

NOTA DE POLÍTICA • ENERO 2018

# TRABAJO REMUNERADO DE LAS MUJERES DESDE UN ENFOQUE DE GÉNERO



Verónica Serafini Geoghegan



## **TRABAJO REMUNERADO DE LAS MUJERES DESDE UN ENFOQUE DE GÉNERO**

Autora: Verónica Serafini

© Proyecto “Paraguay Debate 2.0: innovando en los canales y lenguajes para el debate”, implementado por Paraguay Debate y financiado por la National Endowment for Democracy (NED) y la iniciativa Think Tank (ITT) a través de la Iniciativa Latinoamericana para la Investigación de Políticas Públicas (ILAIPP)

© Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya, CADEP  
Piribebuy 1058, Asunción - Paraguay  
Teléfonos: 595 21 452 520 / 454 140 / 496 813  
cadep@cadep.org.py

Diseño y diagramación: Juan Heilborn Díaz

Diciembre, 2017

ISBN: 978-99967-889-6-3

El contenido de esta publicación es de responsabilidad exclusiva de Paraguay Debate y las organizaciones que la componen, y en ningún caso debe considerarse que refleja los puntos de vista de la National Endowment for Democracy (NED) y de la Iniciativa Think Tank

# Introducción

La valoración de la situación laboral, teniendo en perspectiva el bienestar de las personas, requiere el uso y análisis de categorías y conceptos que van más allá de los utilizados por la economía ortodoxa. La mirada puesta en el trabajo como un factor de producción –junto con el capital y la tierra– encuadran su definición en aquellas actividades “productivas” susceptibles de ser monetizadas e intercambiadas en el mercado.

Esta delimitación excluye del análisis otras actividades que se mantienen por fuera del mercado, pero con importantes efectos económicos como el trabajo doméstico no remunerado o el trabajo de cuidado. Ambas actividades son necesarias para garantizar la reproducción de la fuerza de trabajo y la sostenibilidad de la vida. Sin embargo, se invisibilizan y se les despoja de valor económico cuando son realizadas gratuitamente en los hogares, no así cuando se las adquiere en el mercado.

La preparación de comida, el lavado y planchado de ropa, el cuidado de niños/as o personas con algún tipo de discapacidad o enfermedad no son actividades “productivas” cuando las realiza una persona en la casa que tiene un vínculo afectivo. Si estas actividades se adquieren en el mercado, entonces tienen un precio y son contabilizadas y valorizadas.

La sociedad ha otorgado a las mujeres la responsabilidad casi exclusiva de la ejecución de estas tareas. La división sexual del trabajo asignó al hombre el rol de “proveedor” y de “cuidadora” a las mujeres. Así, por un lado hay una sobrevaloración del trabajo “productivo” y por otro, una desvalorización del trabajo “reproductivo”. Sin embargo, la evidencia empírica muestra que las mujeres contribuyen de manera significativa con sus ingresos a la reducción de la pobreza y a la calidad de vida de la familia. Muestra además que los bienes y servicios que produce, sin remuneración en los hogares, son fundamentales para mantener el poder adquisitivo de los ingresos y el bienestar material y psicológico.

**Verónica Serafini Geoghegan**

Doctora en Economía por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) e Investigadora del CADEP

La comprensión de la dinámica del mercado laboral, especialmente en el caso de las mujeres, es imposible sin considerar los estrechos vínculos con el ámbito privado. Para una parte importante de las mujeres, sus responsabilidades familiares ponen límites a su oferta de trabajo, traduciéndose en inactividad y falta de autonomía económica. Otra parte de las mujeres ingresa al mercado laboral pero con parámetros éticos que le impiden separar estas dos esferas, a lo que el mercado responde con discriminación salarial, segregación ocupacional, precariedad laboral e incluso trabajo como familiar no remunerado.

Por esta razón, el análisis del trabajo de las mujeres no puede dejar de considerar a quienes se declaran inactivas. Es decir, a las que no ofrecen su trabajo porque ello exige considerar políticas que faciliten las oportunidades laborales para las que están fuera del mercado laboral.

Los siguientes apartados analizarán la participación laboral de las mujeres y las desigualdades que presentan con los hombres y entre ellas mismas: jóvenes y adultas, urbanas y rurales. Los ingresos son analizados en otro apartado y finalmente se presentan lineamientos de políticas destinadas a mejorar las oportunidades económicas de las mujeres y reducir las desigualdades con los hombres y entre los diversos grupos de mujeres.

Toda la información estadística presentada en este documento se refiere a personas de 18 años o más, dado que para el Código Laboral son las que están permitidas a tener ocupación plena. El trabajo infantil está prohibido, mientras que el trabajo adolescente (14-17 años) está protegido con normas diferentes al de las personas adultas.

# El trabajo femenino en Paraguay

## La inactividad económica y el desempleo afecta más a mujeres

La inactividad<sup>1</sup> afecta particularmente a las mujeres (40,8%) en comparación con los hombres (14,0%). En el sector rural, la proporción disminuye a 12,1% en los hombres y aumenta a 44,3% de las mujeres.

Las razones de inactividad son diferentes por área y sexo, indican la importancia de analizar las restricciones que imponen a las mujeres sus roles tradicionales, la ausencia de servicios de cuidado que faciliten la decisión entrar al mercado laboral y, en la edad adulta, la menor cobertura de seguridad social.

