

empleo femenino en paraguay

Tendencias y Políticas Públicas

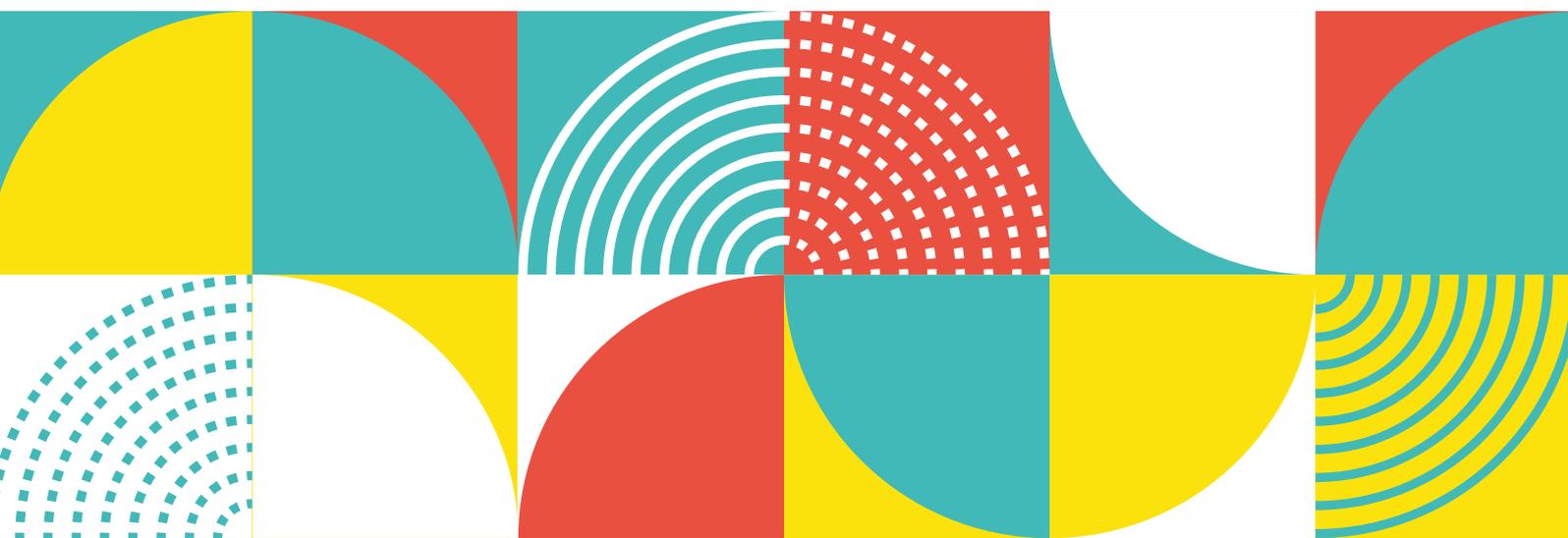
Verónica Serafini y María Isabel Egas



empleo femenino en paraguay

Tendencias y Políticas Públicas

Verónica Serafini y María Isabel Egas



La publicación se llevó a cabo mediante una subvención del Centro Internacional de Investigación para el Desarrollo (IDRC, Canadá), bajo la Iniciativa Think Tank.

Las opiniones expresadas en esta obra son de la exclusiva responsabilidad de los autores y no reflejan los puntos de vista del IDRC o su consejo de gobernadores ni de la TTI.

Todos los derechos reservados

© Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya, CADEP

Piribebuy 1058, Asunción - Paraguay

Teléfono 452 520 / 454 140 / 496 813

cadep@cadep.org.py

www.cadep.org.py

Diseño y diagramación: Karina Palleros

Asunción, agosto de 2018

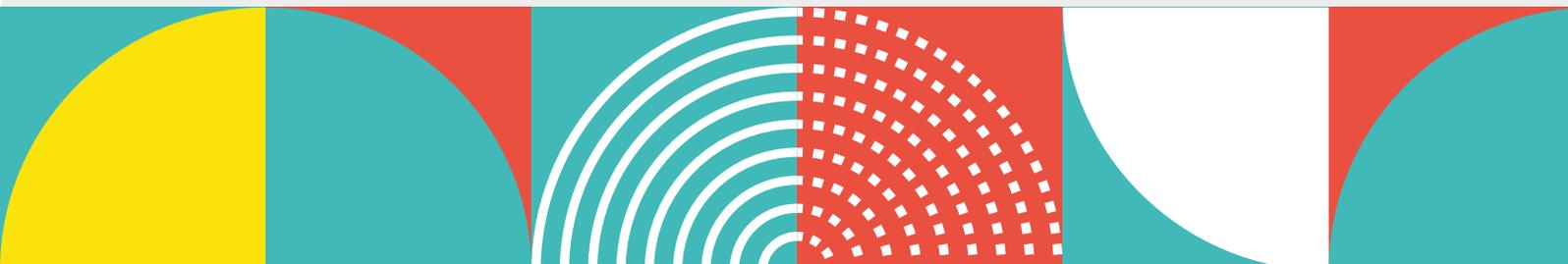
ISBN: 978-99967-895-5-7

Presentación

Los trabajos que forman parte de esta publicación han sido originados en dos investigaciones realizadas en el marco del proyecto *Fortalecimiento de la Participación Laboral y las Oportunidades Económicas de la Mujer en el Paraguay*. Este proyecto ha sido financiado por el fondo concursable *TTI's Opportunity Fund*, de la *Think Thank Initiative* del *International Development Research Centre (IDRC)* de Canadá. El mismo ha sido coordinado por el Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya (CADEP), contando con la colaboración del Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales (CEDLAS) de la Argentina.

El primer trabajo, elaborado por Maria Isabel Egas del CEDLAS, aborda el tema de la participación laboral femenina en el Paraguay, en el contexto de América Latina. Analiza la evolución de la población económicamente activa, con énfasis en la población femenina, desde 1990 a 2015, en términos de sus cambios de patrones componentes, como también modificaciones realizadas en las políticas públicas sobre empleo. De la misma forma, estudia las causas o determinantes de la actual estructura laboral, así como de las diferencias salariales entre hombres y mujeres en el mercado laboral paraguayo.

El segundo trabajo, de Verónica Serafini, estudia las desigualdades que se presentan en el mercado laboral paraguayo en términos de oportunidades para las mujeres, sean ellas jóvenes o adultas, urbanas o rurales. Este trabajo aborda, asimismo, las diversas políticas y programas laborales implementados en relación a estas realidades del mercado laboral. La autora propone nuevos lineamientos de políticas para mejorar las oportunidades económicas de las mujeres y reducir las desigualdades entre hombres y mujeres, como también entre diversos grupos de mujeres.



PARTICIPACIÓN LABORAL DE LA MUJER EN PARAGUAY

Análisis de brechas en mujeres jóvenes y adultas en el contexto de América Latina

María Isabel Egas	9
Introducción	11
1. Análisis de la participación de la mujer en el mercado laboral de Paraguay	12
2. Evolución de patrones de fertilidad, crecimiento económico y políticas laborales y sociales desde 1990	23
Contexto de Paraguay desde 1990	23
Patrones de fecundidad y matrimonio	27
3. Análisis de determinantes de la Participación Laboral Femenina	34
Elecciones individuales	34
Factores externos	36
Análisis de determinantes de la Participación Laboral Femenina a través de métodos de descomposición	37
Descomposición en educación	40
Descomposición en grupos de edad	42
Descomposición en estado marital	44
Descomposición por maternidad en función al rango de edad del hijo	45
Descomposición en área	46
Conclusiones	48
4. Brechas salariales entre hombres y mujeres	49
Brechas salariales por deciles	49
Salarios y discriminación: descomposición de brecha salarial Oaxaca-Blinder	54
Bibliografía	58
Anexos	59
Anexo 1. Paraguay: Tasa de empleo por sexo – 1990 -2015 (%)	59
Anexo 2. Paraguay: Estructura del empleo por relación laboral – 1990-2015 (%)	59
Anexo 3. Paraguay: Distribución de trabajadores por rango etario según relación laboral – 2015....	60
Anexo 4. Paraguay: Salario horario en moneda local 2005 por sector de actividad - 1995 a 2015 (Gs.)	61
Anexo 5. Participación laboral y salario horario de la población entre 25 y 65 años en Paraguay según nivel educativo	62
Anexo 6. Modelo Probit en Participación laboral femenina en Paraguay 1995-2015 – Efectos marginales	63

Índice de tablas

Tabla 1.	Paraguay: Estructura sectorial del empleo por sexo (%) – 1995-2015.....	17
Tabla 2.	Paraguay: Estructura del empleo según relación laboral, sexo y grupo etario – 2015	19
Tabla 3.	Descomposición de cambios en la Participación Laboral Femenina por diferentes características en Paraguay. Mujeres entre 25-54 años. (%).....	40
Tabla 4.	Participación Laboral Femenina por educación en Paraguay. Mujeres entre 25-54 años (%)	41
Tabla 5.	Efectos <i>Within</i> y Composición por educación en Paraguay. Mujeres entre 25-54 años (%)	42
Tabla 6.	Participación Laboral Femenina por grupos de edad en Paraguay. Mujeres entre 25-54 años.....	43
Tabla 7.	Efectos <i>Within</i> y Composición por grupos de edad en Paraguay. Mujeres entre 25-54 años (%)	43
Tabla 8.	Participación Laboral Femenina por estado marital en Paraguay. Mujeres entre 25-54 años.....	44
Tabla 9.	Efectos <i>Within</i> y Composición por estado marital en Paraguay. Mujeres jefas o cónyuges entre 25-54 años (%).....	45
Tabla 10.	Participación Laboral Femenina por maternidad y rango de edad del hijo en Paraguay. Mujeres entre 25-54 años (%)	45
Tabla 11.	Efectos <i>Within</i> y Composición por maternidad y rango de edad del hijo en Paraguay. Mujeres jefas o cónyuges entre 25-54 años (%).....	46
Tabla 12.	Participación Laboral Femenina por área de residencia en Paraguay. Mujeres entre 25-54 años (%).....	47
Tabla 13.	Efectos <i>Within</i> y Composición por área de residencia en Paraguay. Mujeres entre 25-54 años	47
Tabla 14.	Estimación MCO de brechas salariales entre hombres y mujeres – Paraguay 2015	51
Tabla 15.	Estimación MCO entre salario y cada variable explicativa – Paraguay 2015	51
Tabla 16.	Estimación MCO entre salario y región de residencia – Paraguay 2015	52
Tabla 17.	Método de descomposición Oaxaca-Blinder – Efecto característica y precio Paraguay 1995 y 2015	56

Índice de gráficos

Gráfico 1.	Paraguay: Tasa de participación laboral según sexo y grupo etario (%) – 1990-2015.....	13
Gráfico 2.	Paraguay: Años de educación promedio según sexo y rango etario – 1990-2015.....	14
Gráfico 3.	Paraguay: Tasa de desempleo según sexo y grupo etario (%) – 1990-2015.....	15
Gráfico 4.	Paraguay: Tasa de desempleo y de ocupación según sexo y área de residencia (%) – 1997-2015	15
Gráfico 5.	Paraguay: Estructura del empleo según relación laboral y sexo (%) – 1995-2015.....	18
Gráfico 6.	Paraguay: Afiliación al sistema de pensiones según sexo y rango etario – 1999-2015	19
Gráfico 7.	Paraguay: Ingreso laboral por sexo – 1995-2015 (Gs.).....	20
Gráfico 8.	Paraguay: Salario horario por sexo y nivel educativo – 2015 (Gs.).....	21
Gráfico 9.	Paraguay: Salario horario de mujeres según rango edad – 1995-2015.....	22
Gráfico 10.	Paraguay: Evolución del Producto Interno Bruto a precios constantes y tasa de desempleo femenino – 1990-2015	24
Gráfico 11.	Paraguay: Evolución de la población menor de 18 años por rangos de edad – 1995-2015	28
Gráfico 12.	Paraguay: Población menor de 18 años por quintil de ingresos – 1995, 2005 y 2015	29

Gráfico 13. Paraguay: Evolución de la participación laboral de las mujeres según edad del hijo – 1995-2015	30
Gráfico 14. Paraguay: Tasa de ocupación de las mujeres con hijos según grupo etario y edad del hijo – 1995-2015	31
Gráfico 15. Paraguay: Población ocupada de padres y madres según sexo y edad del hijo – 1995-2015	32
Gráfico 16. Paraguay: Participación laboral mujeres casadas y no casadas – Paraguay 1990 y 2015	33
Gráfico 17. Paraguay: Participación laboral y salario horario según nivel educativo – Paraguay 1995 y 2015.....	35
Gráfico 18. Paraguay: Evolución de la brecha del salario horario entre hombres y mujeres – 1990-2015.....	50
Gráfico 19a. Brecha salarial entre hombres y mujeres por deciles de ingreso – Paraguay 2015	53
Gráfico 19b. Brecha salarial entre hombres y mujeres por deciles de ingreso – Paraguay 2015	54

TRABAJO REMUNERADO DE LAS MUJERES EN PARAGUAY DESDE UN ENFOQUE DE GÉNERO

Verónica Serafini 64

Introducción67

1. El trabajo femenino en Paraguay 69

La inactividad económica afecta más a mujeres y, por diferentes razones, que a los hombres 69
 La estructura de la ocupación presenta importantes diferencias por sexo y área 70
 Muchas mujeres no tienen ingresos propios y las que trabajan ganan menos que los hombres75
 Sobre las mujeres recae desproporcionadamente la responsabilidad del trabajo doméstico y de cuidado76

2. Las políticas públicas dirigidas al trabajo de las mujeres79

La política laboral79
 La política agropecuaria 83
 La política de protección social..... 85
 La política de cuidado87
 Conclusiones 89

3. Lineamientos para la política pública91

Generación de evidencia empírica para el diseño de políticas específicas..... 92
 Política de cuidado 93
 Política de protección social 94
 Política laboral95
 Política agropecuaria 96

Bibliografía.....97

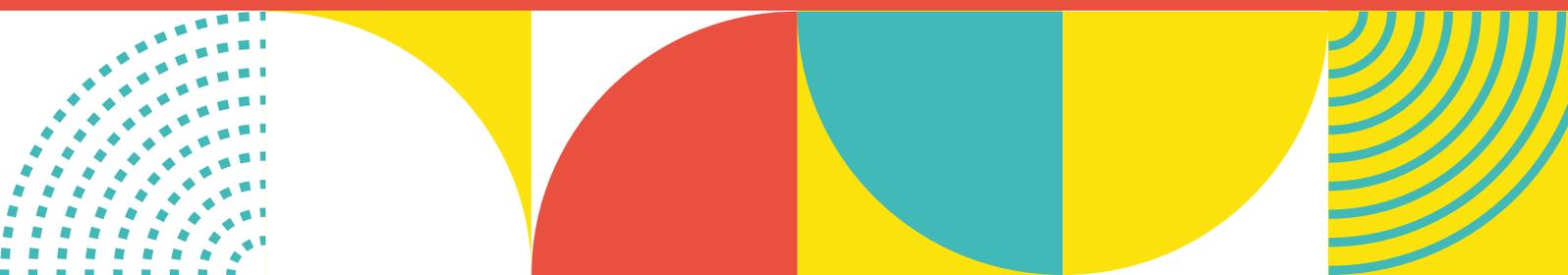
Índice de tablas

Tabla 1. Población económicamente inactiva y razones de inactividad, por área de residencia y sexo...70
 Tabla 2. Población ocupada según sector económico y categoría ocupacional, por área de residencia y sexo72
 Tabla 3. Indicadores seleccionados de ingresos, por área de residencia y sexo76
 Tabla 4. Horas promedio de tiempo asignado al trabajo remunerado y no remunerado por sexo77

PARTICIPACIÓN LABORAL DE LA MUJER EN PARAGUAY

Análisis de brechas en mujeres
jóvenes y adultas en el contexto
de América Latina

María Isabel Egas



María Isabel Egas

Economista por la Pontificia Universidad Católica del Ecuador y
Magister en Economía por la Universidad de La Plata (Argentina).
Investigadora del CEDLAS.

INTRODUCCIÓN

Durante la segunda mitad del siglo XX, a nivel mundial hubo un importante incremento de la participación laboral femenina (PLF). Este fenómeno ha sido analizado en la literatura como un cambio relevante en la dinámica del mercado laboral de los países. El hecho que exista un mayor número de mujeres que tomen la decisión de entrar o mantenerse en el mercado laboral es un reflejo de los cambios a nivel económico, social, cultural, entre otros, que se dio en dicho periodo. Asimismo, la participación laboral femenina tiene un importante papel en indicadores sociales y económicos de los países.

El presente estudio es un análisis de la participación de las mujeres en el mercado de trabajo en Paraguay. El documento está dividido en cuatro capítulos donde se analizan diferentes resultados asociados a la participación laboral femenina. El primer capítulo es un análisis descriptivo de la estructura de la Población Económicamente Activa. La segunda sección, discute aspectos relacionados a esta evolución desde los 1990s, como cambios en patrones de fertilidad, en el patrón del crecimiento económico, y en políticas laborales y sociales implementadas desde los 1990s. En el siguiente capítulo se realiza un análisis de determinantes de los resultados del mercado laboral utilizando métodos de descomposición. Finalmente, en la cuarta sección se realiza un análisis de la brecha salarial por género.

1.

ANÁLISIS DE LA PARTICIPACIÓN DE LA MUJER EN EL MERCADO LABORAL DE PARAGUAY

En las últimas décadas, la participación laboral femenina (PLF) en América Latina se ha incrementado de manera importante. Sin embargo, desde inicios de la década del 2000, dicho crecimiento se ha desacelerado significativamente (Chioda, 2011; Gasparini y Marchionni, 2015; Beccaria et al., 2015).

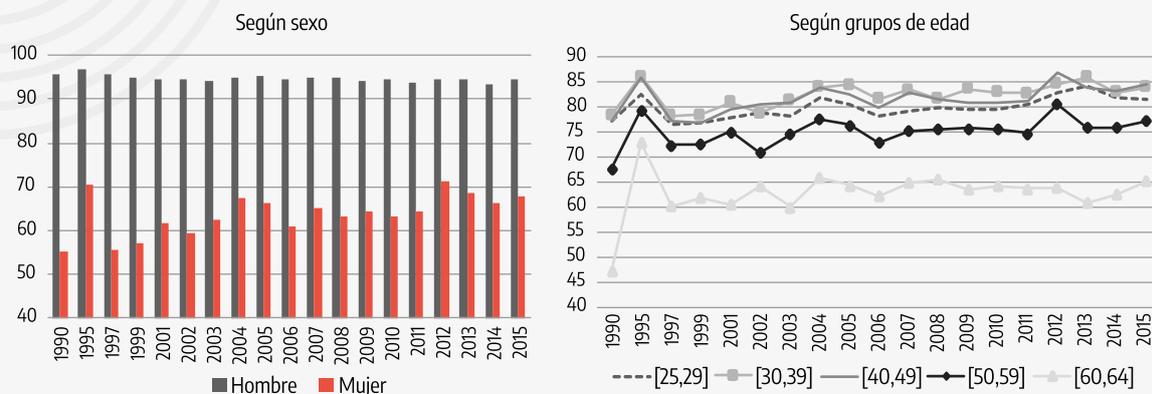
En el mercado laboral paraguayo, desde la década de los 90, se observa una tendencia similar. El Gráfico 1 muestra que la participación en el mercado laboral de las mujeres aumentó desde 1990 hasta el año 2015; sin embargo, dicho incremento se desacelera en los últimos años.

Por otro lado, a pesar de esta tendencia creciente, la participación de las mujeres se encuentra constantemente por debajo de la de los hombres en el periodo analizado. Desde 1990 hasta 2015 el porcentaje de hombres en la Población Económicamente Activa (PEA) se ha mantenido por encima del 90%, mientras que para las mujeres dicho rango es mucho menor y varió entre 55% y 70% aproximadamente.

Asimismo, se observa que la PEA varía ampliamente por grupos etarios. Las personas entre 30 a 49 años, constituyen el grupo con mayor participación laboral (varía entre 75% y 85% a lo largo del periodo analizado). Como es de esperar, a partir de los 50 años, la participación en el mercado de trabajo disminuye. Es más, de las personas que se encuentran a 4 años o menos de la edad de retiro o jubilación (65 años) alrededor del 60% es parte de la PEA, proporción que se halla muy por debajo del resto de grupos etarios¹. Finalmente, cabe recalcar que la población de jóvenes (de 25 a 29 años), tienen permanentemente en el periodo de análisis, una menor participación en el mercado laboral que aquellos grupos con edades más cercanas.

1 Es importante resaltar que el análisis de los resultados del mercado laboral de este estudio será restringido a las personas de 25 a 65 años de edad, ya que para los más jóvenes (menores de 25 años), las decisiones del mercado laboral son más volátiles y los mayores de 65 tienen otros determinantes (como la salud, la jubilación, etc.) que influyen en sus decisiones.

Gráfico 1.
Paraguay: Tasa de participación laboral según sexo y grupo etario (%) – 1990-2015



Nota: Población entre 25 y 64 años.

Fuente: Elaboración propia en base a la Encuesta Permanente de Hogares EPH* de Paraguay. Base de Datos Socioeconómicos para América Latina y El Caribe SEDLAC.

* La Encuesta Permanente de Hogares (EPH) disponible para los años 1999, y 2002-2014. Por otro lado la Encuesta Integrada de Hogares (EIH) levantada en los años 1997 y 2001. Y la Encuesta de Hogares (EH) de los años 1990 y 1995

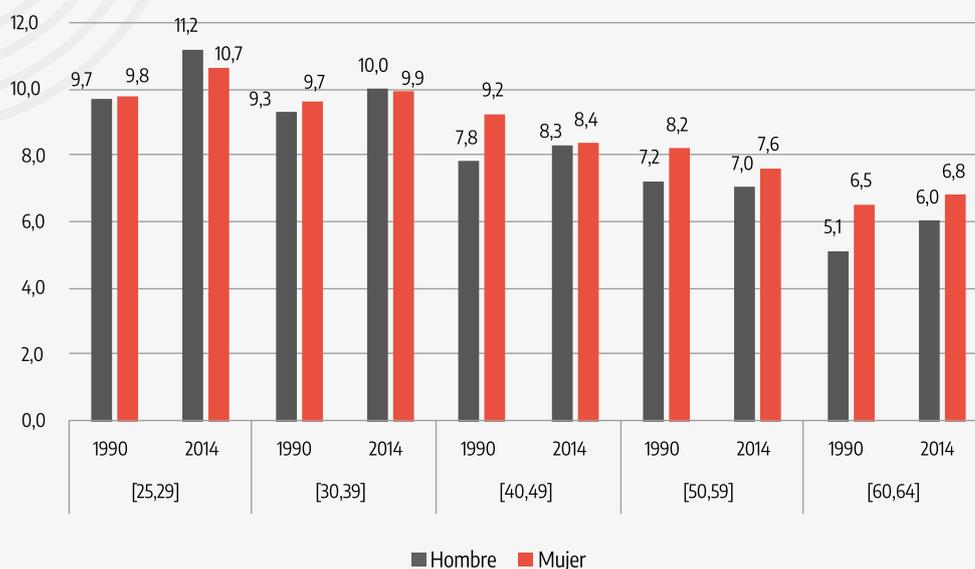
Las decisiones de inserción en el mercado laboral de las mujeres es un tema altamente tratado en la literatura. Existen características preexistentes del hogar y la persona que determinan si esta entra o no al mercado laboral. Dentro de estas características, los niveles educativos y de fecundidad, los ingresos no laborales y los ingresos laborales del hogar son determinantes fundamentales que generan incentivos para la participación laboral (Abdullaev y Estevão, 2013; Gasparini y Marchionni, 2015, Beccaria et al, 2015).

Los ingresos no laborales pueden desincentivar la participación en el mercado de trabajo a través del efecto ingreso.² Adicionalmente, los programas de asistencia social también pueden restar incentivos a la búsqueda laboral. Por otro lado, tanto la reducción de la fecundidad de las mujeres y el aumento del nivel educativo son características que, en principio, favorecen el aumento de la oferta laboral femenina (Gasparini y Marchionni, 2015).

En el Gráfico 2, se observan los niveles promedios de escolaridad tanto de hombres como mujeres en diferentes rangos de edad de Paraguay. En general, los años de escolaridad aumentaron entre el año 1990 al 2015, principalmente para las mujeres y para los grupos de edad más jóvenes. Es más, el nivel educativo promedio que tienen las mujeres es muy similar al de los hombres en el año 2015. Inclusive hay grupos etarios (los más jóvenes) donde los años de educación de las mujeres son más altos que los de los hombres. Sin embargo, a pesar que en Paraguay tanto hombres como mujeres tienen un nivel educativo similar, la brecha en la participación laboral es de alrededor de 20 % para el año 2015.

² Como lo estudian para el caso de las remesas en República Dominicana Abdullaev y Estevão (2013).

Gráfico 2.
Paraguay: Años de educación promedio según sexo y rango etario – 1990-2015



Nota: Población entre 25 y 64 años.

Fuente: Elaboración propia en base a la Encuesta Permanente de Hogares EPH de Paraguay. Base de Datos Socioeconómicos para América Latina y El Caribe SEDLAC.

Adicionalmente, dadas las características de la sociedad paraguaya y del mercado laboral, otra dimensión importante a analizar es el área de residencia de las personas. En Paraguay, como en otros países de América Latina, el área de residencia está intrínsecamente asociada a otras características de las personas y los hogares. En general, la población del área rural es más vulnerable que en la del área urbana. Además, en el caso de características determinantes de la participación laboral femenina, se observa que en el área urbana, tanto la probabilidad de estar en pareja como el promedio de hijos en el hogar, es menor que en zonas rurales.

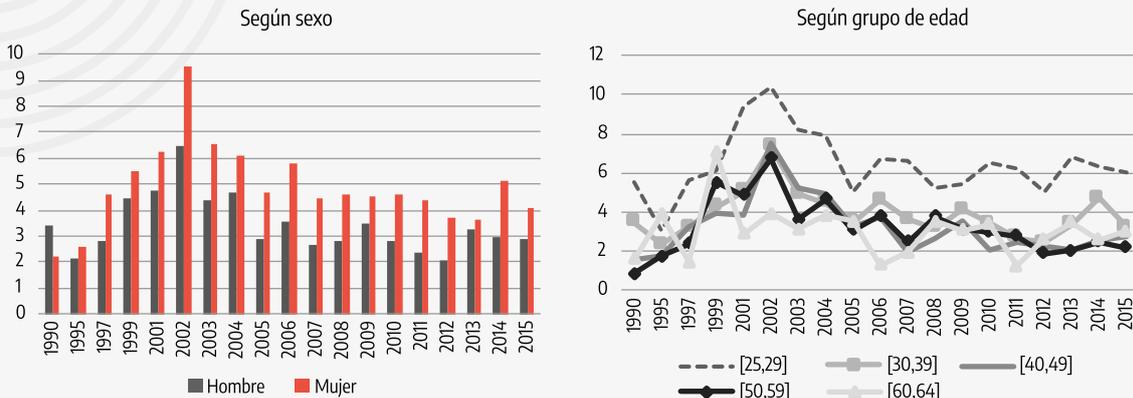
En este sentido, en general las mujeres en la PEA tienen una menor proporción de participación en zonas urbanas que rurales. Dicho comportamiento, no es el mismo para los hombres: a pesar que tanto en áreas urbanas como rurales su participación tiene niveles altos, se observa que existe una mayor participación en el área rural.

Igualmente, con la participación laboral es necesario revisar por separado a los dos componentes de la PEA: el desempleo y la oferta laboral. Un análisis individual es necesario debido a las diferencias entre las poblaciones que se encuentran en cada grupo: las personas en el primer grupo son aquellas que a pesar que están dispuestas a trabajar, no logran insertarse en el mercado laboral; mientras que el segundo grupo corresponde a personas que tienen un trabajo remunerado. En ambos casos hay un contraste en los resultados por características de la población, en particular por sexo y grupo etario.

Al ingresar al mercado laboral, las mujeres y la población más joven son aquellas que tienen mayores limitaciones en encontrar un trabajo. En el Gráfico 3 se observa que la tasa de desempleo de las mujeres ha sido constantemente más alta que la de los hombres en el periodo analizado.

Asimismo, la población más joven (25 a 29 años) tiene un nivel de desempleo mayor al resto de los grupos etarios. Lo cual muestra que dicho grupo tiene cierta desventaja una vez dentro del mercado laboral. Esta población, precisamente por su corta edad, en relación a grupos etarios mayores, tiene menor experiencia en el campo laboral y social.

