Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

Documento de Trabajo 02

POBREZA, OPORTUNIDADES ECONÓMICAS DESIGUALES Y GÉNERO

Hipótesis para la discusión

ONU MUJERES
Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres

PNUD
Al servicio de las personas y las naciones

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

Documento de Trabajo N° 02

POBREZA, OPORTUNIDADES ECONÓMICAS DESIGUALES Y GÉNERO

Hipótesis para la discusión

ONU MUJERES
Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres

PNUD
Al servicio de las personas y las naciones

Autoridades del PNUD-Paraguay
Cecilia Ugaz, Representante Residente
Roberto Galvez, Representante Residente Adjunto
Rocío Galiano, Representante Residente Auxiliar

Autoridades de ONU Mujeres
Carolina Taborga, Representante Residente

PNUD Paraguay
Julio Fernández, Economista Jefe
Roberto Céspedes, Especialista social
Marcos Fretes, Técnico

ONU Mujeres
Carmen Echauri, Oficial de Programa
Verónica Serafini G., Consultora
Revisión de PNUD Paraguay y ONU Mujeres

Fuente principal de información
Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC)

Diagramación
Karina Palleros

ISBN 978-99967- en trámite, versión Web
ISBN 978-99967- en trámite, versión impresa

Asunción, junio de 2015

Índice

Página

Siglas y acrónimos 4
Lista de cuadros y gráficos 5
Presentación 6
Resumen Ejectuvio 9
Introducción 13

I. Aportes conceptuales para el análisis de la pobreza desde una perspectiva de género 15
I.1. El debate sobre la definición de pobreza 15
I.2. Los vínculos entre la pobreza, la exclusión y la vulnerabilidad 18
I.3. La pobreza desde un enfoque de género 19
I.4. La pobreza en el marco del desarrollo 20

II. El ingreso y el trabajo de las mujeres pobres 22
II.1. Participación económica, pobreza y vulnerabilidad 24
La pobreza de ingreso de las mujeres 24
La inactividad económica afecta más a las mujeres 25
Las desigualdades se acumulan en el trabajo remunerado 28
La precariedad del trabajo obstaculiza la reducción de la pobreza 31
II.2. Características ocupacionales de las mujeres 35
II.3. El ingreso de las mujeres 38
Mujeres con ingresos 38
Mujeres sin ingreso propio 42

III. Pobreza de ingreso y hogares con jefatura femenina 45
III.1. La jefatura de hogar 46
Jefatura de hogar, negociación y condiciones de vida 46
Dos tipos de jefatura femenina 47
III.2. El ingreso y la pobreza 49
III.3. El trabajo remunerado 52
III.4. Características de los hogares 58
III.5. La pobreza más allá del ingreso 62

Conclusiones 66
Bibliografía 68
Anexo 71

Siglas y acrónimos

BCP	Banco Central del Paraguay
BM	Banco Mundial
CEDAW	Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación de la Mujer (por sus siglas en inglés)
CNPV	Censo Nacional de Población y Viviendas
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CEPEP	Centro Paraguayo de Estudios de Población
CN	Constitución Nacional
DGEEC	Dirección General de Encuestas Estadísticas y Censo
DD.HH.	Derechos Humanos
EI	Educación Inicial
EEB	Educación Escolar Básica
EM	Educación Media
ENDSSR	Encuesta Nacional de Demografía y Salud Sexual y Reproductiva
ES	Educación Superior
ENREP	Estrategia Nacional de Reducción de la Pobreza
EPH	Encuesta Permanente de Hogares
INSTRAW	Instituto Internacional de Investigación y Capacitación para la Promoción de la Mujer (por sus siglas en inglés)
IPS	Instituto de Previsión Social
MAG	Ministerio de Agricultura y Ganadería
MEC	Ministerio de Educación y Cultura
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
MJT	Ministerio de Justicia y Trabajo
MM	Ministerio de la Mujer
MP	Ministerio Público
MRE	Ministerio de Relaciones Exteriores
MSPyBS	Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social
NBI	Necesidades Básicas Insatisfechas
NINI	Ni estudia Ni trabaja
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
OIT	Organización Internacional del Trabajo
PARINFO	Sistema Integrado de Datos para el seguimiento de los ODM
PEI	Población Económica Inactiva
PIB	Producto Interno Bruto
PE	Poder Ejecutivo
PNIO	Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
REM	Reunión Especializada de la Mujer del MERCOSUR
RMAAM	Reunión de Ministras y Altas Autoridades de la Mujer del MERCOSUR
SINAFOCAL	Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral
SNNA	Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia
SNPP	Sistema Nacional de Promoción Profesional
UNFPA	Fondo de Población de las Naciones Unidas
UNICEF	Fondo de la Naciones Unidas para la Infancia

Índice de cuadros, gráficos y recuadro

Cuadros

1. Población por área de residencia y sexo según condición de pobreza, 2013 25
2. Razones de inactividad por área de residencia y sexo (%), 2013 26
3. Tasa de desempleo abierto por área de residencia, sexo y según condición de pobreza (%), 2013 28
4. Tasas de actividad, ocupación y subocupación por área de residencia y sexo (%), 2013 30
5. Indicadores de empleo informal para la población de 18 años y más ocupada por área de residencia, sexo y condición de pobreza (%), 2013 32
6. Población ocupada por área de residencia y sexo según categoría ocupacional (%), 2013 36
7. Población ocupada por área de residencia y sexo según sector económico (%), 2013 37
8. Niveles de ingreso promedio por área de residencia y sexo según condición de pobreza, 2013 38
9. Fuente de ingresos mensuales por área de residencia, sexo y condición de pobreza (%), 2013 41
10. Población sin ingresos propios por área de residencia, sexo y condición de pobreza según motivo (%), 2013 43
11. Jefatura de los hogares por tipo de jefatura según sexo del jefe/a, 2013..... 47
12. Distribución de los tipos de hogares por sexo del jefe/a y tipo de jefatura (%), 2013 48
13. Condición de pobreza de los hogares por tipo y sexo del jefe/a de hogar y área de residencia, 2013 ... 49
14. Brecha o intensidad de la pobreza total por tipo y sexo del jefe/a de hogar y área de residencia (%), 2013 50
15. Ingresos mensuales promedio de lo/a/s jefe/a/s por área de residencia y tipo de jefatura (en Gs.) según condición de pobreza, 2013 51
16. Ingresos mensuales promedio de todos los proveedores por área de residencia y tipo de jefatura (en Gs.) según condición de pobreza, 2013 51
17. Tasas de actividad, ocupación, desempleo y subocupación de jefe/a/s por área de residencia y sexo (%), 2013 52
18. Tasas de actividad, ocupación, desempleo y subocupación por área de residencia y sexo de la jefatura de hogar y tipo, en situación de pobreza (%), 2013 53
19. Categoría ocupacional del jefe/a por sexo y tipo de jefatura (%), 2013 54
20. Indicadores de empleo informal para jefe/a/s de hogar por área de residencia y tipos de jefatura en condición de pobreza (%), 2013 55
21. Características del trabajo agropecuario por sexo del jefe/a y área de residencia, 2013 56
22. Cobertura de políticas por sexo del jefe/a, área de residencia y tipo de jefatura y tipo de jefatura según condición de pobreza (%), 2013 57
23. Estructura de los hogares por sexo del jefe/a, tipo de jefatura y área de residencia según condición de pobreza (%), 2013 59
24. Características sociodemográficas de los hogares por sexo del jefe/a, área de residencia y tipo de jefatura según condición de pobreza (%), 2013 60

25. Hogares con necesidades básicas insatisfechas por sexo del jefe/a, área de residencia y tipo de jefatura según condición de pobreza (%), 2013 63
26. Condiciones educativa y laborales de la niñez y adolescencia por sexo del jefe/a, área de residencia y tipo de jefatura según condición de pobreza (%), 2013 64
27. Patrones de gasto familiar por sexo del jefe/a (%), 2011-2012 65

Gráficos

1. Evolución de la pobreza (%), 2000-2013 25
2. Razones de inactividad por sexo (%), 2013 27
3. Tasa de desempleo abierto por área de residencia, sexo y según condición de pobreza (%), 2013 29
4. Tasas de actividad, ocupación y subocupación por área de residencia y sexo (%), según condición de pobreza (%), 2013 31
5. Indicadores de empleo informal para la población de 18 años y más ocupada por área de residencia, sexo y condición de pobreza (%), 2013 33
6. Niveles de ingreso por área de residencia y sexo según condición de pobreza, 2013 39
7. Distribución de los tipos de hogares por sexo del jefe/a y tipo de jefatura (%), 2013 48
8. Categoría ocupacional del jefe/a por sexo y tipo de jefatura (%), 2013 54

Presentación

La pobreza es un fenómeno complejo cuya caracterización y abordaje político plantea desafíos constantes tanto al desarrollo del conocimiento, como a la orientación de las políticas públicas dirigidas a disminuir su incidencia. Entre estos desafíos cobra importancia asumir una visión más amplia o multicausal de la pobreza, como se considera en los debates actuales, según la cual la pobreza no solo se define por la carencia de ingresos, sino por un conjunto de dimensiones sociales, culturales y simbólicas implicadas entre sí y relacionadas con el bienestar de las personas.

La incorporación de la perspectiva de género es fundamental para una concepción multicausal de la problemática, para estimar sus consecuencias generales y específicas, como también para el diseño de políticas efectivas de igualdad de género. Los vínculos entre pobreza y desigualdad, sus implicancias y la necesidad de incorporar esta dimensión en las respuestas a la reducción de la pobreza son otras consideraciones necesarias para el debate y las acciones de las políticas públicas.

Paraguay ha experimentado en los últimos años un proceso de reducción de la pobreza de ingresos, tanto moderada como extrema, pasando de 34,7% en 2010 a 22,6% en 2014, manteniéndose niveles relativamente altos en áreas rurales, con una variación de 48,9% a 32,0% durante el mismo periodo. La reducción de la pobreza no ha ido a la par que la desigualdad, y como lo evidencia el presente estudio, la pobreza impacta de manera diferente en las condiciones de vida de mujeres y hombres, lo que afecta particularmente a las mujeres jefas de hogar en áreas rurales.

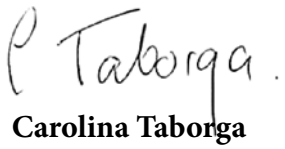
No obstante las condiciones de pobreza, las mujeres contribuyen de manera significativa a la economía, en el trabajo formal o no formal, como empleadas o emprendedoras o realizando trabajo no remunerado en el hogar. El aporte de las mujeres es esencial para su sostenimiento, el de sus familias y, en general, para el bienestar y desarrollo de sus comunidades. Sin embargo, el valor del trabajo y la contribución de las mujeres todavía no son reconocidos de manera completa, y aun cuando las mismas han aumentado sus credenciales académicas, sus oportunidades de acceder a empleos de calidad y a puestos de toma de decisión son restringidas. Las condiciones de pobreza de las mujeres están asociadas con la discriminación de género, y ésta también reduce su acceso a la tierra, al crédito, a la asistencia técnica y otros activos necesarios para el desarrollo y bienestar de las personas.

Como organismos de la ONU tenemos el mandato de apoyar a los países en sus esfuerzos dirigidos a promover el empoderamiento económico y la participación de las mujeres en las decisiones públicas, considerados condiciones fundamentales para alcanzar la igualdad de las mujeres, la erradicación de la pobreza y el crecimiento económico sostenible e inclusivo.

Visibilizar el impacto diferenciado de la pobreza en mujeres y en hombres plantea retos importantes al diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas. La incorporación de la perspectiva de género exige el desarrollo de un conjunto de herramientas analíticas, datos y sistemas de registros sensi-

bles a las necesidades específicas de mujeres y hombres. Ello remite a su vez a la producción sistemática de información y conocimiento, con dimensiones de análisis y claves interpretativas adecuadas para capturar las diferencias y disparidades entre mujeres y hombres.

Consideramos que este estudio aporta elementos para ampliar el debate sobre la reducción de la pobreza y la desigualdad en el país, como también a los esfuerzos nacionales por impulsar políticas efectivas que permitan transformar las condiciones concretas de vida de las personas, particularmente de las mujeres, identificando las barreras y los aspectos culturales y simbólicos asociados al género que están implicadas en la incidencia de la pobreza y desigualdad.



Carolina Taborga
Representante de ONU Mujeres en Paraguay

Cecilia Ugaz Estrada
Representante Residente
Programa de las Naciones Unidas
para el Desarrollo

Resumen Ejecutivo

La pobreza en Paraguay se mantiene relativamente alta con respecto al promedio latinoamericano, no obstante presenta una sistemática tendencia a la reducción. Esta tendencia –lenta durante la primera década del siglo XXI– se aceleró entre 2011 y 2013, llamando la atención de la comunidad académica y poniendo en el centro del debate a las razones del cambio de ritmo en la tendencia.

El sector rural concentra históricamente la mayor incidencia de la pobreza, especialmente la extrema. En 2013, el 23,8% de la población total se encontraba en situación de pobreza. Esta cifra disminuye al 17,0% en el sector urbano, pero se eleva al 33,8% en las áreas rurales. La pobreza extrema afecta al 10,1%, y se concentra nuevamente en el área rural donde se ubica poco más del 70% de la población que sufre este problema. No obstante su importante reducción en los últimos años, en el campo se ubica no solo la mayor pobreza de ingreso, sino también allí los indicadores sociales y económicos presentan peores resultados.

Los datos relevados en esta investigación muestran que la reducción de la pobreza registrada a nivel nacional tiene variaciones con respecto a hombres y mujeres. Los datos indican que la reciente (2011-2013) reducción de la pobreza fue mayor en los hogares con jefatura masculina, pudiendo así iniciarse un proceso de feminización de la pobreza de ingreso, sobre todo en el sector rural. En este sector, el 32,3% de los hogares con jefatura masculina autodeclarada se encuentran en situación de pobreza frente al 38,5% de los hogares con jefatura femenina autodeclarada y el 37,3% de los hogares con jefatura femenina económica.

El documento analiza la pobreza de ingreso en el último año de la Encuesta de Hogares -2013- desde un enfoque de género, con un particular énfasis en la situación del trabajo. El mercado laboral adquiere relevancia al tratarse de pobreza de ingreso, ya que la fuerza de trabajo es el factor de producción, principal cuando no único, con que cuenta la mayoría de las personas, especialmente las que se encuentran en situación de pobreza. La mayor parte de los ingresos se deriva del trabajo remunerado. Las características del empleo inciden de manera directa en los riesgos de caer en la pobreza y en la posibilidad de movilidad social.

El estudio de la pobreza de ingreso a partir del mercado laboral da cuenta de los obstáculos que enfrentan las personas adultas y, en este caso, específicamente las mujeres. El acceso a un trabajo remunerado de calidad es el medio para construir una trayectoria laboral que garantice una vida digna no sólo en la etapa productiva, sino también en la vejez a partir de su inclusión en un sistema de seguridad social.

Al analizar el trabajo, el presente estudio también intenta construir algunas hipótesis acerca del trabajo doméstico no remunerado y de cuidado realizado al interior de los hogares a partir del análisis de algunas variables de las encuestas de hogares. La mayor limitación en este sentido es la ausencia de encuestas de uso del tiempo. Paraguay es uno de los pocos países de América Latina que no cuenta con este instrumento, fundamental para entender uno de los obstáculos principales para la autonomía de las mujeres.

Además de la pobreza de ingreso, se abordan otras carencias que obstaculizan el bienestar de las personas. La pobreza mirada desde un enfoque multidimensional no solo provee información para garantizar la integralidad de las políticas públicas, sino que, además permite observar diferencias entre hombres y mujeres en las formas de enfrentar la pobreza.

La mayor pobreza de ingreso de las mujeres no debería llamar la atención teniendo en cuenta sus menores niveles de ingresos laborales, así como la precariedad de su inserción laboral, lo que la hace más vulnerable a ella y a sus hogares. En promedio, ganan aproximadamente el 71,0% del ingreso masculino. Ellas trabajan menos horas a la semana y durante una parte importante de su tiempo está ocupada en actividades de bajos niveles de ingreso, como el trabajo doméstico.

El peso que tiene el trabajo en relación de dependencia, especialmente en el sector público para las mujeres jefas (33,9%) para las autodeclaradas y (48,6%) para las jefas económicas frente a los hombres hace que, en este caso, las mujeres presenten mejores condiciones laborales que los jefes, especialmente en el sector urbano que es donde se concentran las mujeres en esta categoría ocupacional. En promedio, a nivel nacional, las mujeres jefas superan a los hombres en la tenencia de seguro médico –34,7% vs 33,5%–; jubilación –60,3% vs 47,9%– y contrato –75,2% vs 56,5%–.

El mayor peso del trabajo por cuenta propia –42,9% de las mujeres frente a 38,2% de los hombres– junto con el menor número de proveedores podría afectar negativamente a los hogares con jefatura femenina, aumentando los riesgos que conlleva la pobreza, especialmente en el sector rural, donde disminuye de manera importante el acceso a seguro médico (18,2%) y a un mecanismo de jubilación (35,3%), así como al trabajo formalizado con un contrato (41,4%).

Otra parte de los menores ingresos no encuentra explicación en la carga horaria, el nivel educativo o el tipo de ocupación, por lo que podría señalarse a los estereotipos de género y, asociadas a estos, prácticas discriminatorias hacia las mujeres.

Un indicador relevante para estimar el grado de autonomía económica de las mujeres frente a los hombres y las desigualdades entre ellas es la inactividad económica, ya que esta situación va acompañada de la falta de ingresos. La inactividad de las mujeres tiene como su principal razón las tareas del hogar y el cuidado.

La brecha entre hombres y mujeres es una de las mayores en las tasas de actividad económica. Mientras solo el 12,9% de los hombres mayores de 18 años se encuentra fuera del mercado laboral, este porcentaje se incrementa al 38,0% en las mujeres. En situación de pobreza, la proporción de mujeres pobres inactivas llega al 49,1%, frente a los hombres cuya proporción apenas se eleva en 1 punto porcentual. En efecto, mientras el nivel de actividad entre los hombres pobres (86,0%) y no pobres (87,3%) prácticamente es igual, el de las mujeres pobres baja al 49,1% frente al de las mujeres no pobres que se ubica en 64,0%.

De esta manera, la inactividad económica, el desempleo, la precariedad laboral y los menores ingresos son el resultado de dos factores estructurales. Por un lado, una estructura económica que no genera los empleos en cantidad ni calidad suficientes y, por otro lado, la persistencia de patrones de división sexual del trabajo que atribuyen a las mujeres una carga desproporcionada de tiempo dedicado al cuidado y al trabajo doméstico, en detrimento de sus oportunidades económicas.

Las jefas de hogar no están exentas de los problemas laborales que padecen las mujeres en general. Las brechas con respecto a los hombres se mantienen en cuanto a tasas de ocupación, desempleo y subempleo, aunque cabe señalar que éstas disminuyen cuando se comparan jefes autodeclarados y jefas económicas. Esto revela la necesidad de analizar a profundidad las dinámicas familiares y el ciclo de vida. Las jefas económicas, en promedio,

son más jóvenes (44,6 años) por lo que podrían tener mayor nivel educativo que las autodeclaradas (49,8 años). El mayor nivel educativo tiene mayores retornos económicos y amplía las opciones hacia ocupaciones con mayor protección social.

Frente a este contexto, se requiere un Estado con capacidad para implementar políticas públicas que contribuyan a la generación de ingresos por parte de las mujeres y a la reducción de las brechas de género en el mercado laboral y al interior de los hogares.

El objetivo de reducir la pobreza paralelamente a una reducción de las brechas exige políticas integrales con enfoque de género. La integralidad debe considerar los factores económicos que obstaculizan la autonomía económica de las mujeres pero también los demográficos y socioculturales.

Desde esta perspectiva, se observan dos desafíos importantes. Es necesario, por un lado, fortalecer las políticas existentes, como en el caso de las agropecuarias y las de protección social incorporando en su diseño los componentes para reducir las brechas entre hombres y mujeres; y, por otro, diseñar e iniciar la implementación de políticas actualmente inexistentes como las de trabajo y cuidado.

El análisis estadístico reveló que hay diferencias por sexo en los resultados de las intervenciones públicas. Las políticas sociales están más orientadas a las mujeres que a los hombres, mientras que las políticas económicas se dirigen más a los hombres. Esta situación se observa en la desagregación por sexo de quienes reciben insumos (agropecuarios, útiles escolares, transferencias de Tekoporá) o quienes utilizan los servicios públicos.

La división sexual del trabajo en la familia traspasa el hogar para ejercer su efecto negativo en el mercado y el Estado. En el mundo laboral se refleja en la discriminación salarial, segregación ocupacional y precariedad laboral. En el Estado, el sesgo de género se observa en las políticas públicas que ven más a las mujeres en su rol materno-reproductivo, olvidando su relevancia como proveedora económica.

En este trabajo se encontraron diferencias importantes también en la conformación de los hogares, lo cual no debe dejar de considerarse en el diseño y las reformas de las políticas públicas. La estructura de los hogares son causa y consecuencia de la pobreza.

Los hogares con jefatura masculina son predominantemente nucleares completos –con la presencia de la pareja– (58,4%); mientras que la mayoría de los hogares con jefatura femenina son extendidos (38,7% en jefatura autodeclarada y 33,8% en jefatura económica). Esta estructura hace que, en el promedio general, los hogares con jefatura masculina tengan más proveedores, dada la existencia de una pareja allí.

Un hecho a tener en cuenta y que llama la atención es que los menores ingresos laborales de las mujeres, especialmente de las jefas de hogar, no se traducen necesariamente en peores condiciones de vida en sus hogares ni en una mayor pobreza relativa, salvo en este último periodo (2011-2013) en que se observa una tendencia al empobrecimiento de las mujeres campesinas. Este hecho exige estudios de tipo cualitativo para entender mejor las dinámicas económicas, sociales y de cuidado implementadas en los hogares con jefatura femenina para mitigar los menores ingresos.

Este hallazgo es consistente con la evidencia empírica encontrada en otros países y que ha generado la focalización de los programas de transferencias monetarias condicionadas (TMC) en las mujeres y antes de eso, en las políticas sociales en el periodo de ajuste estructural post Consenso de Washington.

Sin embargo, si el objetivo de las políticas es reducir la pobreza y las desigualdades, la concepción de la mujer en sus roles tradicionales y como un medio que provee eficiencia a las políticas debe ser superada. El eje de las políticas debe estar en la autonomía de las mujeres como un fin en sí mismo y esta autonomía a su vez facilitará lograr los objetivos del desarrollo.

Introducción

La preocupación por la pobreza no es nueva. Este tema ha sido objeto de investigación sistemática en los últimos 50 años desde diferentes perspectivas teóricas, metodológicas y temáticas. Las líneas de investigación se sustentaron en las diversas escuelas teóricas provenientes de la economía, sociología, ciencia política e inclusive la psicología social. Esto dio lugar a análisis micro, macro y meso de la problemática y contribuyó a sostener de una manera relativamente rigurosa la investigación sobre las diversas y múltiples causas de la pobreza, así como las formas en que se manifiesta.

A la complejidad que implica contar con investigaciones con perspectivas ubicadas en todas las coordenadas ideológicas y disciplinarias, se agrega que las mismas utilizaron información relevada con técnicas de investigación tanto cualitativas como cuantitativas, proporcionando, de esta manera información rica en contenido y profundidad.

En las cuatro últimas décadas, se ha pudo visibilizar el fenómeno distinguiendo factores asociados, causas, consecuencias y manifestaciones diferentes para hombres y mujeres, gracias a la incorporación del enfoque de género al análisis. Este fue un paso importante, ya que teorías y enfoques metodológicos predominantes hasta el momento habían construido un andamiaje analítico que asumía agentes económicos y sociales indiferenciados sexualmente.

En este sentido, los trabajos que mayor atención generaron fueron aquellos que encontraron una mayor tendencia de las mujeres a ser pobres, fenómeno llamado *"feminización de la pobreza"* en los 70s (Acosta Díaz, 1992; Bridge, 2001; Buvinic y Gupta, 1994; Cepal, 1990). Más tarde, la sistematicidad y profundización de los estudios, permitió ver que la pobreza no sólo puede incidir más en las mujeres en determinados contextos económicos y socioculturales, sino que además es un proceso que afecta de manera diferente a hombres y mujeres. Es decir, las causas y manifestaciones de la pobreza pueden variar entre ambos sexos y en el tiempo (Chant, 2003; Sen, 2008).

Así, un recorrido histórico hasta la actualidad muestra la riqueza intelectual y los avances en el análisis de los vínculos entre la pobreza y las desigualdades entre hombres y mujeres. Esto constituye un aporte invaluable a la discusión de las políticas públicas, hoy preocupadas no sólo por la lucha contra la pobreza -donde ha habido avances en América Latina-, sino también por la reducción de las desigualdades, incluyendo las de género, deuda aún pendiente en las políticas públicas de la mayoría de los países.

Desde el inicio del nuevo siglo, el Paraguay impulsó la implementación de políticas públicas con el objetivo de mejorar el bienestar de la población y reducir la pobreza. Este proceso está siendo lento y los avances han sido poco perceptibles en los indicadores y en la percepción de la gente. No obstante, se observan algunas tendencias positivas en la última década en aquellos ámbitos en los que se han implementado políticas públicas y ha aumentado el gasto público.

En los últimos años se registran progresos en la ampliación de la cobertura de varios programas sociales y económicos dirigidos a la lucha contra la pobreza; sin embargo, estos han tenido dificultad para incluir el enfoque de género, por lo cual, se corre el riesgo de que el esfuerzo fiscal pudiera

reducir su impacto o incluso generar efectos contraproducentes en la reducción de las brechas entre hombres y mujeres.