El 59,7% de las mujeres señalaron que las más importantes son las “labores del hogar” y los “motivos familiares”; frente a una proporción similar de hombres que declaró estar “enfermo” y ser “anciano”, “discapacitado”, “jubilado o pensionado”. Llama la atención que el 21,0% de los hombres esté inactivo por estudiar, frente a solo el 12,2% de las mujeres.

Las diferencias en las razones de inactividad por área de residencia también son relevantes en términos de política pública. Las mayores brechas se encuentran en los motivos relacionados al estudio y a la jubilación con una mayor participación en el sector urbano; y a la enfermedad/discapacidad y las labores del hogar/motivos familiares con una sobre representación en el sector rural. No llaman la atención estos resultados teniendo en cuenta que la cobertura de los servicios públicos es más alta siempre en el sector urbano. En este caso, las políticas vinculadas a estas razones son la educativa, la de jubilaciones, la de salud y la de cuidado.

1 **PEI:** población en edad de trabajar que señala que no está trabajando ni buscando trabajo. En este trabajo se calcula sólo para la población de 18 años o más. **Población Económicamente Activa (PEA):** conjunto de personas de 10 años y más de edad que en el período de referencia dado, suministran mano de obra para la producción de bienes y servicios económicos o que están disponibles y hacen gestiones para incorporarse a dicha producción. En este y en todos los casos se considera a las personas con 18 y más años de edad. **Población ocupada:** Son las personas en la fuerza de trabajo que trabajaron con o sin remuneración por lo menos una hora en el período de referencia o que, aunque no hubieran trabajado, tenían empleo del cual estuvieron ausentes por motivos circunstanciales. Las personas ocupadas con remuneración son aquellas que perciben sueldo, salario, jornal u otro tipo de ingreso, compensación en efectivo y/o en especie. Las personas ocupadas que trabajan sin remuneración en una empresa económica explotada por otro miembro de la familia con el que conviven se denominan “trabajadores familiares no remunerados”.

**CUADRO 1.** POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE INACTIVA Y RAZONES DE INACTIVIDAD, POR ÁREA DE RESIDENCIA Y SEXO

	TOTAL			URBANA			RURAL		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
Inactividad	27,9	14,0	40,8	28,0	15,3	39,0	27,7	12,1	44,3
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Estudiante	14,4	21,0	12,2	17,8	24,4	15,6	8,5	14,7	6,7
Labores del hogar	33,5	0,3	44,2	30,0	0,2	40,1	39,5	0,6	50,9
No consigue trabajo	2,4	5,0	1,5	1,7	4,0	0,9	3,5	7,0	2,5
Enfermo	8,9	15,9	6,6	7,6	12,3	6,1	10,9	23,0	7,4
Anciano	14,2	21,3	11,9	13,0	17,7	11,4	16,2	28,2	12,7
Discapacitado	4,4	11,6	2,1	3,9	10,0	1,9	5,2	14,7	2,4
Jubilado o Pensionado	6,5	14,8	3,8	9,8	21,1	5,9	0,9	2,6	0,4
Motivos familiares	12,9	5,1	15,5	13,3	5,4	15,9	12,4	4,4	14,7
Otra situación	2,9	5,0	2,2	2,9	5,0	2,2	2,8	4,9	2,2

Fuente: elaboración propia con base en la EPH 2016

Del total de mujeres que se declararon activas, el 7,9% está desempleada frente al 4,7% de los hombres. La inactividad, el desempleo y, como se verá más adelante, el trabajo como familiar no remunerado, configuran un escenario poco propicio para la autonomía económica de las mujeres, ya que la principal consecuencia es la falta de un ingreso propio, además de la vulnerabilidad que genera la dependencia.

## La estructura de la ocupación presenta importantes diferencias por sexo y área

Los sectores económicos que mayor ocupación generan son el comercio (26,5%), los servicios (24,9%), la agricultura (19,2%) y la industria (12,5%). Sin embargo, estos promedios cambian significativamente al analizar por sexo y área de residencia.

En el área urbana, el comercio concentra a un tercio de hombres y mujeres. Este sector es el primero para los hombres y le siguen con casi la misma importancia relativa los servicios comunales (18,8%) y la industria (17,0%). Para las mujeres, el sector de servicios comunales<sup>2</sup> se encuentra en primer lugar, concentrando al 44,2% de ellas, y el segundo lugar el comercio con el 34,0%. Ambos sectores ocupan al 78,2% de las mujeres. La industria, igual que para los hombres, se encuentra en tercer lugar.

En el área rural, la agricultura es el primer empleador para ambos sexos. Le siguen en relevancia el comercio para los hombres y los servicios comunales para las mujeres. Esto significa que más de la mitad de la población ocupada en el sector rural lo hace en el llamado empleo rural no agropecuario (ERNA). El 51,2% de las mujeres trabaja en el sector servicios; mientras que los hombres, una parte también lo hace en la industria. La agricultura familiar ocupa al 38,7% de la población adulta, implicando a más de 460.000 personas de manera directa.

El análisis de las categorías laborales señala que el trabajo en el sector privado ocupa a más de un tercio de la población (37,8%), le sigue el trabajo por cuenta propia (31,6%) y el trabajo en el sector público (11,6%). El resto trabaja como familiar no remunerado y como empleador/a. De manera similar que en el caso anterior, al desagregar por área y sexo, se observan cambios en los promedios de mucha relevancia.