Gráfico 3.
Paraguay: Tasa de desempleo según sexo y grupo etario (%) – 1990-2015



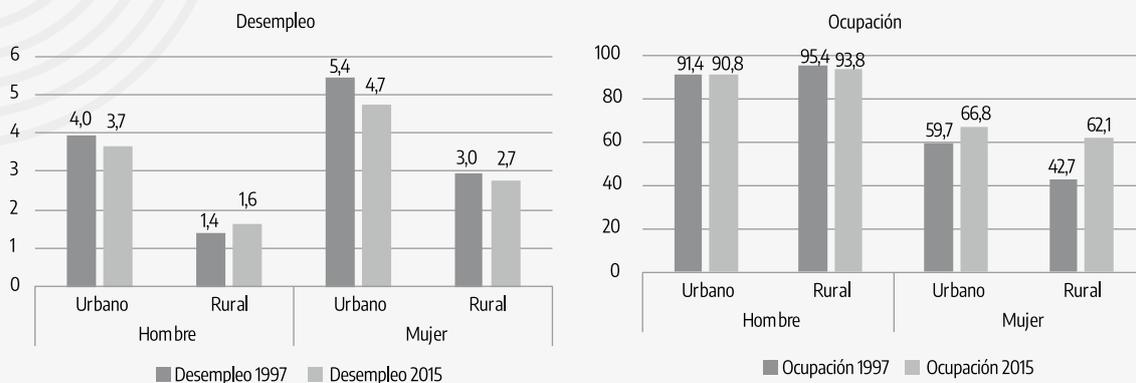
Nota: Población entre 25 y 64 años.

Fuente: Elaboración propia en base a la Encuesta Permanente de Hogares EPH de Paraguay. Base de Datos Socioeconómicos para América Latina y El Caribe SEDLAC.

Es decir, estas dos características están asociadas con mayores niveles de desempleo: el hecho de ser mujer o ser una persona joven. En este sentido, las mujeres jóvenes son un grupo que tiene niveles de desempleos más altos: en el año 2015 las mujeres de 25 a 29 años tenían una alta tasa de desempleo de 9.22%.

Por otro lado, a lo largo de los años, tanto para hombres como para mujeres los niveles de desempleo han sido mayores en el área urbana. Sin embargo, en el Gráfico 4, se observa que independientemente el área de residencia, la mujer tiene niveles de desempleo mayores a la de los hombres.

Gráfico 4.
Paraguay: Tasa de desempleo y de ocupación según sexo y área de residencia (%) – 1997-2015



Nota: Población entre 25 y 64 años.

Fuente: Elaboración propia en base a la Encuesta Permanente de Hogares EPH de Paraguay. Base de Datos Socioeconómicos para América Latina y El Caribe SEDLAC.

Además, es importante establecer las características que determinan a la oferta laboral. A continuación se caracterizarán las condiciones de la población ocupada, con énfasis en las mujeres jóvenes ya insertadas en el mercado de trabajo.

La oferta laboral femenina es un factor importante dentro del desarrollo de los países. En América Latina y el Caribe el incremento del empleo femenino de las últimas décadas ha contribuido a la reducción de pobreza por ingreso y desigualdad de la región (Gasparini y Marchionni, 2015). En Paraguay, la tasa de empleo de las mujeres (al igual que la PEA), a pesar de haberse incrementado desde 1990 hasta el año 2015, se ha mantenido en niveles por debajo de la de los hombres (Ver Anexo 1). Es decir, la brecha de ocupación entre hombres y mujeres para el 2015 (26.94%), sigue siendo amplia, a pesar de haberse reducido desde 1990 (38.49%).

En general, dentro de la economía paraguaya entre 1995 a 2015 el mayor incremento de participación de los trabajadores se observa en los sectores de administración pública y defensa y de industria de tecnología baja (aumento de 10.73% y 4.75%, respectivamente). Asimismo, el sector que más se redujo, a pesar que mantener niveles altos en el periodo analizado, fue el de actividades primarias que pasó de 35.74% en 1995 a 18.17% en 2015.

Esto muestra que existió un cambio de la estructura sectorial del mercado laboral en Paraguay en los últimos 20 años, de actividades primarias hacia industria y servicios públicos. Es importante recalcar, que el nivel educativo de los trabajadores se encuentra altamente relacionado con la actividad laboral que realicen. En general, los ocupados con nivel educativo bajo tienen una participación mayor en el sector primario y de comercio, aquellos con nivel educativo medio se encuentran en mayor proporción en comercio e industria básica y los de nivel educativo alto se encuentran en industria de tecnología media y más, y administración pública y defensa.

En la Tabla 1 se observa la distribución en los diferentes sectores tanto para hombres como para mujeres. En función a la dinámica descrita previamente, es de esperar que la participación por sexo de trabajadores/as en ambos sectores (administración pública y defensa e industria básica) sea relativamente alta al 2015. Sin embargo, existen diferencias específicas: las mujeres tienen una mayor participación en el sector de administración pública y defensa (16.6%) en comparación a los hombres, siendo este el sector que más creció para ellas. Mientras que en industria básica, la participación de hombres es de 14.42% y su crecimiento fue importante en el periodo establecido.³

En el caso de las actividades primarias, tanto para hombres como mujeres (las segundas en mayor proporción), la participación de trabajadores disminuyó 42.3% y 58.7%, respectivamente. Sin embargo, la participación en este sector de la población ocupada se mantiene en niveles altos, del 21.32% de los ocupados hombres y del 15.06% para las mujeres en 2015.

Asimismo, el comercio al por mayor y menor es el sector con mayor participación de ocupados hombres y mujeres. Este sector se ha mantenido con niveles altos desde 1995 hasta 2015, siendo constantemente mayor la participación de las mujeres al de los hombres (en el año 2015, representa para las mujeres un 28.94% y para hombres un 23.95%).

³ Se define: nivel educativo bajo hasta 8 años de educación; nivel medio entre 9 y 13 años de educación; nivel alto 14 años de educación o más.

Existen actividades que realizan en mayor proporción las mujeres, y otras los hombres. Adicional a lo ya mencionado, la participación de las mujeres en el 2015 se encuentra mayormente concentrada en servicios domésticos, educación y salud. Mientras que la de los hombres incluye el sector de construcción e industrias de alta tecnología. En este sentido, se observa que las mujeres tienen una mayor participación que los hombres en empleos asociados a servicios de cuidado y labores del hogar.

Tabla 1.
Paraguay: Estructura sectorial del empleo por sexo (%) – 1995-2015

	Hombres				Mujeres			
	1995	2003	2015	Δ 2015-1995	1995	2003	2015	Δ 2015-1995
Actividades primarias	36.95	35.22	21.32	-15.63	34.08	20.30	14.06	-20.02
Industria “low tech”	7.50	4.53	14.42	6.91	7.91	8.65	9.82	1.91
Industrias “high tech”	6.64	7.28	0.00	-6.64	1.22	1.57	0.00	-1.22
Construcción	10.57	7.88	11.32	0.74	0.00	0.20	0.08	0.08
Comercio al por mayor y menor	19.18	20.31	23.95	4.77	30.03	27.91	28.94	-1.09
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	6.36	7.64	6.19	-0.17	0.92	1.71	0.84	-0.08
Servicios especializados	2.77	3.64	5.75	2.98	2.22	3.18	5.16	2.93
Administración pública y defensa	3.67	4.42	11.31	7.65	1.84	4.15	16.66	14.82
Educación y salud	5.62	7.96	5.03	-0.59	12.80	18.78	11.01	-1.79
Servicio doméstico	0.74	1.11	0.72	-0.02	8.97	13.55	13.43	4.46
Total	100.00	100.00	100.00		100.00	100.00	0.00	

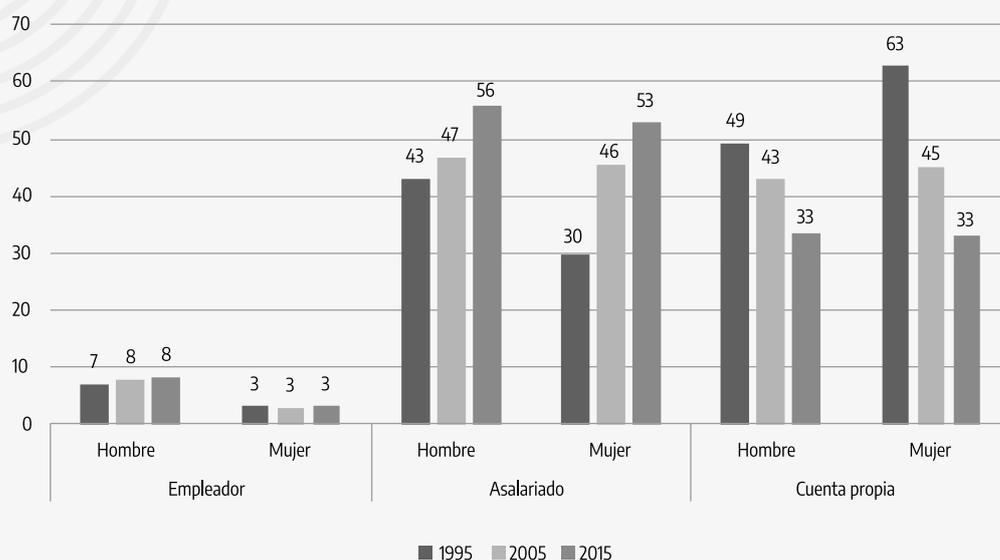
Nota: Población entre 25 y 64 años.

Fuente: Elaboración propia en base a la Encuesta Permanente de Hogares EPH de Paraguay. Base de Datos Socioeconómicos para América Latina y El Caribe SEDLAC.

Adicionalmente, en Paraguay la estructura del empleo según relación laboral no ha tenido una variación importante a lo largo de los años (Ver Anexo 2). En general, se observa que la población ocupada está conformada por asalariados y trabajadores por cuenta propia en su mayoría. En el año 2015, la proporción de asalariados fue del 54,5%, de trabajadores por cuenta propia de 33.27%, de empleadores de 6.05% y de ayudante familiar no remunerado de 6.22%.

En el Gráfico 5, se encuentra el tipo de relación laboral de los trabajadores por sexo. A lo largo de los 20 años analizados, en el caso de los hombres existe una mayor proporción de trabajadores asalariados y empleador que en el caso de las mujeres. Mientras que las mujeres tienen una mayor participación en el empleo por cuenta propia.

Gráfico 5.
Paraguay: Estructura del empleo según relación laboral y sexo (%) – 1995-2015



Nota: Población entre 25 y 64 años.

Fuente: Elaboración propia en base a la Encuesta Permanente de Hogares EPH de Paraguay. Base de Datos Socioeconómicos para América Latina y El Caribe SEDLAC.

En general, una relación laboral dependiente (asalariado) y de empleador, tiende a tener condiciones laborales más sólidas (seguridad social, vacaciones, contrato, etc.). En este sentido, se observa que en general, existe una menor proporción de mujeres en empleos con una relación laboral más estable o en posición de empleador o jefe en relación a los hombres.

Al realizar un análisis más detallado por rango de edad, se observan particularidades de cada tipo de relación laboral (Ver Anexo 3). Al año 2015, la población joven se encuentra mayormente concentrada en dos grupos: empleo asalariado y ayudantes familiares no remunerados donde el 22% y el 21% de los trabajadores, respectivamente, son jóvenes de 25 a 29 años.

En el caso del empleo asalariado, en la Tabla 2, se observa que de la población de jóvenes (25-29 años) alrededor del 70% se encuentran ubicados como asalariados y no existen grandes diferencias entre hombres y mujeres. Por otro lado, la proporción de mujeres dentro de la categoría de ayudante familiar no remunerado aumenta con la edad, mientras que en el caso de los hombres sucede lo contrario.

En contraste, tanto en el caso de empleador y de cuenta propia, se observa que la participación de trabajadores hombres y mujeres aumenta a medida que la categoría de edad aumenta. Sin embargo, en el primer caso la participación de los hombres es mayor en todos los rangos de edad. Mientras que para el trabajo de cuenta propia, la participación de las mujeres y hombres es similar en todos los rangos etarios.

Tabla 2.
Paraguay: Estructura del empleo según relación laboral, sexo y grupo etario – 2015

Rango de edad	Empleador		Asalariado		Cuenta propia		Ayudante familiar	
	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre
[25,29]	1%	2%	72%	71%	18%	20%	9%	7%
[30,39]	2%	6%	61%	65%	29%	27%	9%	2%
[40,49]	4%	10%	51%	55%	35%	33%	10%	1%
[50,59]	6%	14%	34%	38%	45%	47%	16%	1%
[60,64]	7%	9%	28%	32%	49%	57%	16%	3%

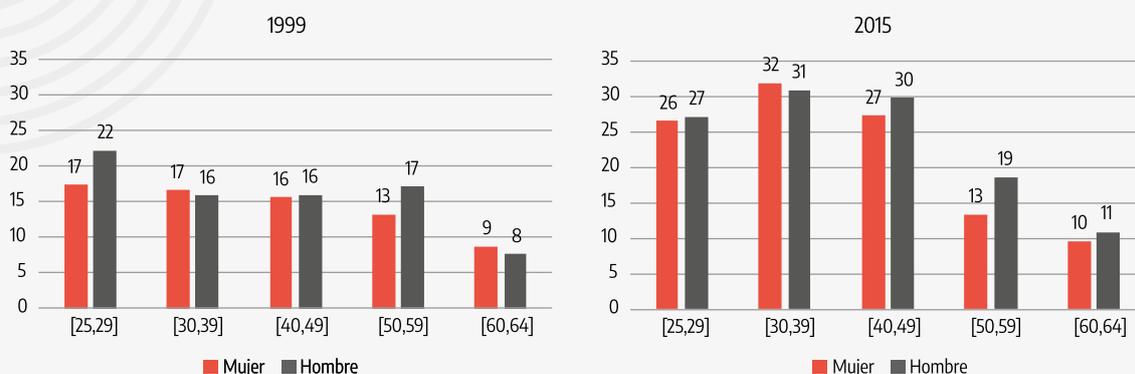
Nota: Población entre 25 y 64 años.

Fuente: Elaboración propia en base a la Encuesta Permanente de Hogares EPH de Paraguay. Base de Datos Socioeconómicos para América Latina y El Caribe SEDLAC.

El tipo de relación laboral establece ciertas condiciones predeterminadas del empleo. Por ejemplo, tanto el empleador como el trabajador asalariado tienen un ingreso más estable que el trabajador cuentapropista. Asimismo, el trabajador asalariado tiene una probabilidad mayor de tener los beneficios de seguridad social que el trabajador cuentapropista. En particular, la seguridad social es un indicador importante que establece cierto nivel de estabilidad y seguridad para el trabajador. La informalidad laboral suele estar asociada con falta de beneficios laborales y de seguridad social y, en ciertos casos, con ingresos menores.

En general, el nivel de cobertura del sistema paraguayo de pensiones es relativamente bajo, a pesar que desde 1990 al 2015 hubo un incremento de la población ocupada afiliada por la seguridad social (de 16.42% a 25.52%). En general este patrón se ha mantenido tanto para hombres como para mujeres en los diferentes grupos etarios, como se observa en el Gráfico 6. Cabe resaltar que las personas entre 25 a 49 años son los grupos que tienen un mayor nivel de cobertura en contraste con la población mayor de 50 años.

Gráfico 6.
Paraguay: Afiliación al sistema de pensiones según sexo y rango etario – 1999-2015



Nota: Población ocupada entre 25 y 64 años. Información sobre afiliación al sistema de pensiones solo disponible desde el año 1999.

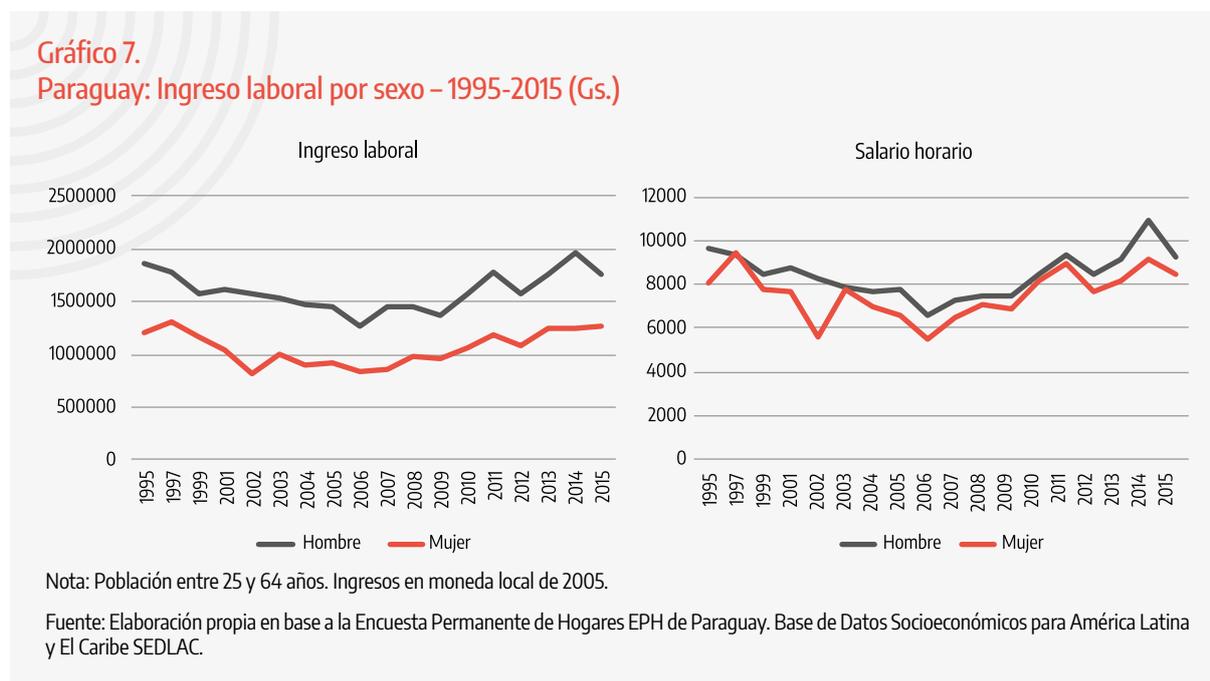
Fuente: Elaboración propia en base a la Encuesta Permanente de Hogares EPH de Paraguay. Base de Datos Socioeconómicos para América Latina y El Caribe SEDLAC

Asimismo, se observa que para las mujeres más jóvenes (de 25 a 39 años), en 1999 existe una brecha más alta de afiliación por género. Sin embargo, en el año 2015 esta diferencia disminuye considerablemente.

Finalmente, es necesario realizar un análisis de los ingresos laborales. Los ingresos laborales son un determinante directo en las decisiones asociadas a la entrada y permanencia en el mercado de laboral de las personas. Una remuneración mayor, controlando por características de la persona y del trabajo, está asociada con mayores niveles de participación laboral y empleo.

En el Gráfico 7, se observa la evolución del ingreso laboral y del salario horario desde 1995 hasta 2015. Ambas tendencias son similares: en 1995 los niveles de ambos indicadores se encontraban en alrededor de 9093.15 guaraníes por hora trabajada; sin embargo, en la segunda mitad de la década a medida que la crisis económica avanzaba los niveles de ingresos disminuían. Por otro lado, en la primera década de los 2000 el nivel salarial y de ingresos laborales se mantuvo relativamente constante. Finalmente, a partir del año 2009 se observa un aumento en los niveles salariales de los trabajadores.

Es importante recalcar que a lo largo del periodo analizado, se observa que el nivel salarial y de ingresos laborales de los hombres, se encuentra por encima que el de las mujeres ocupadas. Sin embargo, esta diferencia salarial podría deberse a diferentes particularidades de los individuos (nivel de instrucción, horas trabajadas, experiencia laboral, etc.) o del empleo (sector de actividad, horario, relación laboral, etc.)



Estas diferencias pueden ser explicadas, por ejemplo, por diferencias salariales entre sectores de actividad de los empleos de hombres y mujeres. Existen ciertos sectores de actividad que tienen menor nivel salarial que otros (Ver Anexo 4), y así mismo, existen sectores de actividad que tienen mayor participación femenina que otros.

Por ejemplo, en el año 2015 el servicio doméstico muestra niveles salariales muy por debajo del resto de actividades con 4870.34 guaraníes por hora trabajada, seguido por actividades primarias con 6847.5 guaraníes. Mientras que los sectores con niveles

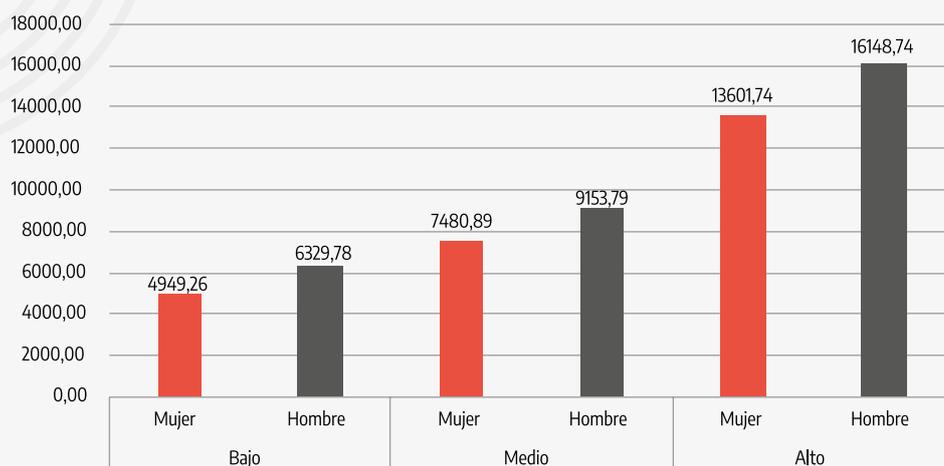
salariales mayores son transporte almacenamiento y comunicaciones; servicios especializados y administración pública y defensa (10976.82, 13497.74 y 14249.01 guaraníes respectivamente). En este sentido, se observa que hay algunas actividades en las que existe una mayor participación de mujeres que hombres, como son los servicios domésticos que intrínsecamente tienen un nivel salarial menor. Mientras que en el caso de transporte, almacenamiento y comunicaciones la participación de las mujeres es casi nula. Sin embargo, estas diferencias por sector de actividad no son la única característica que se encuentra detrás de la brecha salarial entre hombres y mujeres.

Una de las características principales, altamente correlacionada con el nivel salarial de las personas, es el nivel educativo del trabajador.

En este sentido, en el Gráfico 8, se presenta el salario horario promedio por nivel de educativo tanto para hombres como para mujeres para el año 2015. Se observa que el salario horario de las personas se incrementa a medida que el nivel educativo es mayor. Sin embargo, se mantienen las diferencias salariales entre hombres y mujeres que tienen el mismo nivel educativo: el grupo de hombres tiene siempre un salario horario promedio mayor al de las mujeres. Esta diferencia, es aún mayor para los niveles educativos medios y altos.

Siendo así, una posible hipótesis para esta diferencia salarial es la discriminación salarial. Existe evidencia (Correll et al (2007) y Neumark et al (1996) en Busso y Romero, 2015) que al momento de contratación de un hombre y una mujer con iguales calificaciones, los empleadores asumen que la mujer tiene mayor probabilidad de ausencia dada una posible condición de maternidad y también menor compromiso laboral⁴. Un análisis más detallado de brechas salariales entre hombres y mujeres se realiza en el Capítulo 4 del presente estudio.

Gráfico 8.
Paraguay: Salario horario por sexo y nivel educativo – 2015 (Gs.)



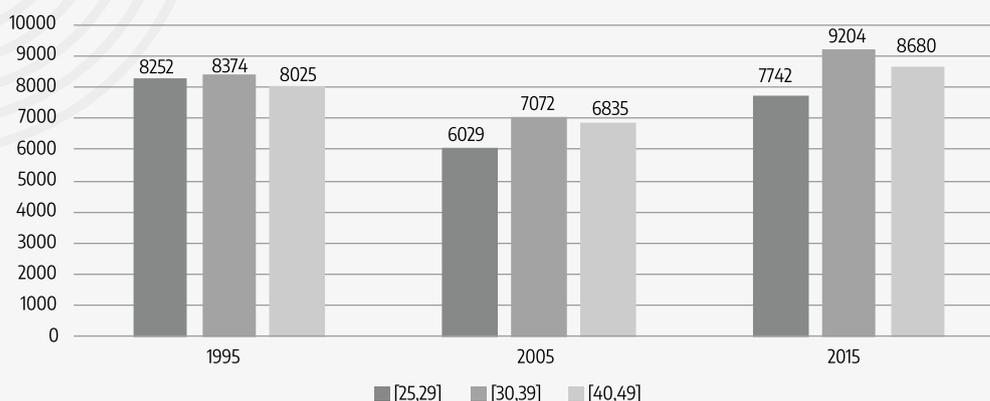
Nota: Población entre 25 y 64 años. Ingresos en moneda local de 2005. Se define nivel educativo bajo hasta 8 años de educación; nivel medio entre 9 y 13 años de educación; nivel alto 14 años de educación o más.

Fuente: Elaboración propia en base a la Encuesta Permanente de Hogares EPH de Paraguay. Base de Datos Socioeconómicos para América Latina y El Caribe SEDLAC.

⁴ En general, estos supuestos generados por sesgos suelen no estar justificados, en la mayoría de los estudios se encuentra que no hay diferencias significativas entre mujeres madres y no madres respecto a compromisos laborales (Correll et al., 2007).

Adicionalmente, un hecho estilizado en la literatura es que los ingresos laborales y la edad tienen una relación positiva, que aumenta a una tasa decreciente. En este sentido, como se observa en el Gráfico 9, este comportamiento se reproduce en los años 2005 y 2015: el grupo de mujeres jóvenes de 25 a 29 años, tiene a lo largo del periodo un salario menor al grupo etario de 30 a 39 años. En principio, la población más joven tiene menor experiencia laboral, lo cual puede explicar, en parte dicha diferencia salarial.

Gráfico 9.
Paraguay: Salario horario de mujeres según rango edad – 1995-2015



Nota: Población entre 25 y 64 años. Ingresos en moneda local de 2005.

Fuente: Elaboración propia en base a la Encuesta Permanente de Hogares EPH de Paraguay. Base de Datos Socioeconómicos para América Latina y El Caribe SEDLAC.

Este capítulo ha brindado un pantallazo de la evolución de los indicadores del mercado laboral y característica de dicha población. En particular se evidencia que en estos indicadores básicos del mercado de trabajo paraguayo, las condiciones de las mujeres son más alarmantes que las de los hombres, tanto al ingresar en el mercado laboral como al mantenerse en el mismo.

Se observa, que al ingresar en el mercado laboral, el grupo de mujeres jóvenes tiene una mayor tasa de desempleo que el resto de grupos poblacionales. Es necesario realizar un análisis más profundo de los factores que pueden afectar las decisiones de las mujeres al momento de entrar al mercado laboral, en particular las relacionadas a actividades de cuidado, fecundidad y vida en pareja. En este sentido, en los capítulos 2 y 3 se observan con mayor detalle dichos factores.

En el caso de la oferta laboral femenina en Paraguay se encontró que las mujeres tienden a ocuparse en el sector de servicios y de trabajo más asociado al de cuidados. Asimismo, la relación laboral que tienen en su ocupación es principalmente como cuenta propistas y asalariadas. Por otro lado, el grupo de mujeres tiene mayor probabilidad de estar en un empleo informal, sin beneficios de la seguridad social. Dicha característica es aún más severa mientras más joven es la persona.

Finalmente, respecto a los ingresos laborales y salarios horarios se puede concluir que existe una brecha salarial importante entre hombres y mujeres que se va acrecentando a medida que aumenta el nivel educativo. Esto es consistente con la hipótesis de discriminación laboral. Esta situación, dentro del grupo etario más joven (donde los salarios son ya menores), generan condiciones poco favorables una vez en el mercado de trabajo, lo cual se analizará con mayor detalle en el Capítulo 4.

2. EVOLUCIÓN DE PATRONES DE FERTILIDAD, CRECIMIENTO ECONÓMICO Y POLÍTICAS LABORALES Y SOCIALES DESDE 1990

Al analizar la composición del mercado laboral de los países, es importante conocer el contexto económico y de políticas públicas. El ciclo económico, la inflación, las reformas de políticas, entre otros, son factores que afectan el comportamiento de la población de un determinado país en diferentes niveles (educación, salud, fecundidad, ingresos, gastos, etc.).

El comportamiento de la participación en el mercado laboral de las mujeres puede ser explicado por factores que dependen de las decisiones/preferencias de los individuos (capital humano, fecundidad, matrimonio, etc.) y factores que se encuentran fuera de control de los mismos (coyuntura económica y política de cada lugar, factores culturales, niveles de salarios, brechas salariales por género, tecnología del hogar, etc.) (Busso y Fonseca, 2015; Chioda, 2011).

En este capítulo se analizará el contexto económico, las políticas laborales y sociales y los patrones de fecundidad de Paraguay. Todos estos entendidos como factores que determinan el comportamiento de la oferta laboral del país.