La incorporación de las mujeres como sujetos explícitos de las políticas y la reducción de las desigualdades de género como objetivo de las políticas públicas contribuyen al empoderamiento y la autonomía de las mujeres, factores clave para su desarrollo personal, el bienestar de las familias y el desarrollo del país, pero además coadyuvan a la eficiencia y eficacia de la gestión pública.

Considerando la relevancia que tienen para el desarrollo humano la reducción de pobreza y de las brechas asociadas a ella, especialmente de las de género, esta investigación se agrega a otras que ONU Mujeres y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) están llevando a cabo de manera a contribuir con evidencia empírica al mejoramiento de la calidad del diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas.

El objetivo de este trabajo es explorar la situación de pobreza actual en el Paraguay desde un enfoque de género con el fin de presentar hipótesis que permitan profundizar el análisis en futuras investigaciones. El trabajo se divide en cuatro capítulos. El primero presenta brevemente el marco conceptual a partir del cual se analiza la información estadística presentada en los dos siguientes capítulos. Estos capítulos, utilizando principalmente la última encuesta de hogares (2013) y la Encuesta de Ingreso y Gasto (2013), exploran los factores asociados a la pobreza de ingreso, particularmente los relativos al mercado laboral, y sus posibles efectos diferenciados entre hombres y mujeres.

El capítulo 2 aborda la información a nivel individual, mientras que el capítulo 3 lo hace a nivel de los hogares. El análisis de los hogares se hace necesario para comprender la pobreza porque gran parte del esfuerzo individual para enfrentar el fenómeno tiene que ver con estrategias que se despliegan en el entorno familiar, mismas que dependen del sexo del jefe o la jefa de hogar.

Finalmente, en las conclusiones se presentan los principales desafíos para las políticas públicas y para la investigación, derivados de los hallazgos de esta investigación de manera a profundizar el conocimiento en este ámbito de estudio.

Le agradezco a Claudina Zavattiero por el esfuerzo de procesar y analizar la calidad de los datos provenientes de las encuestas de hogares y de ingreso-gasto, a Roberto Céspedes R., a Carmen Echauri sus importantes comentarios y a Adelaida Galeano por el trabajo de edición.

I. Aportes conceptuales para el análisis de la pobreza desde una perspectiva de género

I.1. El debate sobre la definición de pobreza

La preocupación por la pobreza no es nueva. A lo largo de la historia ha sido un campo de estudio que ha visto grandes cambios en sus categorías analíticas. Durante todo el siglo XX fue objeto de preocupación no sólo en términos analíticos, sino fundamentalmente motivo de discusión en el marco de las políticas públicas. Por ello, más allá de su definición conceptual también su medición estuvo en el centro del debate debido a su relevancia en términos de las estrategias para combatir la pobreza y dar seguimiento a los resultados de las mismas.

La pobreza, desde los aportes de la filosofía griega hasta los clásicos como Adam Smith y John S. Mill, inclusive Carlos Marx, fue vista como un problema con dimensiones materiales, subjetivas y culturales. En ese ámbito se desarrolló una parte importante del debate, asumiendo, el carácter relativo de los satisfactores y en el marco de la existencia de una construcción cultural de las necesidades y con ello de satisfactores específicos a determinadas características sociales.

Al respecto, Smith en 1776 ya señalaba la importancia de garantizar la subsistencia de las personas asumiendo que cohabitan una sociedad con determinados patrones culturales de consumo. Así, define a las *"mercancías necesarias"...."no solo las que son indiscutibles para el sustento, sino todas aquellas cuya falta constituiría, en cierto modo, algo indecoroso"* poniendo como ejemplos las camisas de lino y los zapatos.

> *"Una camisa de lino, rigurosamente hablando no es necesario para vivir. Los griegos y los romanos vivieron de una manera muy confortable y no conocieron el lino. Pero en nuestros días, en la mayor parte de Europa un honrado jornalero se sonrojaría si tuviera que presentarse en público sin una camisa de aquella clase"(Smith, 2000, pág. 769).*

Esta visión se mantuvo en la filosofía económica hasta el siglo XX en que se impuso la perspectiva absoluta, abordando la pobreza como un fenómeno generado por la privación de un conjunto de satisfactores considerados los mínimos necesarios para la supervivencia, al margen de los demás satisfactores relacionados con las costumbres o con determinadas características demográficas o socioeconómicas de las personas.

Uno de los representantes de este enfoque es Amartya Sen quien señaló que:

> *"hay un núcleo irreductible de privación absoluta en nuestra idea de la pobreza que traduce los informes sobre el hambre, la desnutrición y el sufrimiento visibles en un diagnóstico de pobreza, sin tener que conocer antes de la situación relativa"* (citado en Boltvinik, 1999, pág. 42).

Si bien, gran parte de este debate se produce contraponiendo el sentido de ambos conceptos y considerándolos excluyentes entre sí, actualmente son vistos como complementarios en la discusión de la política pública.

Desde el punto de vista del análisis de la pobreza con un enfoque de género, ambas perspectivas son relevantes. El enfoque de pobreza absoluta pone

énfasis en un umbral mínimo que todas las personas deberían disfrutar. Considerando que, en general, las mujeres se encuentran en desventaja social en muchos ámbitos de su vida, la reducción de las brechas constituye un paso importante hacia una trayectoria de vida plena.

No obstante, no hay que perder de vista que las diferencias entre hombres y mujeres con respecto a sus necesidades e intereses y las desigualdades que de éstas se derivan exigen entender las dinámicas económicas, sociales y culturales que facilitan o cimentan la pobreza de las mujeres. La caracterización de la pobreza a partir de un conjunto de privaciones que se consideran irreductibles y universales para cualquier ser humano asume necesidades y satisfactores sin diferencias entre los sexos.

Esto pone límites al desafío político de enfrentar la pobreza, por lo que el aporte de la mirada desde la pobreza relativa que asume privaciones específicas amplía el alcance del análisis, con lo cual es posible, plantear estrategias diferenciadas para hombres y mujeres.

Por otro lado, hay también que considerar que, una mayor pobreza absoluta de las mujeres podría estar derivada de una mayor pobreza relativa con respecto a los hombres. Esto tiene implicancias prácticas en la política pública, ya que abordar las causas por las cuales las mujeres no logran cubrir ese núcleo *"irreductible"* de satisfactores o comprender los mecanismos a través de los cuáles ellas logran permanecer fuera de la pobreza absoluta exige conocer el estado de las privaciones relativas.

Un segundo ámbito de discusión conceptual sobre la pobreza se refiere a: cuáles son las privaciones que definen condiciones de vida alejadas de los patrones culturales y de los estándares mínimos de bienestar. Desde un enfoque económico, surge el ingreso como un determinante relevante, ya que en economías monetizadas es uno de los medios principales de acceso a otros satisfactores.

El ingreso como medida única del bienestar es criticado desde diversas teorías y autores. No cabe duda de que cualquier sociedad requiere que sus miembros cuenten con ingresos para garantizar niveles mínimos de consumo, especialmente las mujeres, ya que éste constituye un instrumento fundamental para su autonomía. Sin embargo, pensar en el bienestar como oposición a la pobreza exige incluir otras dimensiones.

Desde este enfoque más amplio, John Rawls (Rawls, 1995) agrega al ingreso otros satisfactores que no siempre el mercado está dispuesto a ofrecer o aún poseyendo ingresos, las personas tienen dificultades para adquirir algunos servicios de salud o educación, vivienda, un medio ambiente saludable, entre otros. Esta visión se operacionalizó en lo que actualmente se denominan Necesidades Básicas Insatisfechas o NBI[1].

Mahbub ul Haq y Amartya Sen proponen evaluar la pobreza a partir de la privación de las capacidades. Las capacidades se refieren a la libertad real con que cuentan las personas para perseguir sus objetivos: tener una vida productiva y creativa, adquirir conocimientos, tener una vida larga y saludable, participar social y políticamente, disfrutar de un medioambiente saludable y productivo, entre otros (Haq, 1995; Sen, 2000).

La ampliación de las capacidades y de las oportunidades constituye el pilar del paradigma del desarrollo humano. Por lo tanto, la carencia de cualquiera de las dimensiones señaladas puede ubicar a las personas en una situación de pobreza.

Desde esta perspectiva, la pobreza es un fenómeno multidimensional, en el que las fuentes de su reducción, y como contrapartida del mejora-

1 La Dirección General de Estadísticas Encuestas y Censos (2005) mide las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) en el Censo Nacional de Población y Viviendas (CNPV) 2002 de Paraguay en 4 dimensiones del bienestar: calidad de la vivienda (calidad de materiales de la vivienda y hacinamiento), infraestructura sanitaria, acceso a la educación y capacidad de subsistencia.

miento del bienestar, radican en factores que van más allá del ingreso, adquiriendo relevancia otras variables como la vivienda y sus condiciones, los bienes durables, los activos no básicos, el acceso a productos financieros y a mecanismos de protección social, la salud y educación de sus miembros, el acceso a información y la posibilidad de participar y elegir políticamente.

Julio Boltvinik (2003) incorpora como una de las fuentes de bienestar el tiempo libre y el tiempo disponible para trabajo doméstico, educación y reposo, señalando que el mismo depende de manera directa de la duración diaria de la jornada laboral y de los descansos semanales, así como de manera inversa de los ingresos del hogar (cuanto menores ingresos, mayor necesidad de trabajar remuneradamente).

Si bien esta propuesta no incorpora de manera explícita que el tiempo libre también depende de la división sexual del trabajo, constituye un aporte fundamental para el análisis de género, teniendo en cuenta que para las mujeres la asignación desigual de los tiempos de cuidado, estudio, trabajo doméstico no remunerado y trabajo remunerado pueden constituir causas de pobreza.

Cada una de las variables involucradas en el concepto de pobreza debe ser objeto de análisis para garantizar que se constituyan en categorías analíticas útiles para el enfoque de género. De otra manera, será difícil comprender la dinámica de la pobreza y de qué manera afecta diferenciadamente a hombres y mujeres.

La medición de pobreza debe permitir abordar la comprensión de este fenómeno tanto desde una mirada individual como colectiva. La pobreza medida en términos de ingreso individual y como medida de pobreza absoluta proporciona información sobre las brechas y la relevancia que tienen la discriminación económica y la segregación ocupacional en el mercado de trabajo, así como la política de protección social en materia de ingresos en la satisfacción de un umbral mínimo de necesidades.

El acceso a un ingreso –sea por la vía del empleo o de una política pública– es el medio por el cual las mujeres logran su autonomía económica. Esta a su vez, es un medio fundamental para su empoderamiento, su capacidad de negociación al interior del hogar, su participación social y política, entre otras capacidades que ellas no podrían ampliar si no tuvieran un ingreso propio.

El estudio de la pobreza debe integrarse a un análisis desde la familia, como un espacio donde las mujeres tienen particular importancia y en el que las relaciones entre sus miembros definen desigualdades que pueden determinar niveles y formas de privaciones diferentes para cada integrante del hogar o familia.

Diversos enfoques han abordado la dinámica en torno a las decisiones intrafamiliares. En algunos casos, asumiendo la existencia de conductas *"altruistas"* (Becker, 1981) o de un *"dictador benevolente"* (Samuelson, 1956) para lograr maximizar el bienestar del conjunto de la familia y sin la existencia de conflictos. La teoría neoclásica tradicional considera la unidad doméstica como un espacio armónico y de toma igualitaria de decisiones conjuntas, reducido a su función estrictamente económica, sin tener en cuenta que en su interior existen situaciones de discriminación, de control unipersonal de los recursos, así como de preferencia de intereses y necesidades individuales.

Otros enfoques, algunos de ellos dentro de la teoría neoclásica, incorporan el conflicto y la existencia de resultados subóptimos o desventajosos para las mujeres (Nelson, 1995; Folbre, 1994). Uno de los aportes más importantes para entender la pobreza de las mujeres ha sido la incorporación del trabajo reproductivo como una categoría analítica relevante en el análisis económico. Sin esta categoría, la comprensión de las decisiones intrafamiliares y su impacto a nivel micro-individual y a nivel macroeconómico y al contrario, las consecuencias macroeconómicas a nivel microeconómico se vuelven parciales y limitadas.

I.2. Los vínculos entre la pobreza, la exclusión y la vulnerabilidad

La comprensión de las desigualdades entre hombres y mujeres en los niveles, causas, consecuencias y manifestaciones de la pobreza exige tener presente procesos, mecanismos y condiciones que afectan diferenciadamente a cada uno de los sexos. Esto implica incorporar a la discusión conceptos como los de vulnerabilidad y exclusión, que si bien al igual que el de pobreza se encuentran en permanente debate, permiten profundizar el análisis y dotarle de mayor contenido a las estrategias contra la pobreza.

La noción de exclusión hace referencia a los procesos por los cuáles se niega el ejercicio de derechos a determinados grupos de personas. Estos derechos pueden estar en el ámbito económico (acceso al mercado, a recursos y a ingreso), político (participación, redes) y social (desconocimiento de identidades, acceso a servicios públicos).

A partir de este concepto, Fleury (1999:11), señala que la exclusión:

> *"es un proceso relacional, definido por normas socialmente construidas que ordenan las relaciones sociales y vuelven los comportamientos previsibles, aunque esas normas estén o no legalmente formuladas. Dado que la ciudadanía requiere una legalización de la igualdad, la exclusión es un proceso que regula la diferencia como condición de no inclusión. Es por esta razón que sólo en contextos muy especiales las sociedades modernas pudieron legalizar la exclusión, ya que toda la estructura jurídico-política del Estado moderno está construida sobre la base del principio de la igualdad".*

Al no tener necesariamente un fundamento legal, el sistema educativo, los medios masivos de comunicación y la industria cultural cumplen un rol *"normalizador"* de la diferencia, contribuyendo a la construcción simbólica de barreras a la inclusión.

El género constituye una de las razones de exclusión. Ésta se manifiesta de diversas formas: en el mercado laboral a través de su menor oferta de trabajo, en la política por su menor representación en los cargos de decisión y electivos y en la carrera estudiada. Para Boaventura de Souza Santos (2005:4), la exclusión en razón de género se fundamenta:

"en la distinción entre el espacio público y el espacio privado y el principio de la integración desigual, así como en el papel de la mujer en la reproducción de la fuerza de trabajo en el seno de la familia y más tarde, tal como ocurre en el racismo, por la integración en formas desvalorizadas de fuerza de trabajo".

Las consecuencias de esta situación sobre la pobreza son múltiples y actúan retroalimentándose. Los sesgos en su educación las destinan a la inactividad o a ocupaciones menos valorizadas y por ende, con menores remuneraciones. La falta de incidencia de las mujeres en las políticas públicas y sobre todo, en las de lucha contra la pobreza no solo invisibilizan sus necesidades y aspiraciones sino que además contribuyen a profundizar desigualdades y rigidizar los roles de género.

Otro concepto necesario para comprender las relaciones entre la pobreza y las desigualdades de género, y con particular relevancia para las políticas de lucha contra la pobreza, es el de la vulnerabilidad.

Caroline Moser (1998, 2006) define la vulnerabilidad como la inseguridad en el bienestar de individuos, familias y comunidades. La vulnerabilidad puede ser entendida como la falta de capacidad de adaptación a los cambios que amenazan el bienestar. Estos cambios –que pueden ser ambientales, económicos, sociales y políticos– traen el aumento del riesgo y la incertidumbre.

La vulnerabilidad está estrechamente vinculada a la falta de activos, entendidos como una reserva de recursos financieros, humanos, naturales o so-

ciales[2] que pueden ser adquiridos, desarrollados y mejorados, y se transfieren a través de las generaciones. Dependiendo de la cantidad y del tipo de activos, las personas serán más o menos vulnerables (Ford Foundation, 2004).

Existe una estrecha relación entre vulnerabilidad y pobreza. Una de las causas de la pobreza puede ser la extrema vulnerabilidad en la que se encuentran las personas y sus familias cuando deben enfrentar el riesgo de una enfermedad, la muerte inesperada de uno/a de los/as proveedores/as o la pérdida de empleo. En el sector agrícola, la dependencia del clima, hoy agudizada por los efectos del cambio climático, acentúa esta vulnerabilidad.

En las mujeres, la vulnerabilidad está cruzada por los efectos de la división sexual del trabajo que las lleva a la exclusión de empleos de calidad, lo que se traduce en un mayor desempleo o en la ocupación en actividades de baja productividad, informales y sin protección social. Muchos de estos problemas se derivan de un menor acceso a activos fundamentales como la tierra y el crédito así como por la necesidad de equilibrar sus responsabilidades de proveedora con las domésticas y de cuidado. Este entramado de desigualdades las hace más proclives a contar con menores y más inseguros ingresos.

La exclusión y la vulnerabilidad confluyen, de esta manera, en un proceso que afecta de manera diferenciada a hombres y mujeres, tanto dentro como fuera de la pobreza. Estas complejas relaciones van más allá de las condiciones económicas y materiales, y del poder que tienen los hombres sobre los recursos productivos. A éstas, se agregan la desvaloración social de las necesidades, aspiraciones, capacidades y actividades de las mujeres, así como, su menor poder de negociación y de participación en las organizaciones y en la toma de decisiones.

1.3. La pobreza desde un enfoque de género

El estudio de las interacciones entre la pobreza y las relaciones de género lleva varias décadas. Los primeros trabajos empíricos se remontan a la década de los setenta, en que se analizó el fenómeno denominado *"feminización de la pobreza"* debido a la evidencia encontrada acerca de una sobrerrepresentación de mujeres en la población en situación de la pobreza y la mayor incidencia en los hogares con jefatura femenina.

Este análisis inicial, utiliza el concepto de pobreza como carencia de ingresos, por lo cual una de las primeras críticas realizadas a estos estudios constituyó la mirada restringida del fenómeno de pobreza. Si bien el ingreso constituye un medio importante para que las mujeres aumenten su capacidad de negociación en el hogar y adquieran una mayor autonomía, limitar el análisis de la pobreza a la tenencia de ingresos deja fuera otras formas de privación específica de las mujeres y derivada de la división sexual del trabajo y de la falta de reconocimiento.

Posteriormente, esta hipótesis de la feminización de la pobreza se puso en duda ya que encontraron una diversidad de estrategias económicas y socio-

2 Los principales activos son: capital humano, capital social, apital natural, capital físico, capital financiero. Capital físico: equipos, infraestructura y otros recursos productivos propiedad de los individuos, el sector empresarial o el propio país. Capital financiero: los recursos financieros a disposición de las personas (de ahorro, fuentes de crédito). Capital humano: capacidad productiva de las personas en virtud de su educación, experiencia, salud y nutrición. El trabajo está vinculado a las inversiones en capital humano, el estado de salud influye en la gente y en su capacidad de trabajo, la habilidad y la educación determinan los rendimientos de su trabajo. Capital social: un activo intangible, que se define como las reglas, normas, obligaciones, reciprocidad y confianza incrustada en las relaciones sociales, las estructuras sociales y las sociedades. Capital natural: el balance de los activos proporcionados por el ambiente, tales como el suelo, la atmósfera, los bosques, minerales, el agua y los humedales. En las comunidades rurales la tierra es un activo productivo fundamental para los pobres; en las zonas urbanas, la tierra para la vivienda y que también puede ser utilizada para la producción es también un activo productivo crítico.

demográficas a través de las cuales, las mujeres enfrentan sus carencias de ingreso disminuyendo la incidencia de la pobreza en sus hogares.

A partir de estos hallazgos y de las críticas a los conceptos que reducen la pobreza al ámbito económico y a una visión universalista de las necesidades y satisfactores, este campo de estudio se complejizó, adquiriendo relevancia otras dimensiones de la pobreza y la necesidad de incorporar al hogar y la familia como unidad de análisis, bajo el supuesto de que la medida de ingreso individual esconde desigualdades y efectos diferenciados en el espacio doméstico.

La familia es, en este sentido, un *"locus"* de lucha y conflicto donde se enfrentan diferentes intereses en torno a la producción y reproducción, tanto de bienes materiales (alimentos, vestimenta, vivienda) como de recursos intangibles (poder, afectividad, satisfacción sexual, etc.).

La trayectoria del debate adopta, de esta manera, nuevos rumbos dando cuenta de la necesidad de abordar la temática no sólo atendiendo a las desigualdades en los niveles de pobreza sino sobre todo a las formas diferenciadas que toman tanto las causas como las estrategias para enfrentarlas y las consecuencias.

Así, para Gita Sen (2008), el estudio de la pobreza desde un enfoque de género debe ser abordado analizando el interior de las dinámicas de los hogares y las familias. Por un lado, las normas y valores que rigen el comportamiento de cada uno de los miembros, la distribución de bienes, trabajo y responsabilidades y las relaciones de poder. Por otro lado, los efectos e impactos diferenciados de la pobreza sobre niñas y niños, sobre las mujeres frente a los hombres.

En definitiva, lo que queda claro a partir de cuatro décadas de estudios y evaluaciones de políticas es que hombres y mujeres sufren y enfrentan la pobreza de manera diferente y en tal sentido, las estrategias para abordarla deben considerar dichas diferencias.

Desde el enfoque de género, no sólo es necesario considerar las desigualdades entre hombres y mujeres, sino también entre las propias mujeres, ya que ellas no constituyen un grupo homogéneo. La pobreza afecta de manera diferente a mujeres según su etnia, su edad y el contexto geográfico en el que viven.

El ciclo de vida marca importantes diferencias entre las mujeres y con respecto a los hombres. Un obstáculo para la permanencia en el sistema educativo que afecta casi exclusivamente a las niñas y adolescentes son las tareas domésticas y de cuidado, que luego en la juventud y adultez afectan a su trayectoria laboral con el adicional y no menor factor de la maternidad.

Ser mujer en la ciudad o en el campo significa diferencias en las capacidades y oportunidades, así como, en el acceso a servicios que son fundamentales para que las mujeres tengan un mejor manejo de su tiempo. En general, el sector rural en Paraguay muestra peores indicadores sociales y económicos que el sector urbano. La tierra, un activo fundamental para ampliar las oportunidades económicas no solo presenta una alta concentración en una mínima proporción de propietarios, sino que además la mayoría de estos son hombres.

De esta manera, las desigualdades encontradas entre hombres y mujeres tienen causas diferenciadas y se amplían o se reducen de acuerdo a la edad y al lugar donde viven.

I.4. La pobreza en el marco del desarrollo

El abordaje de la pobreza, tanto desde la teoría como desde el análisis empírico, transitó de la mano de un debate más amplio sobre el concepto, la medición y las políticas de desarrollo. La idea de las múltiples dimensiones de la pobreza, y de la

complejidad de su comprensión e intervención es producto de la evolución del concepto de desarrollo como un concepto equivalente al crecimiento económico hacia otros en el que se incluyen dimensiones sociales, políticas y culturales.

El paradigma del Desarrollo Humano constituye una de las concreciones más importantes de este debate, cuyos principales precursores fueron Mahbub ul Haq (1995) y Amartya Sen (1990, 2000). Según este paradigma, el objetivo del desarrollo no es solo producir más bienes y servicios, sino aumentar las capacidades de las personas para vivir en plenitud, en forma productiva y satisfactoria y generar las oportunidades para que las capacidades ampliadas puedan convertirse en logros que las personas valoran.

De esta manera, el enfoque del Desarrollo Humano supera la visión reduccionista del desarrollo centrado en el aumento de bienes y servicios, para poner en el centro de su objetivo a las personas y la libertad que tienen éstas para elegir y alcanzar logros. Sen (2000) propone cinco distintos tipos de libertades que el desarrollo debe ser capaz de garantizar como mínimo: servicios económicos, oportunidades sociales, libertades políticas, garantías de transparencia y protección social.

Los servicios económicos se refieren a la oportunidad de las personas de utilizar los recursos económicos para consumir, producir y realizar intercambios. Las oportunidades sociales se refieren a los sistemas de salud y educación, fundamentales para el bienestar. Las libertades políticas son amplias y abarcan la libertad de expresión, de participación y de elección, entre otros. Las garantías de transparencia, se refieren al acceso a la información necesaria y suficiente para que la sociedad se interrelacione en el marco de la confianza, la prevención de la corrupción, la responsabilidad financiera, entre otros. Finalmente, la protección social es necesaria para evitar que las personas puedan caer en la pobreza, la inanición o la muerte prematura.

Desde el paradigma del Desarrollo Humano, la pobreza es concebida como la privación de las capacidades, por lo tanto, adquiere una dimensión multidimensional, teniendo en cuenta que estas abarcan múltiples ámbitos.

Este paradigma es relevante para el análisis desde un enfoque de género, ya que permite incorporar categorías y dimensiones analíticas particularmente importantes para comprender las relaciones entre hombres y mujeres, las brechas entre ambos y los mecanismos y procesos que las generan y mantienen.

II. El ingreso y el trabajo de las mujeres pobres

En este capítulo se presenta la situación general del mercado laboral paraguayo con el objetivo de describir algunas posibles vinculaciones entre las condiciones laborales y la pobreza de las mujeres, marcadas a su vez por desigualdades derivadas del área de residencia (urbano/rural). Debido al tamaño de la muestra de la Encuesta Permanente de Hogares, al desagregar por nivel de pobreza, sexo y área de residencia, algunas de las variables presentan insuficiencia muestral (menor a 30 casos), lo que limita el análisis. No obstante, los datos disponibles muestran tendencias relevantes para el objetivo propuesto.

Las últimas décadas registraron un aumento importante de la participación económica de las mujeres. Este aumento se relaciona con transformaciones demográficas, sociales, culturales y políticas que afectaron particularmente a las mujeres, adicionalmente a la necesidad de los hogares de agregar más proveedores para garantizar niveles mínimos de consumo y bienestar.

Por un lado, el rápido descenso de la tasa global de fecundidad, el progresivo retardo del inicio de la maternidad y el aumento del nivel educativo de las mujeres impulsaron una mayor oferta de trabajo femenino. Por otro lado, se amplió la demanda de trabajo a partir de la expansión de los servicios públicos de salud y educación. Una importante proporción de los nuevos puestos de trabajo –docente y personal de blanco– fueron ocupados por mujeres.

