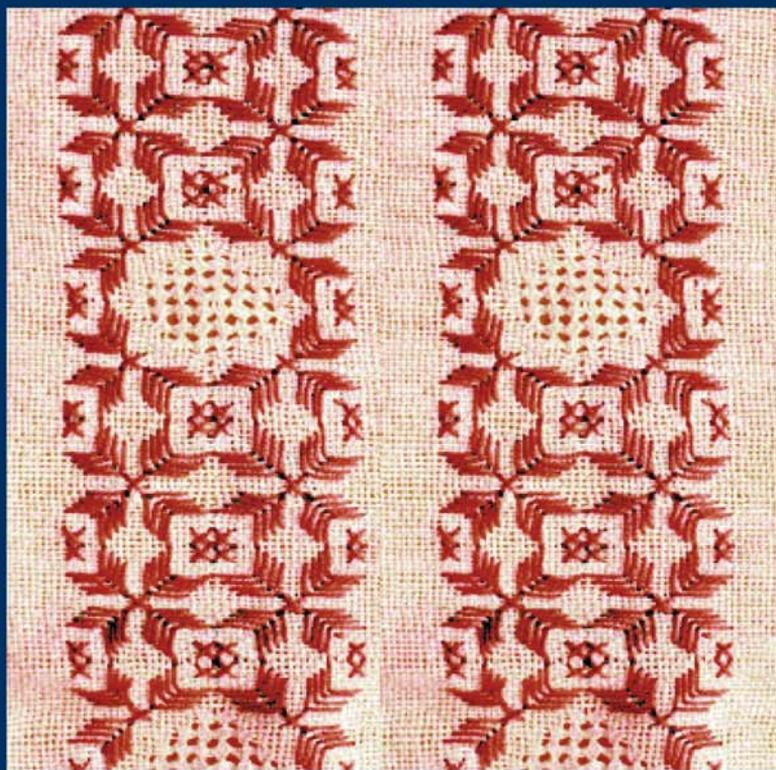


Políticas de Empleo para Superar la Pobreza

Paraguay

Proyecto Género, Pobreza y Empleo en América Latina



Oficina Regional de la OIT
para América Latina y el Caribe

Políticas de empleo para superar la pobreza

Paraguay

Proyecto Género, Pobreza y Empleo en América Latina

María Elena Valenzuela
Editora



Oficina Regional de la OIT
para América Latina y el Caribe

Copyright © Organización Internacional del Trabajo 2004
Primera edición 2004

Las publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo gozan de la protección de los derechos de propiedad intelectual en virtud del protocolo 2 anexo a la Convención Universal sobre Derecho de Autor. No obstante, ciertos extractos breves de estas publicaciones pueden reproducirse sin autorización, con la condición de que se mencione la fuente. Para obtener los derechos de reproducción o de traducción, deben formularse las correspondientes solicitudes a la Oficina de Publicaciones (Derechos de autor y licencias), Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, solicitudes que serán bien acogidas.

Políticas de empleo para superar la pobreza. Paraguay
Santiago, Oficina Internacional del Trabajo, 2004
ISBN 92-2-315830-3
ISBN 92-2-315831-1 (versión web pdf)

MUJERES / TRABAJADORA / IGUALDAD DE OPORTUNIDADES /
MERCADO DE TRABAJO / POBREZA / PARAGUAY

Datos de catalogación de la OIT

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en las publicaciones de la OIT no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmados incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que la OIT las sancione.

Las referencias a firmas o a procesos o productos comerciales no implican aprobación alguna por la Oficina Internacional del Trabajo, y el hecho de que no se mencionen firmas o procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna.

Las publicaciones de la OIT así como los catálogos o listas de nuevas publicaciones pueden obtenerse en calle Luis Carrera 1131, Vitacura, Santiago de Chile o pidiéndolas a Casilla 19.034, CP 6681962, e-mail: etm@oit Chile.cl

Vea nuestro sitio en la red: www.oit Chile.cl

Artesana: Ediltrudis Noguera, de la localidad de Tobati
Portada: Marta Giménez
Impreso en Chile

ADVERTENCIA

El uso de un lenguaje que no discrimine ni marque diferencias entre hombres y mujeres es una de las preocupaciones de nuestra Organización. Sin embargo, no hay acuerdo entre los lingüistas sobre la manera de cómo hacerlo en nuestro idioma.

En tal sentido y con el fin de evitar la sobrecarga gráfica que supondría utilizar en español o/a para marcar la existencia de ambos sexos, hemos optado por emplear el masculino genérico clásico, en el entendido de que todas las menciones en tal género representan siempre a hombres y mujeres.