Contexto de Paraguay desde 1990

La participación laboral también puede estar influenciada por el contexto social, político y económico en el cual se toma las decisiones. En este sentido, el medio donde la persona se desarrolla no es un factor controlable por la misma.

En 1989, en Paraguay se derrocó al régimen dictatorial vigente hasta entonces. A pesar que el Partido Colorado se mantuvo en el poder hasta el año 2008, este cambio político significó una mayor apertura y dinamizó la rotación de personas dentro de la política.

Adicionalmente, en este momento sucedieron dos hechos que cambiaron la estructura política y económica del país, que en principio deberían ser considerados que pudieron haber modificado la participación laboral de las personas a través de cambios en la estructura laboral Paraguaya. El primero fue la integración en 1991 al Mercado Común del Sur (Mercosur)⁵. La segunda fue la creación de la nueva Constitución Nacional (CN) en 1992, donde se dedicó un capítulo a los derechos laborales y en 1993 se aprobó el nuevo Código Laboral (Flores, 2012).

⁵ Al ingresar en el Mercosur, la cláusula democrática del Tratado del Mercosur constituía una garantía de no retorno a los regímenes dictatoriales. Sin embargo, la estructura productiva económica no varió de manera importante después de la incorporación de Paraguay en Mercosur (Flores, 2012).

Contexto económico

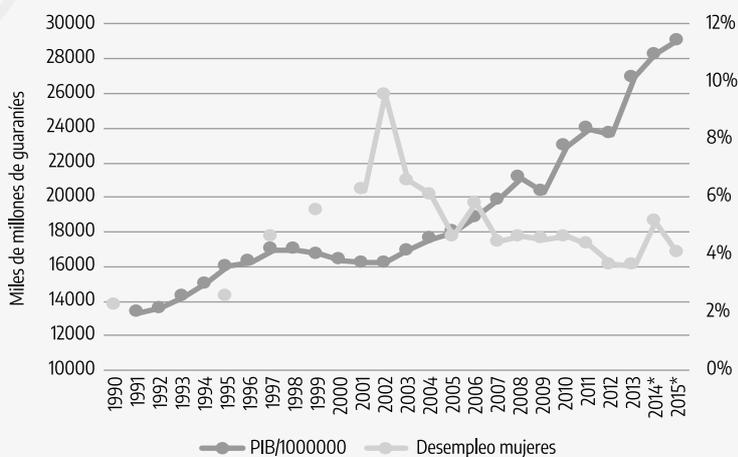
Entre 1997 al 2002, al igual que en la mayoría de países de la región, se desarrolló la crisis financiera que vino de la mano con la inestabilidad política. Esto afectó el desempeño de la economía de Paraguay y del sector productivo. En esta etapa es cuando hubo una mayor proporción de personas desempleadas. A partir del año 2003 la economía paraguaya comenzó a recuperarse y se produjo un marcado crecimiento económico (Flores, 2012).

Ante una crisis macroeconómica se expande la oferta laboral agregada y se contrae la demanda laboral agregada. Por lo tanto, se reducen los niveles salariales. Sin embargo, el efecto neto en empleo es ambiguo (depende del tamaño de los cambios y las elasticidades de las curvas).

Las crisis económicas afectan tanto a hombres como a mujeres. Aun así, se ha encontrado que las mujeres son más resistentes a mantener un empleo que hombres en recesión. Esto puede ser por algunas razones. Primero, las ramas de actividad de ocupación con mayor nivel de hombres son más cíclicas (construcción). Asimismo, las mujeres tienden a trabajar en el sector de servicios que es más resistente a recesiones. En segundo lugar, se puede pensar que en las recesiones del ciclo, las mujeres en pareja salen más al mercado laboral para compensar la reducción de ingresos generada por la crisis, y que en época de bonanza económica regresan, salen del mercado laboral. Dicha teoría es conocida como el efecto del “trabajador adicional”.

En el Gráfico 10, se observa que efectivamente el PIB tiene una caída en dicho periodo de recesión económica, donde los niveles de desempleo aumentan considerablemente. Sin embargo, al observar la tendencia desde 1991 hasta el año 2015, es evidente que ha existido un crecimiento de la economía paraguaya, donde la tendencia creciente se encuentra particularmente marcada a partir del año 2002 después de la crisis económica del país.

Gráfico 10.
Paraguay: Evolución del Producto Interno Bruto a precios constantes y tasa de desempleo femenino-1990-2015



Nota: PIB en moneda local Guaraníes a precios constantes 1994, los años 2014 y 2015 tienen datos preliminares. Desempleo de mujeres entre 25 y 64 años

Fuente: Elaboración propia en base a Estudios Económicos - Departamento de Análisis e Investigación Macroeconómica y Encuesta Permanente de Hogares EPH de Paraguay. Base de Datos Socioeconómicos para América Latina y El Caribe SEDLAC.

El crecimiento económico se encuentra altamente correlacionado con la dinámica del mercado laboral. Las decisiones de las personas dentro del ámbito laboral tienen una relación estrecha con el ciclo económico del país, y estas decisiones son diferentes para hombres y mujeres. (Gasparini y Marchionni, 2015; Gasparini y Gluzmann, 2015; Bhalotra y Umana-Aponte, 2010)

La evolución del Producto Interno Bruto (PIB) en Paraguay en los últimos 10 años ha mantenido un nivel de crecimiento constante y sostenido, en contraste con el de la región⁶, a pesar que en los últimos dos años se observa una desaceleración del mismo. Dicho crecimiento es un factor importante que tiene relación con la reducción de la pobreza y el aumento de los ingresos de la población en esos años.

Políticas laborales y sociales

La política pública puede influenciar las decisiones en el mercado de trabajo a través de diferentes programas, leyes, etc. Entre estos están la regulación de los mercados laborales e impuestos, cuidado de los niños, programas de transferencias condicionadas.

En el caso de la política de regulación de mercados laborales e impuestos. En estas regulaciones se encuentran incluidas el salario mínimo, los permisos de paternidad o maternidad.

En este sentido, han existido otras reformas importantes en el país. En relación a la política tributaria existió la reforma al IVA, introducción del impuesto a la renta personal y el impuesto a la renta agrícola. Sin embargo, los niveles de tributación aún siguen siendo reducidos. Por otro lado, con el objetivo de generar mayor transparencia en la entrega de información, se aprobó la Ley de Acceso a la Información Pública.

En el ámbito social las reformas han ido en dirección del acceso gratuito a la atención primaria de salud y a la educación básica. Asimismo hubo una expansión de los programas de transferencias condicionadas direccionadas hacia la población más vulnerable del país.

En Paraguay, en las últimas dos décadas las políticas del mercado laboral se enfocan en políticas activas⁷. Estas políticas buscan acelerar el proceso de enlace entre la oferta y demanda de trabajo a través de programas del sector público de empleo, capacitación e incentivos para nuevas contrataciones y empleo directo.

La capacitación y la formación técnica, se encuentra dentro de la competencia del Ministerio de Trabajo⁸. En este sentido, funciona como institución que ofrece directamente servicios de capacitación (en materia agrícola, industrial y de servicios) o como coordinador de la oferta de capacitación laboral nacional (principalmente privadas). Asimismo, existen otras capacitaciones laborales que son ofertadas por otros ministerios que tienen competencia en la política de empleo (MEC, MAG, MIC). Sin embargo, es necesario recalcar que estos programas tienen ciertas debilidades: falta articular la oferta de capacitación con las necesidades reales del mercado; y adicionalmente un mejoramiento de la calidad de los programas de capacitación (González Ríos, 2011).

6 Según el Banco Mundial, en los últimos 6 años en América Latina y el Caribe (ALC) ha existido una desaceleración del crecimiento económico que incluyen dos años de recesión.

7 Las políticas de mercado de trabajo pueden ser activas o pasivas. Las políticas pasivas comprenden el seguro de desempleo, que en el caso de Paraguay no existe.

8 Específicamente, el Servicio Nacional de Promoción Profesional (SNPP) y el Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral (SINAFOCAL).

En el año 2008, se publica el Plan Nacional de Empleo que establece ejes estratégicos, acciones, programas y proyectos para incentivar el empleo en el Paraguay. En el mismo se establecieron metas a corto, mediano y largo plazo.

En el caso de los jóvenes, hay varios programas de capacitación laboral que son producto de alianzas público privadas, como por ejemplo *Nuevas Oportunidades de Empleo para Jóvenes (NEO)*. Asimismo, en el año 2015 se implementó el programa de capacitación juvenil *SAPÉ'A* que está dirigido a personas de 15 a 24 años que tiene un promedio de 8.000 beneficiarios al año (OCDE/CEPAL/CAF, 2016).

Adicionalmente se encuentra vigente, desde el año 2003, el Programa de Escuelas Auto-suficientes en el marco de programas de emprendimiento juvenil a nivel rural. Este programa ha tenido efectos positivos en empleo, formalización y creación de empresas. Adicionalmente en el año 2013 se puso en práctica el programa *Paraguay Em-prende* a través de la Secretaría Nacional de la Juventud de Paraguay junto con otras instituciones, generando herramientas para ayudar al inicio de negocios propios.

En el año 2013 se aprobó la ley que incentiva y facilita la inserción de los jóvenes en el mercado de trabajo y a partir del año 2015 se la puso en práctica. Esta ley establece incentivos legales para que los empleadores contraten jóvenes entre 18 a 29 años (OCDE/CEPAL/CAF, 2016).

Otro tipo de políticas que pueden modificar la política laboral femenina (PLF), son los subsidios para el cuidado de los niños. En muchos países de América Latina, ha aumentado la oferta laboral de las mujeres, al incrementar los subsidios de cuidado de los niños. La evidencia muestra que este tipo de política tiene un efecto positivo pero heterogéneo sobre la oferta laboral de las mujeres (Busso y Fonseca, 2015).

En el caso de los Programas de Transferencia Condicionadas (PTC), en general, tienen el objetivo de incentivar el desarrollo de capital humano a través de educación (matrícula y asistencia) y controles médicos a menores. Estos programas están direccionados a los hogares más pobres. La persona que recibe la transferencia tiende a ser la madre o adulto responsable del niño.

En Paraguay el PTC Tekoporã está vigente desde el año 2005 y está dirigido a la población en situación de pobreza y extrema pobreza, de calle o de exclusión social, personas con discapacidad y a las familias indígenas. Su objetivo es “mejorar la calidad de vida de la población participante, a través del ejercicio efectivo de los derechos a alimentación, salud y educación, incrementando el aumento del uso de servicios básicos y el fortalecimiento de las redes sociales, con el fin de cortar la transmisión intergeneracional de la pobreza”.

En general los efectos sobre la participación laboral de este tipo de políticas es ambiguo ya que los canales por los cuales puede afectar a la PLF son varios. Por un lado, estos programas pueden disminuir la oferta laboral de las mujeres debido a que la recepción de ingresos genera desincentivos de trabajo a través de un efecto ingreso puro (si el ocio es un bien normal). Por otro lado, para cumplir con las condicionalidades se consume tiempo por lo que se puede reducir la oferta laboral. Finalmente puede existir un efecto precio: los beneficiarios pueden suponer (correcta o incorrectamente) que para mantenerse en el grupo de elegibles para el programa deben mantenerse en situación de pobreza.

Asimismo, estos programas pueden influir para el aumento de la oferta laboral. Si las condicionalidades requieren que los niños asistan a la escuela, el tiempo de cuidado

de los mismos puede ser utilizado en el mercado laboral. Si los hijos asisten a la escuela, no pueden trabajar (en el caso que lo hagan) lo cual reduce el ingreso del hogar, por lo que hay incentivos a que otro miembro familiar entre al mercado de trabajo. (Reducción del trabajo infantil). De igual manera, podría suceder que el incremento del ingreso no laboral permita afrontar costos de transporte o de cuidado de hijos, por lo que puede incrementar la oferta. Para tener claro cuáles serían los efectos de este tipo de programas, hay que probarlos empíricamente (Gasparini y Marchionni, 2015; Busso y Fonseca, 2015).

En el caso de Paraguay en el año 2016 se realizó una evaluación de impacto del programa Tekoporã dentro del convenio de cooperación técnica no reembolsable en el contexto del programa de apoyo a la gestión del Ministerio de Hacienda. En este estudio se encontró que dentro del mercado laboral existe un efecto positivo sobre el empleo formal.

Patrones de fecundidad y matrimonio

En el caso de las decisiones de formación de la familia, estas suceden antes y durante la participación laboral, y se encuentran influenciadas tanto por elecciones laborales y educativas de la persona. En este grupo de elecciones se encuentran las decisiones de matrimonio o divorcio y las decisiones de fecundidad de la persona.

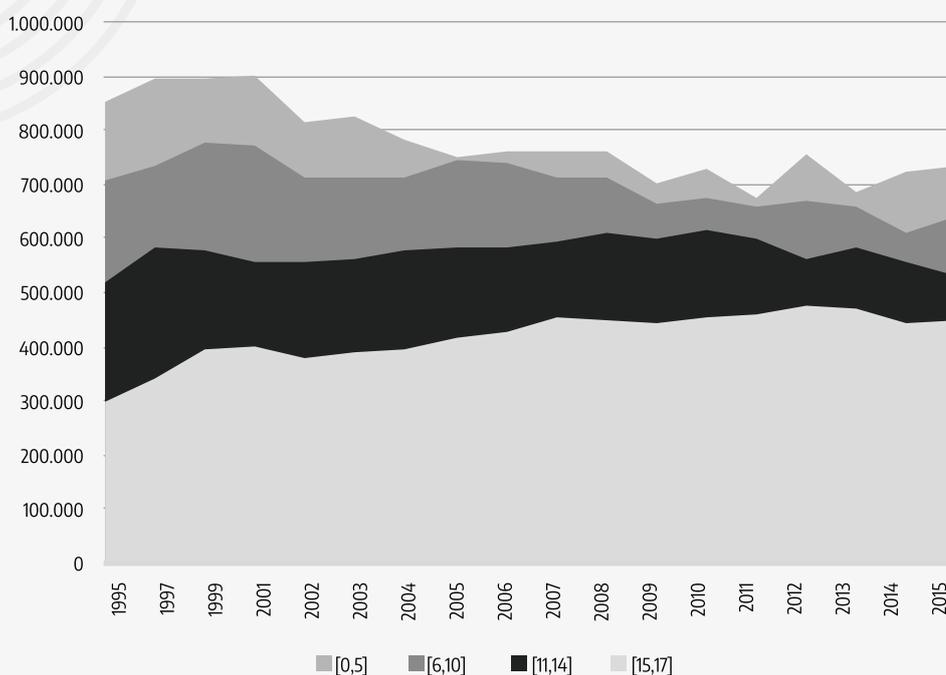
Durante la última mitad de siglo XX, a nivel mundial, han ocurrido importantes cambios en los roles dentro del hogar y de la participación laboral de hombres y mujeres. Todos estos cambios tienen un componente fuerte en la educación. Entre estos cambios se encuentra la reducción de la fertilidad o los cambios en la composición de los hogares (uniparentales o pluriparentales) (Blau y Winkler, 2017). En la literatura, un factor importante dentro de la inserción laboral femenina son los niveles de fecundidad. En principio, una caída de los niveles de fecundidad favorece el aumento de la tasa de actividad laboral femenina (Gasparini y Marchionni, 2015, Beccaria et al, 2015).

Las decisiones de fecundidad (tener o no hijos, cuándo y cuántos) tiene una influencia, directa e indirecta, sobre la participación laboral de las mujeres. La maternidad y paternidad son un factor determinante en la participación laboral de las personas. El hecho de tener uno o más hijos implica cambios en el comportamiento de los hogares, tanto en decisiones de trabajo productivo como reproductivo.

La etapa de gestación influye directamente sobre la oferta laboral femenina, en particular en los primeros meses a partir del parto. Adicionalmente, el hecho de tener hijos puede aumentar el costo de oportunidad del trabajo no remunerado. Y en el contexto de salarios relativos con la pareja, reduce la oferta laboral del cónyuge con menor salario potencial, usualmente la mujer. En este sentido, las decisiones sobre formación de la familia suceden antes y durante la participación laboral, y por lo tanto tienen un componente endógeno.

Los patrones de fecundidad en el último medio siglo a nivel mundial han variado altamente, en parte por el incremento de la escolaridad de la población, en especial de las mujeres, y el aumento de la participación laboral femenina. En este sentido, como se observa en el Gráfico 11, Paraguay ha tenido una reducción de la población menor de edad desde 1995 a 2015.

Gráfico 11.
Paraguay: Evolución de la población menor de 18 años por rangos de edad – 1995-2015



Nota: Población entre 0 y 18 años.

Fuente: Elaboración propia en base a la Encuesta Permanente de Hogares EPH de Paraguay. Base de Datos Socioeconómicos para América Latina y El Caribe SEDLAC.

En particular, esta reducción se explica por los grupos de edad más temprana. En el caso de la población de niños/as de 0 a 5 años, se observa que el número de los mismos tiene una tendencia a la baja. Dicha tendencia es similar, pero con menor fuerza, para los niños/as de 6 a 10 años.⁹

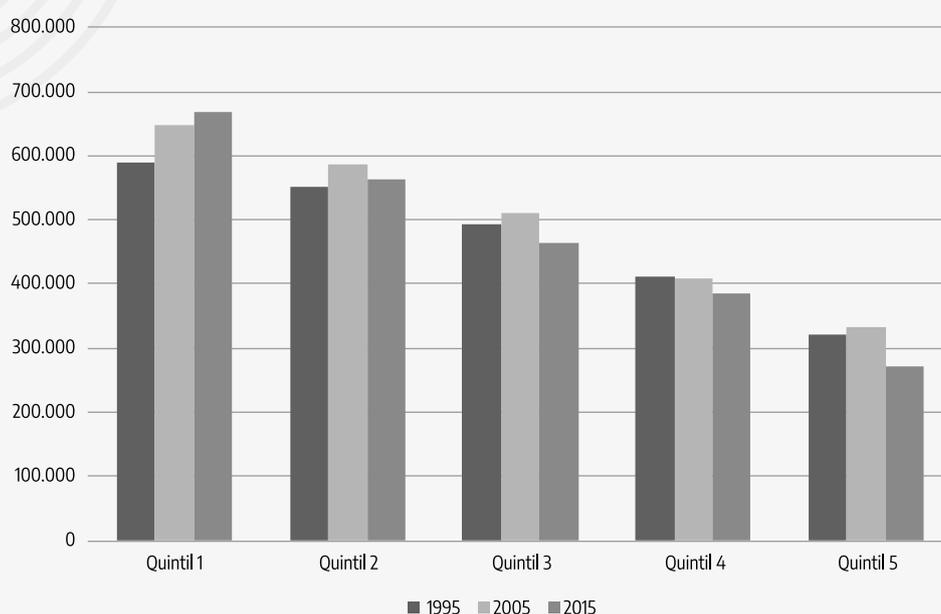
Sin embargo, es importante señalar que los patrones de crecimiento de la población menor de 18 años son diferentes en el tiempo según el nivel de ingresos de los hogares. En general, los hogares que tienen, en promedio, un mayor número de menores son aquellos que se encuentran en los quintiles más bajos de ingresos. Mientras menor sean los niveles de ingresos, se suelen encontrar hogares con un mayor número de miembros del hogar. En este sentido, en el siguiente gráfico se observa que la proporción de menores de edad en los tres años analizados (1995, 2005 y 2015) es consistentemente menor mientras mayor es el nivel de ingresos per cápita de los hogares.

9 No se utiliza la información de las Estadísticas Vitales de Paraguay por dos razones. La primera es que la información de registro de nacimientos se encuentra disponible desde el año 2003. La segunda es que no se tiene información completa del nacimientos por año (sólo de nacimientos registrados que pueden ser tardíos) antes del año 2007.

Respecto a los patrones de crecimiento de la población menor de 18 años, se observa que en el quintil 1 y 2 se presentó una tendencia de aumento de esta población desde 1995 a 2015, que es aún más pronunciada para el 20% más pobre de la población. Sin embargo, entre 2005 y 2015 hay una desaceleración de esta misma población.

En contraste, para los quintiles más altos de ingreso (4 y 5) se reduce el número de personas en este grupo poblacional en el periodo analizado. Siendo así, la reducción de la población menor de 18 años desde 1995 hasta 2015, puede ser explicada por el comportamiento de los quintiles 4 y 5.

Gráfico 12.
Paraguay: Población menor de 18 años por quintil de ingresos – 1995, 2005 y 2015



Nota: Población entre 0 y 18 años.

Fuente: Elaboración propia en base a la Encuesta Permanente de Hogares EPH de Paraguay. Base de Datos Socioeconómicos para América Latina y El Caribe SEDLAC.

La maternidad y paternidad son un factor determinante en la participación laboral de las personas. El hecho de tener uno o más hijos implica cambios en el comportamiento de los hogares, tanto en decisiones de trabajo productivo como reproductivo.

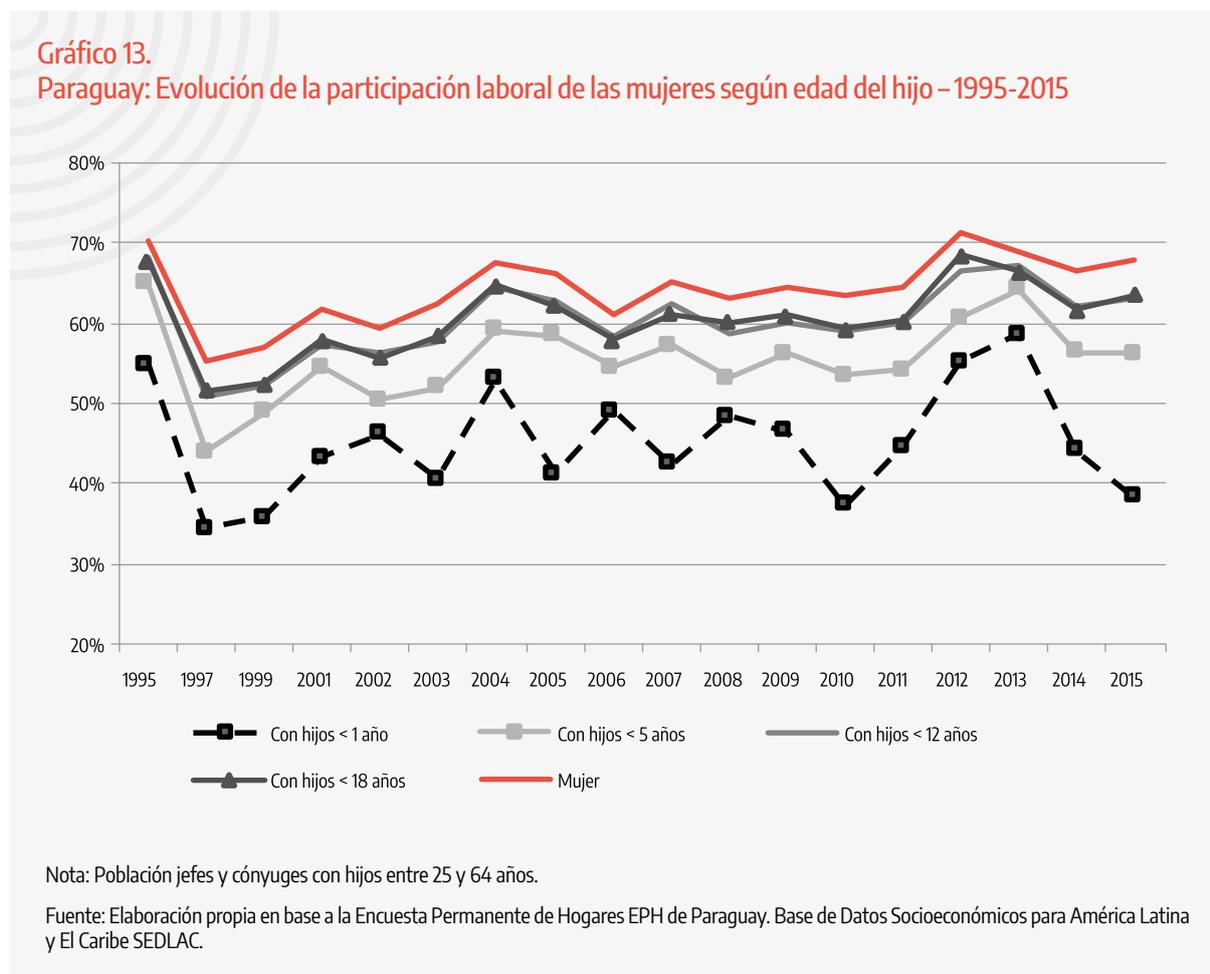
Para realizar este análisis para el caso de Paraguay, se utilizaron datos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH). En este sentido, debido a las particularidades de las preguntas de la encuesta, no se puede identificar, para todas las personas de la muestra, si tienen hijos o no. Sin embargo, si se puede captar la maternidad o paternidad de los jefes de hogar y los cónyuges que viven con sus hijos.¹⁰

En el Gráfico 13, se observa la evolución de la participación laboral femenina paraguaya en el total de las mujeres y en mujeres que son madres de niños/as menores de 18

¹⁰ La EPH no tiene una pregunta específica de fecundidad de las mujeres. Sin embargo, se puede captar si los jefes de hogar y los cónyuges tienen o no hijos a través de la pregunta que determina la relación familiar respecto al jefe de hogar.

años con diferentes rangos de edad. Durante el periodo analizado, consistentemente las madres de menores de edad tienen una participación menor en el mercado laboral en comparación al promedio nacional de mujeres. La participación disminuye mientras más baja es la edad de los menores. En el caso de las mujeres con hijos/as menores de 1 año, para el año 2015, la participación es del 38%, mientras que aquellas que tienen hijos/as menores de 5 años tienen una participación del 56%.

Gráfico 13.
Paraguay: Evolución de la participación laboral de las mujeres según edad del hijo – 1995-2015



En este sentido, se corrobora que un factor importante dentro de las decisiones del mercado laboral es la maternidad. Esta condición es un determinante de las decisiones intra-hogar, respecto a la distribución tanto del trabajo remunerado como no remunerado. Una parte importante de la literatura establece que la elección de las mujeres respecto a la inserción en el mercado laboral se encuentra relacionada al tiempo que dedican al trabajo no remunerado. En el caso de esta población, decisiones respecto a la educación, trabajo y fertilidad se sobrepone a lo largo de los años en los que pertenece a la población económicamente activa (Gasparini y Marchionni, 2015). Diversos trabajos describen la relación entre la participación laboral femenina y las tareas no remuneradas del hogar, fundamentalmente el cuidado de los niños y adultos mayores en el hogar.

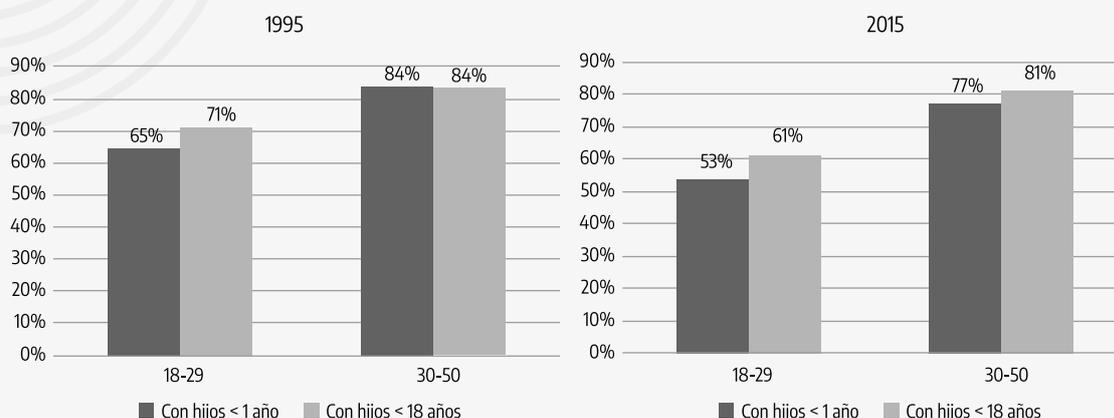
Por lo tanto, el cuidado de menores es una variable de gran importancia en la decisión de participación laboral de las mujeres, ya que estas dos actividades, por lo general, representan usos competitivos del tiempo (Connelly y Kimmel, 2003b).

Siendo así, se observa que hay condiciones que generan que las personas tengan mayor probabilidad de participación en el mercado laboral. El hecho de ser mujer ya disminuye esta probabilidad frente a ser hombre. Asimismo, el hecho de ser madre se encuentra relacionado con una aún menor probabilidad de participación.

Finalmente, se realiza un análisis respecto a grupo de edad en la que se encuentran estas mujeres. En este sentido, en el Gráfico 14, se observa la participación laboral de las mujeres jefes de hogar o cónyuges que son madres, diferenciando por dos grupos de edad: de 18 a 29 años (mujeres jóvenes) y de 30-50 años (mujeres mayores).