Los altos niveles de precariedad laboral del trabajo masculino y sus consecuencias en la incertidumbre e inseguridad económica, también podrían estar contribuyendo con el aumento del número de proveedores familiares, especialmente de mujeres.

El avance en la difusión y el conocimiento de los derechos económicos de las mujeres pudieron haber influido en una mayor conciencia y aspiraciones laborales por parte de ellas, así como los cambios en las pautas de consumo y en las aspiraciones que exigen mayores recursos en los hogares.

El trabajo no debe ser concebido sólo como generador de ingresos, sino también como un medio para lograr seguridad y autonomía, integración social y participación en los espacios valorados por las personas. Porque para las mujeres es un mecanismo que les sirve para lograr autonomía económica; mientras que para juventud es la principal vía para su tránsito a la adultez. El trabajo es esencial para una vida digna y significativa.

Sin embargo, no cualquier trabajo logra esos resultados. La Organización Internacional del Trabajo (OIT) señala las condiciones mínimas laborales con que deben contar las personas para que el trabajo se constituya en una fuente de dignidad y cohesión social. Desde esta institución, entre otros aspectos, el Trabajo Decente:

> *"se refiere al trabajo productivo para los hombres y mujeres en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad humana: supone una actividad productiva que aporte un ingreso justo, seguridad en el lugar de trabajo y protección social para los trabajadores, las trabajadoras y sus familias, que ofrezca mejores perspectivas de desarrollo personal y favorezca la integración social"*. (ONU Mujeres, PNUD, 2013:7)

La mayor oferta laboral femenina no fue acompañada por un aumento de la demanda en ese mismo ritmo ni de la generación de puestos de trabajo decente. El desempleo y el subempleo femenino son mayores al promedio nacional y se verifican desigualdades de género en la calidad del trabajo. Estas brechas se manifiestan en la precariedad de sus condiciones laborales, en la segregación laboral y en sus menores ingresos con respecto a los de los hombres.

Detrás de los problemas de la oferta y demanda de trabajo se encuentra uno de los fundamentos principales que determinan las dificultades que enfrentan las mujeres para integrarse al mercado laboral en igualdad de oportunidades. La desventajosa asignación de responsabilidades al interior del hogar derivada de la división sexual del trabajo tiene impacto tanto en la oferta de trabajo de las mujeres como en el mercado mismo, especialmente en las personas empleadoras (demanda de trabajo).

La desproporcionada carga afectiva y de trabajo total que pesa sobre las mujeres limita sus oportunidades económicas, ya que ellas deben recurrir a ocupaciones que les permitan conciliar su rol de cuidadora con el de proveedora económica. Por el lado, de la demanda de trabajo, las personas empleadoras asumen el ingreso femenino como complementario al masculino o un mayor costo de contratar mujeres por su rol reproductivo. Estas percepciones podrían estar explicando las diferencias salariales entre hombres y mujeres, aun con similares niveles educativos o de experiencia.

Por otro lado, la necesidad de conciliar sus múltiples roles reduce sus opciones laborales, obligándolas a ocuparse en actividades que les permitan flexibilidad horaria y la posibilidad de entrar y salir del mercado en determinadas temporadas. Esto implica su exclusión del sistema de seguridad social –centrado en el trabajo formal o en relación de dependencia– y un nivel de ingresos menor, tanto en el corto como en el largo plazo.

Si bien, Paraguay no cuenta con una encuesta de uso del tiempo que permita conocer las horas de trabajo doméstico y de cuidado en el hogar, en este documento, se explora el tema a partir de la variable *"razones de inactividad* incluida en la Encuesta Permanente de Hogares. El trabajo doméstico y las *"razones familiares"* afectan particularmente a las mujeres en el ámbito laboral y educativo -por su rol en la deserción escolar- tal como se verá más adelante.

La ampliación de las oportunidades económicas constituye un pilar fundamental para la autonomía económica de las mujeres y por esa vía la lucha contra la pobreza. La generación de ingresos es un medio importante, pero debe darse en condiciones que les permitan a las personas construir un proyecto de vida a largo plazo reduciendo las incertidumbres y garantizando su bienestar tanto durante su vida productiva como en su retiro.

Ello no depende sólo de las condiciones laborales durante su vida productiva, sino fundamentalmente de la existencia de un sistema de protección social que reduzca las vulnerabilidades en cada ciclo de vida. Este sistema incluye mecanismos para enfrentar la pérdida del empleo, el retiro, una enfermedad o la discapacidad, y en el sector rural, los riesgos que enfrenta la producción agrícola derivados de las adversidades climáticas.

Los próximos apartados analizarán las condiciones laborales de hombres y mujeres de 18 y más años. A pesar de que Paraguay incluye en la Población Económicamente Activa a niños y adolescentes (10-17), en este documento se asume que este grupo sólo debiera estar estudiando, sobre todo teniendo en cuenta que uno de los principales factores de inasistencia escolar es el trabajo temprano.

Por otro lado, también desde la política pública y la legislación, el problema laboral debe ser tratado de manera diferenciada según el rango de edad. Para la población entre 14 y 17 años, el trabajo debe ser protegido, e incluso desalentado, siendo

la política de protección social la más apropiada para reducir la incidencia del trabajo adolescente. Para la población juvenil de 18 años y más, la política laboral adquiere relevancia tanto en la generación de empleos como en la intermediación y las garantías de trabajo decente.

El país se ha comprometido con una serie de convenciones y convenios internacionales a fin de garantizar el pleno respeto a los derechos del niño y la niña y la erradicación de las peores formas de trabajo infantil. En 1990, el país ratificó la Convención sobre los Derechos del Niño y en el año 2001 promulgó el Código de la Niñez y la Adolescencia, legislación que garantiza y protege los derechos del niño y la niña en el país (Ley Nro. 1.680/01). También se han ratificado dos convenios de la OIT, el 138 sobre la edad mínima de admisión al empleo y el 182 sobre la prohibición de las peores formas de trabajo infantil.

II.1 Participación económica, pobreza y vulnerabilidad

La pobreza de ingreso de las mujeres

Paraguay presenta uno de los niveles más altos de pobreza en América Latina (Banco Mundial, 2015; CEPAL, 2014). Este resultado poco alentador se debe al rezago de nuestro país en materia de políticas de combate a la pobreza. Los países que lograron reducirla se caracterizan por haber implementado políticas dirigidas especialmente a ese objetivo. Estas políticas se iniciaron unos veinte años atrás y aumentaron su cobertura paulatinamente hasta alcanzar niveles relativamente altos. Paraguay en cambio empezó diez años después y con programas que durante la mitad del período no llegaron a cubrir ni al 20% de la población objetivo.

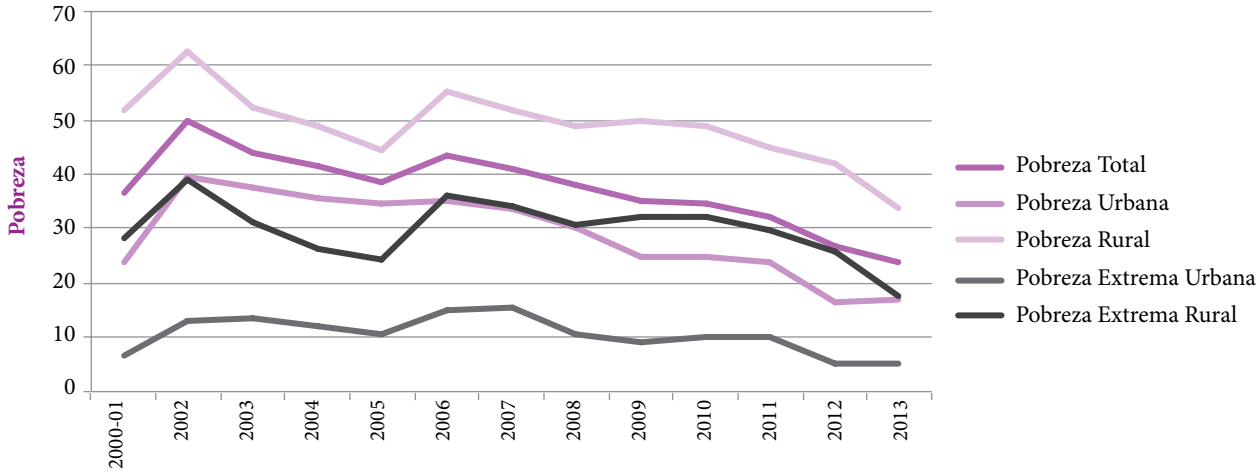
Por otro lado, el efecto de tasas de crecimiento sostenido también tuvieron un impacto mayor que en Paraguay, donde el modelo económico basado en la agricultura y ganadería de exportación no generó ni la cantidad ni la calidad de empleo necesarias para incrementar el ingreso de las y los trabajadores y por esa vía reducir la pobreza.

Así, la pobreza se redujo lentamente, sobre todo por la disminución de la pobreza moderada, mientras que la pobreza extrema se mostró más rígida. Entre 2011 y 2013 se verificó una pronunciada reducción de la pobreza, tanto moderada como extrema, fenómeno que requiere más estudios. Los primeros análisis indican que se debió principalmente al aumento de los ingresos laborales, lo cual habría que contextualizar a partir de dos hechos. En primer lugar, en los últimos años, la pobreza se redujo lentamente, especialmente la extrema, a pesar de tasas de crecimiento promedio relativamente altas del PIB. En segundo lugar, el año 2012 registró una caída del PIB y a pesar de ello se redujo la pobreza.

Hasta el año 2011, los datos desagregados por sexo no habían mostrado tendencias claras en cuanto a un proceso de feminización de la pobreza (Serafini, 2012). Sin embargo, en 2013 se observa una brecha poco relevante a nivel nacional, pero que se amplía en el área rural. Este resultado podría estar indicando el inicio de este fenómeno, tanto en población como en hogares con jefatura femenina. (Ver Anexo).

En el siguiente cuadro se puede ver que, la pobreza a nivel nacional medida por el ingreso señala que el 24,5% de las mujeres se encuentra en esta situación frente al 23,2% de los hombres. En el área urbana esta diferencia disminuye, mientras que en el área rural se amplía. El 35,6% de las mujeres se encuentra en pobreza frente al 32,2% de los hombres. Naciones Unidas (2011) señala que la evidencia existente muestra que la relación entre crecimiento económico y la situación de la mujer no es siempre positiva, al contrario determinados patrones de crecimiento como los basados en las privatizaciones y en las exportaciones pueden aumentar la exclusión de mujeres y niñas y las desigualdades de género.

GRÁFICO N° 1
EVOLUCIÓN DE LA POBREZA (%), 2000-2013



Fuente: elaboración propia a partir de las Encuestas Permanentes de Hogares.

CUADRO N° 1
POBLACIÓN POR ÁREA DE RESIDENCIA Y SEXO, SEGÚN CONDICIÓN DE POBREZA, 2013.

	Total				Urbana				Rural			
	Total	Hombres	Mujeres	Brecha	Total	Hombres	Mujeres	Brecha	Total	Hombres	Mujeres	Brecha
Total	100,0	100,0	100,0		100,0	100,0	100,0		100,0	100,0	100,0	
Pobre	23,8	23,2	24,5	1,3	17,0	16,6	17,4	0,9	33,8	32,2	35,6	3,4
No pobre	76,2	76,8	75,5	-1,3	83,0	83,4	82,6	-0,9	66,2	67,8	64,4	-3,4

Fuente: elaboración propia a partir de la Encuesta Permanente de Hogares 2013.

Independientemente de la posible tendencia en el tiempo a empeorar, la situación relativa de las mujeres, este trabajo explora la pobreza asumiendo que las diferencias no solo se encuentran en el nivel de ingresos, sino sobre todo en las causas, en las formas en que se manifiesta y en los mecanismos que implementan hombres y mujeres para enfrentarla y reducir sus efectos negativos en la familia como un todo y de cada integrante en particular.

La inactividad económica afecta más a las mujeres

Un indicador relevante para estimar el grado de autonomía económica de las mujeres frente a los hombres y las desigualdades entre ellas es la inactividad, ya que esta situación va acompañada de la falta de ingresos. La brecha entre hombres y mujeres es una de las mayores en esta variable. Mientras solo el 12,9% de los hombres mayores de 18 años se encuentra fuera del mercado laboral, este porcentaje se incrementa al 38,0 % en las mujeres.

En situación de pobreza, la proporción de mujeres pobres inactivas llega al 49,1%, frente a los hom-

bres cuya proporción apenas se eleva en 1 punto porcentual. En efecto, mientras el nivel de actividad entre los hombres pobres (86,0%) y no pobres (87,3%) prácticamente es igual, el de las mujeres pobres baja al 49,1% frente al de las mujeres no pobres que se ubica en 64,0%.

Esto indica la necesidad de analizar con profundidad la relación entre la pobreza y el mercado laboral mediada por relaciones de género. La mayor inactividad femenina en condiciones de pobreza podría estar indicando la existencia de factores que limitan las oportunidades económicas de las mujeres y con ello, su autonomía y sus posibilidades de dejar la pobreza. Los bajos ingresos combinados con altos costos de oportunidad de trabajar, derivados de la necesidad de cumplir responsabilidades familiares limitan su oferta laboral.

Las razones de inactividad revelan desigualdades de género relacionadas con la asignación de tareas basadas en patrones culturales. Para los hombres, las razones más reportadas son ser anciano o discapacitado, estar enfermo o ser estudiante, mientras que para las mujeres son las labores del hogar, ser anciana o discapacitada y los *"motivos familiares"*. El 62,4% de las mujeres señalaron como razón de inactividad a las labores del hogar y los motivos familiares, mientras que aproximadamente sólo el 5,8% de los hombres. En el área urbana esta proporción disminuye a 55,6% para las mujeres y aumenta a 6,4% para los hombres; en el área rural aumenta al 72,6% y baja al 4,6% respectivamente.

CUADRO N° 2
RAZONES DE INACTIVIDAD POR ÁREA DE RESIDENCIA Y SEXO (%), 2013.

Razones	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
Estudiante	13,5	22,7	10,6	16,9	26,2	13,4	8,1	(15,0)	6,3
Labores del hogar	37,9	(0,9)	49,9	31,2	(0,7)	42,6	48,9	(1,5)	60,8
No consigue trabajo	1,6	(2,3)	1,4	1,5	(2,7)	(1,1)	(1,8)	(1,5)	(1,9)
Enfermo	11,1	23,5	7,0	11,7	19,0	9,0	10,0	33,4	4,1
Anciano o discapacitado	16,5	27,1	13,0	15,7	22,9	13,1	17,7	36,3	13,0
Jubilado o pensionado	5,8	12,5	3,7	8,6	16,2	5,8	(1,3)	(4,2)	(0,6)
Motivos familiares	10,6	4,9	12,5	11,0	5,7	13,0	10,0	(3,1)	11,8
Otra situación	2,9	6,1	1,9	3,3	6,6	2,1	(2,3)	(5,0)	(1,6)

Fuente: elaboración propia a partir de la Encuesta Permanente de Hogares 2013.
( ) Insuficiencia muestral, menor a 30 casos.

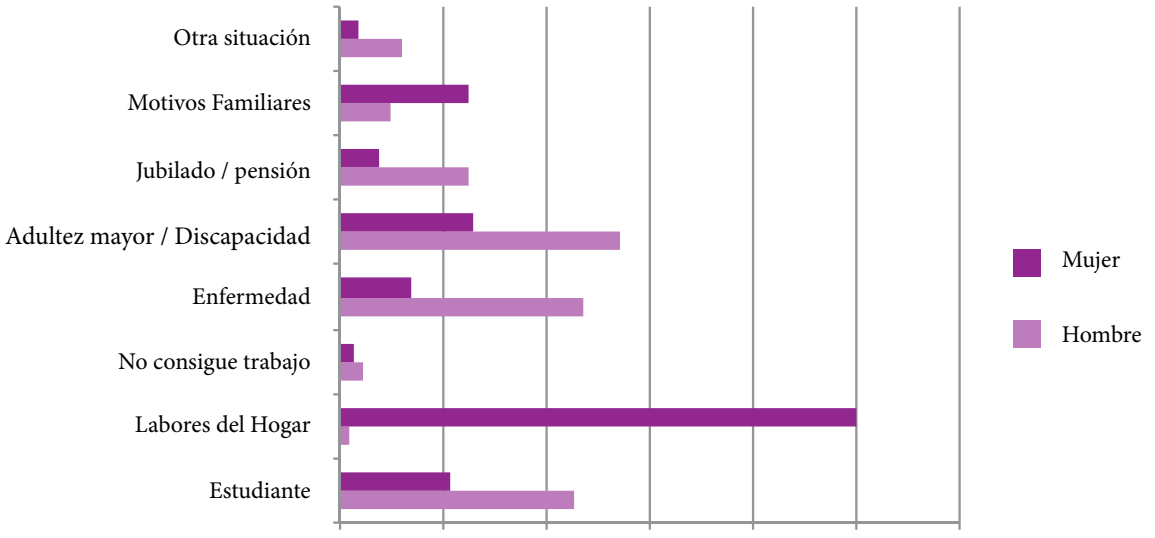
Esta situación señala que, ambas razones afectan casi exclusivamente a las mujeres y en particular a las campesinas, revelando el rol de la división sexual del trabajo y las desventajas que ello conlleva en las oportunidades económicas para las mujeres y en el desarrollo de un país. Las mujeres han venido aumentando sus credenciales educativas hasta alcanzar e incluso superar a los hombres, pero ello no ha significado una flexibilización igualmente significativa de los roles socialmente asignados.

La situación de desventaja de las mujeres campesinas debe ser estudiada con mayor profundidad, de manera a garantizar efectividad en las políticas públicas. Por un lado, pautas culturales más arraigadas en el campo sobre los roles femeninos y masculinos pueden estar impactando negativamente en las mujeres. Por otro lado, una menor cobertura de servicios de cuidado y educación, de servicios públicos de calidad y de infraestructura en las fincas obligan a las mujeres a destinar mayor cantidad de tiempo a tareas domésticas, al trabajo familiar, a la recolección de agua, a la generación de energía y al cuidado de los cultivos, impidiendo su participación económica.

También es necesario considerar que la menor participación económica de las mujeres campesinas podría ser producto de las dificultades de medición o de la subvaloración del trabajo que ellas realizan al interior de las fincas, tanto para el consumo como para la venta en los mercados locales. Ello requiere estudios específicos acerca del rol de las mujeres en la agricultura familiar y en la generación de ingresos a través de actividades que las encuestas y las familias no consideran *"productivas"*.

La exclusión laboral de las mujeres, además de constituirse en un obstáculo para su desarrollo personal, supone ineficiencia económica ya que la sociedad invierte en educación y ésta no se revierte en mayores ingresos, además de limitar la contribución de las mujeres a la reducción de la pobreza.

GRÁFICO N° 2
RAZONES DE INACTIVIDAD POR SEXO (%), 2013.



Fuente: elaboración propia con datos del Cuadro N° 2.

Las desigualdades se acumulan en el trabajo remunerado

Tal como se señaló en el capítulo anterior, si bien el crecimiento económico permitió disminuir la pobreza gracias a un aumento de los ingresos laborales, la sostenibilidad en el tiempo de esta reducción está en entredicho teniendo en cuenta los riesgos de volver a caer en pobreza y del importante segmento de la población no pobre con altos niveles de vulnerabilidad laboral y desprotección social.

La oferta laboral de las mujeres paraguayas es relativamente alta y viene creciendo en las últimas décadas, mientras que la de los hombres se ha mantenido en el mismo nivel (Serafini e Imas, 2014). Las mujeres del área urbana muestran mayor disposición a trabajar en el mercado laboral frente a las mujeres campesinas. Esto tiene que ver con factores individuales, sociales y culturales, como el mayor nivel educativo, la cobertura más extendida de los servicios de cuidado y las probabilidades de conseguir trabajo en el sector urbano. En las ciudades, también puede incidir una menor rigidez en los roles de género y de la división del trabajo. Los problemas de medición del trabajo que genera renta por parte de las mujeres campesinas podrían estar subvalorando su aporte a la economía.

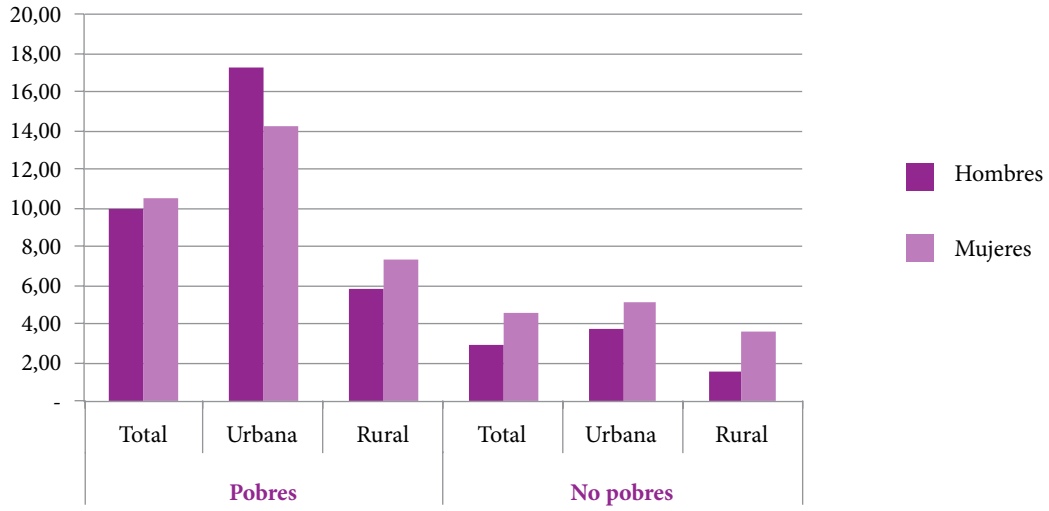
El siguiente cuadro muestra que las tasas promedio de desempleo son relativamente bajas. No obstante se observan desventajas para las mujeres, sobre todo en las ciudades. En condiciones de pobreza, el desempleo total prácticamente se triplica (10,2%) frente a la población no pobre (3,7%), situación que empeora de manera importante en el sector urbano, donde el desempleo de la población en situación de pobreza alcanza al 15,9% de la población económicamente activa. Las tasas de desempleo en el sector rural son bajas, inclusive las de la población en situación de pobreza, pero como se verá más adelante, el subempleo es relativamente alto.

CUADRO N° 3
TASA DE DESEMPLEO ABIERTO POR ÁREA DE RESIDENCIA, SEXO Y SEGÚN CONDICIÓN DE POBREZA (%), 2013.

Total									
Indicadores	Total			Urbana			Rural		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
Tasa de desempleo abierto	4,7	4,2	5,5	5,6	5,3	5,9	3,4	2,7	4,6
Pobres									
Tasa de desempleo abierto	10,2	10,0	10,5	15,9	17,2	14,2	6,4	5,8	(7,4)
No pobres									
Tasa de desempleo abierto	3,7	2,9	4,6	4,3	3,7	5,1	2,3	(1,6)	(3,6)

Fuente: elaboración propia a partir de la Encuesta Permanente de Hogares 2013.
( ) Insuficiencia muestral, menor a 30 casos.

GRÁFICO N° 3
TASA DE DESEMPLEO ABIERTO POR ÁREA DE RESIDENCIA, SEXO Y SEGÚN CONDICIÓN DE POBREZA (%), 2013.



Fuente: elaboración propia con datos del Cuadro N° 3.

A la baja tasa de desempleo se contraponen las altas tasas de subempleo. El subempleo afecta al 18,3%, el 12,6% está dado por las personas asalariadas o en relación de dependencia (empleados y obreros públicos y privados) que trabajando más de 30 horas por semana, no llegan a percibir el salario mínimo vigente (subempleo invisible); mientras que el restante 5,8% trabaja menos de 30 horas por semana pero desean trabajar más horas y están disponibles para hacerlo.

Las mujeres presentan una mayor incidencia de la subocupación que los hombres –22,3% frente al 15,3%–. Una proporción mayor de mujeres asalariadas que de hombres trabaja sin ganar el salario mínimo (subocupación invisible), fenómeno principalmente urbano. Para las mujeres campesinas, la subocupación visible es casi igual que la invisible, reflejando las potencialidades pérdidas para la economía y para la lucha contra la pobreza, ya que estas mujeres queriendo trabajar más no consiguen hacerlo.

CUADRO N° 4
TASAS DE ACTIVIDAD, OCUPACIÓN Y SUBOCUPACIÓN* POR ÁREA DE RESIDENCIA Y SEXO (%), 2013.

Indicadores	Total			Urbana			Rural		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
Tasa de actividad	74,3	87,1	62,0	74,2	84,9	64,8	74,3	90,2	56,8
Tasa de ocupación	95,3	95,8	94,5	94,4	94,7	94,1	96,6	97,3	95,4
Tasa de subocupación total	18,3	15,3	22,3	17,2	13,5	21,5	20,0	17,8	23,9
Tasa de subocupación visible	5,7	3,5	8,7	5,3	3,7	7,2	6,3	3,2	11,8
Tasa de subocupación invisible**	12,6	11,9	13,6	11,9	9,8	14,4	13,7	14,6	12,1

Fuente: elaboración propia a partir de la Encuesta Permanente de Hogares 2013.