En el área urbana aumenta el peso del trabajo que se encuentra en el sector privado y público; mientras que en el área rural se encuentra en el trabajo por cuenta propia y el no remunerado, en ambos casos, debido al peso que tiene la agricultura familiar.

El trabajo por cuenta propia, como familiar no remunerado y el empleo doméstico ocupan al 57,1% de las mujeres, cifra que se eleva al 78,3% en el sector rural. Las mujeres jóvenes, se ocupan como trabajadoras no remuneradas, lo cual las afecta doblemente. Por un lado, cuentan con recursos propios y, por otro lado, la cultura patriarcal y adulto céntrica al interior de las familias generan conflictos que se traducen en migración en el caso de las jóvenes rurales.

2 Los servicios comunales, sociales y personales incluyen a las personas ocupadas en la administración pública, los servicios sociales como salud y educación, el trabajo doméstico en los hogares privados, entre otros.

**CUADRO 2.** POBLACIÓN OCUPADA SEGÚN SECTOR ECONÓMICO, POR ÁREA DE RESIDENCIA Y SEXO

Sector económico	TOTAL			URBANA			RURAL		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Agricultura, Gan. Caza y Pesca	19,2	22,9	14,1	2,8	3,9	1,4	45,9	49,7	39,5
Industrias Manufactureras	12,5	14,7	9,4	14,0	17,0	10,4	10,0	11,5	7,3
Electricidad, Gas y Agua	0,6	0,7	0,4	0,8	1,1	0,5	0,1	0,1	0,2
Construcción	6,7	11,5	0,2	6,8	12,2	0,3	6,6	10,5	-
Comercio, Restaurantes y Hoteles	26,5	23,9	30,0	32,2	30,7	34,0	17,1	14,3	22,0
Transporte, Almac. y Comun.	4,0	6,1	1,2	4,9	7,6	1,7	2,6	4,0	0,3
Finanzas, Seguros, Inmuebles	5,7	5,8	5,4	8,1	8,8	7,4	1,6	1,7	1,6
Servicios Comunes, Soc. y Pers.	24,9	14,4	39,2	30,3	18,8	44,2	16,0	8,3	29,2

**CUADRO 3.** POBLACIÓN OCUPADA SEGÚN CATEGORÍA OCUPACIONAL, POR ÁREA DE RESIDENCIA Y SEXO

Categoría	TOTAL			URBANA			RURAL		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Empleado / obrero público	11,6	9,7	14,2	14,4	12,5	16,6	7,0	5,6	9,4
Empleado / obrero privado	37,8	46,4	26,0	44,4	53,7	33,2	27,1	36,1	11,6
Empleador o patrón	5,2	7,0	2,6	6,5	8,8	3,7	3,0	4,4	0,6
Trabajador por cuenta propia	31,6	32,0	30,9	24,2	22,3	26,3	43,6	45,7	40,1
Trabajador fam. no remunerado	7,1	4,2	11,1	3,1	1,6	5,0	13,6	7,8	23,3
Empleado doméstico	6,8	0,7	15,1	7,4	0,9	15,2	5,7	0,4	14,9

Fuente: elaboración propia con base en la EPH 2016



## Altos niveles de precariedad laboral

Esta estructura de la ocupación da cuenta de los altos niveles de precariedad laboral teniendo en cuenta que el diseño de la política laboral y de protección social están centradas en el trabajo en relación de dependencia y formalizado, concentrado en el área urbana. Mientras que la mayor parte de la población ocupada trabaja en sectores y categorías ocupacionales excluidas del marco institucional vigente. A este problema se agrega el incumplimiento de las normas laborales y de seguridad social de quienes están bajo el amparo de las mismas.

En el caso de las mujeres, su sobre representación en el trabajo por cuenta propia, como familiar no remunerada y en el trabajo doméstico que tiene discriminaciones legales inclusive, las ubica en condiciones de extrema vulnerabilidad.

En las jóvenes, el inicio laboral precario, muchas veces acompañada de ruptura de la trayectoria educativa, implica para el país la pérdida de la oportunidad que genera el bono demográfico. De allí la relevancia de considerar en las políticas a este grupo etario de manera particular.

Las decisiones laborales de las mujeres están mediadas por la necesidad de compatibilizar sus responsabilidades familiares derivadas de la división sexual del trabajo. Por eso las políticas de cuidado contribuyen a redistribuir esta responsabilidad con el Estado, la comunidad y los hombres y con ello a mejorar las oportunidades económicas de las mujeres.

El subempleo o la exclusión de la seguridad social son indicadores que muestran la precariedad del trabajo en Paraguay. Otro factor, pero con dificultades para la medición, es la volatilidad del ingreso, problema vinculado al trabajo por cuenta propia y especialmente en la agricultura por su excesiva vulnerabilidad a los eventos climáticos. La condición extrema de vulnerabilidad es la del trabajo como familiar no remunerado.

La Encuesta Permanente de Hogares 2016 da cuenta de las personas que trabajaron menos de 30 horas semanales queriendo y estando disponibles para trabajar más tiempo. La tasa de subocupación por insuficiencia de tiempo (subempleo visible) afecta más a mujeres (8,9%) que a hombres (4,5%).