En este caso, tanto en 1995 como en el año 2015, sin una variación importante en el tiempo, la participación en el mercado laboral es menor para las madres jóvenes. Este fenómeno es el mismo, aún al observar madres de niños/as de diferentes edades.

Gráfico 14.
Paraguay: Tasa de ocupación de las mujeres con hijos según grupo etario y edad del hijo – 1995-2015



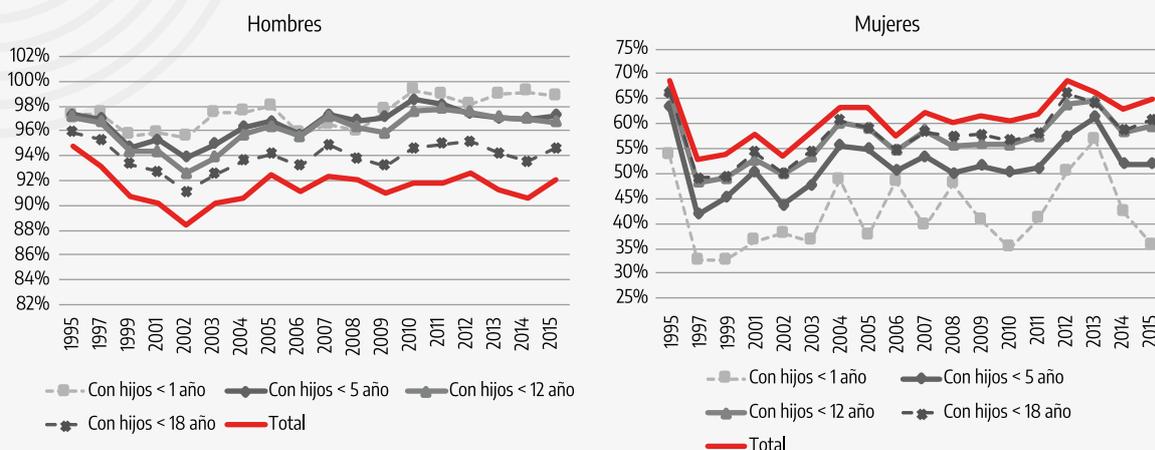
Nota: Población jefes y cónyuges entre 18 y 50 años.

Fuente: Elaboración propia en base a la Encuesta Permanente de Hogares EPH de Paraguay. Base de Datos Socioeconómicos para América Latina y El Caribe SEDLAC.

Respecto a la población ocupada, en el Gráfico 15, al analizar por sexo de las personas con hijos se observan dos comportamientos diferentes.

En primer lugar, el porcentaje de hombres empleados es mayor para aquellos que tienen hijos menores de 18 años, y mientras menor es la edad del hijo, esta proporción aumenta. En contraste, el comportamiento de las madres tiene una tendencia contraria; aquellas que tienen hijos menores de 18 años tienen un porcentaje menor de empleadas que el total de la población de mujeres. Y este porcentaje se reduce mientras menor sea la edad del hijo.

Gráfico 15.
Paraguay: Población ocupada de padres y madres según sexo y edad del hijo – 1995-2015



Nota: Jefes y cónyuges entre 25 y 64 años.

Fuente: Elaboración propia en base a la Encuesta Permanente de Hogares EPH de Paraguay. Base de Datos Socioeconómicos para América Latina y El Caribe SEDLAC.

Por lo tanto, se observa que la presencia de un hijo en el hogar tiende a marcar aún más los roles de género, en el sentido de división de trabajo remunerado y no remunerado. En este escenario las mujeres tienden a la no participación en el mercado laboral, mientras que los hombres tienden a la ocupación.

Siendo así, se observa que el hecho de tener hijos cambia las decisiones de ingreso al mercado laboral de los padres. En primer lugar aumenta la ponderación al tiempo de ocio, costo de interrupción de trabajo. Además, cambian las interacciones en las decisiones de oferta laboral de las parejas cuando tienen hijos que no han entrado en el sistema formal educativo (Lundberg, 1988).

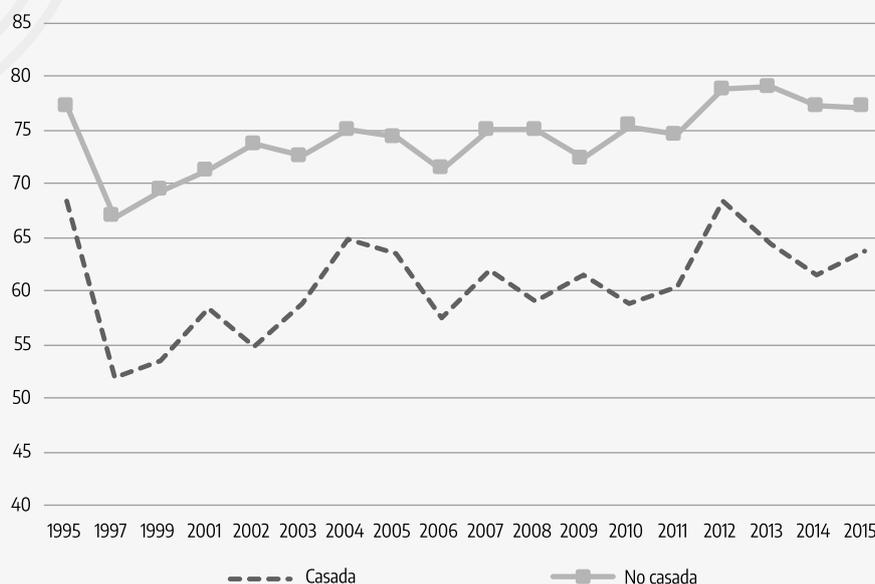
Adicionalmente, es importante recalcar que el momento de embarazo también afecta la oferta laboral. Es decir, tener hijos a una edad más avanzada hace más sencillo para las mujeres el retorno al mercado laboral.

Por otro lado, otra característica que se encuentra correlacionada con la fecundidad, con las decisiones de participación en el mercado laboral y las condiciones de empleo, es el estado civil de las personas.

En el caso del matrimonio, las personas pueden elegir entrar o de salir del matrimonio y cuándo. Esta decisión cambia la manera en la que una persona toma sus decisiones. En general, aquellas personas que se encuentran en pareja tienden a tomar decisiones de manera conjunta con su cónyuge. El matrimonio, puede reducir la oferta laboral de una persona en pareja, si los salarios relativos entre cónyuges difieren en alta proporción.

En general, las mujeres casadas y con hijos tienden a participar en el mercado laboral en menor proporción que las mujeres solteras. En el Gráfico 16, se observa que en Paraguay la participación laboral de las mujeres en pareja es siempre menor en el periodo analizado que la de las mujeres que no se encuentran casadas. En el caso de las mujeres en pareja, la PEA llega hasta niveles de 63% en el año 2015, mientras que para las mujeres que no están en pareja su participación es de 77% en el año en cuestión.

Gráfico 16.
Paraguay: Participación laboral mujeres casadas y no casadas – Paraguay 1990 y 2015



Nota: Población de mujeres entre 25 y 64 años. Se considera “casada” a la persona que declara estar casada o en unión libre.

Fuente: Elaboración propia en base a la Encuesta Permanente de Hogares EPH de Paraguay. Base de Datos Socioeconómicos para América Latina y El Caribe SEDLAC.

Esta decisión puede ser tomada en función a diferentes canales. El primero es que al estar en pareja existe una fuente adicional/alternativa de ingreso. El segundo es que existe un mayor costo de oportunidad de trabajar fuera del hogar. Todas estas decisiones dependen de nivel educativo y salarial relativo de la pareja. Si los salarios no son tan diferentes hay menor probabilidad de cambios en la oferta laboral (Busso y Fonseca, 2015).

En contraste, el divorcio puede incentivar al aumento de la PLF. Hay estudios que utilizan la legalización del divorcio como un shock exógeno (experimento natural) para establecer causalidad entre la probabilidad de divorcio de las mujeres y la PLF (ej. Bargain et al, 2012).

3. ANÁLISIS DE DETERMINANTES DE LA PARTICIPACIÓN LABORAL FEMENINA

Como ya se ha establecido previamente, las decisiones en el mercado laboral de las mujeres pueden ser explicadas por factores que dependen de las decisiones/preferencias de los individuos (capital humano, fecundidad, matrimonio, etc.), factores que se encuentran fuera de control de los mismos (coyuntura económica y política de cada lugar, factores culturales, niveles de salarios, brechas salariales por género, tecnología del hogar, etc.) y los arreglos o mecanismos en base a los que toman las decisiones (Busso y Fonseca, 2015; Chioda, 2011).

Siendo así, en este capítulo se busca analizar en mayor detalle los factores determinantes de la participación laboral femenina, sin incluir la fecundidad, el matrimonio y la coyuntura económica y política, factores ya revisados.

Elecciones individuales

Las elecciones que tanto hombres como mujeres hacen en el mercado laboral están interrelacionadas con decisiones relativas a su educación y a su vida familiar o del hogar. En ambos casos, las decisiones pueden ser establecidas durante o en un periodo previo al ingreso al mercado laboral. Es decir, las elecciones son influenciadas por el pasado, el presente y las expectativas a futuro. (Busso y Fonseca, 2015)

Educación

Es un hecho estilizado que a mayor retorno relativo del trabajo existe una mayor probabilidad de participación en el mercado laboral. Adicionalmente, los retornos a la educación son crecientes y cóncavos, es decir a mayor nivel educativo, los salarios tienden a aumentar. En este sentido, es muy probable que las decisiones de inversión en educación se basen, en buena medida, en las expectativas de mayores oportunidades laborales futuras. Es decir, las decisiones dentro del mercado laboral y en educación se encuentran interrelacionadas en ambas direcciones.

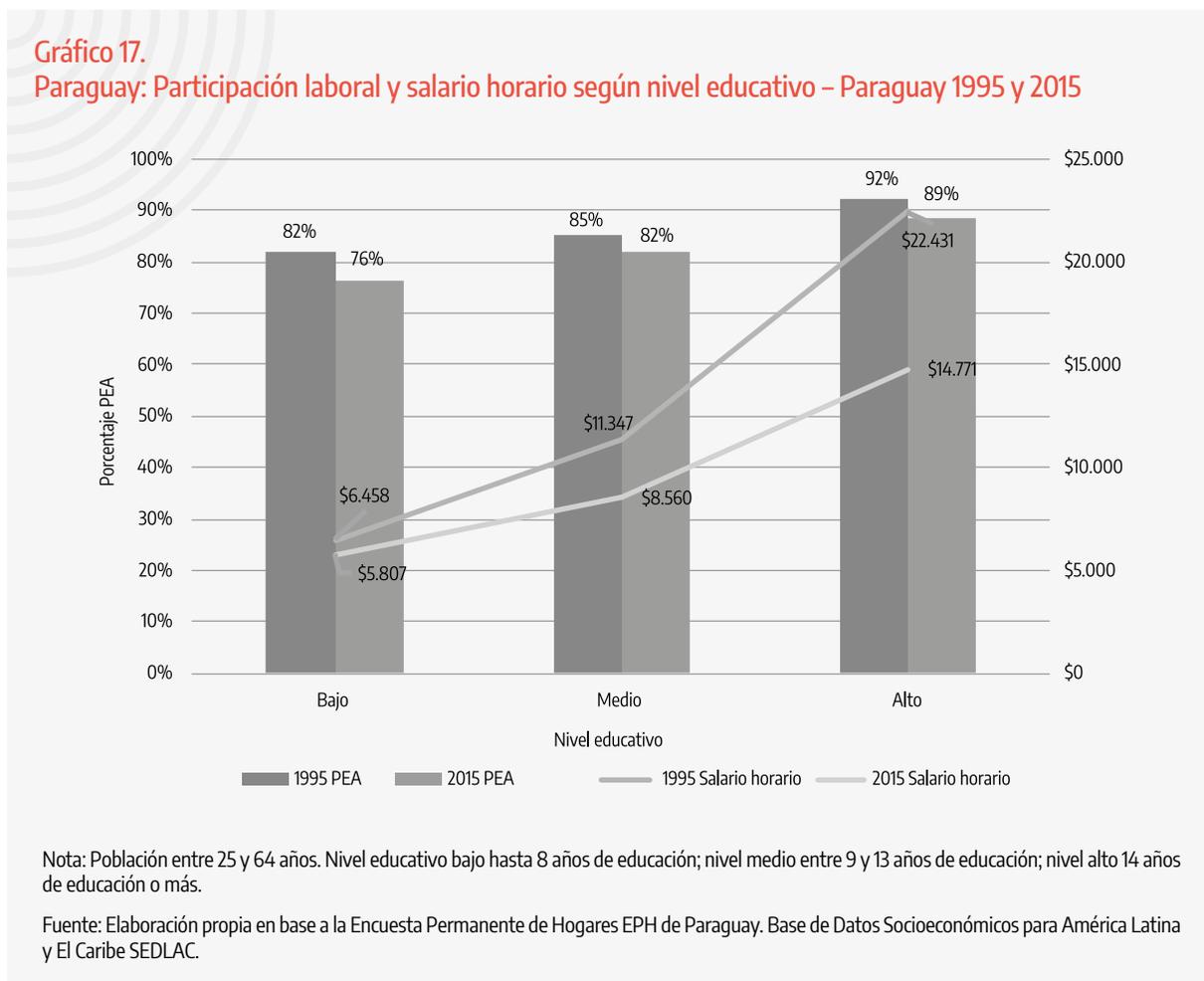
En el caso de la educación, la inversión en la misma se realiza previo al ingreso de las personas al mercado laboral. Esta elección la efectúan, en primera instancia, los padres o representantes de la persona, en particular respecto al primer nivel de educación. Sin embargo, al momento de la adultez dichas decisiones pasan a formar parte del individuo (culminación de bachillerato, ingreso a la educación terciaria, especialización, etc.).

La elección de invertir o no en educación implican decisiones en diferentes dimensiones: entre ellos la calidad, la cantidad y el tipo de educación. En teoría, una educación de mejor calidad tiende a generar mayor productividad. Asimismo, una mayor productividad incrementa los retornos a la educación y por lo tanto a incentivar el

incremento de la oferta laboral. Además los mayores niveles educativos se encuentran asociados a mejores retornos en el mercado laboral.

En el caso de Paraguay, la tendencia se reproduce: a mayor nivel educativo, mayor participación en el mercado laboral y mayores salarios (Ver Anexo 5). La participación laboral para aquellas personas con 14 o más años de educación se encuentra, en todo el periodo analizado (1995-2015), alrededor del 90%. Mientras que en el caso de las personas con nivel educativo bajo (8 o menos años de educación) su participación en el mercado laboral es sistemáticamente menor en un rango de 69% y 82%. Asimismo, es importante resaltar que esta población con menores niveles educativos es más sensible a las crisis. Así, se observa que en el periodo de crisis económica de Paraguay (desde 1997 a 2002), este grupo tuvo la caída más pronunciada de su oferta laboral.

En el Gráfico 17, los retornos a la educación se tornan evidentes. El salario horario de las personas con nivel educativo alto en los años 1995 y 2015 es 3,47 y 2,54 veces mayor a los niveles salariales de aquellas personas con nivel educativo bajo, respectivamente. Asimismo, se evidencia que en el año 1995 los niveles salariales y la participación laboral eran mayores a los del año 2015.



Sin embargo, esto no significa que los cambios en los niveles educativos de las personas se encuentran influenciados únicamente por las expectativas a futuro de su vida laboral y familiar. El incremento en el nivel educativo no necesariamente está relacionado con los retornos a la educación. Hay evidencia de mujeres que aumentan su

educación por diferentes razones, como para mejorar sus prospectos en el matrimonio (Greenwood *et al.*, 2012), para compensar o evitar la discriminación en el mercado laboral (Chiappori *et al.*, 2009), o debido a cambios recientes en identidad y debilitamiento de valores y/o normas tradicionales (cambios en roles de género) (Akerlof y Kranton, 2000), o elecciones familiares o del hogar, entre otros.

Adicionalmente, las decisiones dentro de la educación también pueden estar influenciadas por factores externos no relacionados con las decisiones individuales de la persona. Por ejemplo, cambios en políticas gubernamentales que reducen el costo de acceso, o políticas de educación obligatoria, etc. Por ejemplo, el ingreso al sistema educativo (primer nivel) refleja decisiones de los padres en función a varios factores como la cultura, disponibilidad de recursos y de infraestructura, políticas vigentes (educación obligatoria, PTC, etc.) y retornos de la educación.

Factores externos

Además de las decisiones en educación y familia, la participación laboral también puede estar influenciada por el contexto social, político y económico en el cual se toman las decisiones. En este sentido, el medio donde la persona se desarrolla no es un factor controlable por la misma.

El ambiente que influencia a la participación laboral son los retornos por trabajo remunerado y no remunerado, tecnología en el ámbito laboral, del hogar y de salud y las preferencias influenciadas por la cultura y la religión. En general, este ambiente tiende a cambiar lentamente en el tiempo.

Tecnología

Los cambios tecnológicos son otro factor que afecta la participación laboral de las mujeres. Estos cambios pueden ser a nivel de la salud, en el ambiente laboral y en el hogar (Busso y Fonseca, 2015).

En el caso de la tecnología de la salud, la inserción de métodos anticonceptivos hormonales provee control del momento y cantidad de hijos. También hay evidencia que retrasa la edad de casamiento. Adicionalmente, otro factor que influencia la participación en la oferta laboral femenina son las leyes de aborto que tienen los países. Ambos tienen efecto positivo en la PLF.

Dado que en general, las mujeres son las que realizan la mayor parte del trabajo no remunerado dentro del hogar, el cambio de tecnologías en el hogar tiene una influencia importante en la PLF. La introducción de electrodomésticos y, eventualmente, la disminución de precios de los mismos, reducen el tiempo del trabajo no remunerado, lo cual aumenta su tiempo disponible para trabajar fuera de casa. (Greenwood *et al.* (2005) Greenwood and Seshadri (2005) Coen-Pirani *et al.* (2010), etc.)

Finalmente, en el ámbito laboral, la introducción de tecnología en el trabajo puede incrementar la participación laboral femenina a través de la flexibilización laboral. Es decir, “telework” trabajo via internet. (Goldin (2014), Dettling (2014)).

Cultura y religión

Otros factores externos que tienen influencia en la participación laboral femenina son la cultura y la religión en la cual se desenvuelven las personas. La cultura y la religión tienen un rol importante en las preferencias y creencias de las personas. Es decir, puede tener influencia en las decisiones de matrimonio, fecundidad, participación laboral, etc. Siendo América Latina una región tradicionalmente católica no es una sorpresa que tenga influencia en las decisiones de las personas. En relación al mercado laboral, existen estudios que analizan la relación de la iglesia con la perpetuación de los roles de género. Un estudio de Guiso et al (2003) muestra que las personas religiosas tienden a tener actitudes menos favorables respecto a mujeres que trabajan.

Entonces existen características preexistentes del hogar y de la persona que determinan si esta ingresa o no al mercado laboral, que son influenciadas por la cultura y la religión. Dentro de estas características, los niveles educativos y de fecundidad, el estado civil, los ingresos no laborales y los ingresos laborales del hogar son determinantes fundamentales que generan incentivos para la participación laboral (Abdullaev y Estevão, 2013; Gasparini y Marchionni, 2015, Beccaria *et al*, 2015).

Análisis de determinantes de la Participación Laboral Femenina a través de métodos de descomposición

Como ya se ha planteado previamente, desde 1990 hasta la actualidad, se observó un aumento importante de la participación laboral femenina en Paraguay, en particular en la primera década analizada. Captar a todos los factores involucrados en esta variación y el efecto que cada uno tuvo en el comportamiento de las mujeres dentro del mercado laboral es un objetivo muy ambicioso debido a la presencia de fuentes de endogeneidad. Es decir, en el periodo de estudio muchos potenciales determinantes se han presentado simultáneamente y es muy complicado aislarlos.

A pesar de la dificultad de establecer causalidad, existen métodos empíricos que pueden brindar mayor claridad al análisis de determinantes de la participación laboral femenina más allá de un ejercicio descriptivo. En este sentido, en esta sección se busca analizar si el comportamiento de la participación laboral femenina en el periodo de análisis se da por cambios en la distribución de algún determinante directo de la toma de decisiones de las mujeres en el mercado laboral o si estos cambios son consecuencia de alguna transformación en el comportamiento. En este sentido, a través de métodos de descomposición, se intentará aislar el efecto directo de los cambios en ciertos factores en la participación laboral femenina.

Metodología

En esta sección se implementa una descomposición en la que la fuerza laboral potencial de mujeres (definida como aquellas entre 25 y 54 años) es dividida en función a las variables que determinan la participación laboral femenina, como es el nivel educativo, el estado civil, etc.

Siendo así, el cambio en la tasa de participación laboral femenina en el tiempo puede ser descompuesta en dos términos. El primero es un promedio ponderado de los

cambios en la participación laboral femenina dentro de cada grupo (efecto *within*) y el segundo un promedio ponderado de los cambios en la participación de mujeres en cada grupo (efecto composición). Esta descomposición ha sido realizada por Elías y Ñopo (2010), Amador et al. (2013), Gasparini et al. (2015), entre otros.

Por lo tanto, la tasa global de participación laboral femenina P_t es expresada como un promedio ponderado de las tasas de participación laboral femenina de todos los grupos k .

$$P_t = \sum_k P_{kt} * w_{kt}$$

Donde P_{kt} es la tasa de participación del grupo k en el periodo t , mientras que w_{kt} es la fracción de mujeres en el grupo k en el periodo t . Es decir, el cambio de la tasa global de participación laboral de las mujeres en el tiempo puede ser descompuesta por cambios de la tasa de participación laboral dentro del grupo o por cambios de la estructura poblacional de dicha población. En este sentido, la diferencia en la participación laboral global es:

$$P_{t+1} - P_t = \frac{1}{2} \left[\sum_k w_{kt} (P_{kt+1} - P_{kt}) + \sum_k w_{kt+1} (P_{kt+1} - P_{kt}) \right] + \frac{1}{2} \left[\sum_k P_{kt} (w_{kt+1} - w_{kt}) + \sum_k P_{kt+1} (w_{kt+1} - w_{kt}) \right]$$

Esto puede ser reescrito como¹¹:

$$\Delta P_t = \sum_k \bar{w}_k \Delta P_k + \sum_k \bar{P}_k \Delta w_k$$

Donde,

$$\text{Efecto within: } \sum_k \bar{w}_k \Delta P_k$$

$$\text{Efecto composición } \sum_k \bar{P}_k \Delta w_k$$

Por lo tanto, en este capítulo se utiliza la metodología de descomposiciones dividiendo la población alternativamente por educación, edad, estado civil, número de hijos, y área de residencia.

Es importante señalar que, para que los resultados obtenidos sean interpretados como causales a través de esta descomposición simple, es necesario asumir que los principales determinantes de los cambios, por ejemplo, en educación están determinados por factores que no afectan la participación laboral femenina y la propensión de participación en el margen será similar que en el promedio. Sin embargo, este supuesto en el caso de ciertas covariables (como es educación) puede no ser lo suficientemente fuerte.

¹¹ Con $\bar{w}_k = (w_{kt} + w_{kt+1})/2$ y $\bar{P}_k = (P_{kt} + P_{kt+1})/2$ y Δ es el cambio entre el periodo t y $t + 1$.

En este sentido se realizará el análisis de la descomposición para Paraguay para el periodo de 1995-2015 utilizando microdatos de las encuestas de hogares.

Resultados de la participación laboral femenina

Las variables que determinen los grupos poblacionales de las descomposiciones son aquellas que, en principio, tienen una mayor relevancia para determinar la oferta laboral femenina.

Para realizar dicha selección el primer paso, siguiendo a Gasparini et al. (2015), es la estimación del modelo probit de la participación laboral femenina. Este ejercicio se realizó para la población de mujeres entre 25 y 54 años.

En el Anexo 6 se observan los resultados de las estimaciones del modelo probit. Como en el caso de estudios similares de países de América Latina (Gasparini et al., 2015; Amador et al., 2013), los resultados obtenidos son los esperados.

El estado civil se encuentra fuertemente asociado a la participación laboral de las mujeres. Es decir, aquellas mujeres que se encuentran en pareja (casadas, unión libre) tienen una menor probabilidad (11 puntos porcentuales) de pertenecer a la PEA que aquellas mujeres que no tienen pareja. Asimismo, el nivel educativo es otra variable relevante en la decisión de pertenencia a la fuerza laboral femenina. En promedio, tener educación primaria se asocia con un aumento de la probabilidad de participación en 3% en contraste con aquellas mujeres con primaria incompleta. Esta diferencia aumenta exponencialmente mientras mayor es el nivel educativo. En el caso de educación secundaria y educación superior la diferencia es de 16 % y 40 %, respectivamente. Es decir, la participación laboral femenina es creciente en función a los años de educación.

Por otro lado, la maternidad es una característica que también tiene una alta relación con la participación laboral femenina. Aquellas mujeres madres que tienen hijos entre 0 a 5 años, y de 6 a 17 años tienen una probabilidad menor de participación laboral de las mujeres respecto a mujeres que no tienen hijos menores de 18 años (7 % y 3 % respectivamente). Se observa que, a menor edad del hijo esta diferencia se incrementa.

En función a los resultados del modelo probit, se pudo realizar una caracterización de la población y de los factores que posiblemente son más relevantes dentro de la participación laboral femenina. Por lo tanto, se aplica la metodología de descomposiciones en las siguientes características de la población femenina: nivel educativo, rango de edad, matrimonio, maternidad y área de residencia.

En la Tabla 3, se observan la descomposición de los cambios en la participación laboral femenina para cada uno de estos factores. En principio, la variación de la PEA entre los años 1997 a 2015 tiene un aumento de 12 a 13 puntos porcentuales (en función a las características que se mida¹²). Sin embargo, se observa que la mayor proporción de este aumento tiene entre los años 1997 a 2005, mientras que entre 2005 a 2015 el aumento de la participación es menor. Estos resultados serán analizados individualmente a continuación.

12 El cambio total de la PEA en el tiempo tiene una variación pequeña en función al factor que se esté analizando, ya que estas variables tienen diferente número de casos desaparecen donde los individuos no responden dicha pregunta específica, y por lo tanto no se los incluye en el cálculo de la PEA.

Tabla 3.
Descomposición de cambios en la Participación Laboral Femenina por diferentes características en Paraguay. Mujeres entre 25-54 años. (%)

	1997-2005	2005-2015	1997-2015
Nivel educativo			
Cambio total	10.88	2.51	13.39
<i>Within</i>	7.76	-1.01	5.49
Composición	3.12	3.52	7.90
Rango de edad			
Cambio total	10.88	1.57	12.45
<i>Within</i>	11.13	2.22	13.27
Composición	-0.25	-0.65	-0.82
Estado marital			
Cambio total	10.88	1.57	12.45
<i>Within</i>	10.49	0.94	11.28
Composición	0.39	0.63	1.17
Con hijos por rango de edad			
Cambio total	10.61	0.92	11.53
<i>Within</i>	10.21	1.11	10.60
Composición	0.41	-0.19	0.93
Área			
Cambio total	10.88	1.57	12.45
<i>Within</i>	10.42	1.48	11.84
Composición	0.46	0.09	0.62

Nota: Población de mujeres entre 25 y 64 años.

Fuente: Elaboración propia en base a la Encuesta Permanente de Hogares EPH de Paraguay. Base de Datos Socioeconómicos para América Latina y El Caribe SEDLAC.

Descomposición en educación

El nivel educativo es uno de los principales determinantes de la participación laboral femenina. En los últimos 20 años, en América Latina ha existido un incremento importante de los niveles educativos de las mujeres y Paraguay no es la excepción.

En la Tabla 4, se observa que a medida que el nivel educativo aumenta, la participación laboral de las mujeres también se incrementa. Asimismo, hasta el nivel de secundaria completa, desde 1997 hubo un incremento de la participación laboral femenina. Mientras que para los niveles de educación superior (incompleta y completa) entre 1997 y 2015 el porcentaje de mujeres que participan en el mercado de trabajo no ha tenido una variación importante.

Por otro lado, a medida que pasaron los años, se observa un claro cambio en la composición de mujeres por nivel educativo. Entre 1997 a 2015 hay una clara reducción de

casi la mitad de población de las mujeres con primaria incompleta, de 42.85% a 22.83%. Mientras que la proporción de mujeres con educación superior completa aumentó de 4.41% a 16.18%.

Tabla 4
Participación Laboral Femenina por educación en Paraguay. Mujeres entre 25-54 años (%)

	Participación laboral femenina			Participación por niveles educativos		
	1997	2005	2015	1997	2005	2015
Primaria incompleta	41.71	59.21	54.56	42.85	32.57	22.83
Primaria completa	56.15	62.65	66.80	23.83	24.66	16.59
Secundaria incompleta	65.27	63.34	61.00	14.30	14.25	16.94
Secundaria completa	69.26	67.84	72.18	9.42	11.48	14.30
Superior incompleta	85.58	83.03	78.04	5.20	9.07	13.16
Superior completa	87.29	90.38	88.57	4.41	7.96	16.18
Total	55.41	66.28	68.80	100.00	100.00	100.00

Nota: Población de mujeres entre 25 y 64 años.

