema-de-cuidado-de-bogota> (consultado por última vez el 27/03/2025).

Álvarez Rivadulla, Maria Jose, Friederike Fleischer, & Adriana Hurtado-Tarazona (2024). Making the State Care: The Role of Political Willingness and Brokerage in Bogota's New Feminist Care Policy. *City*, v.28, n. 5–6, pp. 637–58.

Anderson, Jeanine (2020). Cuidados multiculturales. En Karina Batthyány (ed.), *Miradas latinoamericanas a los cuidados*. Ciudad de México/ Buenos Aires: CLACSO/ Siglo XXI, pp. 63-92.

Arruzza, Cinzia (2017). From Social Reproduction Feminism to the Women's Strike. En Tithi Bhattacharya (ed.), *Social Reproduction Theory: Remapping Class, Recentering Oppression.* Londres: Pluto Press, pp. 192-196.

Bango, Julio & Patricia Cossani (2021). *Hacia la construcción de sistemas integrales de cuidados en América Latina y el Caribe. Elementos para su implementación*, ONU Mujeres: CEPAL.

Baptista Canedo, Rosario (2010). Trabajo doméstico. Experiencias sobre regulación y sindicalización en Bolivia. En Mary R. Goldsmith, Rosario Baptista Canedo, Ariel Ferrari & Maria C. Vence (eds.), *Hacia un fortalecimiento de derechos laborales en el trabajo de hogar: algunas experiencias de América Latina*. Montevideo: Friedrich-Ebert Stiftung, pp. 25-53.

Barrero, Karen (2023). Las Políticas de equidad de género de Bogotá generan interés global. En *Bogota.gov.co*. Disponible en: https://bogota.gov.co/internacional/las-politicas-de-equidad-de-genero-de-bogota-generan-interes-global (consultado por última vez el 06/07/2026).

Batthyány, Karina (2020). Miradas latinoamericanas de los cuidados. En Karina Batthyány (ed.), *Miradas latinoamericanas a los cuidados*. Ciudad de México/ Buenos Aires: CLACSO/ Siglo XXI, pp. 11–52.

Bello Ramírez, Alanis (2025). El giro comunitario en la construcción del Sistema Nacional de Cuidado de Colombia: tensiones conceptuales y disputas políticas, *Tramas y Redes*, n. 9, pp. 187-208.

Benería, Lourdes (1992). Accounting for Women's Work: The Progress of Two Decades, *World Development,* v.20, n.11, pp. 1547-1560.

Bernardino-Costa, Joaze (2007). *Sindicatos das trabalhadoras domésticas no Brasil: teorias da descolonização e saberes subalternos*. Tesis de doctorado, Brasilia: Universidad de Brasilia.

Bhattacharya, Tithi (2017). Introduction: Mapping Social Reproduction Theory. En Tithi Bhattacharya (ed.), *Social Reproduction Theory: Remapping Class, Recentering Oppression.* Londres: Pluto Press, pp. 1-20.

Bhattacharya, Tithi (2024). Social Reproduction Theory as Diagnostic, Abolition as Politics: Reimagining Anticapitalism, *Labor Studies in Working-Class History,* v. 21, n.4, pp. 117-129.

Blofield, Merike (2012). *Care Work and Class: Domestic Workers' Struggle for Equal Rights in Latin America*. University Park, Penn State University Press.

Brenes, Alicia, Maite Burgueño & Gustavo Machado (2015). Luchas invisibles. La organización gremial de las trabajadoras domésticas. En Francisco Pucci, Diego E. Piñero, Agustín Juncal y Soledad Nión (eds.), *Sindicalización y negociación en los sectores rural y doméstico*. Montevideo: Universidad de la República, pp. 109-128.

Brites, Jurema (2007). Afeto e desigualdade: gênero, geração e classe entre empregadas domésticas e seus empregadores, *Cadernos Pagu*, n. 29, pp. 91-109.