El desempleo más el subempleo dan como resultado el nivel de subutilización de la mano de obra en una economía. Si se suman ambos problemas, casi el 17% de las mujeres no encuentra trabajo o trabaja menos horas que las que desea o está disponible, frente al 9% de los hombres.

La segunda forma de analizar la calidad del empleo es el grado de protección social que permite la incorporación al mercado laboral, dado que en nuestro país el acceso a la seguridad social es por la vía de la adscripción a un empleo.

Desde la creación de los dos mecanismos más antiguos-Instituto de Previsión Social (IPS) y las Cajas Fiscales-, la posibilidad de contar con jubilación en el retiro y acceso a salud -solo en el caso del IPS- se limitó al trabajo en relación de dependencia. Actualmente, el marco regulatorio del IPS permite la afiliación de trabajadores por cuenta propia, pero debido al costo relativamente alto en comparación a los ingresos que perciben los trabajadores, la cobertura para los/as trabajadores/as independientes es mínima.

## Muchas mujeres no tienen ingresos propios y las que trabajan ganan menos que los hombres

Las políticas públicas deben considerar este hecho e incluir mecanismos de financiamiento alternativo. El derecho humano a la seguridad social está vigente en Paraguay. Además, a largo plazo, los costos para el país de tener una población envejecida y sin acceso a ingresos y otros beneficios son altos.

El 67,3% de la población ocupada de 18 años o más no cuenta con seguro médico. Esta cifra aumenta al 84,2% en el sector rural. El trabajo en el sector primario, en la construcción y en el comercio son los más desprotegidos; mientras que en la industria, el sector energético y en el de transporte se verifican las mayores coberturas. Sin embargo, estos sectores ocupan a menos del 20% de los/as trabajadores/as (EPH, 2016).

El acceso universal a la salud y la cobertura universal de salud implican que todas las personas y las comunidades tengan acceso, sin discriminación alguna, a servicios integrales de salud, adecuados, oportunos, de calidad, así como a medicamentos.

La baja cobertura del IPS junto con el mal funcionamiento de la oferta pública de salud –MSPBS– expone a la ciudadanía a dificultades financieras, en particular los grupos en situación de vulnerabilidad, cuando algún miembro de la familia se enferma.

El financiamiento privado de salud es uno de los determinantes de la pobreza y de pérdida de activos. La gestión deficiente de las instituciones de salud tiene un efecto particular sobre las mujeres teniendo en cuenta su rol en el cuidado y acompañamiento de familiares enfermos.

Un grupo particularmente vulnerable es el de las mujeres sin ingreso propio. Sus riesgos son altos frente a eventos individuales como la separación, la viudez, una enfermedad o el envejecimiento; y colectivos como las crisis económicas o agroclimáticas en el sector rural. Estas mujeres no participan en el mercado laboral ni cuentan con ningún tipo de transferencia del Estado, por lo tanto, se encuentran fuera de cualquier mecanismo de protección social y son vulnerables a caer en pobreza si ya no lo están.

En Paraguay, casi un tercio de las mujeres de 15 años y más, que no estudia, no cuenta con un ingreso propio<sup>3</sup>, frente al 11,7 % de los hombres. La diferencia no se encuentra sólo en el volumen y peso relativo, sino también en las razones por las cuáles no perciben ingresos. Poco más de la mitad de las mujeres está inactiva, el 9,2% trabaja pero no recibe remuneración y el 7,1% está desempleada. En los hombres, la razón principal es la desocupación y le sigue el trabajo no remunerado (Serafini, 2015).

Estas diferencias dan cuenta del efecto que tiene la división sexual del trabajo en la autonomía económica. Más mujeres que hombres no cuentan con ingresos propios y para ellas la principal razón se encuentra en los quehaceres domésticos.

El 85,3% de los ingresos familiares proviene del trabajo. El resto de los ingresos está compuesto por la ayuda de parientes en el país y en el exterior (3,9%) y de jubilaciones (3,9%), aunque esta última fuente solo beneficia a los deciles de mayores ingresos (DGEEC, 2017: 10).

3 La metodología de cálculo de este indicador es la propuesta por CEPAL-OIG. La población sin ingresos propios por sexo: porcentaje de hombres y mujeres que no perciben ingresos monetarios y que no estudian sobre el total de la población femenina o masculina de 15 años y más que no estudian.

Los ingresos laborales de las personas mayores de 18 años que trabajan son, en promedio, de Gs.2.229.916; sin embargo esta cifra varía ampliamente según el sexo y el área de residencia. En todos los casos, las mujeres ganan menos que los hombres, así como los/as trabajadores/as del área rural.

**CUADRO 4.** INDICADORES SELECCIONADOS DE INGRESOS, POR ÁREA DE RESIDENCIA Y SEXO

Nivel socioeconómico	TOTAL		
	Total	Hombres	Mujeres
Personas sin ingresos propios* (%)	21,9	11,7	32,0
Ingreso laboral** (Gs.)	2.229.916	2.462.508	1.862.641
	URBANA		
Personas sin ingresos propios* (%)	20,4	11,2	28,6
Ingreso laboral** (Gs.)	2.568.554	2.863.151	2.162.165
	RURAL		
Personas sin ingresos propios* (%)	24,2	12,3	37,3
Ingreso laboral** (Gs.)	1.572.075	1.794.487	1.109.220

\*Personas de 15 años o más que no estudian

\*\* Promedio de ingreso laboral en guaraníes de la población ocupada de 18 años y más

Fuente: elaboración propia con base en la EPH 2016

La brecha de ingresos se debe a la menor cantidad de horas trabajadas por las mujeres y a su ubicación en ocupaciones peor remuneradas (trabajo doméstico, trabajo por cuenta propia). Controlando la cantidad de horas trabajadas y con niveles similares de educación, ellas ganan menos.