Fuente: Elaboración propia en base a la Encuesta Permanente de Hogares EPH de Paraguay. Base de Datos Socioeconómicos para América Latina y El Caribe SEDLAC.

Es decir, hay un mayor número de mujeres con acceso a niveles educativos más altos. Por lo tanto, el proceso de expansión de la educación podría ser el principal componente que explique el aumento global de la participación laboral femenina, ya que niveles educativos altos están asociados a mayores niveles de participación laboral.

En la Tabla 5 se observan los efectos composición y *within* que determinan los cambios de la participación laboral en función a la educación.

En promedio, la participación laboral femenina aumentó 10.88 puntos en el primer periodo analizado (1997-2005). El efecto *within* representa 7.76 puntos de este cambio, lo cual implica que si no hubiera existido cambios en los niveles educativos de las mujeres, la PEA hubiera aumentado esa cantidad. Por otro lado, el efecto composición muestra que si no hubiera cambiado la propensión a participar en el mercado laboral, debido al cambio en la composición de los niveles educativos de las mujeres, la PEA hubiera aumentado 3.12 puntos.

Sin embargo, en el periodo 2005 a 2015, los efectos son contrarios. Es decir el componente que tiene mayor responsabilidad del cambio en la participación es el efecto composición. Es más, si la propensión de participación laboral de las mujeres no hubiera cambiado, el aumento de la PEA sería mayor (de 3.52 puntos) que el observado (de 2.51). Asimismo, en contraste con el periodo anterior, el efecto *within* es negativo.

Tabla 5.
Efectos *Within* y Composición por educación en Paraguay. Mujeres entre 25-54 años (%)

	<i>Within</i>			Composición		
	1997-2005	2005-2015	1997-2015	1997-2005	2005-2015	1997-2015
Primaria incompleta	6.60	-1.29	4.22	-5.19	-5.54	-9.63
Primaria completa	1.57	0.86	2.15	0.49	-5.23	-4.45
Secundaria incompleta	-0.27	-0.37	-0.67	-0.03	1.67	1.67
Secundaria completa	-0.15	0.56	0.35	1.41	1.97	3.45
Superior incompleta	-0.18	-0.55	-0.69	3.27	3.29	6.52
Superior completa	0.19	-0.22	0.13	3.16	7.36	10.35
Total	7.76	-1.01	5.49	3.12	3.52	7.90

Nota: Población de mujeres entre 25 y 64 años.

Fuente: Elaboración propia en base a la Encuesta Permanente de Hogares EPH de Paraguay. Base de Datos Socioeconómicos para América Latina y El Caribe SEDLAC.

En este segundo periodo, estas descomposiciones sugieren que, debido a una razón no endógena, ha existido una expansión de la educación de Paraguay. Por lo tanto, esto generó un aumento automático de la participación laboral femenina. Es decir, la única política pública que aportó al incremento de la PEA fueron aquellas que permitieron esta expansión de la escolaridad. Esta suposición del análisis, en general, y particularmente para la educación es muy fuerte. Es posible que las políticas laborales hayan tenido un incentivo en las decisiones sobre educación que tiene la población¹³.

Siendo así, en el análisis de las descomposiciones es importante tener claro que la interpretación de los resultados tiene un supuesto central fuerte que no necesariamente se cumple. Sin embargo, este ejercicio es muy ilustrativo ya que muestra un panorama más completo de los factores que están detrás de la variación general de la participación laboral femenina.

Descomposición en grupos de edad

Otro factor que puede estar relacionado con la participación laboral femenina es la estructura demográfica de la población. Como se observa en la Tabla 6, en 1997, el 36.26% de mujeres en edad laboral se encontraba en el rango de edad de 25 a 34 años, y era la proporción de la población con mayor participación. Sin embargo, para el año 2015, se observa que esta proporción se reduce a 33.09%. Mientras que en el tiempo analizado, la proporción de mujeres de mayores edades se incrementó.

En el caso de la participación laboral, en general las mujeres entre 35 y 44 años son las que tienen consistentemente mayor participación en el mercado laboral, seguidas por el grupo más joven de la fuerza laboral femenina. Sin embargo, se observa que la

¹³ Por ejemplo, una política laboral que incentive a la expansión de un sector económico.

participación laboral de las mujeres entre 45 a 64 años se ha incrementado entre 1997 y 2015 (un aumento de 10% en el caso de aquellas entre 45-54 años y de 14% para mujeres entre 55 y 64 años).

Tabla 6.
Participación Laboral Femenina por grupos de edad en Paraguay.
Mujeres entre 25-54 años.

	Participación laboral femenina			Participación por grupos de edad		
	1997	2005	2015	1997	2005	2015
[25-34]	57.01	67.81	68.91	36.26	34.67	33.09
[35-44]	58.97	73.04	74.82	31.17	29.98	27.02
[45-54]	56.42	62.40	67.65	19.92	21.70	23.20
[55-64]	40.40	53.71	54.76	12.65	13.64	16.69
Total	55.40	66.28	67.85	100.00	100.00	100.00

Nota: Población de mujeres entre 25 y 64 años.

Fuente: Elaboración propia en base a la Encuesta Permanente de Hogares EPH de Paraguay. Base de Datos Socioeconómicos para América Latina y El Caribe SEDLAC.

Una de las posibles hipótesis de la desaceleración del incremento de la participación laboral femenina es que la fuerza laboral de este grupo se ha movilizado hacia el grupo de mujeres de mayor edad, que son las que menor participación laboral tienen. Con el ejercicio de descomposiciones se puede revisar con mayor precisión si esto sucede.

En la Tabla 7 se detallan los efectos *within* y composición por grupos de edad. En base a lo antes planteado se observa que el efecto composición en los años analizados es negativo, aunque en magnitud es pequeño. Es decir, hay un envejecimiento de la población que pertenece a la fuerza laboral femenina, lo cual está asociado a su reducción en la PEA.

Tabla 7.
Efectos *Within* y Composición por grupos de edad en Paraguay.
Mujeres entre 25-54 años (%).

	<i>Within</i>			Composición		
	1997-2005	2005-2015	1997-2015	1997-2005	2005-2015	1997-2015
[25-34]	3.83	0.37	4.13	-0.99	-1.08	-1.99
[35-44]	4.30	0.51	4.61	-0.79	-2.19	-2.78
[45-54]	1.24	1.18	2.42	1.06	0.97	2.03
[55-64]	1.75	0.16	2.11	0.47	1.66	1.92
Total	11.13	2.22	13.27	-0.25	-0.65	-0.82

Nota: Población de mujeres entre 25 y 64 años.

Fuente: Elaboración propia en base a la Encuesta Permanente de Hogares EPH de Paraguay. Base de Datos Socioeconómicos para América Latina y El Caribe SEDLAC.

Descomposición en estado marital

Como se vio en el modelo probit, el estado civil de las mujeres es un factor que está asociado a la participación laboral femenina. En general, a pesar que entre 1997 a 2015 la PEA se ha incrementado para toda la población femenina, las mujeres en pareja tienen una menor probabilidad de participación en el mercado de trabajo. En la Tabla 8, se observa que el 76.59% de las mujeres entre 25 a 54 años se encuentran en pareja en el año 1997 mientras que en el 2015 este valor se redujo a 68.35%. A pesar que esta disminución es de alrededor de 9%, en relaciones a otras regiones del mundo, en América Latina la reducción de mujeres casadas, como parte de la PEA, en los últimos años no ha sido tan marcada (Gasparini et al., 2015).

Tabla 8
Participación Laboral Femenina por estado marital en Paraguay.
Mujeres entre 25-54 años.

	Participación laboral femenina			Participación por estado marital		
	1997	2005	2015	1997	2005	2015
Casada	51.91	63.39	63.60	76.59	73.56	68.35
Soltera	66.83	74.33	77.04	23.41	26.44	31.65
Total	55.40	66.28	67.85	100.00	100.00	100.00

Nota: Población de mujeres entre 25 y 64 años.

Fuente: Elaboración propia en base a la Encuesta Permanente de Hogares EPH de Paraguay. Base de Datos Socioeconómicos para América Latina y El Caribe SEDLAC.

Siendo así, una posible hipótesis es que el incremento de la proporción de mujeres solteras, que son aquellas que tienen mayor participación en el mercado laboral, es un factor determinante del incremento de PEA. En la Tabla 9 se observan los resultados de la descomposición de la variación de la participación laboral de las mujeres en función de su condición marital. Se observa que tanto en el periodo 1997-2005 como en 2005-2015, los efectos composición y *within* son positivos.

Sin embargo, en el primer periodo el efecto *within* es el que explica casi en su totalidad (10.49 puntos) el incremento de la participación laboral de las mujeres. Es decir, más allá del incremento de mujeres solteras en dicho periodo, es el cambio en el comportamiento de las mujeres casadas (aumento de su participación) el factor que explica la variación global de la PEA. Asimismo, es importante recalcar que hay un contraste importante entre ambos periodos. En el periodo 2005-2015, el efecto *within* es únicamente de 0.94 puntos.

Tabla 9.
Efectos *Within* y Composición por estado marital en Paraguay.
Mujeres jefas o cónyuges entre 25-54 años (%).

	<i>Within</i>			Composición		
	1997-2005	2005-2015	1997-2015	1997-2005	2005-2015	1997-2015
Casada	8.62	0.15	8.47	-1.74	-3.31	-4.75
Soltera	1.87	0.79	2.81	2.13	3.94	5.92
Total	10.49	0.94	11.28	0.39	0.63	1.17

Nota: Población de mujeres entre 25 y 64 años.

Fuente: Elaboración propia en base a la Encuesta Permanente de Hogares EPH de Paraguay. Base de Datos Socioeconómicos para América Latina y El Caribe SEDLAC.

Descomposición por maternidad en función al rango de edad del hijo

Como se observó en capítulos anteriores, han existido cambios importantes en los patrones de fecundidad de las mujeres en Paraguay. En la Tabla 10, se observa un aumento de 16.3 % de la participación de mujeres entre 25-54 años que no tienen hijos. Por otro lado, a pesar que las mujeres sin hijos tienen una mayor participación en el mercado laboral que aquellas con hijos menores de 5 años, la diferencia a lo largo de los años se ha ido reduciendo. En el año 2015, el 62.33% las mujeres madres de menores de 5 años participaron en el mercado laboral como también el 63.83% de las que no tienen hijos.

Tabla 10.
Participación Laboral Femenina por maternidad y rango de edad del hijo en Paraguay.
Mujeres entre 25-54 años (%).

	Participación laboral femenina			Participación por maternidad		
	1997	2005	2015	1997	2005	2015
Hijo menor de 0-5 años	47.74	64.82	62.33	42.07	34.32	24.70
Hijo menor de 6-17 años	60.69	66.48	70.10	36.39	40.39	37.50
Sin hijos	56.21	62.45	63.83	21.55	25.29	37.80
Total	54.28	64.89	65.81	100.00	100.00	100.00

Nota: Población de mujeres entre 25 y 64 años jefas de hogar o cónyuges.

Fuente: Elaboración propia en base a la Encuesta Permanente de Hogares EPH de Paraguay. Base de Datos Socioeconómicos para América Latina y El Caribe SEDLAC.

En general, la relación entre fertilidad y participación laboral es fuerte para las mujeres. Al realizar el análisis de descomposiciones, al igual que en otras variables, lo que sucede en los dos periodos analizados muestra un patrón diferente. Entre 1997-2005, los cambios en la PEA son explicados en su mayoría por el incremento

de la participación laboral de las mujeres con hijos menores de 5 años (6.51 puntos) como se observa en la Tabla 9. Asimismo, se observa que hay (en menor medida) un efecto composición positivo. Es decir hubo una reducción de las mujeres con hijos menores de 5 años.

Sin embargo, en el segundo periodo (2005-2015) el efecto *within* es de 1.11, mientras que el efecto composición se torna negativo. Es decir, en el caso de que no hubiera existido cambios en la proporción de mujeres con hijos, el incremento de la participación laboral femenina hubiera sido mayor por 0.19 puntos.

Tabla 11
Efectos *Within* y Composición por maternidad y rango de edad del hijo en Paraguay. Mujeres jefas o cónyuges entre 25-54 años (%).

	<i>Within</i>			Composición		
	1997-2005	2005-2015	1997-2015	1997-2005	2005-2015	1997-2015
Hijo menor de 0-5 años	6.52	-0.74	4.87	-4.36	-6.12	-9.56
Hijo menor de 6-17 años	2.22	1.41	3.47	2.54	-1.97	0.73
Sin hijos	1.46	0.44	2.26	2.22	7.90	9.76
Total	10.21	1.11	10.60	0.41	-0.19	0.93

Nota: Población de mujeres entre 25 y 64 años jefas de hogar o cónyuges.

Fuente: Elaboración propia en base a la Encuesta Permanente de Hogares EPH de Paraguay. Base de Datos Socioeconómicos para América Latina y El Caribe SEDLAC.

Descomposición en área

Finalmente, otra característica que es importante analizar dentro de los cambios de la participación laboral, es el área de residencia de las mujeres. El tipo de trabajo que realiza en el área urbana y rural difiere en muchas características, como son el sector económico, las condiciones laborales, etc. Adicionalmente, en Paraguay se observa una clara diferenciación en las condiciones de vida de la población rural en contraste de la urbana. Por lo tanto, es relevante para el análisis observar el comportamiento laboral de las mujeres por área.

En la Tabla 12, se observa que a pesar del incremento de la PEA de mujeres tanto en área urbana como rural, a lo largo de los años, en la primera existe mayor participación laboral femenina. Asimismo, la proporción de mujeres que viven en áreas rurales ha disminuido de 40.41% en el año 1997 a 35.54% en el año 2015.

Tabla 12.
Participación Laboral Femenina por área de residencia en Paraguay. Mujeres entre 25-54 años (%).

	Participación laboral femenina			Participación por área de residencia		
	1997	2005	2015	1997	2005	2015
Rural	44.02	61.96	63.82	40.41	36.86	35.54
Urbano	63.12	68.80	70.07	59.59	63.14	64.46
Total	55.40	66.28	67.85	100.00	100.00	100.00

Nota: Población de mujeres entre 25 y 64 años.

Fuente: Elaboración propia en base a la Encuesta Permanente de Hogares EPH de Paraguay. Base de Datos Socioeconómicos para América Latina y El Caribe SEDLAC.

En los resultados de las descomposiciones, se observa en la Tabla 13 que en ambos periodos analizados, el efecto *within* es el que tiene mayor peso en la variación global de la PEA. Sin embargo, existen grandes diferencias entre periodos.

Como ha sido el caso en resultados anteriores, en el periodo 1997-2005 dicha variación es explicada casi en su totalidad por el efecto *within*, es decir el incremento de la participación laboral en ambos grupos, en particular en el área rural (6.93 puntos). Sin embargo una parte del cambio de participación laboral también es el resultado de un cambio en la composición de la población de mujeres: la rotación desde lo rural a lo urbano.

Por otro lado, en el periodo 2005-2015, se observa que el efecto *within* es de 1.48 puntos. Este resultado es explicado por un aumento, más reducido que en el periodo anterior, de la participación laboral a nivel urbano y rural. Asimismo, la variación global de la PEA está influenciada por un cambio (menor en magnitud que en 1995-2005) de la composición de la población: hubo un incremento en la población que reside en área urbana.

Tabla 13
Efectos *Within* y Composición por área de residencia en Paraguay. Mujeres entre 25-54 años.

	<i>Within</i>			Composición		
	1997-2005	2005-2015	1997-2015	1997-2005	2005-2015	1997-2015
Rural	6.93	0.67	7.52	-1.88	-0.83	-2.62
Urbano	3.49	0.81	4.32	2.34	0.92	3.24
Total	10.42	1.48	11.84	0.46	0.09	0.62

Nota: Población de mujeres entre 25 y 64 años.

Fuente: Elaboración propia en base a la Encuesta Permanente de Hogares EPH de Paraguay. Base de Datos Socioeconómicos para América Latina y El Caribe SEDLAC.

En el caso de la variable área, la interpretación causal de los resultados debe ser tratada con cautela. Es importante preguntarse si la movilidad entre áreas fue una consecuencia de factores exógenos al mercado laboral, en ese caso los resultados reflejarían un efecto causal. Sin embargo, si dicha movilización es un resultado de la búsqueda laboral de las personas desempleadas en el área rural, los resultados no son tan sencillos de interpretar.

Conclusiones

En este capítulo se ha buscado una manera de investigar, con mayor detalle, qué factores pueden estar detrás de los cambios de la participación laboral femenina en Paraguay. La metodología de descomposiciones busca reconocer de qué manera un factor determinado se encuentra detrás de los cambios laborales de las mujeres.

En general, en los últimos 20 años ha existido una variación en la composición de la población de mujeres paraguayas. Han existido cambios en niveles educativos, rango etario, matrimonio, fertilidad y área de residencia que han favorecido que la población de mujeres se involucre de mayor manera en el mercado laboral de Paraguay.

En el caso del periodo 1997-2005, se observó que estos factores contribuyeron en el incremento de la participación laboral femenina. Sin embargo no fue la característica dominante de esta variación. En este periodo, si no hubieran existido dichos cambios en la composición de la población femenina, el incremento de la participación laboral (aunque menor) se hubiera mantenido. Es decir, los resultados parecen sugerir que en estos años los cambios observados son consecuencia de alguna transformación en el comportamiento dentro de los grupos de mujeres.

Sin embargo entre 2005-2015, el cambio de estos factores analizados, en particular para educación, tiene un rol importante en la variación global de la participación laboral femenina. Es decir, los cambios de la estructura poblacional del segmento femenino tienen un peso mayor en la explicación detrás de la variación global de la participación laboral femenina.

4. BRECHAS SALARIALES ENTRE HOMBRES Y MUJERES

Brechas salariales entre hombres y mujeres

Un factor fundamental dentro de las decisiones en el mercado laboral son los retornos en el mercado, es decir, el nivel salarial. Los salarios pueden afectar los niveles de participación laboral ya que se encuentran directamente establecidos como un factor determinante en las decisiones laborales de las personas. Siendo así, las diferencias salariales entre diferentes grupos son un elemento que los trabajadores tienen en cuenta al ingresar o mantenerse en el mercado laboral.

Existen varias explicaciones que dan a entender las diferencias salariales. Por un lado, hay teorías que explican dichas diferencias en función a características del mercado (diferentes sectores, etc.) y diferentes niveles de desempleo¹⁴. Asimismo, las diferencias también pueden darse por características de los trabajadores, como son sus preferencias, riesgo, paciencia, dificultad de la tarea o nivel de esfuerzo necesario para realizar una actividad, y los niveles de capital humano.

Todas estas son características del sector, del trabajo y del trabajador que determinan las diferencias salariales entre personas. Sin embargo, una fuente adicional de estas diferencias es la discriminación. Existe discriminación cuando el mercado toma en cuenta factores como etnia, género, cuando se realizan intercambios económicos.

La equidad de género es un objetivo social importante hacia el cuál, en mayor o menor medida, han avanzado todos los países de América Latina. Como ya se analizó previamente, la participación de la mujer en el mercado laboral y en las decisiones políticas es superior a la de hace algunas décadas. Adicionalmente existió un aumento de niveles de escolarización de la mujer a niveles similares o mayores que los hombres. Sin embargo, aún existen brechas importantes: en todos los países de América Latina existe un “descuento salarial” en el mercado laboral de las mujeres respecto a los hombres. (Gasparini, Cicowiez y Sosa Escudero, 2012).

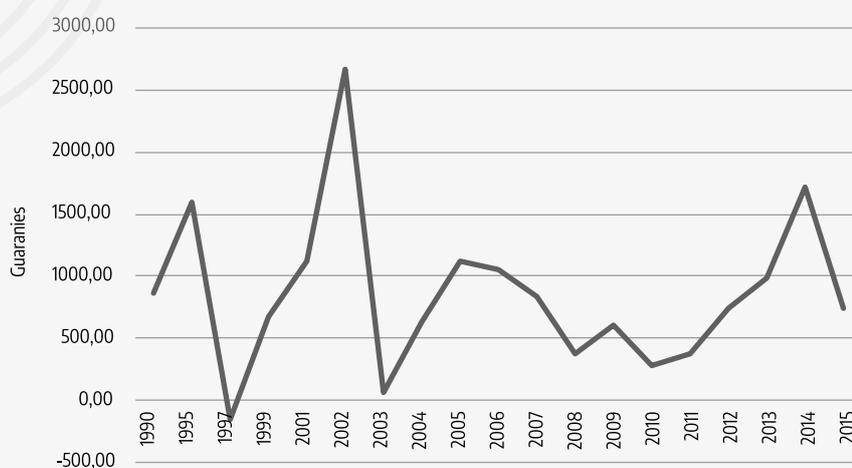
La participación en el mercado laboral de las mujeres se encuentra influenciada por las perspectivas de los ingresos en el mercado laboral. Un factor fundamental que afecta los retornos relativos entre hombres y mujeres es la discriminación. Además, el hecho de percibir que los salarios no son lo suficientemente altos para compensar el esfuerzo y capital humano que se ofrece en un trabajo, puede hacer que la decisión sea la de no participación en el mercado laboral.

En el Gráfico 18, se observa la tendencia de la brecha salarial entre hombres y mujeres en Paraguay. Con excepción del año 1997, que es el año de inicio de la crisis económica paraguaya, se observa que la diferencia entre los salarios de hombres vs. mujeres es positiva. Es decir, los hombres tienen niveles salariales mayores que las mujeres.

¹⁴ En este grupo se encuentra los diferentes mercados geográficos (curva de salarios), y diferentes industrias (salarios de eficiencia). Sin embargo, estos enfoques asumen que los trabajadores son equivalentes que es un supuesto poco realista en la práctica.

Gráfico 18

Paraguay: Evolución de la brecha del salario horario entre hombres y mujeres – 1990-2015



Nota: Población de 25 a 64 años. Valores a precios constantes 2005.

Fuente: Elaboración propia en base a la Encuesta Permanente de Hogares EPH de Paraguay. Base de Datos Socioeconómicos para América Latina y El Caribe SEDLAC.

Por lo tanto, en Paraguay el salario horario medio del hombre es mayor al de la mujer. Sin embargo, este es sólo un dato con el cual no se puede obtener conclusiones ni causalidades sin antes hacer un análisis más exhaustivo. Es decir, este es simplemente el cálculo de la diferencia salarial entre hombres y mujeres sin controlar por características de las personas que podrían estar detrás de esta diferencia salarial.

En este sentido se realizará un análisis más profundo de brechas salariales de hombres y mujeres utilizando la información de la EPH 2015. A continuación se replica el resultado anterior mediante una regresión cuyos resultados se muestran en la salida de regresión de la Tabla 14. La ecuación estimada es:

$$Y = \alpha + \beta H + \gamma X + u$$

Donde α es la constante, Y es el ingreso laboral horario y H es una dummy que toma valor 1, si el individuo es hombre, y 0 si es mujer y X es el vector de características.

En la Tabla 14 se observan los resultados de dicha estimación. Como primer ejercicio (columna 1) se estima la ecuación sin controlar por las características de las personas. Se realiza una estimación paramétrica por mínimos cuadrados de la relación entre el ingreso laboral horario y el sexo de la persona que arroja un coeficiente positivo y estadísticamente significativo para la variable hombre.

Si bien esta diferencia presenta significatividad estadística, no puede decirse que exista discriminación, ya que dichas diferencias salariales podrían ser explicadas por factores observables e inobservables de cada persona. En las columnas 2 y 3 se observa la misma estimación controlando por características individuales y laborales de las personas. El resultado es que al agregar estas características la brecha salarial entre hombres y mujeres aumenta. Esto es un indicador que muestra que las brechas salariales parecen estar definidas por algo más que las características por las cuales se controló. Es decir, estos resultados hacen sospechar de la presencia de discriminación.

Tabla 14
Estimación MCO de brechas salariales entre hombres y mujeres- Paraguay 2015

	Hombre		
	[1]	[2]	[3]
Salario horario	938.5** [463.1]	2,685*** [477.4]	1,471*** [548.0]
Constante	13,972*** [357.8]	-18,115*** [2,162]	18,316*** [3,014]
Controles individuales		x	x
Controles laborales			x
Observaciones	12,329	11,424	11,053
R cuadrado	0.000	0.083	0.123

Errores estándar entre paréntesis *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

Nota: Población de mujeres entre 15 y 64 años. Valores a precios constantes 2005. Controles individuales son edad, edad al cuadrado, dummies casado, área de residencia, región de residencia, nivel educativo. Controles laborales sector, relación laboral, tipo de empresa, informalidad.

Fuente: Elaboración propia en base a la Encuesta Permanente de Hogares EPH de Paraguay. Base de Datos Socioeconómicos para América Latina y El Caribe SEDLAC.

Con el objetivo de profundizar el análisis, se realizaron regresiones para otras variables que influyen sobre las diferencias de salarios. Se revisan las diferencias salariales entre grupos que evidencian posibles características diferentes de las personas. Estas son: jóvenes, área de residencia, informalidad (definida con seguridad social), pertenencia a una empresa pública, región de residencia y decil de ingreso al que pertenecen.

En la Tabla 15 se observa que las *dummies* jóvenes e informalidad laboral tienen un coeficiente negativo y significativo al 1%. Esto implica que el salario horario de las jóvenes en promedio (manteniendo el resto de las variables constantes), es menor al resto de la población. De igual manera, el salario horario de los individuos que se encuentran en situación de informalidad es en promedio menor al de los trabajadores formales. Adicionalmente, las variables referidas al género (hombre), al sector geográfico (urbano) y al hecho de trabajar en empresa pública tienen coeficientes positivos y significativos. Esto último implica que dichos grupos tienen un salario horario promedio más alto respecto al grupo al cual se los compara.

Tabla 15
Estimación MCO entre salario y cada variable explicativa- Paraguay 2015

	Hombre	Jóvenes [18-29 años]	Área urbana	Informalidad	Empresa pública
Salario horario	938.5** [463.1]	-4,669*** [504.4]	4,802*** [474.1]	-7,739*** [520.0]	11,300*** [688.6]
Constante	13,972*** [357.8]	16,214*** [280.2]	11,415*** [382.0]	20,316*** [450.4]	13,106*** [249.7]
Observaciones	12,329	11,947	12,329	12,323	11,939

Errores estándar entre paréntesis *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

Nota: Población de mujeres entre 15 y 64 años. Valores a precios constantes 2005.

Fuente: Elaboración propia en base a la Encuesta Permanente de Hogares EPH de Paraguay. Base de Datos Socioeconómicos para América Latina y El Caribe SEDLAC.

En relación a la zona de residencia de las personas se puede observar en la Tabla 16 que si se comparan los salarios de Asunción respecto al resto del país, los salarios de la capital son mayores en promedio. Las zonas urbanas son las que tienen un salario promedio menor; es más, el área de residencia que presenta una mayor diferencia es “Resto rural”, en contraste con la región “Central Urbano”.

Tabla 16
Estimación MCO entre salario y región de residencia– Paraguay 2015

	Región			
	Central urbano	Central rural	Resto urbano	Resto rural
Salario horario	-7,955*** [887.1]	-10,987*** [1,287]	-9,349*** [924.4]	-12,492*** [897.2]
Constante	23,694*** [797.7]	23,694*** [797.7]	23,694*** [797.7]	23,694*** [797.7]

Errores estándar entre paréntesis *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

Nota: Población de mujeres entre 15 y 64 años. Valores a precios constantes 2005. Variable de región omitida Asunción.

Fuente: Elaboración propia en base a la Encuesta Permanente de Hogares EPH de Paraguay. Base de Datos Socioeconómicos para América Latina y El Caribe SEDLAC.

Brechas salariales por deciles

Finalmente, las diferencias pueden también estar marcadas por el decil de ingreso al que pertenezca la persona. El decil de ingreso se establece en base al ingreso per cápita familiar que muestra donde implícitamente se encuentran los ingresos no laborales del hogar y los ingresos laborales de otros miembros familiares.