Brites, Jurema (2013). Trabalho Doméstico: Questões, Leituras e Políticas, *Cadernos de Pesquisa*, n. 43,pp. 422-51.

Bunster, Ximena & Elsa M. Chaney (1985) *Sellers and Servants. Working Women in Lima, Perú*. Nueva York, Praeger Publishers.

Cabnal, Lorena (2010). Acercamiento a la construcción del pensamiento epistémico de las mujeres indígenas feministas comunitarias de Abya Yala. En Lorena Cabnal & Asociación para la Cooperación con el Sur (eds.), *Feminismos diversos: el feminismo comunitario*. España, ACSUR: Las Segovias, pp. 11-25.

Cabnal, Lorena (2019). El Relato de Las Violencias Desde Mi Territorio Cuerpo-Tierra. En Xochitl Leyva & Rosalba Icaza (eds.), *En Tiempos de Muerte: Cuerpos, Rebeldías, Resistencias*. Ciudad de México: Editorial Retos/ CLACSO/ Institute of Social Studies, Erasmus University Rotterdam, pp. 113-26.

Canevaro, Santiago (2014). Afectos, saberes y proximidades en la configuración de la gestión del cuidado de niños en el hogar. Empleadas y empleadoras del servicio doméstico en la Ciudad de Buenos Aires, *Trabajo y Sociedad*, n. 22, pp. 175-193.

Carrasco, Cristina (2001). La sostenibilidad de la vida humana: ¿un asunto de mujeres?, *Mientras Tanto*, n. 82, pp. 43-70.

Carrasco, Cristina (2009). Mujeres, sostenibilidad y deuda social, *Revista de Educación*, número extraordinario, pp. 169-191.

Casanova, Erynn Masi de (2015). 'Como cualquier otro trabajo': Organizando a las trabajadoras remuneradas del hogar en Ecuador, *Revista Economía,* v. 67, n. 106, pp. 37-52.

Casanova, Erynn Masi de, Louisa Acciari, Jurema Brites, Rosario Fernández Ossandón, Elizabeth Q. Hutchison, Leda M. Pérez & Lorena Poblete (2025). *Mujeres, Trabajadoras y Mucho Más. Los desafíos del trabajo del hogar en América Latina.* Lima: Fondo Editorial Universidad del Pacífico.

Castro, Mary García (1993). The Alchemy Between Social Categories in the Production of Political Subjects. Class, Gender, Race and Generation in the Case of Domestic Workers' Union Leaders in Salvador-Bahía, Brazil, *The European Journal of Development Research*, n. 5, pp. 1-22.

CEPAL – Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2024a). *Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe.* Disponible en < https://oig.cepal.org/es/leyes/leyes-de-cuidado> (consultado por última vez el 27/03/2025).

CEPAL – Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2024b). Sistema Distrital de Cuidado en Bogotá: Diseño y Puesta en Marcha de un Pacto Político, Social y Fiscal, *Boletín Igualdad de Género*, n. 2. Disponible en < https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/fc7eb717-d508-44ff-a05e-ffe4bd08bed4/content > (consultado por última vez el 06/07/2026)

Chaney, Elsa M. & Castro, Mary García (1989). *Muchachas no more: Household workers in Latin America and the Caribbean*. Filadelfia: Temple University Press.

CIDH – Corte Interamericana de Derechos Humanos (2025). *Opinión Consultiva OC-31/25: El contenido y el alcance del derecho al cuidado y su interrelación con otros derechos* < https://jurisprudencia.corteidh.or.cr/es/vid/1088056961 > (consultado por última vez el 08/09/2025).

Colectivo Miradas Críticas del Territorio desde el Feminismo (2017). *Mapeando El Cuerpo-Territorio. Guía Metodológica Para Mujeres Que Defienden Sus Territorios.* Quito: Red Latinoamericana de Mujeres Defensoras de Derechos Sociales y Ambientales/ Miradas críticas del territorio desde el feminismo/ Instituto de Estudios Ecologistas del Tercer Mundo/ CLACSO.