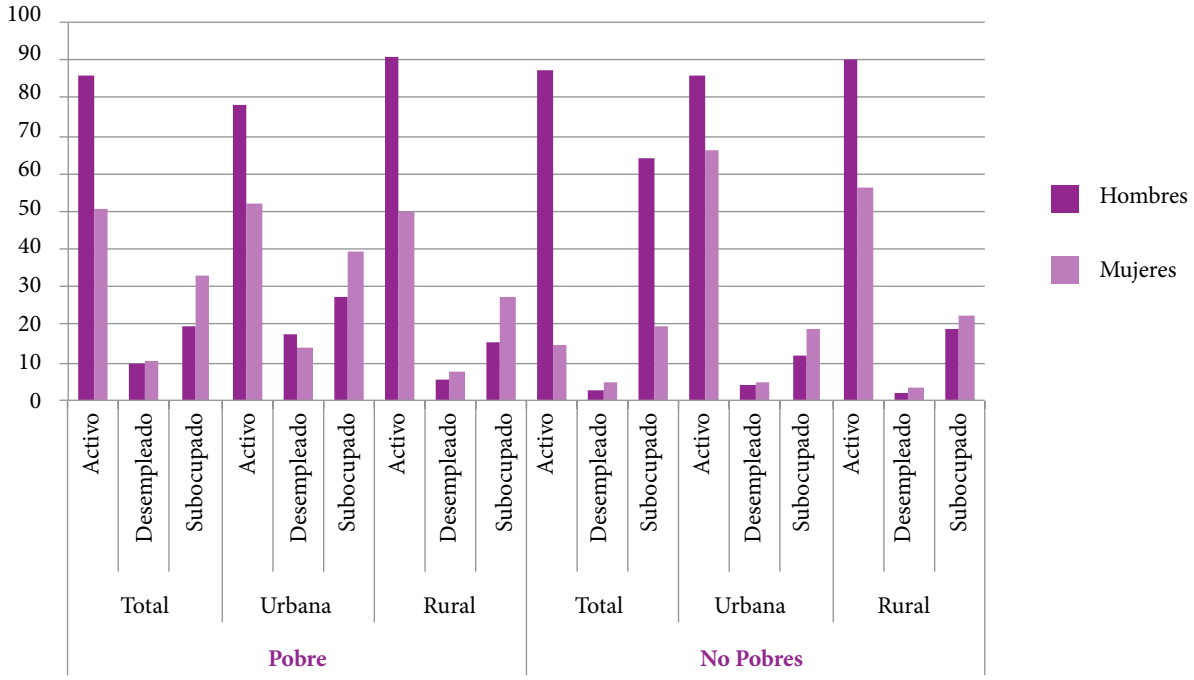
* Población Económicamente Activa (PEA): conjunto de personas de 10 años y más de edad que en el período de referencia dado, suministran mano de obra para la producción de bienes y servicios económicos o que están disponibles y hacen gestiones para incorporarse a dicha producción. En este y en todos 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 (enfermedad, licencia, vacaciones, paro, beca, etc.). Las personas ocupadas con remuneración son aquellas que perciben sueldo, salario, jornal u otro tipo de ingreso, compensación en efectivo y/o en especie (alimentación o alojamiento), por el trabajo realizado como empleado, obrero, jornalero, empleador o patrón, trabajador por cuenta propia o empleado doméstico. 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". Dentro de la ocupación hay una situación especial, el Subempleo, que según las recomendaciones de la OIT, existe cuando la situación de empleo de una persona es inadecuada con respecto a determinadas normas, como el volumen en empleo (subempleo visible) o el nivel de ingreso (subempleo invisible). a) Subocupación visible: se refiere a las personas ocupadas que trabajan menos de un total de 30 horas por semana en su ocupación principal y en sus otras ocupaciones (si las tiene), que desean trabajar más horas por semana y están disponibles para hacerlo. b) Subocupación invisible: Se refiere a las personas ocupadas que trabajan un total de 30 horas o más por semana en su ocupación principal y en sus otras ocupaciones (si las tiene) y su ingreso mensual es inferior a un mínimo legal establecido en el período de referencia.
Desempleo Abierto: Está conformado por aquellas personas de la fuerza de trabajo que estaban sin trabajo en los últimos 7 días, que están disponibles para trabajar de inmediato y que habían tomado medidas concretas durante los últimos 7 días, para buscar un empleo asalariado o un empleo independiente.

** Solo para asalariados.

En condiciones de pobreza, los indicadores de empleo empeoran y las brechas entre hombres y mujeres se amplían. La subocupación también tiene mayor incidencia en la pobreza y particularmente en las mujeres. Un tercio de ellas (32,9%) se encuentran subocupadas, distribuidas entre la subocupación visible (trabajan menos de 30 horas semanales queriendo trabajar más) y la invisible (trabajan más de la jornada completa pero no ganan el salario mínimo). La mayor brecha con los hombres se observa entre subocupados visibles. El tipo de subocupación difiere entre las mujeres urbanas y campesinas. A las primeras les afecta más la subocupación invisible, mientras que a las segundas la visible.

De esta manera, la tasa de subutilización total (desempleo más subempleo) en condiciones de pobreza llega al 35,2%, proporción que se incrementa al 43,4% de las mujeres, frente al 29,9% de los hombres.

GRÁFICO N° 4
TASAS DE ACTIVIDAD, OCUPACIÓN Y SUBOCUPACIÓN POR ÁREA DE RESIDENCIA Y SEXO, SEGÚN CONDICIÓN DE POBREZA (%) 2013.



Fuente: elaboración propia con base en el Cuadro N° 4.

La precariedad del trabajo obstaculiza la reducción de la pobreza

La lucha contra la pobreza, de esta manera, no solo debe centrarse en lograr una mayor inserción laboral de las mujeres que desean hacerlo, sino también en mejorar las condiciones institucionales: el cumplimiento de las normas laborales y la expansión de los mecanismos de protección social vigentes.

Las desigualdades en el ámbito laboral derivadas del área geográfica se relacionan con diferentes factores, la mayoría derivadas del marco institucional del Estado paraguayo. Las mujeres campesinas cuentan todavía con un menor nivel educativo que las mujeres que nacieron y se criaron en el sector urbano. Se dieron primero en las ciudades las mejoras educativas, tanto en cobertura como en calidad, por lo cual, las mujeres que viven son quienes se beneficiaron más, especialmente las jóvenes, por lo que en la actualidad muestran un mejor desempeño laboral. En segundo lugar, el área urbana fue más beneficiada por la expansión de los servicios de salud y educación, lo que también generó más puestos de trabajo allí, en su mayoría con mejores beneficios que otros tipos de ocupaciones. Estos dos factores confluyeron, lo cual se refleja en la mayor oferta laboral femenina urbana y en sus mejores condiciones laborales.

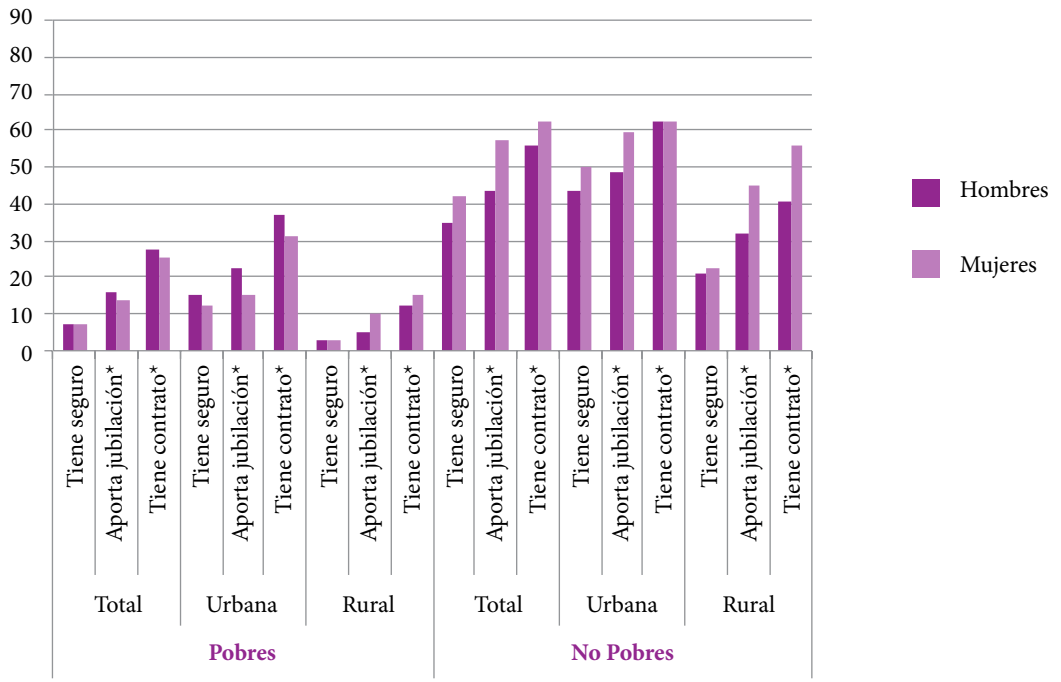
A continuación, se presentan algunos indicadores que permiten observar la relación entre el mercado laboral y la vulnerabilidad, lo que afecta a la probabilidad de ser pobre y a las posibilidades de permanecer fuera de ella. El trabajo como mecanismo para lograr la autonomía económica de las mujeres y el bienestar de los hogares, especialmente los que ella dirige, encuentra como principal obstáculo el alto nivel de precariedad laboral.

CUADRO N° 5
INDICADORES DE EMPLEO INFORMAL PARA LA POBLACIÓN DE 18 AÑOS Y MÁS OCUPADA POR ÁREA DE RESIDENCIA, SEXO Y CONDICIÓN DE POBREZA (1) (%), 2013.

Indicadores	Total			Urbana			Rural		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
Total									
Tiene seguro médico	33,0	30,3	36,6	43,2	40,9	45,8	16,7	16,3	17,4
Aporta jubilación*	45,7	40,9	54,5	50,7	46,4	57,3	31,8	28,9	41,4
Tiene contrato*	59,5	53,2	71,3	66,4	60,5	75,6	40,4	37,1	51,0
Pobres									
Tiene seguro médico	7,0	6,9	7,1	13,8	15,0	12,5	(2,8)	(2,8)	(2,9)
Aporta jubilación*	15,6	16,2	(13,6)	20,7	22,4	(15,4)	(6,4)	(5,4)	(10,2)
Tiene contrato*	27,3	27,7	(25,7)	35,4	36,7	(31,3)	(12,9)	(12,3)	(14,9)
No pobres									
Tiene seguro médico	38,0	35,1	42,0	46,7	43,8	50,0	21,5	21,0	22,4
Aporta jubilación*	48,5	43,7	57,0	53,1	48,9	59,3	35,1	32,0	45,3
Tiene contrato*	62,6	56,0	74,1	68,9	62,9	77,7	44,0	40,5	55,6

Fuente: elaboración propia a partir de la Encuesta Permanente de Hogares 2013.
*Población ocupada asalariada, se excluyen los empleados domésticos.
(1) Se excluye los empleados domésticos dentro del hogar.
( ) Insuficiencia muestral, menor a 30 casos.

GRÁFICO N° 5
INDICADORES DE EMPLEO INFORMAL PARA LA POBLACIÓN DE 18 AÑOS Y MÁS OCUPADA POR ÁREA DE RESIDENCIA, SEXO Y CONDICIÓN DE POBREZA (%), 2013.



Fuente: elaboración propia con base en el Cuadro N° 5.

El Informe Nacional sobre Desarrollo Humano editado por OIT-PNUD con la colaboración de JICA[3], en 2013 con datos de 2011, presenta una situación preocupante: el empleo informal (sin jubilación) afecta al 81,3% de la población ocupada de 15 años y más. Desde el marco conceptual que presenta el referido informe –informalidad vinculada al acceso a jubilación–, la informalidad que afecta a la población actual se traducirá en el futuro, en su edad adulta mayor en pobreza debido a que no cuentan con la protección necesaria cuando concluya su vida laboral.

Si bien los datos del Informe Nacional no son totalmente comparables con este estudio, ambos trabajos dan cuenta de la mala calidad del empleo en términos de informalidad y desprotección social. Los datos de la última Encuesta de Hogares señalan que apenas el 45,7% de las personas asalariadas o dependientes de 18 años o más está acogida a un sistema de jubilación o pensión. Este porcentaje disminuye al 15,6% si los trabajadores están en situación de pobreza.

Las mujeres asalariadas se encuentran en ventaja con respecto a los hombres debido a las características de su inserción laboral. La ampliación de las coberturas de los servicios públicos, especialmente de salud y educación, crearon puestos de trabajo en ocupaciones feminizadas, tales como los cargos docentes y de personal de salud. Estos cargos cuentan con seguro de jubilación obligatorio (caja fiscal), mientras que el acceso a seguros de salud depende de la disponibilidad presupuestaria de

3 PNUD/OIT (2013). Informe Nacional sobre Desarrollo Humano. Paraguay 2013. *Trabajo Decente y Desarrollo Humano.* Asunción.

cada institución pública. Por eso, hay diferencias en la proporción de trabajadores/as que aporta a jubilación (45,7%) y que cuenta con seguro médico (33,0%).

Por otro lado, el trabajo asalariado o en relación de dependencia en el sector privado también se encuentra protegido jurídicamente. El Código Laboral establece el derecho a seguridad social a través de la afiliación al Instituto de Previsión Social (IPS) que contempla acceso a salud y jubilación. Adicionalmente, este código regula la vigencia de contratos.

La mayor proporción de mujeres cotizando a algún sistema de seguridad social modificará la actual situación caracterizada por una mayor participación relativa de hombres adultos mayores que cuentan con ingresos provenientes de la seguridad social. Décadas atrás, al inicio de la implementación de la seguridad social, el empleo público y privado era mayoritariamente masculino, lo que implica para las mujeres una mayor protección social en la actualidad.

El alto nivel de incumplimiento de la normativa referente a seguridad social se da tanto en empresas pequeñas como en las grandes. En las empresas de 3 a 6 empleados, solo un tercio de los/as mismos/as está incluido en algún programa de jubilación; en las empresas grandes (50 empleados o más) la cobertura no sobrepasa el 75%. Esto muestra la necesidad de abordar la problemática tanto en las micro, pequeñas y medianas empresas (MPYMES) como en las grandes (EPH, 2013).

A los riesgos y vulnerabilidades que afectan a las personas y particularmente a las que están en pobreza –una enfermedad sin contar con seguridad social o la muerte de alguno de los proveedores del hogar–, se agrega el clima. Los fenómenos climáticos, que tradicionalmente agregan riesgos a la producción agropecuaria, en la actualidad, acentúan su peso negativo debido al cambio climático que contribuyó a disminuir previsibilidad y a invalidar progresivamente los conocimientos y prácticas culturales de los productores. En los últimos cinco años, el país ha sido testigo de por lo menos dos eventos críticos para la agricultura (2008 y 2011), situación que afecta a los resultados agropecuarios y, por ende, a los ingresos familiares. La agricultura familiar no cuenta con medidas de protección que disminuya los afectos adversos de estos fenómenos, tales como un seguro agrícola, infraestructura vial de todo tiempo e inversiones en las fincas.

La mayor vulnerabilidad de las mujeres campesinas tiene relación con factores propios del mercado laboral como con factores institucionales relacionados con la cobertura de la seguridad social y de la fiscalización de las normas laborales. Por un lado, la rama de servicios (públicos y privados) –donde una parte importante de las mujeres encuentra trabajo formal– en el sector rural tiene un peso relativo mucho menor que en el sector urbano.

Por otro lado, sólo recientemente –a partir de 2011– la principal institución de seguridad social abrió la posibilidad de que trabajadores/as independientes pudieran incluirse como cotizantes, incluyendo el trabajo doméstico. Anteriormente, en el régimen contributivo sólo estaba incluido el trabajo en relación de dependencia. El sector rural, caracterizado por el trabajo en la agricultura familiar o por cuenta propia, cuenta con una casi nula cobertura de seguridad social. Asimismo, la escasa capacidad de fiscalización de las normas laborales, favorece el incumplimiento en las ocupaciones que podrían contar con los beneficios de las mismas.

Otra característica del mercado laboral paraguayo es la existencia de un gran número de niños, niñas y adolescentes que trabaja. Este hecho se relaciona, en parte, con los bajos niveles de ingresos de los adultos de la familia. El trabajo infantil y adolescente refleja la alta vulnerabilidad de este grupo etario y constituye un obstáculo para romper con la transmisión intergeneracional de la pobreza.

Si bien en el corto plazo, el trabajo infantil y adolescente puede contribuir a reducir la pobreza, a mediano y largo plazo es una barrera no solo en

la lucha contra la pobreza sino también en la consecución de otros objetivos del desarrollo. Un impacto negativo importante del trabajo temprano es la deserción escolar.

Según la Encuesta de Trabajo Infantil y Adolescente realizada en 2011, el 22,4% del total de niños y adolescentes (5-17 años) se encuentra en situación de trabajo infantil, esto es, 416.425 niños y adolescentes. Casi la mitad (49,2%) se ocupa en la rama de agricultura, ganadería, caza y pesca (204.727 niños/as y adolescentes) –realizando esencialmente tareas de cultivos generales y cría de animales–. Según la CEPAL, Paraguay es uno de los tres países de América Latina –junto con Bolivia y Perú, con la mayor tasa de trabajo infantil rural (CEPAL et al, 2013).

La referida encuesta confirma dos consecuencias importantes negativas: deserción escolar y daños a su salud. En la adolescencia, casi el 40 % ya dejó la escuela, en su mayoría por necesidad de trabajar. Del total de niños y adolescentes en trabajo infantil el 42,1 % reportó haber tenido alguna lesión o enfermedad a consecuencia del trabajo realizado.

II.2. Características ocupacionales de las mujeres

El análisis descriptivo de las categorías ocupacionales ayuda a comprender las condiciones laborales en el contexto del marco institucional nacional en el que se desarrollan las actividades en cada una de esas categorías. El marco normativo de la protección social en el Paraguay se dirigió históricamente a los empleos en relación de dependencia, dejando fuera a otras categorías que nuclean a la mayoría de la población trabajadora.

En términos de género, este arreglo institucional deja de lado a las mujeres por dos motivos. En primer lugar porque la adscripción al sistema de seguridad social, el IPS, se da por la vía del trabajo directo, por lo que las mujeres inactivas no tienen opción de incorporarse de manera autónoma e independiente. En segundo lugar, porque al limitarse durante las últimas seis décadas al trabajo en relación de dependencia, dejó fuera a la mayoría de las mujeres, que como se verá, hasta hace poco tiempo atrás se encontraban mayoritariamente en ocupaciones sin cobertura: trabajo por cuenta propia, trabajo familiar no remunerado y trabajo doméstico.

En los últimos años, la cobertura de IPS fue ampliando su foco de atención a través de reformas normativas; sin embargo, éstas afectaron parcialmente a las mujeres. Un ejemplo, es el acceso de las trabajadoras domésticas que incluyó servicios de salud durante el periodo laboral pero no jubilación, por lo cual cuando sean adultas mayores y se retiren del trabajo remunerado no solo perderán autonomía económica, sino también acceso a salud.

El análisis de las características laborales de las mujeres debe realizarse teniendo en cuenta el área de residencia, ya que los promedios nacionales esconden fuertes desigualdades entre estas. Si bien a nivel nacional el 40,6% de las mujeres es empleada/obrera (pública o privada), por lo cual debería contar con acceso a seguridad social y a un ingreso mínimo y relativamente estable, solo el 22,8% de las mujeres campesinas se encuentran en esta categoría ocupacional. Este tipo de actividad se concentra en el sector urbano, donde ocupa a casi la mitad de las mujeres (49,8%).

El trabajo por cuenta propia es la segunda ocupación más importante para las mujeres –al igual que para los hombres. Para las mujeres campesinas éste es el predominante ya que ocupa a más de la mitad de ellas (53,2%). Un cuarto de las mujeres en las ciudades se encuentra ocupada allí.

La tercera ocupación más importante para las mujeres es el trabajo doméstico que concentra al 14,9 % de las mujeres frente a sólo el 0,9% de los hom-

bres. Esto significa que el 92,7% de las personas que realizan trabajo doméstico son mujeres. Cabe recordar que el trabajo doméstico se encuentra discriminado en el Código Laboral ya que permite remuneraciones menores al salario mínimo, jornadas laborales mayores a 40 horas y menores beneficios sociales.

En situación de pobreza se observan cambios importantes en la estructura de trabajo que implican aún mayores desventajas para las mujeres con respecto a los hombres y a las mujeres que viven en el sector rural. El peso relativo del trabajo como empleada u obrera cae al 13,6% y prácticamente desaparece en el sector rural. En la estructura global, el trabajo por cuenta propia ocupa al 65,4% y adquiere relevancia el trabajo no remunerado que afecta al 14,5% de las mujeres. Esa categoría ocupacional adquiere relevancia cuando se trata de mujeres campesinas.

Del total de 192.332 trabajadoras domésticas reportadas en la EPH 2013, 34.919 se encuentran en situación de pobreza, 25.239 de ellas en el sector urbano, es decir, el 72,3%. De todas las mujeres pobres que trabajan en las ciudades, casi un tercio (31,0%), se dedica al trabajo doméstico, siendo ésta la segunda ocupación más importante para ellas después del trabajo por cuenta propia.

Esta estructura laboral urbana da cuenta de los desafíos en términos de política laboral y de política de protección social para lograr reducir la pobreza de manera estructural. La mejora en las condiciones de trabajo –acceso al crédito y a información, asistencia técnica y capacitación– y el acceso a la seguridad social del trabajo por cuenta propia y del trabajo doméstico tendrán alto impacto en el bienestar de una parte importante de los hogares paraguayos. El 73,4% de las mujeres trabajadoras urbanas en situación de pobreza se concentra en estas dos ocupaciones.

En síntesis, para las mujeres en situación de pobreza, el trabajo por cuenta propia es el más importante. En segundo lugar, son relevantes el trabajo no remunerado para las campesinas y el trabajo doméstico para las mujeres del área urbana.

CUADRO N° 6
POBLACIÓN OCUPADA POR ÁREA DE RESIDENCIA Y SEXO, SEGÚN CATEGORÍA OCUPACIONAL (%), 2013.

Categoría ocupacional	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	11,9	10,0	14,6	15,6	13,4	18,2	6,0	5,4	7,1
Empleado / obrero privado	37,0	45,0	26,0	43,0	52,9	31,6	27,5	34,6	14,6
Empleador o patrón	6,6	8,3	4,3	7,9	10,4	5,1	4,6	5,6	2,9
Trabajador por cuenta propia	32,5	31,2	34,4	22,8	20,7	25,2	48,0	45,1	53,2
Trabajador familiar no remunerado	5,1	4,6	5,6	2,7	1,9	3,7	8,8	8,3	9,7
Empleado doméstico	6,8	0,9	14,9	7,9	0,7	16,1	5,1	(1,0)	12,5
NR	(0,1)	(0,1)	(0,1)	(0,1)	(0,1)	(0,2)	(0,0)	(0,1)	(0,0)

Fuente: elaboración propia a partir de la Encuesta Permanente de Hogares 2013.
( ) Insuficiencia muestral, menor a 30 casos.

Con respecto a la ocupación por sector económico, a nivel nacional, el terciario o de servicios ocupa a la mitad de los/as trabajadores/as, constituyéndose en el sector más importante para la estructura laboral. Al desagregar por sexo se observan diferencias importantes. Las mujeres se encuentran sobrerrepresentadas allí (75,7%), mientras que el peso relativo de los hombres disminuye (36,9%). Es decir, la importancia relativa de este sector se debe en gran parte al peso que ejerce la concentración de mujeres. El sector primario se encuentra en segundo lugar.

En el área urbana, para los hombres pasa a ser relevante el trabajo en la industria (15,5%) y en la construcción (12,6%), mientras que las mujeres se concentran aún más en los servicios (78,1%). En el sector rural, la agricultura ocupa el primer lugar tanto para hombres como para mujeres; sin embargo, los hombres se concentran allí (56,2%), mientras que para las mujeres los servicios continúan siendo una rama importante. El 41,9% de ellas se dedica a la agricultura, revelando la importancia de esta actividad en la seguridad alimentaria de las familias y en generación de ingresos femeninos y, por ende, en la lucha contra la pobreza.

Más de la mitad de las mujeres del área rural se encuentran ocupadas en el denominado empleo rural no agrícola (ERNA). El ERNA, tanto en Paraguay como en América Latina, es sumamente heterogéneo (FAO, s/f), ya que incluye una serie de subocupaciones que van desde el comercio y los servicios, pasando por el empleo por cuenta propia o asalariadas en empresas medianas y grandes empresas, y con trabajos remunerados y no remunerados. A la invisibilidad de las mujeres en estas ocupaciones derivada de la enorme dispersión de tipos y formas de actividades, se agrega la ausencia de políticas dirigidas a ellas.

CUADRO N° 7
POBLACIÓN OCUPADA POR ÁREA DE RESIDENCIA Y SEXO, SEGÚN SECTOR ECONÓMICO (%), 2013.

Indicadores	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, ganadería, caza y pesca	22,0	26,4	15,9	3,7	4,0	3,3	51,1	56,2	41,9
Industrias manufactureras	10,3	12,1	7,9	12,3	15,5	8,6	7,2	7,5	6,6
Electricidad, gas y agua	0,7	1,1	(0,3)	1,0	1,6	(0,4)	(0,3)	(0,4)	(0,1)
Construcción	6,6	11,4	(0,2)	6,9	12,6	(0,3)	6,2	9,7	0,0
Comercio, restaurantes y hoteles	25,6	22,9	29,3	30,4	29,9	30,9	18,1	13,7	25,9
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	4,4	6,2	1,8	5,3	7,7	2,5	2,9	4,3	0,3
Finanzas, seguros, inmuebles	5,3	5,8	4,7	8,3	9,7	6,7	(0,6)	(0,6)	(0,6)
Servicios comunales, sociales y personales	25,0	14,0	39,9	32,1	18,9	47,2	13,7	7,6	24,7
NR	(0,1)	(0,0)	(0,1)	(0,1)	(0,1)	(0,2)	0,0	0,0	0,0

Fuente: elaboración propia a partir de la Encuesta Permanente de Hogares 2013.
( ) Insuficiencia muestral, menor a 30 casos.