Siendo así, se calcula la brecha salarial entre hombres y mujeres, por deciles. La ecuación estimada para dicho objetivo es la siguiente:

$$Y = b_1 + b_2D_2 + b_3D_3 + \dots + d_{10}D_{10} + a_1D_1H + a_2D_2 * H + \dots + a_{10}D_{10}H$$

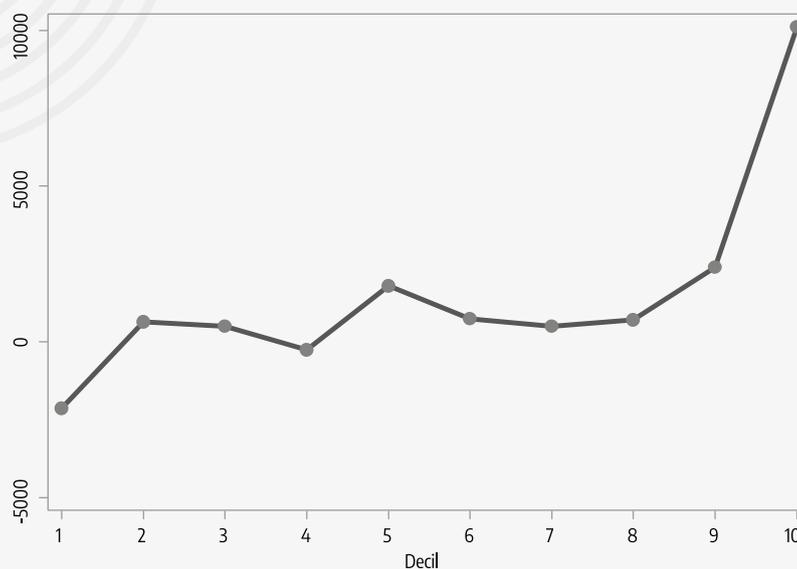
Donde b_1 es la constante, b_i con $i=2\dots 10$ es el coeficiente de cada decil D_i , con $i=2\dots 10$, siendo nuevamente la categoría base el primer decil. Además a_i es el coeficiente de las interacciones entre género y decil y H es la dummy para género. Los resultados obtenidos se observan en el Gráfico 19a.

Analizando los p-valor de los coeficientes de la regresión, se observa que todos ellos son estadísticamente significativos al 1%, a excepción del coeficiente de la interacción entre el género y el primer decil. Como se observa en el gráfico los coeficientes más altos son aquellos generados para el decil 5 y el decil 10.

La menor brecha se presenta en el primer decil (sin embargo no es significativa). A continuación se observa un importante incremento en el siguiente decil, a partir del cual la tendencia es descendente hasta el decil 9. Finalmente en el último decil la brecha presenta un salto. Para este último caso, la literatura ofrece una teoría acorde, en el caso de que las brechas observadas se deban a una discriminación entre hombres y mujeres

dentro del mercado laboral. La misma refiere a la existencia de un “techo de cristal” para las mujeres, aludiendo a que existe una limitación para alcanzar ciertos puestos de trabajo dentro del mercado laboral.

Gráfico 19a
Brecha salarial entre hombres y mujeres por deciles de ingreso – Paraguay 2015



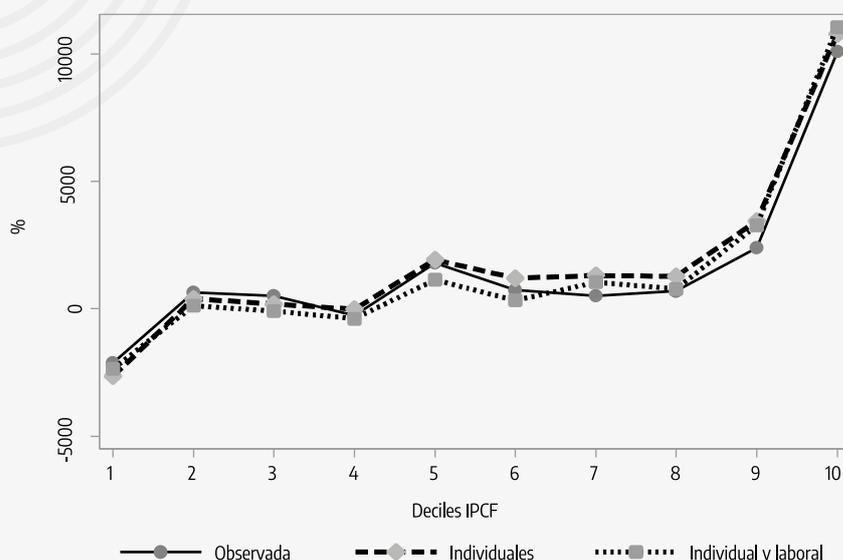
Nota: Población de mujeres entre 15 y 64 años. Valores a precios constantes 2005.

Fuente: Elaboración propia en base a la Encuesta Permanente de Hogares EPH de Paraguay. Base de Datos Socioeconómicos para América Latina y El Caribe SEDLAC.

Al repetir la estimación anterior agregando controles demográficos se observa que los resultados obtenidos se mantienen inalterados respecto a la regresión sin controles demográficos, siendo todos los coeficientes de la regresión estadísticamente significativos al 1%, a excepción del coeficiente de la interacción entre el género y el primer decil. Sin embargo, los coeficientes, al aumentar los controles, aumentan su magnitud a lo largo de todos los deciles, excepto el 1 y el 2. Intuitivamente se puede interpretar que dadas las mismas características demográficas de hombres y mujeres la brecha salarial es aún más alta que en el caso anterior. Sin embargo, aún no se puede decir que dicha diferencia se deba a una discriminación, ya que no se ha controlado por las características laborales de cada individuo y tampoco por las características inobservables.

En este punto se agrega a la estimación anterior los controles laborales. En el caso de la regresión realizada tanto con controles demográficos como laborales, los coeficientes de los deciles disminuyen respecto al caso anterior. Los niveles de significación estadística se mantienen al 1% sin tomar en cuenta al coeficiente de la interacción entre el género y el primer decil. En este caso se ha logrado controlar con mayor precisión las características de las personas y la brecha observada puede tener dos grandes interpretaciones: la primera refiere a que la diferencia salarial puede ser consecuencia de la discriminación de género contra las mujeres en el mercado laboral paraguayo (siempre que se considere que con los controles agregados se asegure que siendo igualmente productivos se les retribuye distinto); y la segunda, es que dichas diferencias pueden estar explicadas total o parcialmente por características y factores inobservables de la población como su cultura, ambición, competitividad, etc.

Gráfico 19b
Brecha salarial entre hombres y mujeres por deciles de ingreso – Paraguay 2015



Nota: Población de mujeres entre 15 y 64 años. Valores a precios constantes 2005. Controles individuales y laborales.

Fuente: Elaboración propia en base a la Encuesta Permanente de Hogares EPH de Paraguay. Base de Datos Socioeconómicos para América Latina y El Caribe SEDLAC.

A través del análisis previo realizado sobre brechas salariales entre hombres y mujeres controlando por características observables de la población, se podría concluir que en Paraguay podría existir la presencia de discriminación como factor explicativo de dicha diferencia salarial. En general, en el mercado laboral la fuente principal de discriminación (tanto a nivel de contratación como de inversión en capital humano o capacitación) a la mujer, es debido a la maternidad, ya que se asume que habrá mayores ausencias.

Sin embargo, para investigar a profundidad si efectivamente existe o no discriminación es necesario utilizar otras estrategias. Una de ellas es a través de la simulación del salario hipotético que los hombres ganarían si presentaran las mismas características que las mujeres, realizando estrategias de micro descomposición como la propuesta por Oaxaca y Blinder.

Salarios y discriminación: descomposición de brecha salarial Oaxaca-Blinder

Una estrategia para probar cuantitativamente la existencia y magnitud de la discriminación salarial es la descomposición de la brecha salarial a través del método de descomposición de Oaxaca-Blinder.

Con este método se logra diferenciar estadísticamente la porción de la brecha salarial que es explicada por cada característica observable (ej. educación, experiencia laboral, edad, área, etc.). Así, la porción residual de estos factores observables es asociada con la discriminación. (Weichselbaumer y Winter-Ebmer, 2005; Hoyos y Nopo, 2010; Nopo, 2008)

Oaxaca-Blinder es el método de descomposición más utilizado en la literatura de brechas de género. Sin embargo, cabe recalcar que esta metodología de descomposición tiene algunas limitaciones (Ñopo, 2008). La primera es que la relación entre características e ingresos no es necesariamente lineal, y en esta metodología se asume que sí lo es. Además, solo se puede obtener información respecto al promedio de la brecha salarial, por lo que no se conoce la brecha a lo largo de la distribución. Y finalmente, el tamaño del efecto discriminación depende de cual sea el grupo elegido como referencia.¹⁵

En el caso del análisis de la brecha salarial por género de Oaxaca-Blinder, la pregunta contrafactual que se establece con este método es, cuál sería el salario promedio de una mujer si sus características laborales fueran, en promedio, iguales a la de un hombre. En este sentido, el método divide la diferencia promedio de los salarios (brecha salarial) en dos componentes:

- Efecto características: es la parte de la diferencia salarial que está explicada por la diferencia en características observables de los grupos.
- Efecto precio o discriminación: es el residuo de las diferencias observables, es decir, es la parte de la diferencia salarial atribuible a elementos no observables como la discriminación.

Lo que se quiere calcular es el coeficiente de discriminación definido como:

$$D = \frac{\left(\frac{W_H}{W_M}\right) - \left(\frac{W_H}{W_M}\right)^O}{\left(\frac{W_H}{W_M}\right)^O}$$

Dónde, $\left(\frac{W_H}{W_M}\right)$ es el diferencial salarial observado y $\left(\frac{W_H}{W_M}\right)^O$ el que existiría en ausencia de discriminación. Por lo tanto,

$$\ln(D+1) = \ln\left(\frac{W_H}{W_M}\right) - \ln\left(\frac{W_H}{W_M}\right)^O$$

Para estimar D , es importante tener en cuenta que es equivalente a estimar $\left(\frac{W_H}{W_M}\right)^O$. Para ello, en primer lugar, se estima por MCO¹⁶ una ecuación de salarios para cada uno de los grupos (hombre y mujer):

$$\begin{aligned} \ln(W_{i_j}) &= Z'_i \beta + u_i \\ i &= 1, \dots, N \\ j &= H, M \end{aligned}$$

Por otro lado, la brecha salarial viene dada por:

$$G = \frac{\bar{W}_H - \bar{W}_M}{\bar{W}_M}$$

15 Existen otros métodos de descomposición, por ejemplo Ñopo (2008), realiza un ejercicio de descomposición de la brecha salarial a lo largo de la distribución para diferentes países de América Latina.

16 Por la propiedad de MCO:

$$\begin{aligned} \ln(\bar{W}_H) &= \bar{Z}'_H \hat{\beta}_H \\ \ln(\bar{W}_M) &= \bar{Z}'_M \hat{\beta}_M \end{aligned}$$

Como $\bar{W}_j = \exp[\ln(W_j)]$, entonces

$$\ln(G+1) = \ln(\bar{W}_H) - \ln(\bar{W}_M)$$

$$\ln(G+1) = \bar{Z}'_H \hat{\beta}_H - \bar{Z}'_M \hat{\beta}_M$$

Siendo así, se define:

$$\Delta \bar{Z}' = \bar{Z}'_H - \bar{Z}'_M$$

$$\Delta \hat{\beta} = \hat{\beta}_H - \hat{\beta}_M$$

Entonces, si se toma a las mujeres como grupo de referencia, la brecha salarial del logaritmo del salario se calcula como:

$$\ln(G+1) = \bar{Z}'_H (\Delta \hat{\beta} + \hat{\beta}_M) - (\bar{Z}'_H - \Delta \bar{Z}') \hat{\beta}_M$$

$$\ln(G+1) = \bar{Z}'_H \Delta \hat{\beta} + \Delta \bar{Z}' \hat{\beta}_M$$

Donde,

$$\text{Efecto característica: } \bar{Z}'_H \Delta \hat{\beta}$$

$$\text{Efecto precio: } \Delta \bar{Z}' \hat{\beta}_M$$

Es decir, en ausencia de discriminación la estructura salarial de las mujeres se aplicaría a los hombres. En este caso, las mujeres recibirían, en ausencia, de discriminación lo mismo que reciben actualmente, mientras que los hombres ganan más de lo que ganarían en ausencia de discriminación.

En la Tabla 17, se observan los resultados del método Oaxaca-Blinder para los años 1995 y 2015. En primer lugar, cabe señalar que la brecha salarial entre hombres y mujeres ha disminuido entre los años analizados. Aun así, dentro del análisis de la composición de las brechas salariales, la conclusión se mantiene tanto para 1995 como para 2015. Se observa que las características de los individuos contribuyen significativamente a reducir las brechas salariales. Sin embargo, el efecto discriminación es tan grande en ambos años, que más que compensa este efecto. Cabe resaltar que el tamaño del efecto discriminación depende de qué grupo es considerado como referencia.

Tabla 17
Método de descomposición Oaxaca-Blinder – Efecto característica y precio Paraguay 1995 y 2015

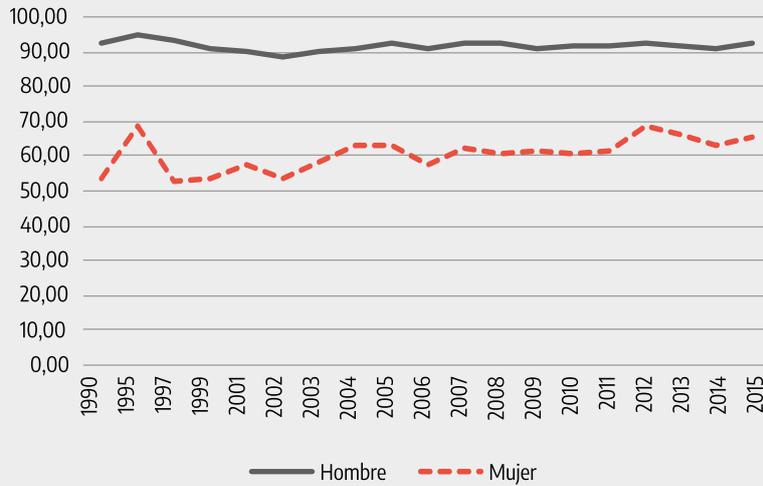
	Mujeres	Hombres	% Mujeres	% Hombres
1995				
Diferencia bruta total (lg salario)	11.6	11.6	100%	100%
Brecha (lg salario)	12.3	12.3		
Efecto características	-8.0	-2.0	-69%	-17%
Efecto precio	19.7	13.6	169%	117%
2015				
Diferencia bruta total (lg salario)	2.5	2.5	100%	100%
Brecha (lg salario)	2.5	2.5		
Efecto características	-15.7	-9.3	-638%	-377%
Efecto precio	18.1	11.7	738%	477%

En conclusión, en el análisis de brechas salariales entre hombres y mujeres, se observa que desde la década de 1990, existen diferencias salariales importantes por género. Es más, estas diferencias son mayores al controlar por características observables de los trabajadores y el empleo. Siendo así, una posible explicación de estas diferencias es la discriminación. Por lo tanto, se aplicó una estrategia de descomposición de la brecha salarial de Oaxaca-Blinder en la cual se captó que el efecto discriminación es muy alto en diferentes periodos del tiempo para Paraguay.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilera Alfred, Nelson (2004). "Situación actual y perspectivas del mercado de trabajo en Paraguay" *Estudio presentado en Seminario Internacional: Empleo, Desempleo Y Políticas De Empleo En el Merco-sur Y la Unión Europea, agosto, 18-20, En Buenos Aires, Argentina.*
- Amador, D., Bernal, R. and Pena, X. (2013). "The rise in female participation in Colombia: fertility, marital status or education?" Documento CEDE 11, febrero.
- Beccaria, L., Maurizio, R., y Vázquez, G. (2015) "El estancamiento de la tasa de participación económica femenina en Argentina en los 2000s". *Mimeo.*
- Blau, F. D. y Winkler, A. (2017) "Women, work and family". National Bureau of Economic Research. Working paper.
- Busso, M., Fonseca, D.R. (2015). Determinants of female labor force participation. En Gasparini, L. y Marchionni, M., editores, *Bridging gender gaps? The rise and deceleration of female labor force participation in Latin America*, volume. CEDLAS Primera Edición.
- Borjas, G (2005) *Labor Economics*. Volume 1. McGraw-Hill New York.
- CIRD (2008) "Plan Nacional de Empleo". Asuncion.
- Correll, S., Benard, S. and Paik, I. (2007). "Getting a Job: Is There a Motherhood Penalty". *American Journal of Sociology*, 112(5), pp. 1297-1339.
- Elias, J. and Nopo, H. (2010). "The Increase in Female Labor Force Participation in Latin America 1990-2004: Decomposing the Changes." Washington, DC, United States: Inter-American Development Bank. Mimeo.
- Gasparini, L., Cicowiez M. y Sosa Escudero w. (2012). *Pobreza y Desigualdad en América Latina: Conceptos, Herramientas y Aplicaciones*. CEDLAS.
- Gasparini, L. y Marchionni, M. (2015). "Implications of female labor force participation". En Gasparini, L. y Marchionni, M., editores, *Bridging gender gaps? The rise and deceleration of female labor force participation in Latin America*, volumen 1, capítulo 6, pp. 199-260. CEDLAS. Primera Edición.
- Gasparini, L. et al (2015). "Characterizing female participation changes". En Gasparini, L. y Marchionni, M., editores, *Bridging gender gaps? The rise and deceleration of female labor force participation in Latin America*, volumen 1, capítulo 6, pp. 199-260. CEDLAS. Primera edición.
- González Ríos, Cynthia (2011). "Lineamientos para una Política de Empleo en el Paraguay". *Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya CADEP.*
- Flores, Ana (2012). "Paraguay: política laboral y habitacional, desde 1989 hasta hoy". *Políticas de empleo y vivienda en Sudamérica, CLACSO.*
- OCDE/CEPAL/CAF (2016) "Perspectivas económicas de América Latina 2017: Juventud, competencia y emprendimiento". *OECD Publishing, Paris*

Anexo 1
Paraguay: Tasa de empleo por sexo – 1990 -2015 (%)



Nota: Población entre 25 y 64 años.

Fuente: Elaboración propia en base a la Encuesta Permanente de Hogares EPH de Paraguay. Base de Datos Socioeconómicos para América Latina y El Caribe SEDLAC.

Anexo 2
Paraguay: Estructura del empleo por relación laboral – 1990-2015 (%)

	Empleador	Asalariado	Cuenta propia	Ayudante familiar	Des
1990	10.95	62.16	26.82	0.07	0.00
1995	5.52	37.42	54.97	2.10	0.00
1997	7.77	43.00	45.28	3.94	0.00
1999	7.06	44.98	44.09	3.87	0.00
2001	7.89	43.02	44.34	4.74	0.00
2002	4.98	42.65	46.72	5.65	0.00
2003	5.53	43.47	45.87	5.12	0.00
2004	5.69	42.89	47.03	4.39	0.00
2005	5.90	46.26	43.66	4.17	0.00
2006	6.00	45.41	43.89	4.70	0.00
2007	6.62	47.79	41.77	3.83	0.00
2008	6.44	50.32	38.70	4.55	0.00
2009	7.68	47.35	40.63	4.34	0.00
2010	6.52	51.36	37.99	4.13	0.00
2011	6.44	51.86	37.75	3.95	0.00
2012	7.00	50.46	39.20	3.34	0.00
2013	7.68	54.85	34.45	3.02	0.00
2014	7.87	54.70	34.51	2.91	0.00
2015	6.05	54.45	33.27	6.22	0.00

Nota: Población entre 25 y 64 años.

Fuente: Elaboración propia en base a la Encuesta Permanente de Hogares EPH de Paraguay. Base de Datos Socioeconómicos para América Latina y El Caribe SEDLAC.

Anexo 3

Paraguay: Distribución de trabajadores por rango etario según relación laboral – 2015

	Rango de edad					Total
	[25,29]	[30,39]	[40,49]	[50,59]	[60,64]	
Empleador	5%	22%	30%	35%	8%	100%
Asalariado	22%	37%	25%	13%	4%	100%
Cuenta propia	10%	26%	26%	28%	10%	100%
Ayudante familiar	21%	26%	22%	23%	8%	100%

Nota: Población entre 25 y 64 años.

Fuente: Elaboración propia en base a la Encuesta Permanente de Hogares EPH de Paraguay. Base de Datos Socioeconómicos para América Latina y El Caribe SEDLAC.

Anexo 4
Paraguay: Salario horario en moneda local 2005 por sector de actividad -1995 a 2015 (Gs.)

	Sector de actividad										
	Actividades primarias	Industria "low tech"	Industrias "high tech"	Construcción	Comercio al por mayor y menor	Transporte, almacenamiento y comunicaciones	Servicios especializados	Administración pública y defensa	Educación y salud	Servicio doméstico	
1995	5375,13	8871,02	10126,46	6652,76	10617,44	13622,31	23740,18	10720,58	11805,88	4178,67	
1997	5678,28	7155,94	10110,52	7495,05	8379,42	17871,04	24621,06	15388,99	12990,22	4839,27	
1999	5641,68	6907,23	8489,22	7762,81	7347,73	11959,04	13913,12	14063,89	12543,46	4471,95	
2001	6345,63	7457,01	8745,44	6125,24	7754,24	13659,83	15984,36	14515,66	10691,10	4333,92	
2002	8055,20	5070,45	6670,63	5180,91	5397,62	10418,52	13713,99	10771,32	8404,17	3642,96	
2003	7688,94	5619,84	6352,76	5435,96	7135,88	10190,02	15000,59	12167,18	9276,19	3633,41	
2004	8274,99	5289,07	8864,96	4817,21	6133,16	9688,34	11992,27	10280,81	8041,39	3598,19	
2005	7446,93	4806,06	9166,77	4888,05	5384,64	11448,78	11160,03	10617,67	9606,58	3469,98	
2006	4942,54	4580,56	6211,89	4681,15	5335,83	10430,34	12101,50	9345,22	8507,13	3067,97	
2007	6763,35	5430,68	5567,89	5486,70	6387,09	13478,60	11145,30	8129,31	8550,30	3153,86	
2008	8420,82	5311,12	6492,00	5195,76	5730,53	10087,42	12947,21	9237,84	8772,71	3826,18	
2009	6583,72	5512,25	7315,44	6472,08	6653,95	7720,80	11492,13	10095,34	10177,97	3502,58	
2010	7700,94	10211,70	7399,47	6196,42	7067,90	15173,64	11519,38	10592,57	9951,36	4293,11	
2011	9823,12	9048,18	0,00	6350,14	7823,32	9942,58	15737,95	11751,28	9922,76	3926,52	
2012	6426,87	7527,66	0,00	7377,78	6855,54	9837,45	13858,73	12863,47	9379,91	4596,23	
2013	6982,84	0,00	7159,15	7136,02	7279,98	9995,45	14904,47	13708,84	10669,17	4418,76	
2014	13470,06	0,00	7978,31	7160,50	8261,22	9163,30	14631,28	14504,85	9545,18	4540,62	
2015	6847,50	7468,28		7374,74	7941,76	10976,82	13497,74	14249,02	9199,21	4870,34	

Nota: Población entre 25 y 65 años.

Fuente: Elaboración propia en base a la Encuesta Permanente de Hogares EPH de Paraguay. Base de Datos Socioeconómicos para América Latina y El Caribe SEDLAC.

Anexo 5 Participación laboral y salario horario de la población entre 25 y 65 años en Paraguay según nivel educativo

	Salario horario			Pea		
	Bajo	Medio	Alto	Bajo	Medio	Alto
1995	\$6.458,37	\$11.347,16	\$22.431,32	82,1%	85,3%	92,3%
1997	\$6.019,52	\$11.542,92	\$26.486,58	71,1%	84,2%	91,9%
1999	\$5.857,38	\$9.648,03	\$19.534,84	71,7%	83,1%	89,6%
2001	\$5.506,68	\$10.188,52	\$20.075,38	74,7%	81,6%	89,0%
1990	\$1.455,88	\$2.452,86	\$4.574,04	69,2%	76,1%	87,7%
2002	\$6.206,64	\$7.078,68	\$15.011,54	74,3%	80,9%	87,8%
2003	\$5.682,07	\$8.013,31	\$16.949,76	74,6%	81,7%	90,4%
2004	\$5.920,51	\$7.950,79	\$13.924,46	79,0%	83,8%	89,7%
2005	\$5.396,13	\$7.467,75	\$13.840,05	76,9%	84,0%	91,1%
2006	\$4.314,57	\$6.927,27	\$13.290,84	74,4%	79,3%	90,7%
2007	\$5.193,53	\$7.227,09	\$13.490,42	77,0%	80,7%	89,9%
2008	\$5.477,30	\$7.820,42	\$12.808,39	74,8%	81,1%	91,8%
2009	\$5.138,36	\$8.142,48	\$12.644,50	75,2%	82,7%	88,5%
2010	\$6.236,36	\$9.201,20	\$13.382,46	74,8%	82,1%	88,6%
2011	\$6.913,62	\$9.154,98	\$14.338,57	74,0%	80,7%	90,7%
2012	\$5.979,87	\$7.515,46	\$14.846,17	78,9%	85,7%	89,2%
2013	\$5.960,18	\$8.580,19	\$14.737,95	76,5%	83,0%	90,2%
2014	\$7.458,46	\$10.521,14	\$15.206,81	75,9%	80,2%	87,8%
2015	\$5.807,03	\$8.559,82	\$14.770,77	76,3%	81,9%	88,7%

Nota: Población entre 25 y 65 años.

Fuente: Elaboración propia en base a la Encuesta Permanente de Hogares EPH de Paraguay. Base de Datos Socioeconómicos para América Latina y El Caribe SEDLAC.

Anexo 6 Modelo Probit en Participación laboral femenina en Paraguay 1995-2015 – Efectos marginales

	1995-2015	
	(i) MCO Horas trabajadas	(ii) MCO (Log) salario horario
Casado	-0.110*** (0.000356)	-0.137*** (0.000519)
Primaria completa	0.0311*** (0.000540)	0.0293*** (0.000601)
Secundaria incompleta	0.0827*** (0.000735)	0.0841*** (0.000826)
Secundaria completa	0.160*** (0.000958)	0.134*** (0.00110)
Superior incompleta	0.249*** (0.00115)	0.250*** (0.00135)
Superior completa	0.407*** (0.00136)	0.432*** (0.00160)
Hogar con menores de 6 años	-0.0474*** (0.000306)	
Con hijos entre 0-5 años		-0.0699*** (0.000421)
Con hijos entre 6-17 años		-0.00349*** (0.000388)
Edad	0.0336*** (0.000121)	0.0359*** (0.000150)
Edad al cuadrado	-0.000394*** (1.36e-06)	-0.000421*** (1.69e-06)
Zona urbana	-0.0116*** (0.000631)	-0.0290*** (0.000753)
	8,126,870	6,458,920

Observaciones

Errores estandar robustos en parentesis

*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

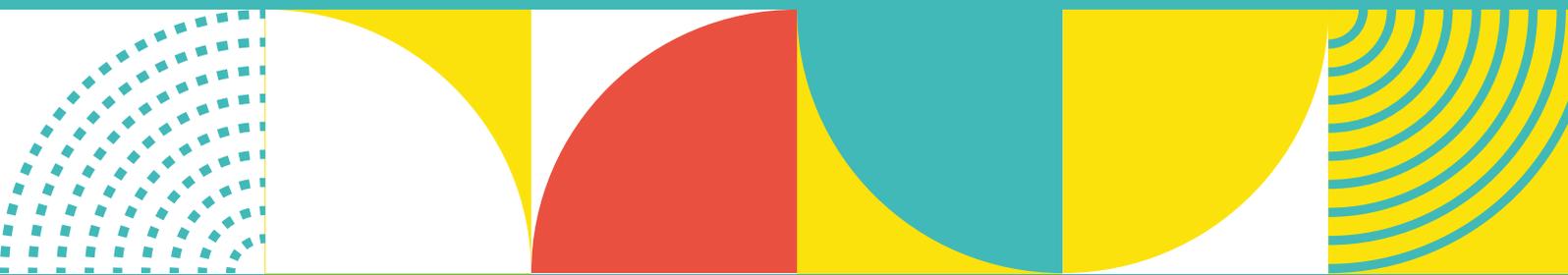
Fuente: Elaboración propia en base a la Encuesta Permanente de Hogares EPH de Paraguay de los años 1995-2015.

Nota: Efectos marginales promedios de estimación de modelo Probit para la muestra de mujeres entre 25 y 64 años.

Adicional a las covariables de la tabla el modelo incluyó controles por región, año, ingresos laborales de otros miembros del hogar e ingresos no laborales del hogar.

TRABAJO REMUNERADO DE LAS MUJERES EN PARAGUAY DESDE UN ENFOQUE DE GÉNERO

Verónica Serafini



Verónica Serafini

Doctora en Economía por la Universidad Nacional de México (UNAM).
Investigadora del Centro de Análisis y Difusión de la Economía
Paraguaya (CADEP).

INTRODUCCIÓN

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

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

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

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

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

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

Los siguientes apartados analizarán la participación laboral de las mujeres y las desigualdades que presentan con los hombres y entre ellas mismas: jóvenes y adultas, urbanas y rurales. En el segundo apartado se relevan las políticas y programas implementados en el sector público y finalmente se presentan lineamientos de políticas destinadas a mejorar las oportunidades económicas de las mujeres y a reducir las desigualdades con los hombres y entre los diversos grupos de mujeres.