Dalla Costa, Mariarosa & Selma James (1975). *The Power of Women and the Subversion of the Community.* Bristol, Falling Wall Press.

Draper, Susana (2018). Tejer cuidados a micro y macro escala entre lo público y lo común. En Cristina Vega, Raquel Martínez & Myriam Paredes (eds.), *Cuidado, comunidad y común. Extracciones, apropiaciones y sostenimiento de la vida.* Madrid: Traficantes de sueños, pp. 167-185.

Duffy, Mignon (2005). Reproducing Labor Inequalities. Challenges for Feminists Conceptualizing Care at the Intersections of Gender, Race, and Class, *Gender & Society,* v. 19, n. 1, pp. 66-82.

Esquivel, Valeria (2011). *La economía del cuidado en América Latina: Poniendo los cuidados en el centro de la agenda*. El Salvador: PNUD.

Farris, Sara R. (2024). La política del cuidado y la teoría de la reproducción social. En Daniela Alegría & Lieta Vivaldi (eds.), *Reflexiones feministas sobre los cuidados*. Santiago de Chile: LOM ediciones, pp. 59-68.

Faur, Eleonor (2011). A Widening Gap? The Political and Social Organization of Childcare in Argentina, *Development and Change*, v. 42, n. 4, pp. 967–994.

Federici, Silvia (1975). *Wages Against Housework*. Londres: Power of Women Collective.

Federici, Silvia (2010). *Calibán y la bruja. Mujeres, cuerpo y acumulación originaria*. Madrid: Traficantes de sueños.

Federici, Silvia (2013). *Revolución en punto cero. Trabajo doméstico, reproducción y luchas feministas*. Madrid: Traficantes de Sueños.

Floro, Maria Sagrario (1995). Economic Restructuring, Gender and the Allocation of Time, *World Development*, v. 23, n. 11, pp. 1913-1929.

Floro, Maria Sagrario (2021). Time allocation and time-use surveys. En Günseli Berik & Ebru Kongar (eds), *The Routledge Handbook of Feminist Economics.* Londres: Routledge, pp. 148-156.

Fisher, Berenice & Joan Tronto (1990). Towards a feminist theory of caring. En Emily K. Abel & Margaret K. Nelson (eds), *Circles of care: Work and identity in women's lives*. Albany: State University of New York Press, pp. 36-54.

Folbre, Nancy (2006). Measuring Care: Gender, Empowerment, and the Care Economy, *Journal of Human Development*, v. 7, n. 2, pp. 183–199.

Fraser, Nancy (2017). Crisis of Care? On the Social-Reproductive Contradictions of Contemporary Capitalism. En Tithi Bhattacharya (ed.), *Social Reproduction Theory. Remapping Class, Recentering Oppression*. Londres: Pluto Press, pp. 21–36.

G20 (2024a). *Declaração de Líderes do Rio de Janeiro.* Disponible en <https://g20.gov.br/pt-br/documentos/declaracao-de-lideres-do-g20-brasil> (consultado por última vez el 28/03/2025).

G20 (2024b). *Chair's Statement on Gender Equality and the Empowerment of Women.* Disponible en <https://g7g20-documents.org/fileadmin/G7G20_documents/2024/G20/Brazil/Sherpa-Track/Women's%20Empowerment%20Ministers/1%20Ministers'%20Language/Documento_Final_20241024.pdf >(consultado por última vez el 28/03/2025).

Gary, Mercer E. (2022). From Care Ethics to Pluralist Care Theory: The State of the Field, *Philosophy Compass*, v. 17, n. 4, e12819.

Gilligan, Carol (1982). *In a Different Voice. Psychological Theory and Women's Development*. Cambridge (MA): Harvard University Press.

Goldsmith, Mary R. (2007). Disputando fronteras: La movilización de las trabajadoras de hogar en América Latina, *Amérique Latine Histoire et Mémoire*, disponible en <http://alhim.revues. org/2202> (consultado por última vez el 28/03/2025).