II.3. El ingreso de las mujeres

Los apartados anteriores describieron brevemente la situación laboral de las mujeres de 18 años o más. El 62,0% de ellas aspira a conseguir un trabajo remunerado (población económicamente activa). Una parte importante de ellas no encuentra trabajo (desocupada), otra parte lo encuentra (población ocupada), aunque en condiciones inadecuadas (subempleo, informalidad) o sin ingresos (trabajo familiar no remunerado). El 38,0% se declara inactiva.

En este contexto laboral con altos niveles de exclusión y precariedad un grupo de mujeres logra contar con ingresos, mientras otro no (inactivas, desempleadas, trabajadoras familiares no remuneradas). Los siguientes apartados describen estos dos grupos de mujeres.

Mujeres con ingresos

Los problemas en la calidad del empleo analizados en los apartados anteriores tienen efectos negativos en el ingreso de las mujeres, lo cual supone restricciones a su autonomía económica y a los objetivos de la lucha contra la pobreza. En primer lugar, se observan niveles de ingreso relativamente bajos. El promedio de ingreso de las mujeres en 2013 era de Gs. 1.751.745, superando en poco más del 5 % al salario mínimo vigente para ese año (Gs.1.658.232). El promedio de ingreso masculino supera en 48,7% al salario mínimo. El ingreso de las mujeres pobres representa un tercio del salario mínimo y si son campesinas, apenas el 26,3%.

Adicionalmente, al bajo nivel de ingreso, se detectan brechas importantes con respecto a los hombres y entre diferentes grupos de mujeres. En promedio, las mujeres ganan el 71,0% de los hombres. Esta brecha es cercana a la calculada por ONU Mujeres/PNUD (2013: 12) con la EPH 2011 equivalente al 72,4%.

Dicho estudio demuestra que una parte de esta brecha está dada por la menor cantidad de horas trabajadas por las mujeres, otra parte porque ellas se encuentran sobrerrepresentadas en ocupaciones de *"menor estatus"* en el mercado laboral y que se encuentran en la base de la pirámide de ingreso, como por ejemplo, el trabajo doméstico. Este estudio, aun controlando las horas trabajadas y el nivel educativo, encuentra que persisten los menores niveles de ingreso, ya que las mujeres continúan ganando menos que los hombres: en promedio, 86,9% del ingreso masculino ONU Mujeres/PNUD (2013: 12), aun teniendo las mismas horas trabajadas y similar nivel educativo.

La brecha no explicada por la carga horaria y la educación tienen como fundamento la asignación desigual de responsabilidades derivadas de divi-

CUADRO N° 8
NIVELES DE INGRESO PROMEDIO POR ÁREA DE RESIDENCIA Y SEXO, SEGÚN CONDICIÓN DE POBREZA, 2013.

Indicadores	Total			Urbana			Rural		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
Total	2.145.071	2.466.033	1.751.745	2.531.505	2.955.505	2.075.806	1.509.968	1.776.439	1.103.036
Pobres	699.263	818.965	551.625	900.425	1.096.064	689.327	551.311	635.552	436.543
No pobres	2.435.834	2.786.227	1.995.901	2.754.485	3.188.149	2.273.092	1.825.572	2.127.984	1.342.115

Fuente: elaboración propia a partir de la Encuesta Permanente de Hogares 2013.

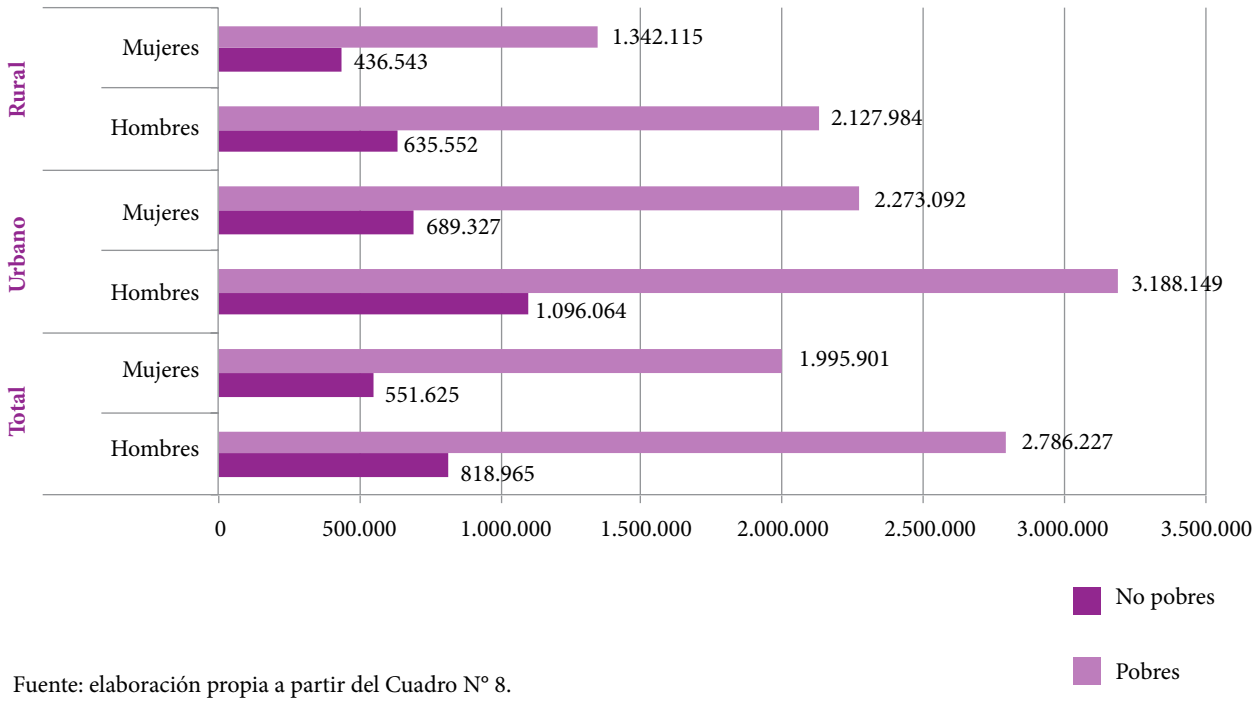
sión sexual del trabajo y los sesgos que de ella se derivan en el mercado laboral, tales como el supuesto de los mayores costos de la contratación de mujeres debido a la maternidad o su rol secundario en la provisión económica en la familia.

La segregación ocupacional y la discriminación salarial –trabajando las mismas horas y teniendo las mismas credenciales educativas– dan como resultado menores ingresos de las mujeres con respecto a los hombres, situación no explicada por variables económicas sino por pautas culturales de género insertas en el mundo laboral.

La desigualdad de ingresos se acentúa cuando se incorpora al análisis el área de residencia. En promedio, las mujeres campesinas ganan apenas el 62,1% del ingreso masculino total. Las mujeres campesinas ganan poco más de la mitad (53,1%) que las mujeres que trabajan en el sector urbano, mientras que las mujeres pobres ganan el 27,6% del ingreso de las mujeres no pobres. Las desigualdades de ingreso, al igual que, las desigualdades en la calidad del empleo se acumulan. Las mujeres campesinas pobres apenas llegan a ganar el 15,7% de las remuneraciones de los hombres urbanos no pobres. Ser mujer y campesina implica una doble desventaja.

La CEPAL encuentra que la variable edad también es un factor de desigualdad (CEPAL, et al, 2013: 59). La brecha de remuneraciones se amplía a medida que avanza la edad. En Paraguay las mujeres más jóvenes (15 a 24 años) ganan el 94,4% de los hombres; mientras que las de 55 años o más, esta proporción disminuye al 44,8%.Esto muestra las dificultades que enfrentan las mujeres para construir una trayectoria laboral similar a la de los hombres durante todo el ciclo de vida.

GRÁFICO N° 6
NIVELES DE INGRESO POR ÁREA DE RESIDENCIA Y SEXO, SEGÚN CONDICIÓN DE POBREZA, 2013.



Fuente: elaboración propia a partir del Cuadro N° 8.

La tenencia de un ingreso, si bien no es sinónimo de bienestar, constituye un medio importante para la satisfacción de las necesidades, la capacidad de elección entre diferentes satisfactores y la garantía para el ejercicio de algunos derechos humanos. La autonomía económica aumenta la capacidad de negociación intrafamiliar y con ello la probabilidad de mejorar la calidad de vida de quienes integran el núcleo familiar o el hogar.

La fuente principal de ingresos de los hogares paraguayos es el ingreso laboral. El 87,7% de los ingresos proviene de esta fuente. Sin embargo, se pueden observar diferencias entre hombres y mujeres, que se acentúan según vivan en el campo o en la ciudad y sean pobres o no. Para los hombres, los ingresos laborales representan más del 90 % de sus ingresos, mientras que para las mujeres varía entre el 84,4% y el 79,5% dependiendo el lugar en el que vive, ciudad o campo, respectivamente.

En situación de pobreza, la brecha entre hombres y mujeres se amplía. Para los hombres, la participación relativa de los ingresos laborales en el total de ingresos se mantiene por encima del 90%, mientras que para las mujeres urbanas baja al 77,2% y para las mujeres campesinas al 67,1%. El segundo lugar en importancia relativa para las mujeres urbanas son los ingresos derivados de la prestación de alimentos con el 3,5% y para las mujeres campesinas el ingreso proveniente del programa de transferencias monetarias con corresponsabilidad Tekoporá que representa el 6,1% del total de sus ingresos.

Esta situación muestra la relevancia de las políticas públicas con enfoque de género para la lucha contra la pobreza y el mejoramiento de la calidad de vida. Algunas de estas políticas tienen que ver con el Poder Ejecutivo (políticas laborales, agropecuarias, inclusión financiera, protección social); otras, se refieren al acceso a la justicia como es el caso de las obligaciones que tienen los padres en el mantenimiento de los hijos e hijas que quedan a cargo de la madre.

Si bien las remesas del exterior tienen poco peso relativo muestran diferencias relevantes. Son más importantes en el sector rural, en condiciones de pobreza y para las mujeres. La categoría residual *"otros ingresos"* debe ser estudiado con mayor profundidad tanto cuantitativa como cualitativamente. En esta variable, se encuentran los ingresos por alquileres, rentas, intereses, dividendos, ayuda de familiares en el país y otros ingresos agropecuarios. Llama la atención el importante peso relativo que tiene para las mujeres campesinas en situación de pobreza.

CUADRO N° 9
FUENTE DE INGRESOS MENSUALES POR ÁREA DE RESIDENCIA, SEXO Y CONDICIÓN DE POBREZA (%), 2013.

Total									
Indicadores	Total			Urbana			Rural		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
Total ingresos	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Laborales (ocupados)	87,7	90,4	83,3	87,8	90,1	84,4	87,9	91,2	79,5
Jubilación	3,1	3,4	2,6	3,9	4,5	2,9	1,1	0,9	1,5
Tekoporá	0,1	0	0,3	0	0	0	0,5	0,2	1,3
Pensión	0,5	0,1	1,2	0,6	0,1	1,3	0,3	0,1	0,8
Prestación de alim.	0,5	0	1,4	0,6	0	1,4	0,4	0	1,3
Pensión AM*	0,4	0,3	0,6	0,2	0,1	0,3	1	0,7	1,7
Remesas del exterior	1,0	0,6	1,7	0,9	0,6	1,3	1,4	0,7	3,2
Otros ingresos	6,5	5,1	8,8	6,2	4,7	8,4	7,6	6,2	10,7
Pobres									
Indicadores	Total			Urbana			Rural		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
Total ingresos	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Laborales (ocupados)	86,0	93,0	72,8	88,0	94,3	77,2	83,5	91,6	67,1
Jubilación	0,3	0,4	0,0	0,5	0,8	0,0	0,0	0,0	0,0
Tekoporá	1,2	0,3	2,8	0,2	0,1	0,4	2,5	0,6	6,1
Pensión	0,2	0,0	0,5	0,3	0,0	0,9	0,0	0,0	0,0
Prestación de alim.	1,2	0,1	3,1	1,4	0,2	3,5	0,9	0,1	2,7
Pensión AM*	1,1	0,9	1,6	1,1	0,9	1,5	1,2	0,9	1,7
Remesas del exterior	1,3	0,7	2,4	1,0	0,3	2,1	1,7	1,1	2,9
Otros ingresos	8,8	4,5	16,6	7,5	3,5	14,4	10,4	5,6	19,7
No pobres									
Indicadores	Total			Urbana			Rural		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
Total ingresos	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Laborales (ocupados)	87,8	90,2	83,6	87,6	89,7	84,3	88,2	91,2	80,9
Jubilación	3,3	3,6	2,8	4,0	4,7	3,0	1,2	1,0	1,7
Tekoporá	0,1	0,0	0,2	0,0	0,0	0,0	0,3	0,1	0,7
Pensión	0,5	0,1	1,3	0,6	0,1	1,4	0,3	0,1	0,9
Prestación de alim.	0,5	0,0	1,3	0,5	0,0	1,4	0,3	0,0	1,1
Pensión AM*	0,4	0,3	0,6	0,2	0,1	0,3	1,0	0,7	1,7
Remesas (interior y exterior)	1,0	0,6	1,7	0,9	0,6	1,3	1,4	0,7	3,3
Otros ingresos	6,3	5,1	8,5	6,1	4,8	8,3	7,3	6,2	9,8

Fuente: elaboración propia a partir de la Encuesta Permanente de Hogares 2013.
Nota: * Adulto/as mayores.

El menor peso de los ingresos laborales en el ingreso total es una muestra de las dificultades que enfrentan las mujeres para lograr autonomía económica por la vía del trabajo remunerado, situación que se agrava en el sector rural y en condiciones de pobreza.

Mujeres sin ingreso propio

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[4], 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.

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.

Las más afectadas por la falta de un ingreso propio son las mujeres campesinas. El 37,3% de ellas se encuentran en esta situación, cifra que triplica la proporción de hombres y supera la proporción de mujeres del sector urbano (28,6%). La situación empeora en condiciones de pobreza. El 46,5% de las mujeres campesinas pobres no tiene ingresos propios.

En el sector rural, la principal razón de las mujeres de no contar con un ingreso propio son los quehaceres domésticos; en el área urbana disminuye el peso relativo de esta variable y aumenta el desempleo. Probablemente, las mujeres urbanas se declaren desocupadas en una mayor proporción debido a que esperan conseguir trabajo si lo buscan; mientras que las mujeres campesinas tienen una mayor probabilidad de declararse inactivas por la percepción de las menores oportunidades laborales para ellas en el campo.

La falta de información sobre el uso del tiempo es particularmente importante para el grupo de mujeres sin ingreso, especialmente en el sector rural. Los países que cuentan con esta información muestran que las mujeres dedican mucho tiempo no sólo al trabajo de cuidado y doméstico, sino también a labores de producción para el autoconsumo, sobre todo si se trata de mujeres campesinas (FAO, s/f b). La ausencia de datos invisibilizan las necesidades de estas mujeres y su aporte económico y social al bienestar de su familia y comunidad.

Los patrones culturales afectan también a la conducta económica de los hombres. La sociedad acepta menos a los hombres inactivos, por lo que ellos tienen una mayor propensión a declararse activos pero desempleados. Ello explicaría que el desempleo es la razón por la cual ellos reportan que no tienen ingresos, cuya tasa casi cuadruplica (26,7%) a la de las mujeres (7,1%).

La pobreza de ingreso está relacionada de manera directa con el acceso a un trabajo remunerado, principal fuente de ingresos de las personas en Paraguay. Este capítulo dio cuenta de las brechas en las oportunidades económicas de las mujeres con respecto a los hombres y entre otros grupos de

4 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.

CUADRO N° 10
POBLACIÓN SIN INGRESOS PROPIOS, POR ÁREA DE RESIDENCIA, SEXO Y CONDICIÓN DE POBREZA, SEGÚN MOTIVO (%), 2013.

Indicadores	Total			Urbana			Rural		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
Total									
Población total 15 años y más que no estudia actualmente	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
% de la población de 15 años y más que no estudia actualmente, sin ingresos	21,9	11,7	32,0	20,4	11,2	28,6	24,2	12,3	37,3
Realiza quehaceres domésticos	38,9	(1,0)	52,4	35,9	(0,8)	48,2	42,4	(1,2)	57,6
Familiar no remunerado	13,5	25,6	9,2	6,8	8,5	6,3	21,6	45,6	12,8
Busca trabajo (desocupado/a)	12,3	26,7	7,1	16,3	34,7	9,8	7,4	17,4	3,7
Otros	35,4	46,7	31,3	40,9	56,0	35,7	28,6	35,8	25,9
Pobres									
Población total 15 años y más que no estudian actualmente	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Población de 15 años y más que no estudian actualmente, sin ingresos	35,3	24,9	44,9	35,1	26,1	42,7	35,5	24,1	46,5
Realiza quehaceres domésticos	33,9	(0,4)	50,9	29,3	(0,5)	44,1	37,2	(0,4)	55,6
Familiar no remunerado	16,0	30,1	8,9	(3,5)	(3,9)	(3,2)	24,8	48,7	12,9
Busca trabajo (desocupada)	16,7	31,0	9,4	26,4	49,2	14,7	9,9	(18,1)	(5,7)
Otros	33,4	38,5	30,8	40,9	46,4	38,0	28,2	32,9	25,8
No pobres									
Población total 15 años y más que no estudian actualmente	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Población de 15 años y más que no estudian actualmente, sin ingresos	18,6	8,4	28,9	18,1	8,8	26,8	19,4	7,8	33,0
Realiza quehaceres domésticos	41,3	(1,5)	53,1	38,1	(1,0)	49,5	46,5	(2,2)	58,8
Familiar no remunerado	12,3	22,2	9,3	8,0	10,7	7,1	19,2	42,0	12,8
Busca trabajo (desocupada)	10,0	23,5	6,0	12,9	27,7	8,3	(5,5)	(16,5)	(2,4)
Otros	36,4	52,8	31,5	41,0	60,6	35,0	28,9	39,2	26,0

Fuente: elaboración propia a partir de la Encuesta Permanente de Hogares 2013.
(1) Se excluye los empleados domésticos dentro del hogar.
( ) Insuficiencia muestral, menor a 30 casos.

mujeres, así como de los posibles vínculos entre la desigualdad y la pobreza.

Ser hombre o ser mujer, vivir en el área urbana o en el área rural, ser pobre o no, configuran múltiples y diferentes factores de exclusión y precariedad en el mercado laboral que impactan en el nivel y estabilidad en los ingresos, así como en los mecanismos para enfrentar los riesgos propios de la vida como una enfermedad, la pérdida de empleo o un desastre natural.

Adicionalmente a los problemas laborales de quienes están trabajando, un importante grupo de mujeres no cuenta con ingresos propios ya sea por declararse inactivas, por no encontrar trabajo o por trabajar sin remuneración. No contar con un ingreso, reduce su autonomía económica, afecta a su capacidad de negociación al interior de la familia y, por supuesto, la ubica en situación de pobreza.

Los problemas que afectan a las oportunidades económicas de las mujeres están ligados a los patrones de división sexual del trabajo. Por un lado, en el hogar, la desigual asignación de responsabilidades aumenta desproporcionadamente las horas de trabajo doméstico y de cuidado de las mujeres, restringiendo posibilidades de trabajar y formarse de manera continua para construir una trayectoria laboral de calidad. Por otro lado, en el mundo laboral, esta construcción social de los roles hace que las mujeres se concentren en actividades típicamente *"femeninas"*, por lo general, de menor valoración social y, por ende, menores remuneraciones.

De esta manera, las mujeres acumulan desigualdades derivadas de su sexo y del área de residencia, además de sufrir las condiciones estructurales derivadas de un modelo económico e institucional que contribuye poco a la generación de empleos en la cantidad y calidad que requiere la oferta de trabajo.

Esta situación limita sus posibilidades de salir de la pobreza o permanecer fuera de ella, por lo que, se hacen necesarias políticas públicas para derribar las barreras que impiden su autonomía económica.

III. Pobreza de ingreso y hogares con jefatura femenina

La pobreza de ingreso es un problema que si bien se viene reduciendo en Paraguay durante la última década, todavía permanece alta en comparación con otros países de América Latina, como se vio en los capítulos anteriores.

Los datos para el año 2013 muestran que las brechas de pobreza entre la población femenina y la masculina no son tan amplias en comparación con otros indicadores económicos, tales como: la tasa de actividad, el ingreso en la segmentación ocupacional o en la calidad del empleo. Al parecer, las desigualdades en las oportunidades económicas verificadas en la calidad del empleo y en los ingresos, no se traducen en la misma proporción en la pobreza de las mujeres y de sus hogares. La hipótesis es que los hogares con jefatura femenina implementan diferentes tipos de estrategia que ayudan a mitigar los efectos negativos derivados de los menores ingresos femeninos, así como de su precaria situación laboral.

Este capítulo busca explorar la dinámica familiar y laboral de hombres y mujeres que ejercen la jefatura de su hogar, analizando en particular la jefatura femenina en dos dimensiones: la autodeclarada y la económica. La jefatura económica se refiere a quienes no se declaran explícitamente jefas al momento de levantar la encuesta, pero su ingreso es el mayor en el hogar. El objetivo es construir hipótesis para profundizar en futuras investigaciones sobre cuáles son las estrategias familiares utilizadas por las mujeres jefas de hogar para enfrentar la pobreza.

El análisis de la pobreza desde la jefatura de hogar también permite descifrar los condicionamientos sociales y económicos de género que afectan negativamente a las mujeres en sus oportunidades laborales y en el acceso a las políticas públicas. La necesidad de lograr un equilibrio entre sus responsabilidades familiares y su rol de proveedora disminuye sus oportunidades laborales, lo cual tiene repercusiones en su acceso al sistema de seguridad social. La falta de activos (tierra, vivienda) o de acceso al crédito les impide tener una mayor productividad y mejores condiciones para generar ingresos. Una mayor carga de trabajo, tal como lo demuestran, las encuestas de uso del tiempo, repercute en su salud, en sus oportunidades de capacitación y promoción laboral y en sus opciones de recreación, ya que reducen el tiempo para sí mismas.

Si bien los hogares con jefatura masculina pueden no reflejar una diferencia sustancial en los niveles de pobreza con respecto a los hogares con jefatura femenina, las condiciones en que se encuentran los colocan en situaciones de mayor vulnerabilidad.

Dado el persistente crecimiento de la proporción de hogares con una mujer como jefa y la complejidad de su conformación, es necesario generar evidencia empírica que permita a las políticas públicas contar con mayor información sobre las mismas, de manera que la intervención logre el impacto deseado, minimizando los potenciales efectos nocivos que se generan cuando el enfoque de género está ausente.

III.1. La jefatura de hogar

Jefatura de hogar, negociación y condiciones de vida

El análisis de la pobreza como un fenómeno individual presenta desventajas desde un enfoque de género, ya que aun cuando no se observa el fenómeno de la feminización de la pobreza, es al interior de los hogares en que se observan las desigualdades y asimetrías, afectando las carencias y privaciones de manera diferenciada a hombres y mujeres.

La familia constituye un lugar en el que al tiempo en que se producen los arreglos económicos y familiares necesarios para garantizar niveles mínimos de subsistencia, se construyen relaciones de poder y se toman decisiones económicas en el marco de negociaciones y conflictos.

Algunos de los estudios que analizaron las características de los hogares teniendo en cuenta el sexo del jefe/a encontraron una distribución más equitativa del trabajo y de los ingresos y una reducción de la violencia y el autoritarismo machista (Chant, 1988). El fuerte aumento de este tipo de hogares, es atribuido, en muchos casos, al empleo de las mujeres, lo que les permite mayor autonomía en sus decisiones para enfrentar sola el mantenimiento del hogar.

En este sentido, Aronoff y Cramo (1975:12), en un trabajo que analiza las proposiciones de Parsons y Bales acerca de la caracterización de roles en la estructura familiar, señalan que los papeles desempeñados por cada sexo están cambiando con respecto a los propuestos por los teóricos nombrados. De acuerdo a los análisis estadísticos, la mujer ya no se especializa sólo en las labores domésticas, sino que asume además una importante función en el sostenimiento económico del hogar.

El rol activo de la mujer en el mantenimiento económico del hogar, sobre todo cuando es jefa, se traduce en niveles mayores de bienestar de la familia. La escuela neoclásica busca explicar este resultado a través de la idea de la existencia de un *"dictador benevolente"* (Samuelson, 1956) o *"altruista"* (Becker, 1981) que toma decisiones sobre la función de utilidad familiar. Cuando la jefatura es ejercida por una mujer, la función de utilidad incluye gustos y preferencias también de las mujeres y las niñas, lo que se traduce en menores brechas por sexo y mejores resultados en las condiciones de vida. Esta decisión que resulta la mejor entre todas las opciones posibles es realizada suponiendo la inexistencia de conflictos redistributivos intrafamiliares.

Años después, en la década de los ochenta, con base en el aporte anterior, Manser y Brown (1980) y MacElroy y Horney (1981) incorporan el conflicto al explicar la forma en que las decisiones son tomadas entre dos miembros de la familia (excluyen a las niñas y niños). La diferencia fundamental entre estas propuestas y el enfoque de Gary Becker es que asumen la existencia de funciones de utilidad diferentes para cada miembro, por lo tanto, es necesario *"negociar"* para que todos los agentes obtengan el mejor resultado posible.

El modelo utilizado por la mayoría de los trabajos que analizan a la familia se basa en un juego cooperativo con equilibrio de Nash. La negociación en la pareja permite asignar y distribuir los recursos del hogar, teniendo en cuenta restricciones de ingreso y tiempo, con el objetivo de que las funciones de utilidad (heterogéneas) sean consideradas para que ambos obtengan la mayor utilidad posible y lleguen a un estado tal que ninguno pueda mejorar sin que el otro empeore.