Una parte importante de esta desigualdad no está explicada por ninguna de las variables que la teoría económica convencional define como los determinantes del ingreso. Las mujeres, aun trabajando la misma cantidad de horas, con similares credenciales educativas y años de experiencia, de todos modos ganan menos.

La brecha de ingresos entre hombres y mujeres se va acrecentando a medida que aumenta el nivel educativo. Esto es consistente con la hipótesis de discriminación laboral. Esta situación, dentro del grupo etario más joven, donde los salarios son ya menores, empeora la situación de las mujeres jóvenes (Egas, 2017).

## Sobre las mujeres recae desproporcionadamente la responsabilidad del trabajo doméstico y de cuidado

La mayor responsabilidad de las mujeres en la reproducción social explica una parte importante de las desigualdades que enfrenta en el ámbito del trabajo remunerado. Por un lado, su oferta laboral se ve limitada por restricciones de tiempo y necesidades de conciliación entre la vida familiar y el trabajo.

Por otro lado, desde la demanda, el mercado penaliza con la discriminación salarial y la segregación ocupacional ese rol, lo que se traduce en menores niveles de ingresos, aun trabajando las mismas horas y con las mismas competencias. Por otro lado, la sobre representación de mujeres en ocupaciones que son la extensión de sus roles domésticos y que están subvaloradas en el mercado como el trabajo doméstico, el trabajo como familiar no remunerado, la docencia o la salud.

El siguiente cuadro cuantifica las horas de trabajo no remunerado en los hogares con el objetivo de lograr una mejor aproximación a las condiciones en que se encuentran las mujeres a la hora de tomar decisiones laborales. Hay que recordar que las principales razones de inactividad de las mujeres son las “labores domésticas” y los “motivos familiares”; mientras que entre las mujeres que deciden entrar al mundo laboral, la sobrecarga horaria en los hogares influye en la decisión de la ocupación.

Las mujeres dedican 28,7 horas semanales al trabajo no remunerado, frente a las 12,9 horas destinadas por los hombres. En contrapartida, ellos trabajan en el mercado 49,5 horas semanales, mientras que las mujeres 40,4 horas. En total, las mujeres terminan trabajando unas 6 horas semanales más que los hombres (trabajo remunerado más trabajo no remunerado).

El cuidado de niños y niñas (0-5 años) o con alguna dependencia, junto con las tareas domésticas son las actividades no remuneradas que llevan más tiempo a las mujeres y también las que muestran mayores brechas con los hombres. Solo en el caso del cuidado a personas mayores de 60 años, la diferencia se reduce a menos de 1 hora de dedicación.

**CUADRO 5. HORAS PROMEDIO DE TIEMPO ASIGNADO AL TRABAJO REMUNERADO Y NO REMUNERADO POR SEXO**

	TOTAL	HOMBRES	MUJERES
Total horas promedio semanales <sup>1</sup>	67,0	62,4	68,1
Trabajo remunerado	45,9	49,5	40,4
Trabajo no remunerado	21,1	12,9	28,7
<b>Horas promedio semanales trabajo no remunerado<sup>2</sup></b>			
Cuidado a miembros del hogar con alguna dependencia	14,4	9,9	16,8
Cuidado a niños/as (0-5 años) del hogar	10,1	6,8	12,4
Cuidado a personas (6 - 14 años) del hogar	6,9	5,4	8,0
Cuidado a personas adultas mayores (60 años y más) del hogar	6,0	5,7	6,2
Cocinar, poner la mesa, limpiar el lugar donde se comió	6,8	3,6	8,1
Limpieza de vivienda y/o patio	4,2	2,6	4,8
Actividades para otros hogares y la comunidad	7,3	5,1	8,7

- 1 La suma del total fue realizado por la autora del artículo bajo el supuesto de que los dos tipos de actividades son excluyentes, lo cual no necesariamente es cierto teniendo en cuenta que un alto porcentaje de mujeres realiza actividades remuneradas en sus hogares con el objetivo de conciliar sus responsabilidades de proveedora con la de cuidadora y de trabajo doméstico.
- 2 En este caso no se pueden sumar las horas totales debido a la simultaneidad de actividades no remuneradas.

Fuente: DGEEC (2016). Base de datos. <http://www.dgeec.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/eut2016/triptico%20Principales%20Resultados%20EUT2016.pdf>

La sobrecarga de trabajo influye en las oportunidades educativas y, por esa vía, a largo plazo en las oportunidades económicas. Un estudio publicado por el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) muestra que en Paraguay, el 75% de adolescentes y jóvenes (15-29 años) que no estudian ni trabajan (NINIs) son mujeres (254.000) y que la mayoría de ellas está realizando labores domésticas o de cuidado (Zavattiero, Serafini, 2016). La Encuesta de Uso del Tiempo señala que las NINIs le dedican al trabajo no remunerado unas 36 horas semanales.