Goldsmith, Mary R. (2010). La experiencia de CONLACTRAHO como organización internacional de trabajadores y trabajadoras domésticas. En Mary R. Goldsmith, Rosario Baptista Canedo, Ariel Ferrari & María Celia Vence (eds.), *Hacia un fortalecimiento de derechos laborales en el trabajo de hogar. Algunas experiencias de América Latina.* Montevideo: Fundación Friedrich-Ebert, pp. 5-24.

Goldsmith, Mary R. (2013a). Los espacios internacionales de la participación política de las trabajadoras remuneradas del hogar, *Revista de Estudios Sociales*, n. 45, pp. 233-246.

Goldsmith, Mary R. (2013). *Negociación colectiva y las trabajadoras domésticas en Uruguay*. Cambridge, WIEGO.

Goldsmith, Mary R. (2015). La organización de las trabajadoras del hogar remuneradas: Una respuesta a múltiples opresiones. En *Avances de las mujeres en las ciencias, las humanidades y todas las disciplinas*, *Libro Científico Vol. II*. Ciudad de México: UNAM, pp. 226-237.

Guimarães, Nadya Araujo & Helena Hirata (2021). Care Work: A Latin American Perspective. En Nadya Araujo Guimarães & Helena Hirata (eds.), *Care and Care Workers. A Latin American Perspective.* Cham: Springer, pp. 1-24.

Guimarães, Nadya Araujo & Priscila Pereira Faria Viera (2020). O Cuidado e as 'Ajudas'. En Nadya Araujo Guimarães & Helena Sumiko Hirata (eds), *O Gênero do Cuidado: Desigualdades, Significações e Identidades.* San Pablo: Ateliê Editorial, pp. 161-187.

Kittay, Eva Feder (1999). *Love's Labor. Essays on Women, Equality, and Dependency*. Nueva York: Routledge.

Kofes, Suely (2001). *Mulher, mulheres: identidade, diferença e desigualdade na relação entre patronas e empregadas*. Campinas: Editora da Unicamp.

Kofman, Eleonore & Parvati Raghuram (2009). The Implications of Migration for Gender and Care Regimes in the South, *Social Policy and Development,* n. 41.

La cocina de los cuidados (2024). *Informe #3*. Disponible en < https://www.cels.org.ar/web/wp-content/uploads/2024/10/LCD-3.pdf> (consultado por última vez el 28/03/2025).

Mahon, Rianne (2024). The Care Economy al América Latina: A Multi-Scalar Feminist Project, *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society*, v. 31, n. 4, pp. 710–33.

MDS - Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (2023). *Marco Conceitual da Política Nacional de Cuidados.* Disponible en < https://mds.gov.br/webarquivos/MDS/7_Orgaos/SNCF_Secretaria_Nacional_da_Politica_de_Cuidados_e_Familia/Arquivos/Cartilha/Marco_Conceitual.pdf> (consultado por última vez el 28/03/2025).

Mezzadri, Alessandra, Shirin Shirin Rai, Sara Stevano, Donatella Alessandrini, Hannah Bargawi, Juanita Elias, Shireen Hassim, Surbhi Kesar, Jayanthi Thiyaga Lingham, Serena Natile, Neetha N., Lyn Ossome, Parvati Raghuram, Dzodzi Tsikata, & Stephanie Wöhl (2025). Pluralizing social reproduction approaches, *International Feminist Journal of Politics*, v. 27, n. 1, pp. 6–33.

Moreno Salamanca, Natalia (2021). Reconocer y redistribuir los trabajos de cuidado: La experiencia del Sistema Distrital de Cuidado en Bogotá, *Ecuador Debate*, n. 114, pp. 149-170.

Nadasen, Premilla (2023). *Care: The Highest Stage of Capitalism*. Chicago: Haymarket Books.

Noddings, Nel (1984). *Caring. A Feminine Approach to Ethics and Moral Education*. Berkeley: University of California Press.