En un trabajo más reciente, Dasgupta (1993) incorpora la posibilidad de niveles diferentes de negociación. En un contexto de pobreza y subordinación femenina, las mujeres pobres se caracterizan -según este autor- por una gran vulnerabilidad económica y social derivada de su dependencia del hombre (padre o pareja) y de sus responsabilidades familiares. Bajo estas condiciones, su acceso

a los bienes, servicios, tiempo libre y trabajo remunerado disminuye, limitando, de esta manera, también su conjunto de negociación y el *"valor"* de su utilidad. Dasgupta incorpora así el acceso desigual a los recursos, entre ellos al poder, como factor de diferenciación, lo cual lo aleja, desde esta perspectiva, de la teoría neoclásica. La capacidad de negociación de las mujeres, en este sentido, es menor que el de los hombres, no sólo porque tienen menos poder (como medio o instrumento) para negociar, sino también menos recursos sobre los cuales negociar.

Otro punto interesante en esta propuesta, es la incorporación explícita del factor cultural como condicionante de las decisiones económicas y como diferencia entre los sexos. Para Dasgupta, los hombres tienen la posibilidad de optar por la salida de la familia (abandono) si su cálculo dice que ganaría más estando fuera del hogar. La mujer, en cambio,no puede porque el proceso de socialización genera en ella responsabilidades y obligaciones que son imposibles de dejar, ella está obligada a responder siempre por su familia. Es el caso extremo de altruismo.

Un enfoque alternativo es desarrollado por Nancy Folbre (1994) abordando, en primer lugar, el supuesto de que la dictadura o el altruismo existe en la familia pero cambia, afectando las decisiones de los hombres y mujeres en el hogar. Los cambios en la distribución de bienes e ingresos intrafamiliares pueden ocasionar cambios en la función de utilidad conjunta, modificando el valor de la utilidad de cada miembro.

El efecto del trabajo remunerado de la mujer, en este contexto, adquiere relevancia ya no sólo en términos de su contribución económica en el hogar, sino también en su capacidad de negociación para modificar las funciones de utilidad que tengan consecuencias poco favorables para algunos miembros de la familia.

Dos tipos de jefatura femenina

Uno de los indicadores más utilizados para conocer el sexo de quien ejerce la jefatura de hogar proviene de la autodeclaración realizada en el hogar al momento de levantarse el dato. Según esta metodología, en Paraguay el 31,8% de los hogares tiene como jefa a una mujer. Otra metodología es asignar el estatus de jefe/a a la persona que detente el ingreso mayor entre los perceptores. En este caso, el 29,9% de los hogares tiene a una mujer como jefa.

CUADRO N° 11
JEFATURA DE LOS HOGARES POR TIPO DE JEFATURA, SEGÚN SEXO DEL JEFE/A, 2013

Sexo	Jefatura declarada		Jefatura económica*	
	Hogares	%	Hogares	%
Total	1.733.294	100,0	1.733.294	100,0
Hombre	1.181.369	68,2	1.158.497	66,8
Mujer	551.925	31,8	518.447	29,9
Indefinido	-	0,0	56.350	3,3

* Jefatura económica femenina: cuando el máximo perceptor del ingreso monetario del hogar es una mujer. En hogares en los que hay más de un miembro con máximo ingreso pero todos de igual sexo se considera el sexo del miembro más cercano al jefe de hogar declarado. En hogares en los que hay más de un miembro con máximo ingreso y de distintos sexo se crea la categoría de jefatura económica indefinida

Fuente: elaboración propia a partir de la Encuesta Permanente de Hogares 2013.

Como se puede ver, al parecer no hay una diferencia significativa en la proporción de hogares (1,9%) con jefatura femenina declarada (31,8%) y efectiva (29,9%). Sin embargo, al analizar el interior de estos hogares sí se observan cambios relevantes que podrían impactar en las condiciones de vida y en la situación de pobreza y, por ende, en el diseño de las políticas públicas.

CUADRO N° 12
DISTRIBUCIÓN DE LOS TIPOS DE HOGARES POR SEXO DEL JEFE/A Y TIPO DE JEFATURA (%), 2013

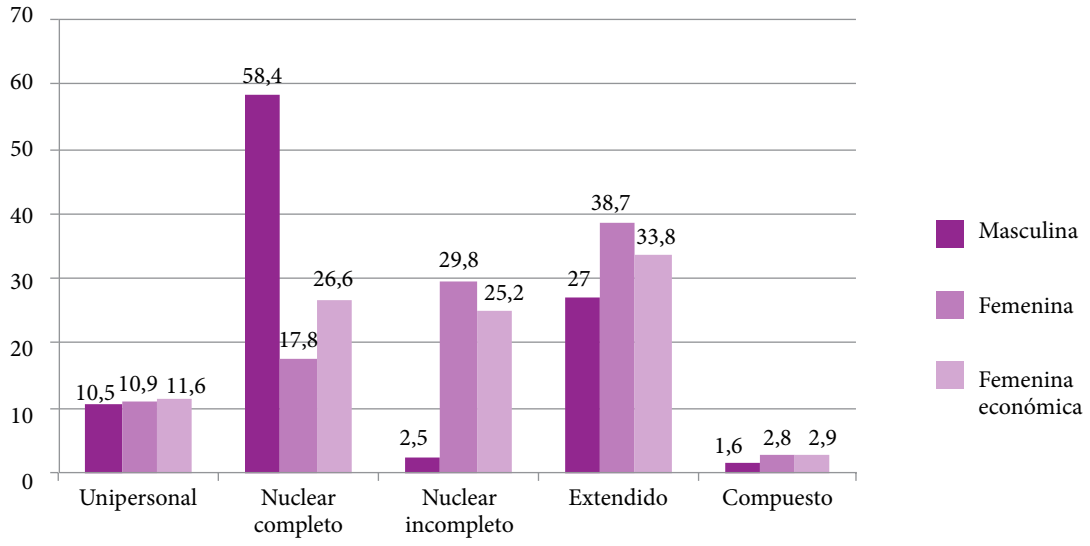
	Masculina	Femenina	Femenina económica
Total	100,0	100,0	100,0
Unipersonal	10,5	10,9	11,6
Nuclear completo	58,4	17,8	26,6
Nuclear incompleto	2,5	29,8	25,2
Extendido	27,0	38,7	33,8
Compuesto	1,6	2,8	2,9

Fuente: elaboración propia a partir de la Encuesta Permanente de Hogares 2013.

El cuadro anterior muestra que entre los hogares con jefatura masculina predominan los nucleares completos y le siguen lejos los hogares extendidos. La situación cambia cuando las jefas son mujeres autodeclaradas. En este caso, la mayoría de los hogares son extendidos (38,7%), les siguen en importancia relativa los nucleares incompletos y por último los nucleares completos.

Los hogares con jefatura económica femenina (tienen como jefa a una mujer ya que ella es la que percibe el mayor ingreso del hogar) son mayoritariamente extendidos (33,8%), igual que en el caso de la jefatura femenina autodeclarada, le siguen los hogares nucleares completos (26,6%) y los hogares nucleares incompletos (25,2%). La diferencia más importante entre ambos tipos de hogares con jefatura femenina es el peso que tienen los nucleares completos. Cuando las mujeres no tienen pareja, es más fácil autodeclararse jefas, no así cuando la tienen, aun cuando ellas sean ellas las que aporten una mayor proporción de los ingresos familiares.

GRÁFICO N° 7
DISTRIBUCIÓN DE LOS TIPOS DE HOGARES POR SEXO DEL JEFE/A Y TIPO DE JEFATURA (%), 2013.



Fuente: elaboración propia con datos del Cuadro N° 12.

III.2. El ingreso y la pobreza

Este capítulo aborda la pobreza de los hogares considerando los dos tipos de jefatura femenina ya utilizados en los apartados anteriores. En el siguiente cuadro, se puede ver, el nivel de pobreza de ingreso de los hogares con jefatura autodeclarada a nivel nacional no cambia sustancialmente según el sexo del jefe/a. Hay menos de un punto de diferencia en desventaja para los hogares con jefatura femenina. Esta diferencia es aún menor en el área urbana, pero adquiere relevancia en el sector rural donde la pobreza de los hogares con mujeres jefas de hogar es 6 puntos más alta –38,5% frente al 32,3%–. Es decir, la probabilidad de ser pobre aumenta cuando se trata de hogares liderados por mujeres campesinas.

La situación es similar cuando se trata de la jefatura económica, es decir, cuando es una mujer la que tiene el ingreso mayor en el hogar. El 37,3% de estos hogares se encuentra por debajo de la línea de pobreza.

En resumen, cuando se analizan las cifras de pobreza de ingreso de los hogares a nivel nacional teniendo en cuenta el sexo del jefe/a no se observan diferencias significativas. Sin embargo, al analizar este indicador por área de residencia se puede ver que las brechas se amplían de manera importante dando lugar a una fuerte incidencia de la pobreza en los hogares liderados por mujeres.

Esta situación debiera ser motivo de preocupación, teniendo en cuenta que para años anteriores los datos no habían mostrado diferencias relevantes en los niveles de pobreza por sexo. Desde esta perspectiva podría estar dándose un proceso de feminización de la pobreza en el campo debido a que la reducción de la pobreza verificada en los dos últimos años se produjo sobre todo en los hogares con jefatura masculina, no así en los hogares con jefatura femenina, sea ésta autodeclarada o económica. Los hogares dirigidos por una mujer muestran una reducción de la pobreza pero con menor fuerza.

No obstante, estos resultados deben tomarse considerando la serie de tiempo relativamente corta en que se produce este fenómeno (2011-2013), sobre todo teniendo en cuenta que el año 2012 registra un decrecimiento económico, factor que debería haber afectado negativamente a la reducción de la pobreza.

CUADRO N° 13
CONDICIÓN DE POBREZA DE LOS HOGARES, POR TIPO Y SEXO DEL JEFE/A DE HOGAR Y ÁREA DE RESIDENCIA, 2013.

Estatus de pobreza	Autodeclarada									Jefatura femenina económica		
	Total			Urbano			Rural					
	Total	Jefatura masculina	Jefatura femenina	Total	Jefatura masculina	Jefatura femenina	Total	Jefatura masculina	Jefatura femenina	Total	Urbano	Rural
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Pobre	23,8	23,6	24,3	17,0	16,9	17,3	33,8	32,3	38,5	24,1	17,7	37,3
No pobre	76,2	76,4	75,7	83,0	83,1	82,7	66,2	67,7	61,5	75,9	82,3	62,7

Fuente: procesamiento propio a partir de la Encuesta Permanente de Hogares 2013.
* Se excluye los empleados domésticos dentro del hogar.

CUADRO N° 14
BRECHA O INTENSIDAD DE LA POBREZA TOTAL* POR TIPO Y SEXO DEL JEFE/A DE HOGAR Y ÁREA DE RESIDENCIA (%), 2013

	Total				Urbana				Rural			
	Total	Jefatura masculina	Jefatura femenina	Jefatura femenina económica	Total	Jefatura masculina	Jefatura femenina	Jefatura femenina económica	Total	Jefatura masculina	Jefatura femenina	Jefatura femenina económica
Brecha o intensidad**	33,3	33,3	33,2	32,7	29,8	29,5	30,3	34,4	35,9	35,9	35,8	31,1

Fuente: elaboración propia a partir de la Encuesta Permanente de Hogares 2013.
* Se excluyen las/os empleadas/os domésticas/os dentro del hogar.
** La distancia promedio porcentual de los ingresos de la población pobre respecto a la línea de la pobreza.

No obstante la mayor pobreza, pareciera que no significa mayor brecha o intensidad. Es decir, la distancia promedio porcentual entre la línea de pobreza y los ingresos de los hogares con jefatura masculina o femenina presenta pocas diferencias, todas ubicadas en el orden del 33%. En el área urbana se observa una mayor intensidad de la pobreza en los hogares con jefatura femenina económica (34,4%), pero en el área rural, la intensidad disminuye (31,1%), ubicándose incluso por debajo del promedio general del área (35,9%).

Las brechas en los ingresos entre hombres y mujeres encontradas en la población general se reproducen cuando se trata de jefes y jefas, aunque con algunos matices que deben ser abordados en futuras investigaciones de manera a profundizar el conocimiento no sólo de la dimensión de la desigualdad, sino sobre todo de las causas de la misma y los mecanismos o estrategias que se producen al interior de los hogares para reducir el impacto negativo sobre el bienestar de la familia de los menores ingresos de las jefas.

El siguiente cuadro da cuenta de los menores ingresos laborales percibidos por las mujeres jefas frente a los hombres jefes. La mayor desigualdad se verifica con las jefas autodeclaradas cuya brecha es inclusive mayor a la encontrada en la población general. Ellas ganan el 69,6% del ingreso percibido por los jefes hombres. Esta brecha disminuye en las mujeres jefas económicas, ya que ellas ganan el 92,0% del ingreso de los jefes. Las brechas se amplían en el sector rural.

Al incorporar en el promedio el ingreso de todos los proveedores del hogar se observan cambios importantes. El promedio total se reduce, probablemente vinculado a la integración al mercado laboral de otros miembros para complementar el ingreso principal y que, por su edad o carga horaria sus ingresos son menores a los de la jefa. Este resultado es natural en el caso de las mujeres con jefatura económica, ya que por definición, ella es la de mayor ingreso en el hogar, por lo tanto, al agregar al promedio el ingreso de los otros perceptores siempre el promedio tenderá a disminuir.

El hecho relevante es que en el caso de las jefas autodeclaradas el promedio aumenta, lo cual nos estaría diciendo que el aporte de los demás perceptores es superior al de la jefa. Es importante señalar que, la mayor desigualdad en los ingresos se observa entre las jefas autodeclaradas, mientras que la brecha entre jefas y jefes económicos, la brecha disminuye.

CUADRO N° 15
INGRESOS MENSUALES PROMEDIO* DE LOS/AS JEFES/AS POR ÁREA DE RESIDENCIA Y TIPO DE JEFATURA (EN GS.) SEGÚN CONDICIÓN DE POBREZA**, 2013

Estatus de pobreza	Total				Urbana				Rural			
	Total	Jefatura masculina	Jefatura femenina	Jefatura femenina económica	Total	Jefatura masculina	Jefatura femenina	Jefatura femenina económica	Total	Jefatura masculina	Jefatura femenina	Jefatura femenina económica
Total	2.682.323	2.955.446	2.058.142	2.718.515	3.268.517	3.682.753	2.491.498	3.200.277	1.830.255	2.046.479	1.150.667	1.661.760
Pobres	763.774	836.687	603.032	805.409	946.546	1.094.383	702.313	929.849	642.017	690.447	510.233	682.938
No pobres	3.094.766	3.404.842	2.380.585	3.181.513	3.583.393	4.015.935	2.757.639	3.572.073	2.248.950	2.501.279	1.412.377	2.109.001

Fuente: elaboración propia a partir de la Encuesta Permanente de Hogares 2013.
* Se excluyen ingresos igual a cero.
** Se excluyen las/os empleadas/os domésticas/os dentro del hogar.

La hipótesis en el caso de los hogares con jefatura femenina autodeclarada es que ante el menor ingreso de ellas, el hogar hace un mayor esfuerzo en aumentar sus ingresos incorporando al mercado a aquellos integrantes que tienden a aportar más, con lo cual el promedio aumenta el 14,5% con un mejor resultado en el sector urbano donde este promedio se incrementa el 20,0%, frente a solo el 7,9% en los hogares rurales.

CUADRO N° 16
INGRESOS MENSUALES PROMEDIO* DE TODOS LOS PROVEEDORES POR ÁREA DE RESIDENCIA Y TIPO DE JEFATURA (EN GS.), SEGÚN CONDICIÓN DE POBREZA** 2013.

Estatus de pobreza	Total				Urbana				Rural			
	Total	Jefatura masculina	Jefatura femenina	Jefatura femenina económica	Total	Jefatura masculina	Jefatura femenina	Jefatura femenina económica	Total	Jefatura masculina	Jefatura femenina	Jefatura femenina económica
Total	2.145.071	2.248.867	1.923.727	2.072.627	2.531.505	2.707.369	2.213.431	2.410.453	1.509.968	1.594.239	1.268.541	1.300.892
Pobres	699.263	703.298	690.641	644.291	900.425	933.526	842.019	767.735	551.311	551.678	550.400	531.436
No pobres	2.435.834	2.560.077	2.170.391	2.368.059	2.754.485	2.947.667	2.402.925	2.642.124	1.825.572	1.921.118	1.539.336	1.607.000

Fuente: elaboración propia a partir de la Encuesta Permanente de Hogares 2013.
* No incluye ingresos igual a cero.
** Se excluyen las/os empleadas/os domésticas/os dentro del hogar.

La reducción en el ingreso promedio en los casos de jefatura masculina no debería llamar la atención. Es sabido que los hombres, incluyendo los jefes, siempre verifican una mayor remuneración, ya sea porque trabajan más horas, como porque lo hacen en ocupaciones mejor remuneradas y en algunos casos por razones que no se pueden explicar a través de la información estadística y que pudieran estar respondiendo a causas vinculadas a la discriminación de género. Cualquier otra persona que aporte al hogar, sobre todo si es mujer, tenderá a reducir el promedio mensual.

III.3. El trabajo remunerado

La tasa de participación económica de las mujeres es más baja que la de los hombres, como se vio en capítulos anteriores, aunque ha ido aumentando en las últimas décadas. La tasa de actividad de las mujeres jefas de hogar autodeclaradas es similar al promedio nacional de mujeres y mantiene la brecha con respecto a la participación masculina. Sin embargo, la tasa de actividad de las mujeres con jefatura económica (83,5%) se acerca a la de los hombres jefes autodeclarados (88,9%), con lo cual la brecha cae a menos de 7 puntos porcentuales.

El desempleo afecta más a las jefas que a los jefes, especialmente en el sector rural, donde este problema afecta al 7,0% de las mujeres jefas autodeclaradas, superando el promedio nacional que es del 4,9% para las mujeres y de 2,9% para ambos sexos.

CUADRO N° 17
TASAS DE ACTIVIDAD, OCUPACIÓN, DESEMPLEO Y SUBOCUPACIÓN DE JEFES/AS POR ÁREA DE RESIDENCIA Y SEXO (%), 2013

Indicadores Tasas	Total			Urbano			Rural			Jefatura femenina económica		
	Total	Jefatura masculina	Jefatura femenina	Total	Jefatura masculina	Jefatura femenina	Total	Jefatura masculina	Jefatura femenina	Total	Urbano	Rural
Actividad	81,5	88,9	65,4	79,4	86,6	66,6	84,5	92,0	63,0	83,5	84,7	81,1
Ocupación	97,1	97,8	95,1	96,8	97,1	96,1	97,6	98,7	93,0	97,7	98,5	95,9
Desempleo abierto	2,9	2,2	4,9	3,2	2,9	3,9	2,4	1,3	7,0	(2,3)	(1,5)	4,1
Subocupación total	14,1	12,0	20,3	13,6	10,5	20,9	14,9	13,8	19,1	17,4	14,7	23,6
Subocupación visible	4,5	3,2	8,1	4,8	3,8	7,3	4,0	2,6	10,0	5,8	4,7	8,4
Subocupación invisible*	9,7	8,8	12,2	8,8	6,7	13,6	10,8	11,3	9,1	11,5	9,9	15,2

Fuente: elaboración propia a partir de la Encuesta Permanente de Hogares 2013.
*Solo para asalariados.
( ) Insuficiencia muestral, menor a 30 casos.

En condiciones de pobreza, como lo indica el cuadro de abajo, la tasa de actividad femenina de las jefas autodeclaradas disminuye al 52,6%. Es decir, apenas el 52,6% de ellas señaló estar disponible para trabajar, frente al 76,6% de las jefas económicas y al 86,8% de los jefes autodeclarados. Una diferencia importante se observa en el sector rural, donde las jefas autodeclaradas disminuyen aún más su participación económica (52,9%) frente a las mujeres con jefatura económica cuya participación aumenta al 78,1%.

El desempleo y la subocupación aumentan en condiciones de pobreza, especialmente en las mujeres. Casi el 30% de las jefas autodeclaradas se encuentra desocupada o subempleada. Esta situación empeora en las mujeres jefas declaradas del sector urbano donde cifras llegan al 45,2% y en el sector rural con el 45,5% de las jefas económicas.

Estos problemas de empleo ayudan a explicar la posible tendencia al empobrecimiento de las mujeres, especialmente en el sector rural.

El tipo de jefatura también presenta diferencias al analizar la categoría ocupacional. Gran parte de los jefes de hogar son empleados en el sector privado (38,1%) o trabajadores por cuenta propia (38,2%). A diferencia de las mujeres jefas, el trabajo doméstico (1,1%) casi no tiene relevancia para los hombres.

CUADRO N° 18
TASAS DE ACTIVIDAD, OCUPACIÓN, DESEMPLEO Y SUBOCUPACIÓN POR ÁREA DE RESIDENCIA Y SEXO DE JEFATURA DE HOGAR Y TIPO, EN SITUACIÓN DE POBREZA (%), 2013.

Indicadores Tasas	Total			Urbano			Rural			Jefatura femenina económica		
	Total	Jefatura masculina	Jefatura femenina	Total	Jefatura masculina	Jefatura femenina	Total	Jefatura masculina	Jefatura femenina	Total	Urbano	Rural
Actividad	75,6	86,8	52,6	68,4	77,8	52,3	80,9	92,7	52,9	76,2	74,2	78,1
Ocupación	91,9	92,8	89,1	86,5	85,4	89,5	95,3	96,9	88,7	93,6	94,9	92,5
Desempleo abierto	8,1	7,2	10,9	13,5	14,6	10,5	4,7	3,1	11,3	6,4	5,1	7,5
Subocupación total	20,9	18,6	28,6	27,6	24,8	34,7	16,8	15,2	23,2	37,7	37,4	38,0
Subocupación visible	7,0	4,9	14,0	11,3	10,5	13,1	4,3	1,8	14,8	12,5	8,6	16,1
Subocupación invisible*	13,9	13,7	14,7	16,3	14,2	21,6	12,5	13,5	8,5	25,2	28,8	21,9

Fuente: elaboración propia a partir de la Encuesta Permanente de Hogares 2013.
*Solo para asalariados.

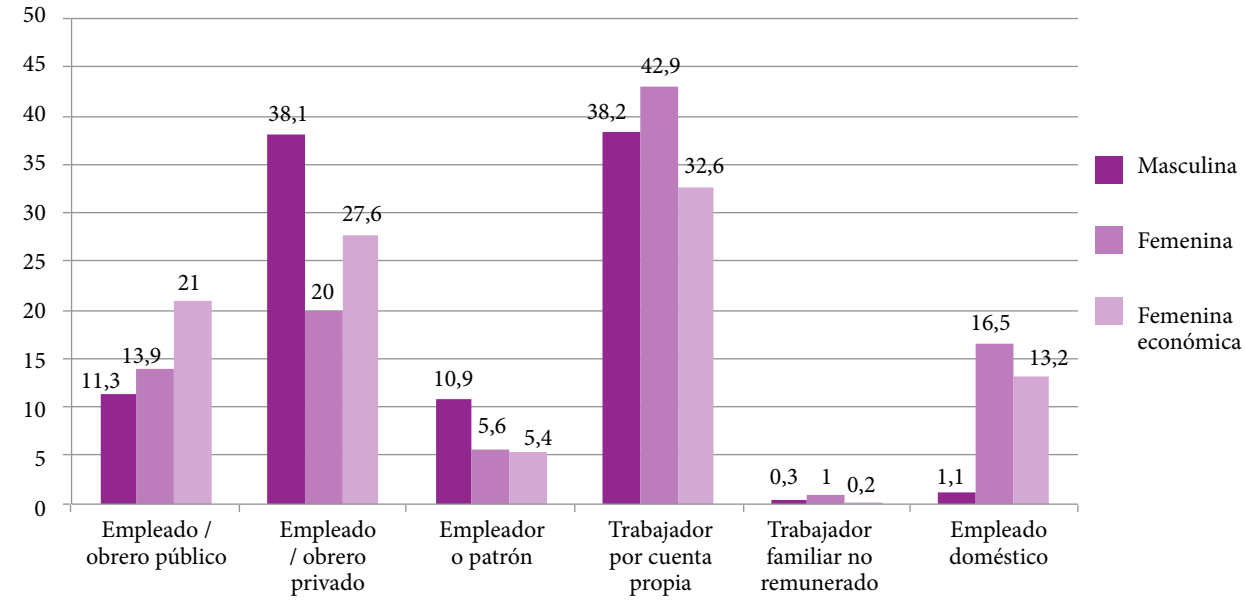
CUADRO N° 19
CATEGORÍA OCUPACIONAL DEL JEFE/A POR SEXO Y TIPO DE JEFATURA (%), 2013

	Masculina	Femenina	Femenina económica
Total	100,0	100,0	100,0
Empleado / obrero público	11,3	13,9	21,0
Empleado / obrero privado	38,1	20,0	27,6
Empleador o patrón	10,9	5,6	5,4
Trabajador por cuenta propia	38,2	42,9	32,6
Trabajador familiar no remunerado	0,3	1,0	0,2
Empleado doméstico	1,1	16,5	13,2
NR	0,0	0,0	0,0

Fuente: elaboración propia a partir de la Encuesta Permanente de Hogares 2013.

Para las mujeres jefas, sean autodeclaradas o económicas, el trabajo por cuenta propia es el más importante, especialmente para las primeras (42,9%). La segunda ocupación para ambas mujeres jefas, es el empleo privado (20,0%) y (27,6%), respectivamente), mientras que para las jefas económicas el empleo público ocupa al (21,0%). El peso que tiene el trabajo en relación de dependencia, sea público o privado, es mayor en las jefas económicas (48,6%) que en las autodeclaradas (33,9%). Esta situación deriva en condiciones laborales también diferentes. El trabajo en relación de dependencia cuenta con mayores beneficios, tanto en protección social como en el nivel de ingresos. El trabajo doméstico ocupa el tercer lugar en importancia relativa para las jefas autodeclaradas y en cuarto lugar para las jefas económicas.