El trabajo incluye la profundización de algunos temas a través de entrevistas a profundidad a grupos de mujeres trabajadoras, de manera a comprender mejor el análisis cuantitativo.

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

1.

EL TRABAJO FEMENINO EN PARAGUAY

La inactividad económica afecta más a mujeres, y por diferentes razones, que a los hombres

La inactividad¹⁷ afecta particularmente a las mujeres (40,8%) en comparación con los hombres (14,0%). En el sector rural, la proporción disminuye a 12,1% en los hombres y aumenta a 44,3% en las mujeres.

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

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

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

En contrapartida, el 59,2% de las mujeres se declara activa. De ese total de mujeres que se declara activa, el 7,9% está desempleada frente al 4,7% de los hombres. La inactividad, el desempleo y, como se verá más adelante, el trabajo como familiar no remunerado, configuran un escenario poco propicio para la autonomía económica de las mujeres, ya que la principal consecuencia es la falta de un ingreso propio, además de la vulnerabilidad que genera la dependencia.

17 PEI: población en edad de trabajar que señala que no está trabajando ni buscando trabajo. En este estudio se calcula sólo para la población de 18 años o más. Población Económicamente Activa (PEA): conjunto de personas de 10 años y más de edad que en el período de referencia dado, suministran mano de obra para la producción de bienes y servicios económicos o que están disponibles y hacen gestiones para incorporarse a dicha producción. En este y en todos los casos se considera a las personas con 18 y más años de edad.

Población ocupada: Son las personas en la fuerza de trabajo que trabajaron con o sin remuneración por lo menos una hora en el período de referencia o que, aunque no hubieran trabajado, tenían empleo del cual estuvieron ausentes por motivos circunstanciales (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”.

Tabla 1
Población económicamente inactiva y razones de inactividad, por área de residencia y sexo

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

Fuente: elaboración propia con base en la EPH 2016

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

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

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

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

La agricultura familiar ocupa al 38,7% de la población adulta, incluyendo a más de 460.000 personas de manera directa: 165.000 son mujeres, de las cuales 85.000, es decir más de la mitad, trabaja como familiar no remunerado. En las mujeres jóvenes esta situación se traduce en la dependencia económica del jefe de hogar, lo cual implica ausencia de autonomía para satisfacer sus necesidades y un tratamiento distinto con

respecto a los hermanos varones, a quienes se les solicita menor información sobre el uso de los recursos que reciben de la familia.

Esta situación explica, en parte, la búsqueda de los jóvenes, especialmente de las mujeres, de oportunidades fuera de la agricultura familiar a pesar de sus aspiraciones de mantenerse en el entorno rural (Caputo, 2014).

Este motivo de migración requiere políticas distintas a las que generalmente se discuten y están en el discurso público. En general, los diagnósticos y estudios (Caputo, 2014; Soto, 2014; Campos, 2016; Zavattiero, Serafini, 2016; Poyoayú, 2018) se refieren a la falta de políticas vinculadas al acceso a la educación y servicios de extensión agropecuaria y a recursos económicos como tierra, créditos, semillas e insumos agrícolas, sin considerar las dinámicas intrafamiliares en la distribución de los recursos como los ingresos y el tiempo.

En el caso de las mujeres adultas, las entrevistas mostraron arreglos familiares diferentes. Ellas, generalmente, parejas del jefe de hogar realizan actividades propias para acceder a ingresos, como la producción de huevos o queso, que luego son comercializados y los ingresos administrados por ellas con relativa autonomía.

Las políticas dirigidas a impulsar la autonomía económica de las mujeres requieren conocer mejor las condiciones de negociación internas en la familia, de manera a lograr cambios estructurales, tanto en el ámbito de la democratización de las relaciones familiares y la flexibilización de la división sexual del trabajo como de la generación de ingresos propiamente dicha.

El análisis de las categorías laborales señala que el trabajo en el sector privado ocupa a más de un tercio de la población (37,8%), le sigue el trabajo por cuenta propia (31,6%) y el trabajo en el sector público (11,6%). De manera similar que en el caso anterior, al desagregar por área y sexo, se observan cambios en los promedios de mucha relevancia.

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

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

Tabla 2
Población ocupada según sector económico y categoría ocupacional, por área de residencia y sexo

Sector económico	Total			Urbana			Rural		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Agricultura, Gan. Caza y Pesca	19,2	22,9	14,1	2,8	3,9	1,4	45,9	49,7	39,5
Industrias Manufactureras	12,5	14,7	9,4	14,0	17,0	10,4	10,0	11,5	7,3
Electricidad, Gas y Agua	0,6	0,7	0,4	0,8	1,1	0,5	0,1	0,1	0,2
Construcción	6,7	11,5	0,2	6,8	12,2	0,3	6,6	10,5	-
Comercio, Restaurantes y Hoteles	26,5	23,9	30,0	32,2	30,7	34,0	17,1	14,3	22,0
Transporte, Almac. y Comun.	4,0	6,1	1,2	4,9	7,6	1,7	2,6	4,0	0,3
Finanzas, Seguros, Inmuebles	5,7	5,8	5,4	8,1	8,8	7,4	1,6	1,7	1,6
Servicios Comunes, Soc. y Pers.	24,9	14,4	39,2	30,3	18,8	44,2	16,0	8,3	29,2
Categoría	Total			Urbana			Rural		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Empleado / obrero público	11,6	9,7	14,2	14,4	12,5	16,6	7,0	5,6	9,4
Empleado / obrero privado	37,8	46,4	26,0	44,4	53,7	33,2	27,1	36,1	11,6
Empleador o patrón	5,2	7,0	2,6	6,5	8,8	3,7	3,0	4,4	0,6
Trabajador por cuenta propia	31,6	32,0	30,9	24,2	22,3	26,3	43,6	45,7	40,1
Trabajador fam. no remunerado	7,1	4,2	11,1	3,1	1,6	5,0	13,6	7,8	23,3
Empleado doméstico	6,8	0,7	15,1	7,4	0,9	15,2	5,7	0,4	14,9

Fuente: elaboración propia con base en la EPH 2016

La dependencia económica, la necesidad de pedir permisos hacer uso del tiempo libre, dar explicaciones sobre el destino de los recursos que solicitan al jefe de hogar, aun en los casos de jóvenes en la última etapa -25-29 años- y, sobre todo, en comparación con los hermanos varones cuya autonomía es mayor al interior de la familia, son algunas de las razones por las que las mujeres jóvenes campesinas deciden dejar el trabajo en la finca.

La migración a la ciudad o la búsqueda de otras opciones laborales en el sector rural se relaciona, en estos casos, mas con factores culturales vinculados con las relaciones asimétricas de poder intrafamiliares, que con determinantes económicos como la falta de tierra, la baja cobertura de la oferta de servicios económicos –créditos, capacitación, asistencia técnica, insumos–.

En el caso de las mujeres de mayor edad, especialmente de las parejas del jefe, se observaron arreglos específicos que le permiten a ellas generar sus propias fuentes de ingresos. La comercialización de productos como queso, huevos, frutas y verduras en los mercados locales constituyen mecanismos para generar ingresos sobre los cuáles las mujeres tienen mayor capacidad de decisión sobre su uso y distribución.

Un desafío para investigaciones futuras es el estudio de estas mismas dinámicas en hogares con jefatura femenina de manera a conocer la forma en que se distribuyen los activos en este tipo de hogar.

Un valor agregado sería incorporar el análisis de la violencia, ya que es un tema que en el trabajo cualitativo se manifestó de manera recurrente. En el caso de las mujeres campesinas, hubo alusión a la violencia intrafamiliar, mientras que en el de las mujeres jóvenes urbanas, el acoso laboral. No se encontraron investigaciones sobre la forma o cuantía en que la violencia contribuye a obstaculizar el acceso de las mujeres al trabajo remunerado en Paraguay.

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

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

El trabajo doméstico está regulado actualmente por una ley especial Nro. 5.407 “del trabajo doméstico” que complementa al Código del Trabajo –Ley Nro. 213/93–. La norma establece la posibilidad de pagar menos de un salario mínimo, hasta el 60% del salario mínimo legal establecido para actividades diversas no especificadas. De esta manera, esta categoría ocupacional que concentra al 15,1% –alrededor de 200.000– de las mujeres que trabajan, presenta discriminaciones legales.

En el caso de las otras dos categorías, las normas existentes como la Ley Nro. 4.933/13 “que autoriza la incorporación voluntaria de trabajadores independientes, empleados, amas de casa y trabajadores domésticos al seguro social –Fondo de jubilaciones y pensiones del Instituto de Previsión Social”– es poco útil porque el costo de ingresar supera ampliamente la capacidad de pago de las personas potencialmente titulares de este beneficio. El 70% de la población ocupada de 18 años o más tiene ingresos menores al salario mínimo vigente. En el caso de las mujeres, esta proporción aumenta a casi el 90% (Encuesta Permanente de Hogares 2016).

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

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

Altos niveles de precariedad laboral

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

De las personas que están trabajando, el 19,1% se encuentra subempleada¹⁸, proporción que se eleva al 21,4% en el sector rural y al 26,2% en las mujeres del sector rural. La subocupación invisible es la más importante, es decir, el volumen de personas que trabajan 30 horas o más y no recibe el salario mínimo. Este indicador se calcula solo para quienes se encuentran de manera asalariada, lo cual da cuenta del incumplimiento de las normas laborales vigentes y del impacto que tendría la formalización del trabajo en la reducción de la pobreza y el bienestar de las familias.

Si bien el promedio nacional de subempleo visible (6,2%) es relativamente bajo, afecta al 12,2% de las mujeres en el sector rural. Son las personas que deseando trabajar una jornada completa, lo hacen a tiempo parcial.

El subempleo invisible –personas que trabajando 30 horas o más, ganan menos que el salario estipulado– afecta al 14,4%, de la población ocupada rural, con una mínima brecha entre hombres y mujeres.

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

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

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

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

18 Subocupación: 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.

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

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

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

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

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 frente a eventos 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 propio¹⁹, 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, en segundo lugar, el trabajo no remunerado (Serafini, 2015).

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

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

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

¹⁹ 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.

Tabla 3
Indicadores seleccionados de ingresos, por área de residencia y sexo

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

*Personas de 15 años o más que no estudian

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

Fuente: elaboración propia con base en la EPH 2016

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

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

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

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

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

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

La siguiente tabla cuantifica las horas de trabajo no remunerado en los hogares con el objetivo de lograr una mejor aproximación a las condiciones en que se encuentran las mujeres a la hora de tomar decisiones laborales. Recuérdese que las principales razones de inactividad de las mujeres son las “labores domésticas” y los “motivos familia-

res”; mientras que entre las mujeres que deciden entrar al mundo laboral, la sobrecarga horaria en los hogares influye en la decisión de la ocupación.

Los datos dan cuenta de la desigual asignación del tiempo de trabajo remunerado y no remunerado entre hombres y mujeres. Las mujeres dedican 28,7 horas semanales al trabajo no remunerado, frente a las 12,9 horas destinadas por los hombres. En contrapartida, ellos trabajan en el mercado 49,5 horas semanales, mientras que las mujeres 40,4 horas. En total, las mujeres terminan trabajando unas 6 horas semanales más que los hombres (trabajo remunerado más trabajo no remunerado).

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

Tabla 4
Horas promedio de tiempo asignado al trabajo remunerado y no remunerado por sexo

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

* La suma del total fue realizada por la autora del artículo bajo el supuesto de que los dos tipos de actividades son excluyentes, lo cual no necesariamente es cierto teniendo en cuenta que un alto porcentaje de mujeres realiza actividades remuneradas en sus hogares con el objetivo de conciliar sus responsabilidades de proveedora con la de cuidadora y de trabajo doméstico.

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

Fuente: <http://www.dgeec.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/eut2016/triptico%20Principales%20Resultados%20EUT2016.pdf>

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

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

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

2. LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DIRIGIDAS AL TRABAJO DE LAS MUJERES

El presente apartado tiene como objetivo presentar un relevamiento de las principales acciones realizadas por el Estado paraguayo con potencial impacto en la reducción de los obstáculos que impiden a las mujeres insertarse en el trabajo remunerado en condiciones de igualdad con los hombres y con calidad.

Una parte importante de las mujeres paraguayas se declara inactiva a pesar de haber logrado credenciales educativas similares a los hombres o están desempleadas; mientras que las que se insertaron laboralmente presentan menores ingresos que los hombres o inclusive trabajan sin remuneración –familiar no remunerado–, altos niveles de precariedad e informalidad, y se ubican en ocupaciones de menor valoración social.

Los apartados anteriores muestran las condiciones desventajosas de las mujeres en el objetivo de lograr su autonomía económica a partir de un trabajo de calidad. Uno de los factores que influye de manera relevante a esta situación es la desproporcionada responsabilidad que la sociedad le impone en lo referente al trabajo doméstico y de cuidado. Esto influye en las oportunidades laborales y en las restricciones que enfrentan las mujeres a la hora de tomar decisiones sobre cantidad de tiempo y tipo de ocupación, así como en la propia política pública cuando ofrece servicios y productos privilegiando a los hombres, como receptores principales de la oferta pública.

Otros factores se relacionan con los costos vinculados a la búsqueda de trabajo y los prejuicios existentes sobre la complementariedad –menor relevancia– del trabajo femenino frente al masculino por su supuesto rol secundario en la provisión familiar, su mayor ausentismo o su costo laboral superior derivado de la maternidad.

Para todos estos factores –sociales, económicos, culturales, institucionales– existen intervenciones destinadas a limitar las consecuencias negativas. En este trabajo se analizan aquellas enmarcadas en tres tipos de políticas: laboral, agropecuaria y de cuidado.

La política laboral

En Paraguay, en las últimas dos décadas las políticas del mercado laboral se enfocan en políticas activas²⁰. Las mismas buscan acelerar el proceso de enlace entre la oferta y demanda de trabajo a través de programas del sector público de empleo, capacitación e incentivos para nuevas contrataciones y empleo directo.

La principal institución del sector es el Ministerio del Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTESS) creado el 7 de noviembre de 2013 a través de la Ley N° 5.115/13 y organizado mediante el Decreto Reglamentario N° 2.346 de 2014. Anteriormente las competencias relativas a la política laboral estaban en el Viceministerio del Trabajo del entonces Ministerio de Justicia y Trabajo, hoy Ministerio de Justicia.

²⁰ Las políticas de mercado de trabajo pueden ser activas o pasivas. Las políticas pasivas comprenden el seguro de desempleo, que en el caso de Paraguay no existe.

El país no tiene una política laboral, aunque el Plan Estratégico Institucional de MTESS cuenta con lineamientos en tres ámbitos de acción:

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

En el eje de Empleo decente, el MTESS se encuentra implementando una serie de programas dirigidos a la población adolescente-juvenil. Paraguay cuenta con la Ley Nro. 4.951/13 de inserción al empleo juvenil, cuyo objetivo es *“fomentar la formación, capacitación e inserción al empleo formal por medio de diferentes modalidades y crear las condiciones propicias para disminuir las inequidades existentes que afectan a hombres y mujeres jóvenes en relación con sus posibilidades de acceso y permanencia en el mercado laboral”*. El rango de edad de cobertura de esta norma es de 18 a 29 años.

A continuación se presentan los principales programas relevados.

Programa	Características principales
Programa de mediación laboral	El MTESS atiende solicitudes de mediación de conflictos laborales a requerimiento tanto de empresarios como de trabajadores agremiados en sindicatos o de trabajadores individuales. En 2016 se registraron alrededor de 9.000 casos.
Programa de inserción laboral	El MTESS realiza alrededor de 30 ferias de empleo con los cuáles logro insertar laboralmente a unas 5.000 personas por año entre 2015 y 2016
Programa de apoyo a la inserción laboral	Objetivo: mejorar la inserción laboral de jóvenes de 18 a 29 años de edad con 9 a 12 años de escolaridad, participantes de nuevas modalidades de capacitación. Cobertura: 1.000 jóvenes Implementado por el MTESS. Financiado con un préstamo del BID
Paraguay Okakuaa	Objetivo: apoyar a Paraguay en sus esfuerzos de reducir las peores formas de trabajo infantil y mejorar el respeto y cumplimiento de las leyes laborales y las condiciones para el trabajo, con un enfoque particular en el Departamento de Guairá. 2.890 niños, niñas y adolescentes – 1350 familias. Implementado por el MTESS a través del Centro de Información y Recursos para el Desarrollo (CIRD) del Paraguay y Fundación Alda. Financiado por el Departamento de Trabajo de EE.UU
Sape'a: Programa de Empleo Joven en Paraguay	Objetivo: reducir el desempleo juvenil mediante la formación profesional, pasantías con opción a empleo y apoyo al autoempleo. Cobertura: 8.000 jóvenes (15-24 años) de los departamentos de Paraguarí, Caaguazú, San Pedro y Guairá. Financiado por AECID (cooperación española) y Plan Internacional
Promoción de la inserción laboral de mujeres	Fortalecer a las mujeres en su capacidad de emprendedurismo y gerenciamiento de proyectos productivos, empoderándolas económicamente. Los componentes son capacitación, asistencia técnica e inclusión financiera. Desde el inicio del programa en 2013, participaron 5.070 mujeres y 491 comités. Implementa el Ministerio de la Mujer y está financiado por la Unión Europea

Programa	Características principales
Alianza NEO Paraguay	<p>Objetivo: Incrementar el alcance y calidad de los programas de formación y vinculación laboral para la inserción en empleos de calidad. Cobertura: 22.000 jóvenes (16 a 29 años) pobres y vulnerables. Tiene componentes de formación para el trabajo, intermediación laboral, fortalecimiento de proveedores de servicios para la empleabilidad juvenil y formación de profesionales de estos servicios</p> <p>Implementa CIRD y financia el BID-FOMIN en alianza con el MTESS y otras instituciones públicas</p>

Como se puede observar, el factor común de las iniciativas es la educación y/o formación técnica y laboral. En algunos casos incluyen actividades de intermediación laboral. No se relevaron programas de inclusión financiera (seguros, créditos, bancarización) que complementen las acciones de formación, por lo que en el caso de los programas que fomentan el autoempleo esta podría ser una ausencia que obstaculizaría la calidad del emprendimiento.

No hay evaluaciones acerca de los resultados de estos programas en términos del mejoramiento del ingreso, la calidad del trabajo (acceso a seguridad social) o la permanencia en el empleo o sobrevivencia del negocio.

Una restricción importante del conjunto de programas es su financiamiento externo y en el caso de la Alianza NEO los recursos no están incluidos en el presupuesto público, sino en la ONG que la implementa. Esta situación pone límites a la sostenibilidad de las iniciativas aun cuando sean exitosas.

El enfoque de género está presente en la desagregación de la cantidad de personas sujetas del programa y en algunos casos en las rendiciones de cuentas de personas que recibieron los beneficios (capacitaciones, mediaciones, empleos obtenidos). No se relevaron acciones específicas para facilitar el acceso de mujeres que presentan costos de oportunidad más altos o factores de exclusión, como por ejemplo las madres de niños y niñas, mujeres rurales o jóvenes que no estudian ni trabajan.

La centralidad puesta en la juventud podría beneficiar particularmente a las mujeres, ya que ellas presentan tasas de desempleo mucho mayores que los hombres de su misma franja etaria y que mujeres de otros grupos de edad.

La Dirección General de Promoción a la Mujer Trabajadora integra el Grupo Interinstitucional de Políticas de Cuidado, y la Comisión Tripartita de Igualdad de Oportunidades (CTIO) tiene competencias específicas dirigidas a las mujeres.

Entre las principales acciones realizadas por esta dirección se encuentran el asesoramiento y las mediaciones. Las consultas más frecuentes en el sector empresarial y trabajo doméstico son sobre las leyes Nro. 5.407/2015 de trabajo doméstico y la Nro. 5.508/2015 de protección, promoción de la maternidad y apoyo a la lactancia materna. Si bien la cobertura es baja, llama la atención el importante incremento en el número de casos, pasando de 470 a 3.257 entre 2014 y 2016 (MTESS, 2017).

En el eje de Capacitación para el empleo existen tres instituciones: Ministerio del Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTESS), Ministerio de Educación y Ciencias (MEC), y Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG).

La principal institución es el MTESS que ejerce esta función específica a través del Servicio Nacional de Promoción Profesional (SNPP) y del Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral (SINAFOCAL).

Institución	Descripción
SINAFOCAL	Órgano rector de la capacitación laboral en el país. Una de sus funciones principales es la formulación de una política de capacitación laboral y la supervisión de las acciones formativas tanto en el SNPP como de los institutos del sector privado. Adicionalmente ofrece servicios de capacitación. En 2016 realizó 300 cursos de diferentes especialidades llamados a concurso, adjudicados y ejecutados según la demanda, incluyendo a algunos de los programas citados en el apartado anterior, beneficiando a 7.500 personas aproximadamente.
SNPP	Objetivo: promover y desarrollar la formación profesional de los trabajadores. En 2016 tuvo una cobertura de 181.529 personas a través de múltiples cursos con diferentes temáticas, modalidades y duración.

Existen pocas evaluaciones realizadas a estas instituciones. En general, los estudios realizados señalan que requieren articular la oferta de capacitación con las necesidades del mercado y el mejoramiento de la calidad de los programas de capacitación (Royg, 2017; González Ríos, 2011).

El Ministerio de Educación ofrece en el nivel medio (15 a 17 años) la opción de bachilleratos técnicos. Sin embargo su cobertura no representa más del 1,2% del total de la matrícula y dentro de esta, las mujeres solo ocupan el 3,1% de las plazas (MEC, 2017). El Ministerio de Agricultura cuenta con escuelas agropecuarias y servicios de asistencia técnica que son abordados en el apartado relativo a la política agropecuaria.

Un hecho relevante en vinculación con las acciones realizadas por la Dirección General de Promoción a la Mujer Trabajadora en el diseño de una política de cuidado, es el curso de capacitación denominado *Formación para el trabajo dirigido a personas cuidadoras remuneradas cuyo objetivo es mejorar la calidad del trabajo de cuidadores y cuidadoras*. Tanto el SNPP como SINAFOCAL ofrecen esta opción, que además del objetivo señalado tiene la potencialidad de profesionalizar la ocupación y, por ende, de valorizar una actividad feminizada y de escaso valor social.

Con respecto al rol relativo a la promoción del cumplimiento de los derechos laborales vinculados al acceso a la seguridad, tanto el MTESS como la principal institución encargada de la seguridad social el Instituto de Previsión Social (IPS) tienen competencia fiscalizadora. Si bien no existen informes sobre registros administrativos, la información proveniente de las encuestas de hogares da cuenta de un sistemático aumento de la cobertura de los dos mecanismos más importantes –IPS y Caja Fiscal–. No obstante, tanto los datos estadísticos como declaraciones de prensa del presidente del IPS señalan una evasión al sistema de cerca del 50%²¹.

Todas las acciones realizadas por el MTESS, incluyendo SNPP y SINAFOCAL, en cualquiera de las tres áreas señaladas, son de baja cobertura y, en general, no se conocen resultados de impacto. La mayoría de los indicadores informados son de producto, como cantidad de personas capacitadas, que recurrieron a los servicios de intermediación o mediación o que participaron en las ferias de empleo. En este último caso se avanzó en la inclusión de datos sobre personas que lograron emplearse, pero no se indica por cuanto tiempo ni la incorporación a la seguridad social. Las otras dos instituciones tienen una cobertura aún menor.

21 <http://www.abc.com.py/nacionales/ips-descontrol-evasion-y-morosidad-1416463.html>

La oferta universitaria presenta serios desafíos por la ausencia de regulación estatal que garantice la legalidad de las certificaciones y calidad de la formación en las universidades privadas.

La oferta privada es heterogénea, pero en general puede ser dividida en dos segmentos. Una de mayor calidad y costo y otra de menores costos, baja carga horaria y, en muchos casos, por fuera de las normas vigentes.

La asimetría de información –que el sector público no logra reducir– junto con las deficiencias en los sistemas de fiscalización y control y el bajo apego a la norma de las universidades, genera en la población de menores recursos una asignación ineficiente de recursos en educación.

Una de las razones de migración de las mujeres –además de la búsqueda de oportunidades laborales– es la educativa. Varias de las mujeres entrevistadas señalaron que iniciaron cursos en estas universidades y no pudieron acabarlos o los títulos no sirvieron debido al cierre de las instituciones por incumplimiento de las normas o la falta de reconocimiento legal de las certificaciones.

La Universidad Nacional y algunas universidades privadas con reconocimiento legal y social son relativamente caras para el nivel de ingreso de la mayoría de las mujeres, por lo que no constituyen una opción.

Así, uno de los obstáculos para mejorar la trayectoria laboral por la vía de la educación encuentra dificultades no solo en el mercado sino también en la propia gestión pública, por su ineficacia para proveer información suficiente para la toma de decisión y para garantizar calidad de la formación.

La política agropecuaria

La agricultura familiar en Paraguay cuenta con instituciones con competencias y mandatos específicos, planes, programas y recursos. La ejecución de los mismos se ha realizado a través de numerosos instrumentos, bienes y servicios entregados a las familias y titulares que conforman la agricultura familiar.

La Ley Nro. 5.446/15 de políticas públicas para mujeres rurales recientemente aprobada y promulgada, no se está haciendo efectiva por la ausencia del enfoque de género en las políticas públicas y, específicamente, en las de agricultura campesina, además de no contar con recursos.

Las múltiples instituciones con competencia en el impulso a la generación de empleo conforman el Sistema Integrado de Gestión para el Desarrollo Agropecuario y Rural (SIGEST) como instancia de supervisión, coordinación y evaluación de la política sectorial. Su objetivo es garantizar la “coherencia de contenidos” y la “implementación orgánica y eficaz” de las intervenciones públicas en el sector, incluyendo las de agricultura familiar.

El SIGEST está integrado por el Ministerio de Agricultura y Ganadería, el Crédito Agrícola de Habilitación (CAH), el Servicio Nacional de Calidad y Sanidad Vegetal y de Semillas (SENAVE), el Servicio Nacional de Calidad y Salud Animal (SENACSA), el Instituto Nacional de Cooperativismo (INCOOP), la Agencia Financiera de Desarrollo (AFD), Instituto Forestal Nacional (INFONA), Fondo Ganadero (FG), Banco Nacional

de Fomento (BNF), Secretaria del Ambiente (SEAM), Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (INDERT), Instituto Paraguayo de Tecnología Agropecuaria (IPTA), y los gobiernos departamentales y municipales.

Todas estas instituciones cuentan con intervenciones en la Agricultura Familiar; sin embargo, el MAG y el INDERT ofrecen la provisión de bienes y servicios con objetivos directos en dicho sector económico, mayores niveles de cobertura y, por lo tanto, recursos anualmente asignados. El Crédito Agrícola de Habilitación tiene la responsabilidad de proveer servicios crediticios, que se encuentran apalancados financieramente con recursos del Tesoro.

El Marco Estratégico Agrario – Directrices Básicas 2014-2018 en el documento vigente, aprobado por Resolución MAG N° 83/14, rige la política agropecuaria nacional, bajo el cual se implementan los programas y proyectos. A continuación se citan los más importantes por su cobertura y montos ejecutados en los últimos tres años por el MAG.

Programa	Características principales
Proyecto Paraguay Inclusivo (PPI)	Objetivo: contribuir a incrementar los activos, los ingresos y calidad de vida de los agricultores familiares campesinos pobres y población rural pobre, mediante su inserción en forma sostenible, y a través de sus organizaciones sociales representativas, en cadenas de valor, con visión de género y conservación del medio ambiente. Cobertura: 14.500 familias. Financiamiento: FIDA
Proyecto de Desarrollo Rural Sostenible (PRODEERS)	Objetivo: mejorar la calidad de vida de pequeños productores y de comunidades indígenas en el área del Proyecto de manera sostenible, a través de medidas de apoyo que permitan fortalecer su organización comunitaria, la autogestión, así como la inserción al mercado y cadenas de valor. Cobertura: 25.000 productores rurales pobres y 8.350 familias indígenas. Financiamiento: Banco Mundial
Programa de Modernización de la Gestión Pública de Apoyos Agropecuarios (PAGRO)	Objetivo: contribuir a la mejora de la productividad y el aumento de ingreso de los pequeños y medianos productores agropecuarios. El programa enfatiza fortalecer la agricultura familiar, para lograr la seguridad alimentaria e inserción a cadenas de valor a través del incremento de la cobertura de los servicios institucionales con calidad, enfoque territorial e inclusividad. Cobertura: 7.000 productores. Financiamiento: Banco Interamericano de Desarrollo
Programa de Fomento de la Producción de Alimentos por la Agricultura Familiar	Programa marco bajo el cual se ordenan la oferta de servicios institucionales: - asistencia técnica en organización, producción, comercialización - educación rural y - transferencia de incentivos. Cobertura: 40.000 a 60.000 familias. Financiamiento: recursos del Tesoro.
Desarrollo Social Equitativo – DEAG	Objetivo: fortalecer la agricultura familiar, para lograr la seguridad alimentaria e inserción a cadenas de valor, a través del incremento de la cobertura de los servicios institucionales, con calidad, enfoque territorial e inclusividad. Cobertura: 32.000 familias campesinas y 4.000 familias de comunidades indígenas

Dado que la agricultura familiar ocupa a un tercio de la población mayor de edad en el sector rural, con cerca de 270.000 fincas de hasta 50 has., las coberturas de estos programas son reducidas, fragmentadas e incompletas teniendo en cuenta que los programas están dispersos en diferentes departamentos del país, ofreciendo diferentes productos y servicios –asistencia técnica, insumos, inversión de capital– y sin coordinación con el Crédito Agrícola de Habilitación. Esta institución es la encargada de ofrecer créditos y en el último año informó una cobertura de 45.000 personas con menos de 50 hectáreas (MAG, 2017; CGR, 2008 y 2010; MH, 2012 y 2015).