OIT – Organización Internacional del Trabajo (2018). *Care Work and Care Jobs for the Future of Decent Work*. Ginebra, OIT.

Ortiz, Catalina & Isabel Duque Franco (2026). Care as Urban Policy Domain: Framing Bogota's District Care System, *Cities*, n. 169, febrero, 106572.

Pautassi, Laura (2007). El cuidado como cuestión social desde un enfoque de derechos, *Serie Mujer y Desarrollo*, n. 87, CEPAL.

Pautassi, Laura (2023a) *De la polisemia a la norma: el derecho humano al cuidado.* Buenos Aires: Fundación Medifé Edita.

Pautassi, Laura (2023b) El derecho al cuidado. De la conquista a su ejercicio efectivo, *Trabajo y Justicia Social*. Buenos Aires, Fundación Friedrich Ebert.

Pérez Orozco, Amaia (2014). *Subversión feminista de la economía: aportes para un debate sobre el conflicto capital-vida*. Madrid: Traficantes de Sueños.

Pérez Orozco, Amaia (2015). La sostenibilidad de la vida en el centro… ¿y eso qué significa? En Laura Mora Cabello de Alma & Juan Escribano Gutiérrez (eds.), *Ecología del trabajo. El trabajo que sostiene la vida*. Albacete: Editorial Bomarzo, pp. 71-100.

Razavi, Shahra (200). The Political and Social Economy of Care in a Development Context. Conceptual Issues, Research Questions and Policy Options, *Gender and Development Programme*, n. 3, Ginebra, UNRISD.

Rodríguez Enríquez, Corina (2015). Economía Feminista y Economía Del Cuidado. Aportes Conceptuales Para El Estudio de La Desigualdad, *Nueva Sociedad*, n. 25, pp. 30–44.

Rojas, Raquel (2019). De Asunción a Ginebra. Trabajo doméstico remunerado y redes de activismo laboral en Paraguay. En Diana M. H. Suárez, Luis Aguirre, Carolin Loysa, Brenda M. Sánchez & Joanna M. Moszcynska (eds.), *Giros espacio-temporales. Repensando los entrelazamientos globales desde América Latina*. Berlín: Edición Tranvía, pp. 47-64.

Rojas, Raquel (2021) Essential yet undervalued. Paid domestic work, migration, and the struggles for labor rights in Uruguay and Paraguay. En Ximena Alba & Bruno Miranda (eds.), *Migrant Labor in Global Chains*. Berlín: Edición Tranvía, pp. 177-200.

Rojas, Raquel (2022a). Cercanía física y distancia social. Trabajo doméstico remunerado y (des)encuentros en hogares de América Latina. En Mecila (ed.), *Convivialidad-desigualdad: explorando los nexos entre lo que nos une y lo que nos separa.* Buenos Aires/ San Pablo: CLACSO/Mecila.

Rojas, Raquel (2022b) Building Networks, Bridging Divides? Organizational Experiences of Paid Domestic Workers in Uruguay and Paraguay. En Katja Hujo & Maggie Carter (eds.), *Fault Lines and Front Lines: Shifting Power in an Unequal World*. Londres: UNRISD/Bloomsbury Academics, pp. 209-225.

Rojas, Raquel (2024). Putting Care on the Political Agenda: International Symposium Care that Matters, Matters of Care, *Mecila Convivial Forum,* n. 39. Disponible en < https://mecila.net/en/39> (consultado por última vez el 28/03/2025).

Rojas, Raquel & Garcia Suarez, Marcial. (2025). Los circuitos subterráneos del cuidado: El rol del crimen organizado. En Raquel Rojas, Marcial Garcia Suarez, & Izadora Xavier (eds.) *Violencias y Cuidados. Aproximaciones a una relación ambivalente*. Buenos Aires: CLACSO/Mecila, pp. 27-59.

Saffioti, Heleieth (1978). *Emprego doméstico e capitalismo*. Petrópolis: Editora Vozes.