GRÁFICO N° 8
CATEGORÍA OCUPACIONAL DEL JEFE/A POR SEXO Y TIPO DE JEFATURA (%), 2013.



Fuente: elaboración propia con datos del Cuadro N° 19.

La exclusión del sistema de seguridad social contribuye a la precariedad laboral, lo cual, a su vez conduce a una mayor vulnerabilidad económica. En este contexto laboral, la probabilidad de ser pobre o de caer en la pobreza aumenta. A continuación se presentan tres indicadores de precariedad o informalidad laboral.

A nivel nacional solo el 33,8% de los/as jefes/as cuenta con seguro médico, apenas la mitad de los asalariados aporta a un sistema jubilatorio y el 60,0% cuenta con contrato. Las mujeres tienen ventajas sobre los hombres en el área urbana, mientras que en el área rural, además de disminuir drásticamente la cobertura de estos beneficios, las jefas caen en desventaja frente a los hombres.

En situación de pobreza estas variables no pueden ser analizadas debido al escaso número de casos reportados, dado que de hecho, tanto el trabajo asalariado como la seguridad social tienen baja incidencia en las personas en situación de pobreza.

A lo largo de este trabajo, diversas variables han dado cuenta de que las mujeres campesinas enfrentan mayores desventajas en el mercado laboral. Sus ingresos son menores, tanto en relación con los hombres como en relación a las mujeres urbanas y sus condiciones laborales empeoran reflejando altos niveles de precariedad laboral debido a su exclusión del sistema de seguridad social.

Los obstáculos para ampliar las capacidades y oportunidades económicas de las mujeres y, por esa vía contribuir a la reducción de la pobreza no se limitan a su precariedad laboral o a su exclusión del sistema de seguridad. Con datos disponibles en la Encuesta Ingreso-Gasto y Condiciones de Vida (2011-2012), llevada a cabo por la DGEEC, el siguiente cuadro permite avanzar en la construcción de hipótesis sobre las razones que podrían estar explicando un incipiente proceso de feminización de la pobreza en Paraguay. En esta encuesta sólo fue posible contar con información sobre jefatura femenina autodeclarada, no así sobre jefatura femenina económica.

En general, la información sobre la tenencia de activos da cuenta del menor acceso de las jefas en relación a los jefes. El 74,7% de las mujeres jefas del sector rural que se dedican al trabajo agropecuario declararon tener lotes propios frente al 80,4% los hombres jefes. El tamaño de las parcelas es menor en las mujeres así como la disponibilidad de maquinarias y animales.

CUADRO N° 20
INDICADORES DE EMPLEO INFORMAL PARA JEFES/AS DE HOGAR, POR ÁREA DE RESIDENCIA Y TIPO DE JEFATURA, EN CONDICIÓN DE POBREZA (%), 2013.

Indicadores	Total				Urbana				Rural			
	Total	Jefatura masculina	Jefatura femenina	Jefatura femenina económica	Total	Jefatura masculina	Jefatura femenina	Jefatura femenina económica	Total	Jefatura masculina	Jefatura femenina	Jefatura femenina económica
Total												
Tiene seguro médico	33,8	33,5	34,7	41,3	45,1	45,2	44,8	52,4	18,2	19,6	12,3	15,3
Aporta jubilación*	50,2	47,9	60,3	61,9	56,8	55,2	61,8	65,3	35,3	34,4	(48,1)	41,9
Tiene contrato*	60,0	56,5	75,2	76,8	68,2	65,1	78,3	80,8	41,4	40,7	(50,8)	53,1

Fuente: elaboración propia a partir de la Encuesta Permanente de Hogares 2013.
* Población ocupada asalariada, se excluyen los empleados domésticos.
( ) Insuficiencia muestral, menor a 30 casos.

CUADRO N° 21
CARACTERÍSTICAS DEL TRABAJO AGROPECUARIO POR SEXO DEL JEFE/A Y ÁREA DE RESIDENCIA, 2013

Indicadores	Total			Urbana			Rural		
	Total	Jefatura masculina	Jefatura femenina	Total	Jefatura masculina	Jefatura femenina	Total	Jefatura masculina	Jefatura femenina
Tenencia de lotes propios (%)	81,0	81,2	80,4	85,2	83,1	88,7	78,8	80,4	74,7
Hectáreas propias (unidades)	8,6	10,0	5,4	7,6	10,8	2,5	9,1	9,6	7,7
Maquinarias en la finca (unidades)	3,0	3,1	2,7	2,7	2,5	3,3	3,1	3,2	2,6
Bueyes (unidades)	0,2	0,3	0,1	0,0	0,0	0,0	0,3	0,4	0,1
Cerdos (unidades)	1,9	2,3	1,2	0,7	0,8	0,6	2,6	2,9	1,5
Gallinas (unidades)	21,3	22,9	17,7	13,9	14,1	13,6	25,1	26,9	20,5
Leche producida (litros)	242,0	341,2	19,6	572,0	902,6	9,3	71,1	88,0	26,8
Huevos producidos (unidades)	96,2	107,1	71,9	64,5	68,3	58,0	112,6	124,5	81,5
Mandioca cosechado (Kg)	2199,8	2699,2	1078,7	251,2	292,1	181,5	3210,6	3785,1	1703,2
Maíz tupí/ chipá (canario) cosechado (Kg)	1345,3	1871,2	165,5	79,9	100,6	44,6	2000,9	2669,5	249,3
Poroto cosechado (Kg)	26,9	33,1	13,1	3,8	4,9	2,0	38,8	45,7	20,8
Maní cosechado (Kg)	23,9	29,9	10,5	1,6	2,2	0,6	35,5	42,4	17,3
Recibió insumos del Estado*	3,4	4,1	2,0	0,8	0,7	0,9	4,8	5,6	2,8

Fuente: elaboración propia con base en la Encuesta de Ingreso Gasto 2011-12.

Las desigualdades en la tenencia de activos, entre otros factores no explorados en este documento, tienen como resultado menores niveles de producción. Otros trabajos dan cuenta del menor acceso a créditos y asistencia técnica por parte de las mujeres (Campos, 2008; Duré, Ortega, Palau, 2012; Serafini, 2012). Las fincas con jefatura femenina producen entre 40% y el 90% menos que las fincas donde la jefatura es ejercida por un hombre.

La información proveniente de la EPH 2013 y de la EIG 2011-12 señala que las mujeres campesinas tampoco reciben insumos en la misma proporción que los hombres. Obsérvese que, en general, las mujeres reciben menos atención de Estado –con respecto a los hombres– cuando se refiere a servicios económicos como la entrega de insumos. Sin embargo, cuando se trata de políticas sociales, ellas son más beneficiadas que los hombres. Tal es el caso de Tekoporá o de prestaciones específicas como la provisión de útiles escolares o medicamentos.

Los sesgos de género están presentes tanto en el mercado como en el Estado. En las políticas públicas, desde las evaluaciones realizadas a las políticas de ajuste estructural de la década de los años ochenta hasta las actuales han demostrado suficientemente dos cuestiones, en la mayoría de los casos. En primer lugar, las mujeres son consideradas solo en su rol reproductivo y, en segundo lugar, se registra la ausencia de las necesidades de las mujeres en determinadas políticas.

En general, las políticas sociales se encuentran entre las primeras. Por un lado, históricamente se han dirigido a ellas como madres y principales encargadas del bienestar del hogar y de los niños y niñas. Por otro lado, en momentos de crisis, han apelado

a su trabajo doméstico y de cuidado para aumentar la eficiencia de las políticas. Como ejemplo, se tienen las políticas de salud cuya mayor parte del gasto se destina a la salud materna, dejando de lado la salud sexual y reproductiva, las políticas educativas, de desarrollo infantil temprano y de protección social que consideran a las madres como únicas responsables de los niños y niñas de la familia, las políticas de formación laboral que priorizan en su oferta el aumento de las capacidades en ocupaciones típicamente femeninas, muchas de ellas con escasas oportunidades de mercado.

Por otro lado, las políticas económicas, las de infraestructura y las de seguridad olvidan a las mujeres como usuarias de los servicios y con necesidades diferentes a los de los hombres. Ello a pesar de que existe evidencia empírica que muestra las potenciales ganancias en eficiencia y calidad si las consideraran en todo el ciclo de las políticas.

No obstante, los datos del siguiente cuadro indican una cobertura baja de las políticas económicas y sociales que atañen a la población campesina con respecto a las necesidades del país y de los hogares de salir de la pobreza o de permanecer fuera de ella en el mediano y largo plazo. El Estado paraguayo debe hacer mayores esfuerzos en ampliar su cobertura y paralelamente tiene el desafío de eliminar los sesgos de género de las políticas públicas. Si bien, en varios casos, se tiene una insuficiencia en la muestra, los datos encontrados revelan consistencias que permiten inferir las conclusiones aquí anotadas.

CUADRO N° 22
COBERTURA DE POLÍTICAS POR SEXO DEL JEFE/A, ÁREA DE RESIDENCIA Y TIPO DE JEFATURA (%), SEGÚN CONDICIÓN DE POBREZA (1), 2013.

Indicadores	Total				Urbana				Rural			
	Total	Jefatura masculina	Jefatura femenina	Jefatura femenina económica	Total	Jefatura masculina	Jefatura femenina	Jefatura femenina económica	Total	Jefatura masculina	Jefatura femenina	Jefatura femenina económica
Total												
Recibió insumos agrícolas (hogares)*	1,5	1,7	(1,1)	(1,1)	(0,1)	(0,1)	(0,1)	(0,1)	3,6	3,7	(3,2)	(3,4)
Recibió kits escolares**	20,3	19,8	21,5	21,5	17,2	16,4	18,6	18,4	25,0	24,2	27,2	27,9
Recibió medicamentos***	52,2	51,1	54,6	54,1	52,3	50,7	55,3	53,3	52,1	51,5	53,5	55,8
Pobres												
Recibió insumos agrícolas (hogares)*	(1,9)	(2,6)	(0,5)	(1,3)	(0,1)	(0,2)	(0,0)	(0,0)	(3,3)	(4,2)	(1,0)	(2,6)
Recibió kits escolares**	30,8	30,0	32,6	34,3	30,2	29,3	31,8	33,7	31,2	30,4	33,3	34,8
Recibió medicamentos***	57,9	60,4	52,4	57,6	62,4	64,4	58,3	57,9	54,0	57,0	46,9	57,3
No pobres												
Recibió insumos agrícolas (hogares)*	1,4	1,4	(1,2)	(1,1)	(0,1)	(0,1)	(0,1)	(0,1)	3,7	3,6	(4,1)	(3,8)
Recibió kits escolares**	17,1	16,7	18,0	17,5	14,6	13,9	16,0	15,3	21,7	21,2	23,3	23,6
Recibió medicamentos***	50,5	48,1	55,4	53,1	50,1	47,6	54,7	52,4	51,1	48,9	57,0	54,9

Fuente: elaboración propia a partir de la Encuesta Permanente de Hogares 2013.
( ) Insuficiencia muestral, menor a 30 casos.
(1) Se excluye las/os empleada/os doméstica/os dentro del hogar.
* Incluye semilla, plantitas, parte de plantas, venenos (insecticidas, fungicidas), fertilizantes, otros (especificar) pudiendo ser MAG, gobernación, Municipalidad, otras instituciones públicas.
** Incluye libros y/o textos y útiles recibidos por parte del MEC, Gobernación, Municipalidad, Itaipú/Yacyretá.
*** Solo para la población enferma o accidentada que consultó a algún médico, curandero, y/o algún profesional de la salud. No se especifica que institución entregó los medicamentos, pudiendo ser del sector público o privado.

El cuadro 22 da cuenta que, en general, la cobertura de kits escolares y de medicamentos es mayor en los hogares con jefatura femenina, ya sea autodeclarada o económica; mientras que la de insumos agrícolas es mayor cuando la jefatura es masculina. En los casos de jefatura femenina, en varios casos el tamaño es tan pequeño que no permite el análisis.

III. 4. Características de los hogares

La estructura de los hogares presenta diferencias importantes según el sexo de quien ejerza la jefatura. Si bien a nivel nacional predominan los hogares nucleares completos y extendidos, los nucleares son mayoritarios en los casos de jefatura masculina, mientras que los extendidos en los de jefatura femenina sea autodeclarada o económica.

Una diferencia interesante, entre las dos jefaturas femeninas y que tiene que ver con la construcción social de los roles de género, es el hecho de que aumenta en la jefatura económica sobre la declarada en hogares nucleares completos -es decir, con una pareja hombre-. Esto significa que, a las mujeres les es más difícil asumir explícitamente la jefatura cuando tiene una relación de pareja, aun cuando sean las principales proveedoras del hogar. Esta pauta se da en el total como por área de residencia y condición o no de pobreza.

Independientemente de la condición de pobreza o no, en todos los casos, el hogar nuclear completo es el mayoritario para la jefatura masculina en oposición al hogar extendido para la femenina. El segundo tipo de hogar para los jefes es el extendido. Pero para las mujeres existe una diferencia según se trate de jefatura autodeclarada o económica. Para la jefatura autodeclarada se halla el hogar nuclear incompleto y luego el nuclear completa mientras que para la jefatura económica el nuclear completo y luego el nuclear incompleto. Esto es, como se señaló anteriormente, cuando existe el cónyuge varón es más difícil que la mujer sea reconocida como jefa de hogar aunque gane más que el hombre. Asimismo, el área urbana como la rural presenta una mayor dispersión en los tipos de hogares con jefatura es femenina por el peso de los hogares nucleares incompletos, prácticamente irrelevantes para la jefatura masculina.

La pobreza tiene efectos en la estructura familiar. Los hogares unipersonales son mínimos, mientras que los extendidos aumentan su peso relativo. Esto probablemente tenga que ver con estrategias que las familias implementan para mejorar los niveles de consumo de sus integrantes y garantizar el cuidado de los dependientes. De esta manera, los hogares se estructuran incluyendo familiares que cumplen roles diferenciados: algunos/as perceptores/as, otro/as cuidadores/as.

Trabajos realizados al respecto (Cuéllar, 1990; Barbieri y Oliveira, 1986; González de la Rocha, et al, 1990; Selby, Murphy, Morris y Winter, 1990) señalan que las familias extendidas constituyen una estrategia para elevar el nivel de vida de familias pobres y amortiguar los efectos de la crisis, pues se centralizan ciertas actividades como la alimentación y el cuidado de los dependientes, mientras que el ingreso no depende de una sola persona. Selby, Murphy, Morris y Winter (1990:369), en un estudio realizado en México, señalan que:

> *"la familia numerosa vive mejor. Quienes aplicaron esta solución vivían mejor en los años setenta y aún viven mejor en los actuales. La estrategia exitosa para defenderse y mantener la familia, lejos de ser fácil, consiste en mantener a la familia como un grupo que comparte gastos y reúne dinero para propósitos comunes, alcanzando de tal manera economías de escala en el presupuesto doméstico".*

CUADRO N° 23
ESTRUCTURA DE LOS HOGARES POR SEXO DEL JEFA/E, TIPO DE JEFATURA Y ÁREA DE RESIDENCIA, SEGÚN CONDICIÓN DE POBREZA (%), 2013.

Indicadores	Total				Urbana				Rural			
	Total	Jefatura masculina	Jefatura femenina	Jefatura femenina económica	Total	Jefatura masculina	Jefatura femenina	Jefatura femenina económica	Total	Jefatura masculina	Jefatura femenina	Jefatura femenina económica
Total												
Unipersonal	2,7	2,7	2,9	3,2	2,8	2,6	3,3	3,5	2,7	2,8	2,3	2,5
Nuclear completo	45,4	57,2	18,6	28,2	42,3	55,8	16,4	27,9	50,0	59,0	23,1	29,0
Nuclear incompleto	9,0	1,9	25,2	21,2	9,3	2,0	23,4	20,4	8,6	1,8	28,8	22,9
Extendido	40,5	36,4	50,0	43,7	43,2	38,1	53,1	44,1	36,5	34,2	43,6	42,8
Compuesto	2,3	1,9	3,3	3,6	2,4	1,6	3,9	4,0	2,2	2,2	2,2	2,8
Pobres												
Unipersonal	1,2	(1,1)	(1,3)	(1,4)	(1,6)	(1,5)	(1,8)	(1,9)	(0,8)	(0,8)	(0,8)	(0,9)
Nuclear completo	42,8	52,7	20,9	27,4	37,2	47,1	18,5	27,0	47,0	56,5	23,0	27,7
Nuclear incompleto	8,1	0,9	23,9	22,2	8,3	1,4	21,2	20,5	7,9	(0,6)	26,3	23,9
Extendido	46,1	43,9	51,1	45,2	51,3	49,3	55,2	47,2	42,3	40,3	47,3	43,3
Compuesto	1,8	1,3	2,9	3,8	1,6	(0,7)	(3,2)	(3,4)	2,0	1,8	(2,6)	(4,1)
No pobres												
Unipersonal	3,3	3,2	3,5	3,8	3,1	2,8	3,6	3,9	3,6	3,7	3,2	3,5
Nuclear completo	46,2	58,5	18,0	28,5	43,3	57,5	16,0	28,1	51,5	60,1	23,2	29,7
Nuclear incompleto	9,3	2,2	25,5	20,8	9,5	2,1	23,8	20,3	8,9	2,3	30,3	22,3
Extendido	38,8	34,1	49,6	43,3	41,6	35,9	52,6	43,6	33,6	31,3	41,3	42,5
Compuesto	2,5	2,0	3,5	3,6	2,5	1,8	4,0	4,1	2,4	2,5	(2,0)	2,1

Fuente: elaboración propia a partir de la Encuesta Permanente de Hogares 2013.
Se excluye los empleados domésticos dentro del hogar.
( ) Insuficiencia muestral, menor a 30 casos.

CUADRO N° 24
CARACTERÍSTICAS SOCIODEMOGRÁFICAS DE LOS HOGARES POR SEXO DEL JEFA/E, ÁREA DE RESIDENCIA Y TIPO DE JEFATURA, SEGÚN CONDICIÓN DE POBREZA* (%), 2013

Indicadores	Total				Urbana				Rural			
	Total	Jefatura masculina	Jefatura femenina	Jefatura femenina económica	Total	Jefatura masculina	Jefatura femenina	Jefatura femenina económica	Total	Jefatura masculina	Jefatura femenina	Jefatura femenina económica
Total												
Estado civil del jefe/a	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Casada/unida	70,0	85,5	36,7	41,8	67,8	86,4	34,4	40,2	73,2	84,4	41,3	45,3
Viuda/separada/divorciada	14,8	5,6	34,4	22,3	16,2	5,5	35,4	21,4	12,7	5,8	32,2	24,3
Soltera	15,2	8,8	29,0	35,9	16,0	8,1	30,2	38,4	14,1	9,8	26,5	30,4
Edad promedio jefe	48,4	47,7	49,8	44,6	48,4	47,5	50,0	43,9	48,4	48,0	49,5	46,0
Nro. promedio de perceptores (10 años y más ocupados)	2,0	2,1	1,9	2,0	2,0	2,1	2,0	2,0	2,0	2,1	1,9	2,1
Nro. promedio de niños (menores de 15)	1,9	1,9	1,9	1,9	1,8	1,8	1,9	1,8	2,0	2,0	2,0	1,9
Nro. promedio de jóvenes (15 a 29 años)	1,7	1,7	1,8	1,7	1,7	1,7	1,8	1,7	1,7	1,7	1,7	1,7
Nro. promedio de adultos (30a 59 años)	1,6	1,7	1,5	1,5	1,7	1,8	1,5	1,5	1,6	1,6	1,4	1,4
Nro. promedio de mujeres	2,1	2,1	2,2	2,2	2,2	2,1	2,2	2,2	2,1	2,1	2,1	2,2
Nro. promedio de hombres	2,1	2,1	2,0	1,9	2,1	2,1	2,0	1,9	2,1	2,1	2,0	1,9
Nro. promedio de mujeres jóvenes	1,2	1,2	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,2	1,2	1,2	1,3
Pobres												
Estado civil jefe	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Casada/unida	74,3	90,3	41,2	42,7	70,7	89,5	38,4	42,2	76,9	90,9	43,8	43,2
Viuda/separada/divorciada	12,5	4,9	28,1	19,7	15,7	(5,6)	33,2	22,7	10,1	(4,5)	23,4	(16,8)
Soltera	13,2	4,6	30,7	37,6	13,4	(4,6)	28,4	35,1	13,0	(4,6)	32,8	40,0
Edad promedio jefe	48,0	48,1	47,8	42,8	48,8	48,5	49,4	44,5	47,4	47,9	46,4	41,1
Nro. promedio de perceptores (10 años y más ocupados)	1,9	2,0	1,7	1,8	1,7	1,8	1,7	1,6	2,1	2,2	1,8	2,1
Nro. promedio de niños (menores de 15)	2,6	2,5	2,6	2,5	2,6	2,6	2,6	2,7	2,5	2,5	2,6	2,3
Nro. promedio de adultos (30a 59 años)	1,6	1,7	1,4	1,4	1,6	1,7	1,4	1,4	1,6	1,7	1,4	1,4
Nro. promedio de mujeres	2,6	2,5	2,7	2,6	2,7	2,6	2,9	2,7	2,5	2,5	2,6	2,5
Nro. promedio de hombres	2,5	2,6	2,2	2,1	2,5	2,6	2,2	2,1	2,4	2,5	2,3	2,1
No pobres												
Estado civil jefe	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Casada/unida	68,9	84,4	35,6	41,6	67,3	85,9	33,8	39,9	71,8	82,1	40,1	46,3
Viuda/separada/divorciada	15,3	5,8	35,9	22,9	16,3	5,5	35,8	21,2	13,7	6,3	36,3	27,7
Soltera	15,7	9,8	28,5	35,5	16,4	8,7	30,5	39,0	14,5	11,6	23,6	25,9
Edad promedio jefe	48,5	47,6	50,3	45,0	48,3	47,3	50,1	43,8	48,7	48,0	51,0	48,3
Nro. promedio de perceptores (10 años y más ocupados)	2,1	2,1	2,0	2,0	2,1	2,1	2,0	2,0	2,0	2,0	1,9	2,0
Nro. promedio de niños (menores de 15)	1,7	1,7	1,7	1,6	1,7	1,6	1,7	1,6	1,7	1,7	1,6	1,7
Nro. promedio de adultos (30a 59 años)	1,6	1,7	1,5	1,5	1,7	1,8	1,5	1,5	1,6	1,6	1,4	1,4
Nro. promedio de mujeres	2,0	2,0	2,1	2,1	2,1	2,1	2,1	2,1	1,9	2,0	1,8	2,0
Nro. promedio de hombres	2,0	2,0	2,0	1,8	2,0	2,0	2,0	1,8	2,0	2,0	1,9	1,8

Fuente: elaboración propia a partir de la Encuesta Permanente de Hogares 2013.
* Se excluyen la/os empleada/os doméstica/os dentro del hogar.
( ) Insuficiencia muestral, menor a 30 casos.

El estado civil muestra diferencias que deberían ser estudiadas con mayor profundidad por su posible vinculación con las oportunidades económicas de las mujeres y con las estrategias que implementan los hogares para enfrentar la pobreza. La mayoría de los hombres jefes se declaró casado o unido (85,5%), no así las mujeres en quienes este estado afecta a menos de la mitad de las jefas. Apenas el 36,7% de las jefas autodeclaradas y el 41,8% de las jefas económicas se reportó casada o unida. El resto está viuda-separada-divorciada o soltera.

Las mujeres urbanas presentan una mayor probabilidad de estar en esta situación, mientras que las mujeres campesinas reportaron en mayor proporción estar casadas, al igual que las jefas cuyos hogares se encuentran por debajo de la línea de pobreza. Futuras investigaciones debieran analizar: cuál es el rol que cumplen las oportunidades económicas, las brechas de ingreso, la precariedad laboral y la vulnerabilidad en el estado civil de las jefas, sobre todo en las del sector rural y las que se encuentran en situación de pobreza. La pregunta es ¿la decisión de estar sola o acompañada depende de la situación económica?

Con respecto a la edad de las y los jefes, las jefas autodeclaradas tienen mayor edad que las jefas económicas, lo que condice con la alta proporción de viudas-separadas-divorciadas (34,4%), entre las primeras. Las segundas son más jóvenes y tal como se señaló más arriba, las solteras ocupan el segundo lugar después de las casadas. Las jefas autodeclaradas son en promedio 5 años mayor que las demás.

Dado que los hogares que tienen como jefa a una mujer son mayoritariamente extendidos y las jefas presentan mayor probabilidad de estar solas, el promedio de hombres disminuye en estos hogares y aumenta el de mujeres, sobre todo en situación de pobreza.

El número de perceptores aumenta en los hogares con jefatura masculina, dado que una proporción importante de jefas de hogares se declaró soltera o viuda, es decir, no cuenta con una pareja; mientras que los hogares con jefatura masculina son, en su mayoría, nucleares completos, lo cual implica una pareja que en muchos casos trabaja y aporta económicamente al hogar. En los hogares en situación de pobreza, se verifica un menor número de perceptores. La situación más crítica en este sentido se encuentra en el sector urbano en los hogares con jefatura femenina económica, que combina el menor número de perceptores con el mayor número promedio de niños/as.

Los hogares en situación de pobreza presentan mayor número promedio de hombres y mujeres, derivado del mayor número de niños y niñas (menores de 15 años), en consistencia con los datos existentes en Paraguay sobre la alta incidencia de la pobreza infantil (AGN, 2014; CEPAL, 2013a; Rivero, 2008). Los hogares con jefatura femenina autodeclarada presentan un levemente mayor número de niños y niñas.