En el caso de las mujeres que trabajan, su mayor participación económica en actividades de tiempo parcial, flexible o por cuenta propia, se debe, en parte, a la necesidad de compatibilizar el trabajo remunerado con el no remunerado, afectando las posibilidades de lograr ingresos estables y con seguridad social.

Los obstáculos que enfrentan las mujeres ocasionados por la desigual distribución del tiempo, limitan su autonomía económica impidiendo su desarrollo personal y la potencialidad de su aporte a la reducción de la pobreza y las desigualdades en Paraguay.

# Lineamientos para una política pública

Las desigualdades económicas importan cuando del bienestar se trata, sobre todo en un país en el que el 31,8 % de los hogares tiene como jefa a una mujer y en el 29,9% de los hogares, tiene a una mujer como principal proveedora económica (EPH, 2016).

Estos datos además hay que analizarlos a la luz de la conformación de los hogares, ya que estos son muy distintos cuando un hombre o una mujer ejercen la jefatura. Los hogares con jefatura masculina son en gran parte nucleares completos -pareja e hijos- (58,4%) y extendidos -otros parientes- (27,0%). Los hogares con jefatura femenina son extendidos (38,7%) o nucleares incompletos -madres e hijos- (29,8%) (Serafini, 2015).

Esta conformación diferenciada afecta a las decisiones económicas sobre la distribución de las actividades económicas, intrafamiliares, de cuidado, las decisiones educativas, de inversión, los riesgos a asumir en un emprendimiento o a tomar créditos. Por lo tanto, tienen consecuencia a largo plazo en la trayectoria laboral de todos los miembros y en el bienestar de corto y largo plazo de la familia.

A pesar de la relevancia económica que tienen las mujeres en el bienestar de la familia, de sus avances educativos y de sus deseos de trabajar, las oportunidades económicas no son las mismas para ellas que para los hombres.

La efectividad de las políticas exige atacar el origen de los problemas. Si bien este trabajo es descriptivo, la información disponible y la evidencia empírica para otros países indica que las intervenciones necesarias para ampliar las capacidades, oportunidades y resultados de las mujeres en términos de su autonomía económica pueden ser organizadas en 4 grandes políticas: cuidado, protección social, laboral y de agricultura familiar.

Todas estas políticas deben ser diseñadas, implementadas y evaluadas habiendo incorporado el enfoque de ciclo de vida, el de género y el territorial. El primero de ellos se requiere porque cada grupo de edad tiene demandas y necesidades específicas de cuidado, siendo los extremos etarios los que mayor dependencia presentan.

El enfoque de género es necesario porque la organización social del cuidado debe distribuirse con mayor equidad entre todos los actores sociales: el Estado, los hombres y la comunidad, de manera que las mujeres dejen progresivamente de ser las responsables principales y, con ello, las que asumen el impacto negativo en sus oportunidades educativas y económicas.

Finalmente, el enfoque territorial debe ser considerado teniendo en cuenta el perfil demográfico y económico de los territorios (departamentos, área urbana/rural). La tasa de dependencia es mucho más alta en el sector rural debido a la migración de jóvenes hacia las áreas más urbanas. Las mujeres campesinas dedican más tiempo al cuidado que las urbanas, probablemente debido a la menor oferta de servicios de cuidado y a la mayor rigidez de los patrones socioculturales. Algunos departamentos están más urbanizados y envejecidos que otros, por lo que la oferta de servicios debe considerar estas diferencias.

## Políticas de cuidado

Uno de los obstáculos que enfrentan las mujeres para ofrecer su trabajo y lograr condiciones laborales adecuadas –igual salario por igual trabajo, protección social, estabilidad de los ingresos, entre otros– es la necesidad de conciliar sus roles familiares con las laborales teniendo en cuenta que la sociedad le otorga la mayor responsabilidad en la reproducción social.

La reproducción social requiere un complejo entramado de bienes y actividades que permiten a las personas alimentarse, educarse, estar sanas y vivir en un hábitat propicio. Esto implica trabajo, recursos y lazos afectivos.

El cuidado es, además, un derecho, por lo cual el Estado adquiere un rol central en la provisión de recursos, bienes y servicios y en la regulación, tanto para garantizar una distribución más equitativa de la responsabilidad como para garantizar el derecho de quienes requieren cuidado, como de quienes lo prestan.

Algunas de las intervenciones llevadas a cabo en los países que cuentan con políticas de cuidado son: la prestación pública de servicios de cuidado, la transferencia de recursos a las familias para financiar estos servicios, la regulación de las licencias de maternidad/paternidad, de los derechos de los/as cuidadores/as y de la calidad de los servicios y las campañas educativas para valorar y redistribuir el tiempo destinado al cuidado.

Paraguay tiene un importante déficit en esta materia. No cuenta con una política de cuidado y las acciones del Estado son mínimas y fragmentadas. Las competencias de regulación y fiscalización son débiles, la prestación de servicios se reduce a espacios institucionalizados –hogares de abrigo para niños/as y personas mayores– y no existen acciones tendientes a reducir la rígida división sexual del trabajo.