Soto, Lilian (2014). *Trabajo doméstico remunerado en Paraguay. Información para el debate*. Asunción: CDE/ONU Mujeres.

Soto, Lilian (2016). *Avances en los derechos laborales del empleo doméstico en Paraguay. La Nueva Ley del Trabajo Doméstico 5407/2015*. Asunción: CDE/ONU Mujeres.

Soto, Lilian (2017). Las trabajadoras del hogar remuneradas en el Cono Sur. Lucha y superación de exclusiones históricas, *Cuaderno de Igualdad de Género*, n. 1. Nueva York: PNUD/UNDP.

Soto, Clyde, Lilian Soto, Myrian González & Patricio Dobrée (2016). *Panorama Regional sobre Trabajadoras Domésticas Migrantes en América Latina*. Asunción: OIT/ONU Mujeres.

Tronto, Joan (2015). *Who cares? How to reshape a democratic politics.* Ithaca/ Londres: Cornell University Press.

Valiente, Hugo (2010). *Regímenes jurídicos sobre trabajo doméstico remunerado en los Estados del Mercosur.* Montevideo: Cotidiano Mujer.

Valiente, Hugo (2016). *Las leyes sobre trabajo doméstico remunerado en América Latina*. Asunción: CDE/ ONU Mujeres.

Vega, Cristina & Encarnación Gutiérrez Rodríguez (2014). Nuevas aproximaciones a la organización social del cuidado. Debates latinoamericanos. Presentación del Dossier, *Íconos – Revista de Ciencias Sociales*, n. 50, pp. 9–26.

Vega, Cristina, Raquel Martínez Bruján & Myriam Paredes (2018). Introducción. Experiencias, ámbitos y vínculos cooperativos para el sostenimiento de la vida. En Cristina

Vega, Raquel Martínez Bruján & Myriam Paredes (eds.), *Cuidado, comunidad y común. Extracciones, apropiaciones y sostenimiento de la vida.* Madrid: Traficante de sueños, pp. 15-50.

Vidal, Dominique (2012). L'affectivité dans l'emploi domestique. Un débat français à la lumière d'un recherche au Brésil. En Isabel Georges & Marcia de Paula Leite (eds.), *Les nouvelles configurations du travail et l'économie sociale et solidaire au Brésil.* París: L'Harmattan, pp. 141-156.

W20 (2024). *Reflexões sobre a Declaração do G20 2024.* Disponible en < https://w20brazil.org.br/reflexoes-sobre-a-declaracao-do-g20-2024/> (consultado por última vez el 27/03/2025).

Instrucciones para la presentación de textos a publicarse en la Revista NOVAPOLIS

Los artículos deberán estar escritos en idioma español. Deberán enviarse sin faltas ortográficas ni gramaticales, y respetando el formato de presentación exigido por la presente publicación.

Los artículos deberán enviarse por vía electrónica, utilizando la plataforma disponible en la página web de la revista: http://novapolis.pyglobal.com.

Todos los textos recibidos serán puestos a consideración del Consejo Editorial de la revista **Novapolis**, que realizará una preevaluación con el fin de determinar si el trabajo se ajusta al enfoque de la publicación. El Consejo tiene la facultad exclusiva de determinar qué material será publicado y cuándo.

Los artículos aprobados por el Consejo de Redacción serán sometidos a un proceso de arbitraje simple ciego, desarrollado por un revisor externo. La revisión, que será anónima, decidirá si el artículo es publicable, si es publicable con ajustes por parte de los autores conforme a las recomendaciones indicadas, o si no es publicable. Las decisiones tomadas por los revisores son inapelables, y solamente los artículos aprobados por ellos serán publicados en la revista.

El material enviado deberá ser original e inédito. En caso de que una versión anterior del mismo artículo haya sido publicada en otra revista, esto deberá indicarse claramente en la primera página del material enviado.