Una estructura familiar como la que se observa en condiciones de pobreza –pocos perceptores, muchas niñas y niños– sumada a las precarias condiciones laborales de los adultos deberían ser motivo de atención de las políticas públicas. Como se puede observar, la complejidad de la situación exige atender de manera integral las diversas facetas que hacen a las causas de la pobreza y los mecanismos de reproducción de la misma en el mediano y largo plazo.

III.5. La pobreza más allá del ingreso

Las desigualdades en el ámbito económico entre hombres y mujeres parecería que están impactando negativamente en las mujeres, ocasionando una tendencia al empobrecimiento de ellas y los hogares que dirigen, sobre todo en el sector rural.

Se esperaría también que, las brechas de ingresos se traduzcan en una similar proporción en peores condiciones de vida estén o no en situación de pobreza de ingreso, dado que las mujeres cuentan con menores ingresos. A continuación se presentan algunos datos para explorar esta hipótesis.

Los datos de NBI además de ampliar el análisis más allá de la pobreza de ingresos, pueden ser útiles para explorar posibles patrones de consumo e inversión por género. Obsérvese que la NBI en capacidad de subsistencia, indicador que tiene que ver con la disponibilidad de ingresos, los hogares con jefatura femenina más que triplican a los hogares con jefatura masculina. Este resultado es consistente con los hallazgos acerca de las desigualdades que enfrentan las mujeres en el mercado laboral con respecto a los hombres.

La NBI relativa a acceso a educación muestra una menor distancia entre los hogares con jefatura masculina y femenina; mientras que en las NBI relativas a la calidad de la vivienda no solo se reducen las brechas, sino que además los hogares con jefatura femenina (no la económica) se encuentran en mejor situación, inclusive en el sector rural y en condiciones de pobreza. La NBI relativa a la infraestructura sanitaria presenta, en menor medida, semejanzas a la anterior.

Estos resultados podrían estar indicando la mayor propensión de las mujeres jefas a invertir en los hogares, cuyos beneficios redundan en todos los miembros. De esta manera, a pesar de sus menores ingresos y peor situación laboral, ellas logran mantener niveles de bienestar similares o mejores en lo que a las condiciones de la vivienda se refiere.

Además de las NBI, a partir de algunas variables de la EPH se exploraron otras posibles manifestaciones de la pobreza, que podrían diferenciar a los hogares según el sexo de la jefatura. Igual que en el caso de las algunas NBI, el menor nivel de ingreso de las jefas no necesariamente implica peores condiciones de vida, incluso parecería que algunos indicadores son levemente mejores que en los hogares con jefatura masculina, como por ejemplo la proporción de niños que no asiste a la escuela o de niños/as trabajadores/as.

Un dato relevante es que la proporción de NINIs (jóvenes de 15 a 24 años que ni estudian ni trabajan) aumenta en los hogares con jefatura femenina autodeclarada que se encuentran por debajo de la línea de pobreza. Un reciente trabajo (Serafini, Zavattiero, 2013) muestra que tres cuarta parte de este grupo de jóvenes es mujer y una de las razones más importantes señalada por la cual no trabajan ni estudian son las labores domésticas registradas como *"razones familiares"*.

Esto podría estar indicando la importancia que tiene en la lucha contra la pobreza abordar problemas que vayan más allá de lo económico, como las necesidades de cuidado al interior de los hogares; donde los datos presentados presentan suma consistencia aunque no en todos los casos se disponga de suficiente base muestral.

CUADRO N° 25
HOGARES CON NECESIDADES BÁSICAS INSATISFECHAS POR SEXO DEL JEFA/E, ÁREA DE RESIDENCIA Y TIPO DE JEFATURA, SEGÚN CONDICIÓN DE POBREZA (%), 2013.

Indicadores	Total				Urbana				Rural			
	Total	Jefatura masculina	Jefatura femenina	Jefatura femenina económica	Total	Jefatura masculina	Jefatura femenina	Jefatura femenina económica	Total	Jefatura masculina	Jefatura femenina	Jefatura femenina económica
Total												
Calidad de la vivienda	9,4	9,2	10,0	8,1	7,3	7,0	7,7	5,9	12,6	11,9	14,8	12,8
Infraestructura sanitaria	6,3	6,2	6,6	5,4	6,8	6,7	7,0	5,7	5,6	5,5	5,6	(4,6)
Acceso a la educación	10,9	10,0	12,9	12,3	7,1	5,5	10,0	8,9	16,6	15,9	18,7	19,8
Capacidad de subsistencia	7,4	4,7	13,1	14,1	7,4	5,0	11,8	12,6	7,4	4,4	15,8	17,2
Pobres												
Calidad de la vivienda	26,2	26,5	25,8	23,7	25,8	27,1	23,7	22,8	26,6	26,1	27,7	24,5
Infraestructura sanitaria	13,9	13,4	14,9	12,5	21,5	21,7	21,2	18,3	8,2	(7,8)	(9,2)	(6,9)
Acceso a la educación	21,1	19,2	25,1	27,0	20,2	15,7	27,8	28,0	21,8	21,4	22,6	26,1
Capacidad de subsistencia	15,3	9,9	26,4	28,0	20,4	15,5	28,8	31,0	11,6	(6,2)	24,3	25,0
No pobres												
Calidad de la vivienda	5,4	5,1	6,1	4,2	4,4	4,0	5,1	3,1	7,3	6,8	(8,9)	(7,3)
Infraestructura sanitaria	4,5	4,5	4,5	3,6	4,5	4,3	4,7	3,6	4,5	4,7	(3,9)	(3,5)
Acceso a la educación	8,5	7,9	9,9	8,7	5,1	3,9	7,1	5,7	14,7	13,9	17,0	16,8
Capacidad de subsistencia	5,5	3,5	9,8	10,6	5,4	3,4	9,0	9,5	5,8	3,8	11,9	13,5

Fuente: elaboración propia a partir de la Encuesta Permanente de Hogares 2013.
( ) Insuficiencia muestral, menor a 30 casos.

CUADRO N° 26
CONDICIONES EDUCATIVAS Y LABORALES DE LA NIÑEZ Y ADOLESCENCIA, POR SEXO DE JEFA/E Y TIPO DE JEFATURA, SEGÚN CONDICIÓN DE POBREZA(1) (%), 2013

Indicadores	Total			
	Total	Jefatura masculina	Jefatura femenina	Jefatura femenina económica
Total				
Inasistencia escolar (5 a 17 años)	6,2	6,4	5,8	5,0
Razones	100,0	100,0	100,0	100,0
Sin recursos en el hogar	35,7	37,1	32,4	33,8
Motivos familiares	21,3	22,0	(19,6)	(15,1)
No quiere estudiar	13,7	11,7	(18,6)	(17,1)
Necesidad de trabajar	13,4	11,6	(17,7)	(17,8)
Razones institucionales y otras razones*	15,8	17,6	(11,7)	(16,3)
Niñez trabajadora (10 a 13 años)	8,2	9,1	6,3	7,9
NINIs (15 a 24 años) (No estudia, no trabaja y no busca trabajo)	10,9	10,8	11,0	7,9
Pobres				
Inasistencia escolar (5 a 17 años)	8,6	8,6	8,5	7,1
Razones	100,0	100,0	100,0	100,0
Sin recursos en el hogar	45,3	50,4	(34,8)	(35,5)
Motivos familiares	20,2	(16,7)	(27,2)	(22,2)
No quiere estudiar	(14,3)	(12,4)	(18,4)	(22,1)
Necesidad de trabajar	(7,0)	(5,6)	(9,7)	(6,5)
Razones institucionales y otras razones*	(13,3)	(14,9)	(9,9)	(13,7)
Niñez trabajadora (10 a 13 años)	11,0	12,7	(8,0)	(10,7)
NINIs (15 a 24 años) (No estudia, no trabaja y no busca trabajo)	19,7	18,1	23,2	15,6
No pobres				
Inasistencia escolar (5 a 17 años)	4,9	5,2	4,1	3,4
Razones	100,0	100,0	100,0	100,0
Sin recursos en el hogar	28,6	27,9	(30,6)	(35,7)
Motivos familiares	22,5	26,0	(12,6)	(6,0)
No quiere estudiar	13,2	(10,8)	(19,9)	(14,2)
Necesidad de trabajar	17,0	(15,0)	(22,5)	(22,3)
Razones institucionales y otras razones*	18,7	(20,3)	(14,4)	(21,7)
Niñez trabajadora (10 a 13 años)	6,6	7,4	(4,9)	(6,3)
NINIs (15 a 24 años) (No estudia, no trabaja y no busca trabajo)	8,7	9,1	7,9	6,1

Fuente: elaboración propia a partir de la Encuesta Permanente de Hogares 2013.
(1) Se excluyen la/os empleada/os doméstica/os dentro del hogar.
( ) Insuficiencia muestral, menor a 30 casos.
* Incluye: no existe institución cercana, requiere educación especial, institución no ofrece escolaridad completa, institución cercana muy mala, docente no asiste con regularidad, enfermedad, considera que terminó los estudios, no tiene edad adecuada, realiza labores del hogar y otros.

CUADRO Nº 27
PATRONES DE GASTO FAMILIAR POR SEXO DEL JEFE/A (%), 2011-2012.

	Total	Jefatura Masculina	Jefatura Femenina
Total	100,0	100,0	100,0
Alimentos	44,2	43,7	45,2
Bebidas alcohólicas y tabaco	3,1	3,0	3,2
Vestimentas	4,6	4,7	4,3
Vivienda	9,6	9,3	10,5
Muebles y artículos para el hogar	5,8	6,0	5,4
Salud	6,7	6,6	6,9
Transporte	10,4	10,7	9,5
Comunicaciones	5,8	5,9	5,5
Recreación y cultura	3,7	3,8	3,5
Educación	6,2	6,4	5,9
Transferencia del Estado en educación	23.595	19.781	30.304
Transferencia del Estado en salud	121.176	113.364	135.058

Fuente: elaboración propia con base en la Encuesta de Ingreso Gasto 2011-2012 (2013).

Si bien, no se encontraron diferencias relevantes en los patrones de gasto familiar por sexo de la jefatura de hogar en la Encuesta de Ingreso Gasto, se observa una mayor proporción, aunque leve, de gasto en alimentos y vivienda por parte de las mujeres jefas. Esta encuesta, tal como se encontró en la Encuesta de Hogares, muestra que la política social tiene un efecto mayor en las mujeres que en los hombres. Esta vez, medido por una estimación de las transferencias que realiza el Estado a los hogares en materia de salud y educación.

Si bien las mujeres pueden estar particularmente beneficiadas por las políticas sociales, varios estudios dan cuenta que éstas, así como las políticas económicas tienen sesgos de género que refuerzan los roles tradicionales y la división sexual del trabajo. Esta situación podría contribuir a profundizar las desigualdades y algunas de las causas de la pobreza. Estudios realizados en América Latina sobre las transferencias monetarias llaman la atención sobre esta situación (CEPAL; 2013; Rodríguez Enríquez, 2011).

Conclusiones

Los principales resultados de este estudio exploratorio muestran los importantes desafíos que debe enfrentar el Estado para remover los obstáculos que impiden que las mujeres se beneficien tanto del crecimiento económico y de las oportunidades que se generan, como también de las políticas públicas que se implementan.

Paraguay presenta avances en los últimos años en tal sentido. Por un lado, el crecimiento del Producto Interno Bruto ha sido sostenido en los últimos años, pero con resultados menos auspiciosos en la generación de trabajo decente. Por otro lado, el país ha dado pasos importantes en lo que se refiere al inicio de programas dirigidos especialmente a reducir la pobreza y crear un marco adecuado de protección social, además de ampliar la cobertura de las políticas de salud y educación. Esto ha sido así mediante un significativo aumento del gasto público.

No obstante, aún quedan retos importantes a los cuales dar respuesta. La cobertura de los programas es relativamente limitada para la población a la que debe impactar. El gasto social por persona aun es bajo, ubicando a Paraguay entre los países de menor inversión social.

Las políticas están fragmentadas y muy direccionadas a la entrega de productos más que a generar resultados de impacto. Esto obliga a dotarlas de todos los componentes necesarios para afectar las causas que originan los problemas e integrarlas entre sí. Lo cual, a su vez, exige el fortalecimiento de las instancias políticas de coordinación al interior del gobierno, en muchos casos.

Es una necesidad imprescindible la ampliación de las coberturas, la mayor calidad de los bienes y servicios que entregan y la integración de las políticas. Adicionalmente, el país requiere avanzar en llenar los vacíos en algunos ámbitos de políticas. Paraguay no cuenta con políticas activas de empleo ni de cuidado.

Los vínculos entre la política económica y la política social no pueden ser dejados de lado. Un crecimiento sostenido, junto con políticas redistributivas constituyó la clave del desarrollo y el éxito de la reducción de la pobreza y las desigualdades en los países desarrollados.

Además de las conclusiones y recomendaciones generales precedentes, a continuación se presentan algunas recomendaciones específicas con respecto al objetivo de reducción de la pobreza y las desigualdades de género.

1. Fomentar la investigación cualitativa sobre las desigualdades de género que permitan conocer mejor los obstáculos que impiden a las mujeres aprovechar los beneficios del crecimiento económico y de la oferta pública de servicios: estructuras familiares, asignación intrafamiliar de roles y recursos, percepciones de los/as servidores públicos, entre otros.

2. Implementar una encuesta de uso del tiempo. La incorporación en la agenda pública de los temas relativos al cuidado requiere visibilizar la problemática y contar con evidencia empírica rigurosa para el diseño de una política de cuidado.

3. Considerar de manera específica, e integrar en todas las políticas, el enfoque de ciclo de vida y la existencia de diferenciadas estructuras de hogares según sea jefe o jefa. Las características demográficas de los hogares estructuran limitaciones y oportunidades que se entrecruzan

con las consideraciones de género.

4. Universalizar la cobertura de los programas de protección social dirigidos a reducir la pobreza y los problemas derivados de ella (desnutrición, ausentismo escolar, exclusión de los servicios de salud), incentivando la participación y compromiso de todos los miembros adultos del hogar, no sólo de la mujer jefa o madre.

5. Diseñar e implementar una política de cuidado que contribuya a distribuir con mayor igualdad entre hombres y mujeres, entre la familia y el Estado, como también entre éste y el sector privado, las responsabilidades familiares y de cuidado.

6. Diseñar e implementar una política laboral activa que contribuya a la generación de trabajo decente y al aumento progresivo de la cobertura de la seguridad social, atendiendo los intereses y necesidades específicas de las mujeres, especialmente de las campesinas.

7. Universalizar la cobertura de los programas dirigidos a la agricultura familiar, incorporando de manera efectiva el enfoque de género en las mismas.

Estos objetivos no son nuevos en América Latina. El continente ha tenido éxitos y fracasos en todos estos ámbitos, y estas experiencias deben ser tenidas en cuenta en Paraguay. El desarrollo exige no solo la reducción de la pobreza, sino fundamentalmente de las desigualdades. La pobreza de ingreso es el resultado de una injusta estructura de oportunidades que se sustenta en las amplias brechas de género que persisten y se profundizan entrecruzadas con otras derivadas de la edad, la

Bibliografía

etnia, el área de residencia y los recursos de capital u otros que se cuentan inicialmente.

Acosta Díaz, F. (1992). Hogares más pobres con jefaturas femeninas. *Demos*, 5, 30-31.

Agencia Global de Noticias (2014). *La pobreza golpea a la infancia*. Asunción.

Aronoff, Joel; William Cramo. "A re-examination of the cross cultural principles of task segregation and sex role diferentiation in the family". En *American Sociological Review*, Vol.40, Nro.1, 1975, pp. 12-20.

Banco Mundial (2015). http://povertydata.worldbank.org/poverty/region/LAC. Febrero.

Becker, G. (1981). *Tratado de la familia.* Madrid: Alianza Editorial.

Boltvinik, J. (1999). Métodos de medición de la pobreza. Conceptos y tipología. *Socialis, Revista Latinoaericana de Politica Social, n°* 1, 35-67.

Boltvinik, J. (2003). Tipología de los métodos de medición de la pobreza. *Comercio Exterior,53(* 5), 453-465.

Bridge. (2001). Briefing paper on the 'feminisation of poverty'. IDS/Bridge. Brighton:IDS/Bridge.

Buvinic, M. y Gupta, G.R., (1994).'Targeting poor women-headed households and women maintained families in developing countries: views on a policy dilemma', ICRW/The Population Council, Family Structure, Female Headship and Poverty Projects.

Campos, C. (2008) *Situación de las mujeres rurales*. Paraguay. FAO

CEPAL (2014*). Panorama Social de América Latina.* Santiago de Chile.

CEPAL (2013 a*). Panorama Social de América Latina.* Santiago de Chile.

CEPAL (2013 b). *Los bonos en la mira. Aporte y carga para las mujeres.* Santiago de Chile.

CEPAL, FAO, ONU Mujeres, PNUD, OIT (2013). *Informe Regional. Trabajo decente e igualdad de género. Políticas para mejorar el acceso y la calidad del empleo de las mujeres en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile.

CEPAL, FAO, ONU Mujeres, PNUD, OIT (1999). *Los grandes cambios y la crisis. Impacto sobre la mujer en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile.

Chant, S. (1988) "*Mitos y realidades de la formación de familias encabezadas por mujeres: el caso de Querétaro, México*". En Ma. Luisa Gavayet, et. al, Mujeres y sociedad. *Salario, hogar y acción social en el occidente de México*. El Colegio de Jalisco/ Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social - Occidente, Guadalajara.

Chant, S. (2003). *Nuevas contribuciones al análisis de la pobreza: desafíos metodológicos y conceptuales para entender la pobreza desde una perspectiva de género*, CEPAL, Serie Mujer y Desarrollo, núm. 47.

Cuéllar, Oscar (1990). "Las familias campesinas numerosas viven menos mal". En *Demos*, Nro.3, pp.8-9.

Dasgupta, Partha. *An inquiry into well-being and destitution*. Clarendon Press. Oxford, 1993.

Desai, M. (1992). *"Bienestar y privación vitales: Propuesta para un índice de progreso Social". Comercio Exterior*, 42(4).

Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (2012). *Principales indicadores de empleo. EPH 2011*. Fernando de la Mora.

Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (2012). *Boletín de pobreza y empleo. EPH 2011*. Fernando de la Mora.

Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (2005). *Atlas de Necesidades Básicas Insatisfechas*. Fernando de la Mora.

Duré, Ortega, Palau, (2012). *Mujeres campesinas. Actoras de la producción y de la soberanía alimentaria*. Secretaría de la Mujer. Ateneo Cultural Lidia Guanes y Editorial Servilibro. Asunción.

Echauri, C. y Serafini, V. (2011). *Igualdad entre hombres y mujeres en Paraguay: la necesaria conciliación entre familia y trabajo.* Organización Internacional del Trabajo. Ministerio de Justicia y Trabajo-Secretaría de la Mujer. Santiago de Chile.

Espino González, A. (2007). Género y pobreza. Discusión conceptual y desafíos. *La ventana, n°* 26.

FAO (s/f a). *"Más del 50 % de las mujeres rurales trabajan en ERNA, empleos rurales no agrícolas"*. Nota de política sobre mujeres rurales 3.

FAO (s/f b). *"Urge hacer políticas específicas para las trabajadoras agrícolas familiares no remuneradas en pos de una mayor equidad en el mundo rural"*. Nota de política sobre mujeres rurales 2.

Fleury, S. (1999). *Política social, exclusión y equidad en América Latina en los años noventa.* Buenos Aires: Centro de documentación en políticas sociales.

Folbre, N. (1994). *Who pays for the kids ?. Gender and structures of constraint.* Londres: Routledge.

Ford Foundation. (2004). *Building Assets to Reduce Poverty and Injustice*. New York: Ford Foundation.

Gabinete Social (2011). *Objetivos de Desarrollo del Milenio. Primer informe de gobierno.* Asunción.

González de la Rocha, Mercedes; Agustín Escobar; María de la O Martínez. (1990). "Estrategias versus conflicto: reflexiones para el estudio del grupo doméstico en época de crisis. En Guillermo de la Peña, Crisis, conflicto y sobrevivencia. Estudios sobre la sociedad urbana en México. Universidad de Guadalajara - Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, Guadalajara.

Kabeer, N. (1994). Realidades trastocadas: Las jerarquías de género en el pensamiento del desarrollo. *Género y sociedad*, Programa Universitario de Estudios de Género-UNAM, México.

Kabeer, N. (1999). Acción reproductiva, bienestar y desigualdad. Reflexiones sobre las dimensiones de género de la pobreza. En López I., y Alcalde, A. (coord.) *Relaciones de género y desarrollo. Hacia la equidad de la cooperación*. España: Libros de Catarata.

López, M. &Salles, V. (2006). La pobreza: conceptuaciones cambiantes, realidades transformadas pero persistentes. *Estudios Sociológicos*, El Colegio de México, 24(71).

Haq, M. (1995). *Reflexiones sobre desarrollo humano*. New York: Oxford University Press.

MacElroy, Marjorie; Mary Jane Horney. (1981) "Nash bargained household decisions: toward a generalizations of the theory of demand".En *International Economic Review*, Nro.24, pp.333-349.

Manser, Marilyn; Murray Brown. (1980) "Marriage and household decision making: a bargai-

ning analysis". En *International Economic Review*, Nro.21, pp.31-44.

Moser, C. (2006). *Asset–based approaches to poverty reduction in a globalized context. An introduction to asset accumulation policy and summary of workshop findings*. The Brookings Institution Global Economy and Development Working Paper. Washington.

Moser, C, (1998). A conceptual and operational framework for pro-poor asset adaptation to urban climate change. *University of Manchester mimeo*.

Naciones Unidas. (2011) *Estudio mundial sobre el papel de la mujer en el desarrollo 2009*. Nueva York.

Nelson, J. (1995). Feminism and economics. *Journal of Economic Perspectives*, 9, 131-148.

Nussbaum, M. & Sen, A. (1996) Capacidad y bienestar. En Nussbaum, M. & Sen, A. *La calidad de vida*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica

Rawls, J. (1995). *Teoría de la justicia.* México D.F: Fondo de Cultura Económica.

Rivero, J. (2008).*El cambio posible en alfabetización y educación básica de personas jóvenes y adultas.* OEI.

Rodríguez Enríquez, Corina (2011). *Programas de transferencias condicionadas de ingreso e igualdad de género ¿Por dónde anda América Latina?*. CEPAL. Santiago de Chile.

Salles, V.; Tuirán, R. & García, B. (1999), *Mujer, género y pobreza en México*, El Colegio de México.

Samuelson, P. (1956). Social indifference curves. *Quarterly Journal of Economics*, 70(1), 1-22.

Selby, Henry; Arthur Murphy; Earl Morris; Mary Winter (1990) " La familia urbana mexicana frente a la crisis". En Guillermo de la Peña, et. al. (comps.) *Crisis, conflicto y sobrevivencia. Estudios sobre la sociedad urbana en México*. Universidad de Guadalajara-Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social Guadalajara.

Sen, Amartya (1990). *"Development as capability expansion"*. En K. Griffin y J. Knight (eds.) Human development and the international development strategy for de 1990s. Macmillan. Londres.

Sen, Amartya. (2000). *Desarrollo y libertad.* Buenos Aires: Planeta.

Sen, Gita. (2008). Poverty as a Gendered Experience: The policy implications. *Poverty in focus, 13, 6-7*.

Serafini, Verónica (2012). *Políticas de combate a la pobreza y su impacto sobre la igualdad de género. Informe Paraguay*. CDE. Asunción.

Serafini, V. y V. Imas (2014). Igualdad de género y principales brechas en Paraguay. ONU Mujeres. Asunción.

Serafini, V. y Claudina. Zavattiero (2013). *Juventud en Paraguay*. Mimeo. Asunción.

Sistema de Naciones Unidas (2005). *Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe de Paraguay.* Asunción.

Smith, A. [1776] (2000). *Investigación sobre la naturaleza y causa de la riqueza de las naciones.* México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.

Souza Santos, B. (2005). Desigualdad, exclusión y globalización: hacia la construcción multicultural de la igualdad y diferencia. *Revista de Interculturalidad*. 1(1), 9-44.

UNICEF (2014). *Situación del derecho a la protección infantil y adolescente en Paraguay.* Asunción.

Anexo

	Total			Urbana			Rural		
2013	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
Pobre	23,8	23,2	24,5	17,0	16,6	17,4	33,8	32,2	35,6
No pobre	76,2	76,8	75,5	83,0	83,4	82,6	66,2	67,8	64,4
	Total			Urbana			Rural		
2011	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
Pobre	32,4	32,4	32,5	23,9	23,5	24,2	44,8	44,5	45,1
No pobre	67,6	67,6	67,5	76,1	76,5	75,8	55,2	55,5	54,9
	Total			Urbana			Rural		
2009	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
Pobre	35,1	34,9	35,3	24,7	24,7	24,8	49,8	48,8	50,9
No pobre	64,9	65,1	64,7	75,3	75,3	75,2	50,2	51,2	49,1
	Total			Urbana			Rural		
2007	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
Pobre	41,2	41,0	41,4	33,6	33,1	34,1	51,8	51,5	52,1
No pobre	58,8	59,0	58,6	66,4	66,9	65,9	48,2	48,5	47,9
	Total			Urbana			Rural		
2005	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
Pobre	22,1	21,6	22,6	23,7	23,2	24,2	19,9	19,5	20,4
No pobre	61,4	61,9	61,0	65,6	65,8	65,4	55,8	56,8	54,6
	Total			Urbana			Rural		
2003	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
Pobre	44,0	43,7	44,3	37,4	37,1	37,7	52,2	51,5	53,6
No pobre	56,0	56,3	55,7	62,6	62,9	62,3	47,5	48,5	46,4
	Total			Urbana			Rural		
2000-01	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
Pobre	36,8	37,4	36,3	23,7	23,2	24,2	52,1	52,1	52,0
No pobre	63,2	62,6	63,7	76,3	76,8	75,8	47,9	47,9	48,0