El Censo Agropecuario Nacional, CAN 2008 da cuenta de una cobertura del 13%; mientras que los datos recopilados entre 2016 y 2017 por el Sistema de Información de

Recursos de la Tierra del INDERT señala que “la asistencia técnica llega únicamente al 5,6% de los lotes con viviendas y personas presentes” de los asentamientos campesinos relevados (unos 250).²² Esta última cifra es cercana a la relevada por la Encuesta de Ingreso-Gasto de la DGEEC.

Las estadísticas disponibles muestran un sesgo de género priorizando a los hombres. Por un lado, la reducción de la pobreza rural ha sido menor en los hogares con jefatura femenina, ya que los ingresos de los hombres aumentaron más rápidamente que los ingresos femeninos.

Por otro lado, el acceso a los beneficios de los programas agropecuarios (créditos, insumos, tierras) está claramente masculinizado. Por ejemplo, la Encuesta de Ingreso-Gasto señala que mientras el 5,6% de los hogares rurales con jefatura masculina recibieron insumos del Estado; esta proporción se reduce a la mitad en los hogares con jefatura femenina. Esta información contrasta con los resultados de las políticas sociales, donde las mujeres presentan una mayor participación. (Serafini, 2015; Duré, Ortega y Palau, 2012; Campos, 2008 y 2016).

Las fincas con jefatura femenina producen entre 40% y 90% menos que las que tienen jefatura masculina, dependiendo de los rubros alimentarios producidos. Estos resultados deberían llamar la atención, dado que un tercio de los hogares tienen como jefa a una mujer (Serafini, 2015).

La implementación de la Ley Nro. 5.446/15 de Políticas Públicas para Mujeres Rurales ha dado lugar a una serie de actividades cuyos productos principales son capacitaciones, fondos de fomento productivo y créditos. No hay evaluaciones que proporcionen información sobre la integralidad de estas intervenciones y sobre resultados como el aumento de los ingresos.

La política de protección social

La política de protección social analizada en este documento es la que se enmarca en los dos componentes básicos que son el acceso a un ingreso y a servicios de salud. Desde esta perspectiva Paraguay cuenta con dos tipos de intervenciones: contributivas y no contributivas.

Los programas contributivos están concentrados en el Instituto de Previsión Social (IPS) y la Caja Fiscal. La primera institución tiene cobertura fundamentalmente en el sector privado y en el empleo formal. Si bien tiene diferentes regímenes, la mayoría de ellos incluyen jubilación y servicios de salud. La Caja Fiscal está integrada por los fondos de cotización a jubilación de los funcionarios públicos. Ambos mecanismos cubren a alrededor de la mitad de los asalariados y a un cuarto de la población ocupada.

La baja cobertura en asalariados/as y en el trabajo doméstico, sector mayoritariamente integrado por mujeres²³ da cuenta de problemas de evasión, así como de vacíos institucionales. Esto último, por ejemplo, afecta a las personas que trabajan en el sector

22 <http://www.sirt-indert.gov.py/index.php/datos/resultados-concretos>, consultado el 22/10/2017

23 El trabajo doméstico cuenta con un nuevo marco de protección a partir de la aprobación de la Ley Nro. 5.407 “del trabajo doméstico” proporcionándole los beneficios de la seguridad social en salud y jubilación. Cabe señalar que esta norma discrimina el trabajo doméstico ya que posibilita el pago menor del salario mínimo (hasta el 60% del mismo).

público sin nombramiento, pero con contratos anuales sin derecho a seguridad social, a pesar de que pueden acumular la misma cantidad de años de trabajo que una persona nombrada.

Dado que el trabajo en relación de dependencia –público o privado– exige niveles educativos relativamente más altos que otras categorías ocupacionales y los puestos están mayoritariamente en las ciudades, las coberturas se concentran en los quintiles más altos de la población y en el sector urbano.

Los programas no contributivos de protección social son Tekoporá y la pensión alimentaria para personas adultas mayores. El primero es un típico programa de transferencia con corresponsabilidades dirigido a cubrir parte de los costos de oportunidad de la niñez y adolescencia, de permanecer en el sistema educativo a partir de una transferencia de ingresos equivalente a US\$ 50 dólares mensuales. Se focaliza en familias en situación de extrema pobreza o vulnerabilidad. La pensión alimentaria está focalizada en personas adultas mayores de 65 años o más en condición de pobreza y es equivalente a alrededor de US\$ 100 dólares mensuales.

Debido a las condiciones de focalización, la población titular de estos programas se concentra en los quintiles de menores ingresos y en las áreas rurales. En ninguno de los casos abarca más allá del 30% de la población potencial que debería ser cubierta.

De esta manera, gran parte de la población se encuentra excluida de cualquiera de los mecanismos que protegen contra la ausencia de ingresos o por un evento relacionado con una enfermedad o discapacidad. Casi el 80% de la población ocupada de 18 años o más no cotiza a ningún programa de jubilación; mientras que la población inactiva compuesta principalmente por mujeres, no cuenta con ningún mecanismo de protección (Encuesta de Hogares 2016).

Un desafío importante desde 2018 será la implementación de la Ley Nro. 5.777 de protección integral a las mujeres contra toda forma de violencia. La política de protección social, junto con la política laboral, requieren incorporar acciones para garantizar el cumplimiento de esta norma, por sus implicancias tanto en el ámbito doméstico como laboral.

La violencia atenta contra la vida misma de las mujeres y en el ámbito económico tiene altos costos directos e indirectos derivados del ausentismo, la reducción de la productividad aun estando presentes en el trabajo, los gastos en salud y el sistema judicial, la pérdida patrimonial.

Un reciente estudio realizado por la cooperación alemana (GIZ) (2017:15-20) señaló que el 16,1% de las mujeres sufrió violencia económica ejercida por la pareja. El estudio cuantifica la cantidad de días de trabajo perdidos (568.959) para atender urgencias y consecuencias directas de la violencia –salud, problemas escolares de hijos/as y sistema judicial–, la pérdida de ingresos –24,4% de los ingresos mensuales y 31,3% de las ventas anuales–, los gastos de bolsillo en salud –30,4 millones de dólares– y los costos por día de cuidado perdidos en alrededor de 38,8 millones de dólares.

No existen datos estadísticos sobre incidencia de violencia hacia mujeres en el ámbito laboral; sin embargo, las entrevistas realizadas dan cuenta de la relevancia que adquiere esta forma de violencia en las mujeres que trabajan.

La política de protección social debe enfrentar este problema, ya que estos datos dan cuenta que la violencia es un factor de riesgo para la pérdida de ingresos y para la salud de las mujeres, generando un contexto de alta vulnerabilidad económica y social.

La política de cuidado

La política de cuidado debe incluir, según Ellingsaeter (1999), medidas que garanticen tiempo para cuidar, servicios de cuidado y dinero para cuidar. Paraguay no tiene una política de cuidado, aunque cuenta con normativas dirigidas a facilitar el aumento y la gestión del tiempo de las mujeres trabajadoras destinado al cuidado de niños y niñas y algunos servicios de cuidado.

Una limitación del marco normativo es su focalización en el trabajo en relación de dependencia, con lo cual, beneficia a cerca de la mitad de la población económicamente activa femenina y que son madres, ubicadas fundamentalmente en el sector urbano.

Si a esto se agrega que solo benefician a las mujeres que ya lograron insertarse en el mercado laboral y están empleadas, quedan fuera las desempleadas e inactivas que podrían optar por ofrecer su fuerza de trabajo, si sus costos de oportunidad se redujeran.

Al respecto el Código del Trabajo señala que las empresas tienen la obligatoriedad del cumplimiento del Art. 134 que en el segundo párrafo establece que *“Los establecimientos industriales o comerciales en que trabajan más de cincuenta trabajadores de uno u otro sexo, están obligados a habilitar salas o guarderías para niños menores de dos años, donde éstos quedarán bajo custodia, durante el tiempo de trabajo de su padre o madre”*.

En 2015 se aprueba la Ley N° 5.508 de “Promoción, protección de la maternidad y apoyo a la lactancia materna” en donde se protegen los derechos de las madres trabajadoras en el periodo de gestación, nacimiento y amamantamiento del niño y se incluye el permiso por paternidad -14 días corridos e ininterrumpidos, desde el nacimiento.

La Ley garantiza a las trabajadoras, tanto del sector público como privado, el derecho a disfrutar del permiso por maternidad, desde el periodo prenatal, el nacimiento y el postnatal. Los derechos son: a) permiso por maternidad prenatal, nacimiento y postnatal; b) pago del subsidio; c) lactancia exclusiva al niño; d) prohibición de ejecutar determinados trabajos; e) inamovilidad laboral desde el inicio del estado de gravidez y hasta que el niño cumpla un año de edad; f) reubicación laboral por estado de gravidez. El permiso de maternidad es de 18 semanas ininterrumpidas.

En cuanto a tiempo para el autocuidado, en 2009, la Ley N° 3.803 “que otorga licencia a trabajadoras para someterse a exámenes de papanicolau y mamografía” establece el derecho a un día laborable para realizarse los exámenes señalados. Esta norma está dirigida a trabajadoras, “dependientes o no” en los sectores públicos y privados o con cargos electivos.

A diferencia de la legislación laboral dirigida a madres, aunque la lactancia tiene fuerte impacto en la salud de niños y niñas, los servicios de cuidado existentes se centran en la atención a la niñez. A continuación se describen los más importantes.

- a) Educación en Primera Infancia (0-4 años) e Inicial (5 años): el Ministerio de Educación y Ciencias (MEC) es la principal institución rectora e implementadora. La expansión de la cobertura en nivel inicial fue aumentando paulatinamente en los últimos años, no así la de primera infancia que permanece relativamente baja.

Esta oferta incluye programas especiales para la niñez indígena –cobertura para la niñez de 3 y 4 años en 16 de 493 comunidades–, con discapacidad –23 Servicios de Atención Temprana (SAT) distribuidos en 10 departamentos del país cuyo objetivo es brindar atención educativa a niños y niñas de 6 meses a 4 años de edad portadores de algún tipo de discapacidad y a sus familias– y con problemas de salud hospitalizados –2.300 niños/as en 8 aulas en 6 hospitales de Asunción y Central.

Como complemento a la oferta directa en instituciones, el MEC también cuenta con subsidios a instituciones privadas. La cobertura bajo este mecanismo es minoritaria con respecto a la anterior.

La oferta desde el sistema educativo está centrada en los objetivos de la política educativa, sin considerar un diálogo con la política de protección social y, por lo tanto, con la de cuidado. Tampoco tienen enfoque de género. El tiempo de atención se limita generalmente a la jornada escolar diaria –entre 3 y 5 horas diarias– son más limitados que los de la jornada laboral, además que, en general, no se corresponden con los horarios de entrada y salida.

La evidencia indica que la educación inicial facilita el acceso de las mujeres al mercado laboral y a un ingreso (Aguirre, 2007 y Sorj (2004), pero ello exige determinadas condiciones como horarios y periodos lectivos adaptados a las necesidades laborales de las madres y padres y servicios complementarios (comedores, actividades extraescolares).

- b) Centros de Bienestar Infantil y de las Familias (CEBINFAS): dependientes del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS): atención a alrededor de 1.300 niños y niñas de 4 meses de madres o padres que trabajan a menos de 5 años en 30 establecimientos ubicados en los departamentos de Capital, Central, Concepción, Ñeembucú, Paraguari.

Los CEBINFAS tienen una modalidad de atención integral, incorporando acciones de educación, desarrollo psicoafectivo, alimentación y salud. Coordinan acciones puntuales con el MEC y la Secretaría Nacional de la Niñez y Adolescencia (SNNA). Por la jornada extendida con que cuentan, este servicio se adapta mejor a la demanda de cuidado que se desprende de la necesidad de conciliar el trabajo remunerado con responsabilidades familiares.

- c) Programa Abrazo: es implementado por la Secretaria Nacional de la Niñez y Adolescencia (SNNA). Su objetivo es el acceso de unos 6.000 niños y niñas y 1.700 adolescentes trabajadores (0-17 años) y sus familias a un servicio integral de protección social de sus derechos. Cuenta con 43 centros distribuidos en 27 localidades (Asunción y 10 departamentos). En estos centros, los niños, niñas y adolescentes reciben alimentación (almuerzo y vaso de leche), atención a la salud y apoyo escolar²⁴.

Estos centros, al complementar la jornada escolar, no solo cubren parte de los costos de oportunidad de trabajar, sino que también se constituyen en un mecanismo de cuidado que contribuye a facilitar las oportunidades económicas de sus madres y padres.

- d) Hogares de abrigo: albergan a niños, niñas, adolescentes y personas adultas mayores que requieren la protección completa del Estado. No existe un registro actualizado del número de establecimientos.

Los hogares de abrigo infantiles y adolescentes –alrededor de 60– son controlados por la SNNA. Albergan niños, niñas y adolescentes con orden judicial, por lo que

24 http://www.snna.gov.py/archivos/documentos/2015_Cifras%20Abrazo_02j3w3ml.pdf

a pesar de que en la mayoría de los casos son privados, la protección y el cuidado que ofrecen se encuentran en el marco de la responsabilidad pública.

Las instituciones focalizadas en personas adultas mayores funcionan, en general, como instituciones de abrigo tradicionales (vivienda y habitación de tiempo completo, dependiendo del caso incluyen atención médica, social, psicológica, fisioterapia y actividades de recreación). Existen alrededor de 5 instituciones públicas con una cobertura de alrededor de 150 personas.

En el caso de la infancia, la institucionalización no es la alternativa adecuada. Las normas vigentes establecen el plazo máximo de 6 meses, por lo que si bien constituye una acción que podría formar parte de una política de cuidado, es necesario tomar con precaución.

En el caso de las personas adultas mayores es una opción, entre otras, que se está implementando, pero no cuenta con restricciones legales relativas al tiempo de permanencia de las mismas en la institución. No obstante, la mejor opción sigue siendo el mantenimiento del vínculo familiar y la residencia en una vivienda familiar.

- e) Centros comunitarios para personas adultas mayores: implementados por el MSPBS en 8 distritos del país –8 centros comunitarios con cobertura de alrededor de 300 personas adultas mayores–. La modalidad es de atención diurna, proveyendo fundamentalmente alimentación. En algunos casos, gracias a la coordinación con instituciones públicas o privadas, tienen acceso a servicios de salud y actividades de recreación.

Como se puede observar, las intervenciones públicas realizadas para garantizar el derecho a cuidar/no cuidar y a ser cuidado son mínimas y fragmentadas y con objetivos educativos o de salud, más que de cuidado. La ausencia de un enfoque de género en el diseño e implementación obstaculizan un impacto mayor en la disponibilidad de tiempo de las mujeres para trabajar u optar por ocupaciones más valoradas socialmente y con mejor calidad; y la reducción de los costos en los que deben incurrir las mujeres al ofrecer su fuerza de trabajo.

Actualmente, existen avances ya que se ha conformado el Grupo Interinstitucional de Políticas de Cuidado y la Comisión Tripartita de Igualdad de Oportunidades (CTIO) cuyo objetivo es diseñar una política de cuidado. Este grupo está integrado por instituciones públicas de relevancia como el Ministerio de la Mujer, el Ministerio del Trabajo, la Secretaría Técnica de Planificación, entre otros, y cuenta con el apoyo técnico y financiero de organismos internacionales entre los que se encuentran la Unión Europea y ONU Mujeres.

Conclusiones

En la última década se ha avanzado hacia un marco jurídico, institucional y programático que favorece la autonomía económica de las mujeres. Sin embargo, los resultados son mínimos teniendo en cuenta que las brechas se mantienen, tanto con respecto a los hombres, como con respecto a diferentes grupos de mujeres, así como las condiciones y la posición de las mujeres en el ámbito económico.

Los desafíos siguen siendo muchos en Paraguay. En materia legal es necesario equiparar el salario de las trabajadoras domésticas remuneradas al salario mínimo legal vigente para otras ocupaciones, ya que la Ley Nro. 5.407/15 del trabajo doméstico remunerado mantuvo una situación de discriminación al estipular que el nivel de salario de estas trabajadoras puede ubicarse en el 60% del salario mínimo.

La Constitución en su artículo 46 señala que “no se admiten discriminaciones”. Sin embargo no existe una ley que reglamente este postulado. En el Parlamento existe una propuesta de ley presentada por la sociedad civil. Sin embargo no ha podido ser aprobada por el rechazo de algunos sectores.

En materia institucional y programática, la cobertura de todas las acciones es relativamente baja teniendo en cuenta la amplitud de la población implicada que requiere políticas públicas. Las intervenciones son fragmentadas e incompletas, lo que reduce el impacto. Hay vacíos en las políticas como en el caso de intervenciones dirigidas a las mujeres que no estudian ni trabajan o a reducir los obstáculos derivados de las funciones de cuidado y trabajo doméstico que enfrentan las mujeres.

Los estereotipos de género que persisten en el imaginario social, especialmente de empleadores/as, funcionarios/as públicos/as y otros agentes económicos, pueden estar significando exclusión y discriminación económica de las mujeres, lo cual explicaría las brechas en el acceso a los servicios y productos ofrecidos por el sector público.

Queda pendiente el análisis de la violencia de género en todos los ámbitos –familia, calle, lugar de trabajo– y su función en la trayectoria laboral, calidad del trabajo y autonomía económica. Evidencias recientes dan cuenta de su efecto sobre los riesgos que genera la violencia para la autonomía económica de las mujeres, lo que debería ser objeto de políticas públicas.

Finalmente, el relevamiento de bibliografía realizada para este apartado muestra la inexistencia de evaluaciones de los programas existentes, así como de estudios específicos que ofrezcan información suficiente para un adecuado diseño de estrategias, planes, políticas y programas. Las mujeres no constituyen un grupo homogéneo, por lo que los determinantes de la oferta laboral pueden modificarse según el grupo etario, el área de residencia, el origen étnico y otras variables que definen diferencias.

3. LINEAMIENTOS PARA LA POLÍTICA PÚBLICA

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

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

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

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

Además de los problemas laborales que es posible cuantificar, otro tipo de problema sobre el cual el país carece de estadísticas es el acoso laboral. El estudio de Mongelós Mayeregger (2015) da cuenta de las formas que toma este problema y la impunidad que prevalece.

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

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

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

Finalmente, el enfoque territorial debe ser considerado teniendo en cuenta el perfil demográfico y económico de los territorios (departamentos, área urbana/rural). La tasa de dependencia es mucho más alta en el sector rural debido a la migración de

jóvenes hacia las áreas más urbanas. Así, las mujeres campesinas dedican más tiempo al cuidado que las urbanas, probablemente debido a la menor oferta de servicios de cuidado y a la mayor rigidez de los patrones socioculturales. Algunos departamentos están más urbanizados y envejecidos que otros, por lo que la oferta de servicios debe considerar estas diferencias.

Generación de evidencia empírica para el diseño de políticas específicas

Paraguay ha avanzado en los últimos años en la instalación de acreditación de investigadores/as, así como en la conformación de un fondo público de investigación. Es necesario fomentar el interés por el tema laboral para generar información relevante y de calidad que permita diseñar políticas sectoriales y específicas a los diferentes grupos de mujeres, muchos de los cuáles se encuentran totalmente invisibilizados.

Esta invisibilidad proviene de los sesgos propios de la disciplina económica como de la ausencia de información que permita poner en el debate la problemática de determinados grupos de mujeres. A continuación se presentan algunos de estos.

- Mujeres inactivas: constituyen el 40,8% de la población de 18 años o más, lo que implica un número significativo de mujeres con la potencialidad de trabajar y contribuir con la reducción de la pobreza y las desigualdades.
- NINIs: son personas entre 15 y 29 años que no estudian ni trabajan (por estar inactivas o desempleadas), en su mayoría mujeres.

En estos dos últimos casos, constituyen grupos sobre los que no hay suficiente información cualitativa que permita conocer sus aspiraciones económicas: i) ¿son inactivas porque eligieron teniendo opciones laborales; ii) ¿cuáles son los costos económicos y de oportunidad de salir a trabajar; iii) ¿de qué manera estos costos inciden en sus oportunidades económicas presentes y futuras; iv) ¿si existieran políticas de cuidado, se ampliarían sus probabilidades de salir a trabajar?

- Mujeres trabajadoras familiares no remuneradas: a pesar de su relevancia en la estructura laboral. A nivel nacional constituyen el 11% de las mujeres ocupadas, pero en la agricultura familiar llegan al 51,8% de las mujeres y afecta principalmente a las jóvenes. Muchas preguntas con respecto al rol del patriarcado en las decisiones económicas intrafamiliares se deben plantear para entender no solo la situación de las mujeres que trabajan en estas condiciones, sino también de aquellas que migran tanto al exterior como a las áreas urbanas, con los riesgos que ello implica y el desarraigo. Más allá de los problemas relativos al acceso a la tierra de las mujeres y, particularmente de las mujeres jóvenes, es necesario comprender mejor las dinámicas intrafamiliares para lograr mejores resultados de las políticas agropecuarias cuyo objetivo es el arraigo.
- Mujeres trabajadoras de la agricultura en el sector urbano: este es un fenómeno relativamente nuevo que debe ser considerado por sus causas posiblemente relacionadas a la crisis económica del sector rural, pero también por la posible mayor rigidez de los patrones culturales en dicho sector. No hay estudios, por lo que este tema no está en el discurso público y menos en las políticas agropecuarias.

Como ámbito poco desarrollado en el país se encuentran el rol de la violencia de género en las oportunidades económicas y las evaluaciones de políticas y programas.

La investigación desde instancias externas al sector público constituye un aporte no solo al conocimiento, sino a la imparcialidad y objetividad. Estas evaluaciones deben incluir el enfoque de género para comprender las desigualdades desde las causas de los problemas, hasta las brechas en los resultados, dado que la evidencia empírica relativa al desempeño económico de las mujeres encuentra la persistencia de brechas, tanto en relación con los hombres como entre ellas teniendo en cuenta el área de residencia o la edad.

Los avances normativos de los últimos años también deben contar con evaluaciones sobre sus efectos, tales como la extensión del periodo de lactancia materna, la ampliación de derechos a la seguridad social para las trabajadoras domésticas o la ley de fomento a las mujeres rurales.

Política de cuidado

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

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

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

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

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

Durante el último año, desde instancias públicas y privadas se han impulsado acciones tendientes a diseñar una política que permita, por un lado, integrar con enfoque de género las diversas iniciativas que se están desarrollando. Dentro de estas iniciativas se pueden nombrar a los Centros de Bienestar de la Infancia y la Familia (Cebinfas), los hogares de abrigo para la niñez y personas mayores, de la extensión de la jornada es-

colar, la ampliación de la cobertura de la educación inicial, el aumento de la licencia de maternidad/paternidad, entre otros. Por otro lado, es necesario diseñar nuevas estrategias adaptadas a las características demográficas de cada territorio. La política debe incorporar el marco regulatorio para garantizar estándares de calidad de los servicios y la protección de los derechos de las personas cuidadoras.

Política de protección social

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

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

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

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

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

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

La violencia de género, al tener como consecuencias la pérdida de ingresos, de productividad e incluso del patrimonio, debe ser considerado un riesgo para la autonomía

económica, por lo que debe contar con intervenciones, tanto en la política de protección social como en la laboral.

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

Política laboral

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

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

El país no cuenta aún con una política de empleo, aunque el Plan Estratégico Institucional de MTESS tiene lineamientos en tres ámbitos de acción:

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

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

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

Una mejor coordinación de la política laboral con los mecanismos de certificación públicos que forman parte del sistema educativo permitiría reducir las asimetrías de información de las personas que buscan capacitarse para mejorar sus competencias

laborales, mejorar la eficiencia de los recursos familiares destinados a la educación e incentivar la calidad de la oferta educativa.

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

Política agropecuaria

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

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

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

Por lo tanto, además de ampliar la cobertura de los programas de asistencia técnica, inclusión financiera e inversión tecnológica, la política de agricultura campesina debe incorporar mecanismos específicos para incorporar a las mujeres. El objetivo final debe ser aumentar los ingresos de las fincas campesinas y de las mujeres en particular, garantizando paralelamente la reducción de las vulnerabilidades provenientes de las inclemencias climáticas. La ausencia de un seguro agroclimático señala un vacío importante en la política dirigida al sector.

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

BIBLIOGRAFÍA

- Aguirre, R. (2007). “Trabajar y tener niños: insumos para repensar las responsabilidades familiares y sociales”. En M. Gutierrez, *Género, familias y trabajo: rupturas y continuidades*. Buenos Aires: CLACSO.
- Campo, C. (2016). “Políticas y experiencias territoriales relevantes para el empoderamiento de las mujeres rurales en Paraguay: un análisis desde el enfoque territorial”. Asunción : ONU Mujeres.
- Campos, C. (2008). “Situación de las mujeres rurales”. Fernando de la Mora: FAO.
- Contraloría General de la República . (2008). *Informe de Gestión*. Asuncion.
- Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos. (2017). *Principales Resultados de la Encuesta de Hogares*. Fernando de la Mora: DGEEC.
- Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos. (2017). *Principales Resultados de la Encuesta sobre uso de tiempo*. Fernando de la Mora: DGEEC.
- Dure, E., Ortega, J., & Palau, M. (2012). *Mujeres campesinas. Actoras de la producción y de la soberanía alimentaria*. Asuncion: BASE IS.
- Egas, M. (2017). “Participación laboral de la mujer en Paraguay. Análisis de brechas en mujeres jóvenes y adultas en el contexto de América Latina”. *Documento de trabajo*. Asunción: CEDLAS.
- Ellingstaeter, A. (1999). *Dual breadwinners between state and market”, Restructuring Gender Relations and Employment. The Decline of the Male Breadwinner*, Rosemary Crompton. New York: Oxford University Press.
- GIZ. (2017). *Los costos-país de la violencia contra las mujeres en Paraguay*. Asunción.
- González Rios, C. (2011). “Lineamientos para una política de empleo en Paraguay”. Asunción: CADEP.
- Ministerio de Agricultura y Ganadería. (2015). *Informe de gestión*. Asunción.
- Ministerio de Agricultura y Ganadería. (2016). *Informen de gestión*. Asunción.
- Ministerio de Agricultura y Ganadería. (2017). *Informe de Gestión*. Asunción.
- Ministerio de Hacienda. (2012). *Informe de gestión*. Asunción.
- Ministerio de Hacienda. (2013). *Informe de gestión*. Asunción.
- Ministerio de la Mujer. (2017). *Segundo Informe de la Aplicación de la Ley N° 5446/15 de Políticas Públicas e la Ley N° 5.446/15 de Políticas Públicas para Mujeres Rurales*. Asunción : FAO.
- Mongelós Mayeregger, T. (2015).” Paraguay la reproducción de las desigualdades de género en los fueros laborales. Igualdad que produce desigualdad”. Asunción : CLACSO.
- Royg, H. (s.f.). “Análisis del mercado laboral”. Asunción : BID.
- Serafini, V. &. (2015). “Igualdad de género y principales brechas en Paraguay”. Asunción: ONU Mujeres, PNUD, Ministerio de la Mujer. Obtenido de [http://www2.unwomen.org/~media/field%20office%20americas/documentos/publicaciones/igualdad%20de%20ge%CC%81nero%](http://www2.unwomen.org/~media/field%20office%20americas/documentos/publicaciones/igualdad%20de%20ge%CC%81nero%20)

- Serafini, V. (2015). *Pobreza, oportunidades económicas desiguales y género*. Asunción: ONU Mujeres & PNUD.
- Sorj, B. (2004). "Reconciling work and family: issues and policies in Brazil". *En Conditions of work and employment*. Ginebra: OIT.
- Zavattiero, C., & Serafini, V. (2016). *Paraguay Joven. Informe sobre juventud*. Asunción: UNFPA.