El procesamiento y la publicación de artículos en la revista Novapolis **NO TIENEN COSTO ALGUNO**.

Los artículos deberán ser enviados en formato OpenOffice, Microsoft Word o RTF a la Revista NOVAPOLIS de acuerdo con las siguientes pautas:

- Extensión mínima: 5.000 palabras; extensión máxima: 12.000 palabras.
- Tamaño de hoja: A4
- Márgenes superior e inferior: 3,0; márgenes izquierdo y derecho: 2,0
- Interlineado: simple
- Tipografía: Times New Roman; cuerpo: 12
- Todas las páginas deberán ser numeradas en forma consecutiva. Títulos y subtítulos, deberán estar alineados a la izquierda de la página.
- La página 1 deberá contener la siguiente información:

- Título del artículo
- Nombre del autor (máximo tres autores)
- Institución de pertenencia de cada autor
- ORCID ID de cada autor
- Resumen en español de no menos de 100 y no más de 250 palabras
- Palabras claves del texto (no menos de 3 y no más de de 5)
- Versión en inglés tanto del resumen como de las palabras claves
- La referencia a agradecimientos, aclaraciones o comentarios respecto al origen del texto será presentada por medio de un asterisco (*) al lado del nombre del autor, remitiendo a una nota a pie de página.
- Las notas deberán estar numeradas consecutivamente, con números arábigos y serán colocada al pie de página.
- La tipografía utilizada para las notas deberá ser Times New Roman, cuerpo 10. El interlineado deberá ser simple.
- Las imágenes y tablas (incluye gráficos, esquemas y diagramas) deberán insertarse en el texto, en el lugar donde se considera deben ser publicadas. En caso de publicación del artículo se requerirá el envío de los originales tanto de las imágenes (en formato jpg) como de las tablas y gráficos (en formato Excel).
- Las referencias bibliográficas incluidas en el texto deberán mencionar sólo el apellido y el año de publicación del trabajo, entre paréntesis. Por ejemplo: (Habermas, 1982). En caso se quiera citar específicamente la página del trabajo, deberá hacerse de la siguiente forma (Habermas, 1982: 55). La referencia bibliográfica completa irá en una sección de bibliografía al final del artículo.

Bibliografía: dicho listado deberá ser elaborado en orden alfabético por apellido del autor y de acuerdo con las normas **APA.**

Las citas deberán responder al siguiente ejemplo:

Para artículos en revistas:

González Casanova, P. (1972). El aparato de dominación en América Latina (Su funcionamiento y las formas posibles de su fin). *Revista Mexicana de Sociología.* 34 (3), 381-409.

Para Libros:

Hirschman, A. O. (1982) *Shifting Involvements: Private Interest and Public Action*. Princeton: Princeton University Press.

Para: Capítulos o artículos en Libros de compilación

Karl, T. L. (2003). The Vicious Cycle of Inequality in Latin America. En S. E. Eckstein & T. P. Wickham-Crowley (Eds.) *What Justice? Whose Justice?: Fighting for Fairness in Latin America,* pp. 133-157. Berkeley: University of California Press.

Para: Documentos electrónicos

Rivarola, Milda (2007). *Estado patrimonial y clientelismo*. Río de Janeiro: Corredor de las ideas. Recuperado de: http://corredordelasideas.org/wp-content/uploads/2020/05/MILDAPOLITICA-Estado-patrimonial-clientelista-MILDA-RIVAROLA-2008.pdf

Para artículos en periódicos (diario o revistas) electrónicos:

Con autor:

Rivarola, Milda (2019). Dinero narco se infiltra ante la falta de control de financiamiento. *Última Hora*, 24 de noviembre. https://www.ultimahora.com/ dinero-narco-se-infiltra-la-falta-control-financiamiento-n2856544

Sin autor:

Última Hora (2022), Poder Judicial está copado con 70% de funcionarios afiliados a la ANR. 8 de julio. Disponible en: https://www.ultimahora.com/poder-judicial-esta-copado-70-funcionarios-afiliados-la-anr-n3011102

Los autores deberán enviar, junto con su material, un CV abreviado de no más de 120 palabras que será incluido en la publicación.