Durante el último año, desde instancias públicas y privadas se han impulsado acciones tendientes a diseñar una política que permita, por un lado, integrar con enfoque de género las diversas iniciativas que se están desarrollando. Así se han creado los Centros de Bienestar de la Infancia y la Familia (Cebinfas), los hogares de abrigo para la niñez y personas mayores, la extensión de la jornada escolar, la ampliación de la cobertura de la educación inicial, el aumento de la licencia de maternidad/paternidad, entre otros. Por otro lado, es necesario diseñar nuevas estrategias adaptadas a las características demográficas de cada territorio. La política debe incorporar el marco regulatorio para garantizar estándares de calidad de los servicios y la protección de los derechos de las personas cuidadoras.

## Política de protección social

La política de protección social busca dar respuestas a diversas contingencias y formas de vulnerabilidad a fin de compensar la falta o reducción sustancial de ingresos provenientes del trabajo, brindar asistencia a las familias con hijos y ofrecer atención médica y vivienda a la población. Esta política tiene tradicionalmente tres pilares: la seguridad social (contributiva), la asistencia social (no contributiva) y la inclusión social/laboral. En los últimos años, se ha agregado el pilar del cuidado.

Paraguay no tiene una política de protección social. Sin embargo, cuenta con intervenciones importantes por los recursos que involucra, pero como en el resto de los casos, de baja cobertura, dispersos y sin vasos comunicantes. De esta forma el país pierde efectividad y se obstaculiza la potencialidad de esta política como eslabón entre el crecimiento económico, el desarrollo y el bienestar de las personas.

En el pilar contributivo las instituciones más importantes son el Instituto de Previsión Social (ingresos y salud) y las Cajas Fiscales (ingresos). En el pilar no contributivo se encuentran programas como Tekoporá, Abrazo, pensión alimentaria para adultos mayores, alimentación escolar, múltiples programas de becas, tarifa social de la ANDE, boleto estudiantil, entre los más importantes. Todas las coberturas son bajas teniendo en cuenta la población objetivo potencial que deben atender y presentan una fuerte segmentación por nivel socioeconómico. El IPS y las Cajas Fiscales se concentran en el quintil más rico, mientras que los programas no contributivos cubren a la población de los quintiles de menores ingresos.

El principal esfuerzo que debe realizar la política de protección social es ampliar la cobertura de los programas de seguridad social reduciendo la evasión y ampliarse hacia aquellos colectivos laborales que aún están fuera. El derecho a un ingreso en el retiro laboral no puede ser efectivizado con la pensión alimentaria que solo representa un monto equivalente al 25% del salario mínimo.

Debe garantizarse un sistema de salud universal que enfrente los riesgos derivados de una enfermedad, así como la cobertura total de la población objetivos de los programas no contributivos con mecanismos de inclusión de la población de los dos quintiles de menores ingresos.

El trabajo remunerado de las mujeres, caracterizado por el subempleo, la informalidad y como familiar no remunerado, las excluye de cualquiera de los regímenes de seguridad social, impidiendo que cuenten con autonomía económica en la vejez. La situación se agrava si se considera que casi la mitad de las mujeres se declara inactiva, es decir, es dependiente económica a lo largo de su vida.

Todos los pilares de la política de protección social deben incorporar el enfoque de género y explicitar objetivos relativos a la reducción de las brechas entre hombres y mujeres y entre los diferentes grupos de mujeres (urbanas/rurales, jóvenes/adultas, activas/inactivas, pobres/no pobres).



## Política de empleo

La política de empleo tiene por finalidad impulsar el pleno empleo, así como la calidad del mismo. Para ello cuenta con diversas estrategias como la intermediación laboral para acercar la oferta a la demanda de trabajo, la formación de los recursos humanos para el trabajo y la regulación de aquellos aspectos que se relacionan con la protección de la población trabajadora.

Las políticas pueden ser activas o pasivas. Las activas son aquellas dirigidas a quienes buscan o ya están trabajando y tienen como objetivo la inserción y permanencia en el empleo. Las pasivas buscan el mantenimiento de la renta, siendo su principal instrumento el seguro del desempleo.

El país no cuenta aún con una política de empleo, aunque el Plan Estratégico Institucional de Ministerio del Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTESS) tiene lineamientos en tres ámbitos de acción:

- ▶ Empleo decente: impulsando la formalización, la participación y el empleo; promoviendo las oportunidades de acceso al primer empleo y fortaleciendo las instancias de control del cumplimiento de normativas laborales;
- ▶ Capacitación para el empleo: orientando la capacitación laboral acorde a la demanda productiva, en especial atendiendo a los sectores de grandes inversiones y focalizando los programas de inclusión laboral para jóvenes que han quedado fuera del sistema educativo
- ▶ Protección social: promoviendo la extensión de la cobertura de la seguridad social con el objeto de lograr mayor inclusión social y desarrollo humano.

En este ámbito existen tres instituciones importantes por sus competencias y los recursos con que cuentan: el Ministerio del Trabajo, Empleo y Seguridad Social, el Servicio Nacional de Promoción Profesional y el Sistema Nacional de Formación Laboral. Las acciones que se llevan a cabo en este ámbito, igual que en el caso anterior son de cobertura mínima, y con escaso efecto en la población objetivo.

Los datos expuestos en los apartados anteriores dan cuenta de los desafíos que enfrenta una política de empleo: garantizar el cumplimiento de las normas laborales vigentes de manera a reducir la evasión a la seguridad social y mejorar el nivel de ingresos de los/as trabajadores/as, aumentar el empleo juvenil y femenino en cantidad y calidad, garantizar el pleno derecho a la organización sindical y el funcionamiento de negociaciones tripartitas, y mejorar la calidad de la capacitación para el empleo.

Dados los casos de acoso laboral que son cada vez más visibilizados y denunciados y que afectan particularmente a las mujeres, esta problemática no puede estar ausente de una política de empleo, no solo en materia de prevención, sino también en la implementación de mecanismos de denuncia y en la penalización.

## Política de agricultura campesina

La agricultura campesina presenta gran heterogeneidad según las características de los factores de producción. La tierra como uno de los factores más importantes puede variar en extensión y en condición de propiedad (propia/alquilada). Los recursos humanos pueden ser familiares, contratados o una combinación de ambos. La producción puede ser de alimentos para la familia, el mercado o cadenas productivas, con estándares de calidad, precios y condiciones de comercialización totalmente distintas; esta misma producción se combina con otras de mayor procesamiento industrial. Los ingresos pueden provenir en su totalidad de la producción familiar o también de la venta de la fuerza de trabajo de algunos miembros.

La política dirigida a la agricultura campesina está delineada en el Marco Estratégico Agrario y cuenta con múltiples instituciones, siendo las más importantes el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) y el Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (INDERT), y el Crédito Agrícola de Habilitación (CAH). Estas instituciones tienen recursos y competencias. Sin embargo, los resultados muestran retrocesos en materia de producción de alimentos y estancamiento de la reducción de la pobreza en el sector rural debido a la baja cobertura, mala calidad y la falta de integralidad de las intervenciones.

El marco jurídico tiene lineamientos claros en torno a la incorporación del enfoque de género y a la mujer como prioridad de la política. No obstante, en la implementación verifica problemas ya que los registros y encuestas disponibles muestran que las mujeres campesinas sufren discriminación como sujetos de las políticas a pesar de ser jefas de un tercio de los hogares.

Por lo tanto, además de ampliar la cobertura de los programas de asistencia técnica, inclusión financiera e inversión tecnológica, la política de agricultura campesina debe incluir mecanismos específicos para incorporar a las mujeres. El objetivo final debe ser aumentar

los ingresos de las fincas campesinas y de las mujeres en particular, garantizando paralelamente la reducción de las vulnerabilidades provenientes de las inclemencias climáticas. Para ello un vacío importante en la política dirigida al sector es la ausencia de un seguro agroclimático.

El acceso a la tierra también debe ser considerado como un eje central de la política teniendo en cuenta que las mujeres, si bien tienen prioridad, sus tierras son de baja calidad y de una extensión menor a la necesaria para los estándares exigidos por las buenas prácticas.

### En síntesis

La aspiración de garantizar los derechos económicos de las mujeres y su autonomía económica, y por esa vía, aumentar su contribución al bienestar de la familia y al desarrollo exige políticas integrales que eliminen los obstáculos que le impiden acceder al trabajo remunerado.

La división sexual del trabajo que trae consigo la sobrecarga de trabajo en el hogar, la inactividad o la necesidad de ocuparse en actividades que permiten flexibilidad laboral y la discriminación en el mercado laboral se traducen en menores ingresos –a veces nulos en el caso de las familiares no remuneradas– y en una menor cobertura de la seguridad social.



Por eso, la política de protección social debe incluir estrategias para la inclusión de colectivos laborales no formales o de bajos ingresos y la política de cuidado debe contribuir a socializar las tareas domésticas y de cuidado, ya que la responsabilidad por la reproducción social debe ser compartida por toda la sociedad. Las políticas de inclusión laboral deben contar con intervenciones para las mujeres del sector urbano y del sector rural, distinguiendo las problemáticas diferenciadas y, por ende, con soluciones adaptadas a contextos muy distintos.

## BIBLIOGRAFÍA

- DGEEC (2017). Principales resultados de pobreza y distribución del ingreso. Fernando de la Mora.
- Egas, María Isabel (2017). "Participación laboral de la mujer en Paraguay. Análisis de brechas en mujeres jóvenes y adultas en el contexto de América Latina". Documento de trabajo. CEDLAS. Buenos Aires.
- Serafini, Verónica (2016). Paraguay: Inversión en Protección Social No Contributiva. Avances y \_Desafíos Una Década Despues. CADEP-PARAGUAY DEBATE-UE. Asunción.
- Serafini, Verónica (2015). "Pobreza, Oportunidades Económicas Desiguales y Género. Hipótesis para la Discusión". ONU Mujeres. Asunción.
- Zavattiero, Claudina; Verónica Serafini (2016). "Paraguay Joven. Informe sobre juventud". UNFPA. Asunción.



Serie Notas de Política realizadas en el marco de la plataforma Paraguay Debate. Los artículos podrán ser citados, siempre que se mencione la fuente.  
DICIEMBRE 2017

 Paraguay Debate  
 @paraguaydebate  
cdep@cdep.org.py  
www.paraguaydebate.org.py  
Tel.: (021) 494140 / (021) 496813

#### ORGANIZACIONES MIEMBROS



#### CON EL APOYO DE