Es atribución del Consejo de Redacción de la Revista NOVAPOLIS realizar la corrección de ortografía, gramática, sintaxis y estilo que los artículos lo requieran para su publicación.

Derechos de autor y licencias

Las informaciones y opiniones contenidas en los artículos son de exclusiva responsabilidad de los autores y en ningún caso será atribuible al Centro de Estudios y Educación Popular Germinal, el Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Sociales y Penales (INECIP) y el Centro de Estudios Rurales Interdisciplinarios (CERI), al director, al Consejo Editorial o al Comité Científico de la Revista.

En caso de publicación de los artículos, el o los autores mantienen todos los derechos de su trabajo de investigación.

La revista se publica bajo licencia CC BY 4.0 (Creative Commons - Atribución 4.0 Internacional).

Junio 2026
Arandurã Editorial
Tte. Fariña 1028
Asunción - Paraguay
Teléfono: (595 21) 214 295
e-mail: arandura@hotmail.com
www.arandura.com

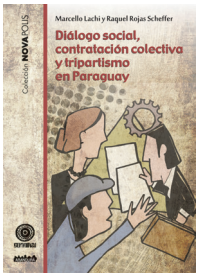
Colección **NOVA**POLIS

Investigando la realidad política y social del Paraguay

Disponibles:

DIÁLOGO SOCIAL, CONTRATACIÓN COLECTIVA Y TRIPARTISMO EN PARAGUAY
Marcello Lachi/
Raquel Rojas Scheffer

Tapa blanda
15 x 21 cms.
260 páginas
G. 40.000

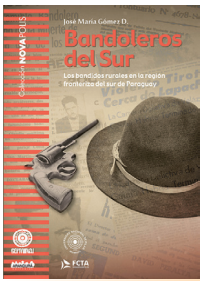


En este trabajo se presenta una reconstrucción histórica del diálogo social en el Paraguay durante el periodo democrático (a partir de 1989), identificando las características de los actores involucrados en él (la patronal, los sindicatos y el gobierno) y los espacios concretos donde el mismo se ha desarrollado en este cuarto de siglo. Se analiza también el desarrollo de la contratación colectiva y de las reuniones tripartitas, utilizando como referencia un periodo preciso, la primera década del siglo XXI (2001-2010).

A través del estudio realizado hemos podido reconstruir y evaluar los efectos del diálogo social y del tripartismo en los procesos económicos, sociales y laborales en el Paraguay durante estas dos décadas y media de democracia; así como verificar sus alcances y límites, identificando también perspectivas de su desenvolvimiento en el futuro próximo.

BANDOLEROS DEL SUR
Los bandidos rurales en la región fronteriza del sur de Paraguay
José María Gómez D.

Tapa blanda
15 x 21 cms.
100 páginas
G. 30.000



Cuando las leyes y la «justicia» se inclinan solo sobre quienes no ostentan ningún tipo de poder o sus posibilidades de defensa están limitadas por la falta de dinero, educación y otros medios de protección, las expresiones de rebeldías encuentran los canales de manifestación en conductas que las sitúan fuera de la ley.

La emergencia de los bandoleros ha sido una de esas formas de rebelarse a las injusticias, y sus principales protagonistas a pesar de los actos delincuenciales que realizaron, quedaron como héroes populares, objetos de culto y veneración.

Bandoleros del Sur analiza la vida y las acciones de esos hombres y como los motivos de sus luchas y de sus muertes siguen en la memoria colectiva de los pueblos de la región, tanto en el sur de Paraguay, cómo en el norte de Argentina.

Distribución y venta: Editorial Arandurã
Teniente Fariña 1028 • Asunción-Paraguay • Telefax: (595 21) 214 295
e-mail: arandura@hotmail.com • www.arandura.com