ÍNDICE

PRESENTACIÓN	9
INTRODUCCIÓN	13
CAPÍTULO I	
POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA PROMOCIÓN DE LA IGUALDAD DE GÉNERO EN EL TRABAJO Y EL COMBATE A LA POBREZA	
<i>María Elena Valenzuela</i>	17
A. Introducción	17
B. Actores, instituciones y agendas	21
C. Incorporación del género en la agenda pública	29
D. Políticas para el fortalecimiento de la igualdad de géneros	44
E. Reflexión final	56
Bibliografía	57
CAPÍTULO II	
APORTES DESDE LA PERSPECTIVA DE GÉNERO A LA ESTRATEGIA DE REDUCCIÓN DE LA POBREZA Y LA DESIGUALDAD EN PARAGUAY	
<i>Line Bareiro</i>	61
A. Introducción	61
B. El proceso de la estrategia de reducción de la pobreza y la desigualdad	63

C.	Concepto de pobreza	74
D.	Medición	81
E.	Diagnóstico	87
F.	Marco de la estrategia	92
G.	La estrategia en sí	98
H.	Conclusiones	108
I.	Recomendaciones	112
	Bibliografía	114

CAPÍTULO III

DIMENSIÓN DE LA POBREZA Y RELACIONES DE GÉNERO EN EL SECTOR RURAL

	<i>María Victoria Heikel</i>	121
--	------------------------------	-----

A.	Introducción	121
B.	Género y pobreza: avances en la conceptualización del problema	123
C.	La dimensión de género en el análisis de la pobreza rural	138
D.	Análisis de la situación de las mujeres rurales	142
E.	La división sexual del trabajo y el acceso a los recursos productivos: la tierra, el crédito y la asistencia técnica	168
F.	Conclusiones y recomendaciones	206
	Bibliografía	214

CAPÍTULO IV

LA SITUACIÓN DE LAS TRABAJADORAS DOMÉSTICAS EN PARAGUAY Y EL TRABAJO INFANTIL DOMÉSTICO REMUNERADO

	<i>Lilian Soto</i>	219
--	--------------------	-----

A.	Introducción	219
B.	Marco metodológico y estado actual de las investigaciones	222
C.	Datos actuales sobre el trabajo doméstico remunerado	233
D.	Actores institucionales: conceptos, percepciones y opiniones	249
E.	Conclusiones	262
	Bibliografía	265

PRESENTACIÓN

Aproximadamente 225 millones de hombres y mujeres en América Latina son pobres. De éstos, 95 millones de personas se encuentran en una condición de extrema pobreza, lo que significa que no tienen los ingresos suficientes para adquirir ni siquiera una canasta básica de alimentos. El 11% de la población, entre los cuales hay muchos niños y niñas menores de 5 años, presenta carencias nutricionales. Hay más mujeres que hombres en situación de pobreza, en un porcentaje que varía de 3% a 35% en los países latinoamericanos.

La pobreza está directamente relacionada con los niveles y patrones de empleo y con las desigualdades existentes en la sociedad. Al lado del acceso a la salud, educación e infraestructura básica, la falta de empleo – o su mala calidad – es uno de los determinantes fundamentales de la pobreza y de las posibilidades de su superación.

Un objetivo central de las Metas del Milenio es *Erradicar la pobreza extrema y el hambre*. Se plantea para el 2015 *reducir a la mitad la proporción de personas cuyos ingresos son menores a un dólar diario*. Para ello es cada vez más sentida, por los gobiernos, los trabajadores y empleadores, la necesidad de incentivar en el corto, mediano y largo plazo políticas de generación de empleo en los países, que permitan a todos trabajar. Pero no es cualquier trabajo lo que posibilita a las personas superar la pobreza, sino un *Trabajo Decente*, entendido como aquella ocupación productiva adecuadamente remunerada y que es ejercida en

condiciones de libertad, equidad y seguridad, así como que sea capaz de garantizar una vida digna a las personas que trabajan y a sus familias.

La equidad está, por lo tanto, en el centro de la *Agenda del Trabajo Decente* de la OIT. Eso significa que Trabajo Decente es un trabajo también libre de cualquier forma de discriminación.

El género condiciona la forma en que los individuos y los hogares experimentan la situación de pobreza y logran o no superarla. Las mujeres están sobrerrepresentadas entre los pobres, son más vulnerables a ella y frecuentemente experimentan sus formas más severas. Paradójicamente, el aporte de las mujeres a la superación de la pobreza y el bienestar de sus hogares es cada vez más importante y viene siendo crecientemente reconocido. De hecho, uno de los factores que ha contribuido a controlar el aumento de la pobreza en la región es la incorporación masiva de las mujeres al trabajo remunerado.

El análisis de la relación entre el género, la pobreza y el empleo está siendo desarrollado por la OIT desde hace varios años y es una de sus principales contribuciones a la *Cuarta Conferencia Mundial de la Mujer en Beijing (1995)* que subrayó, en su Plataforma de Acción, el creciente peso de la pobreza femenina y las desigualdades de género como los principales obstáculos para el avance de la mujer y su acceso a actividades productivas y económicas. La Cumbre Social de Copenhague (1995) y la Cumbre del Milenio también enfatizan la necesidad de “Promover la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer como el camino efectivo para combatir la pobreza, el hambre y las enfermedades y estimular un desarrollo realmente sustentable” (Párrafo 20 de la Declaración del Milenio).

La importancia de considerar esa relación, tanto en los análisis sobre la pobreza como en las políticas diseñadas e implementadas con el objetivo de superarla, ha sido reiterada una vez más en la Memoria del Director General de la OIT (*Superar la pobreza mediante el trabajo*) y en el Informe Global *La hora de la igualdad en el trabajo*, ambos presentados a la 91ª Conferencia Internacional del Trabajo (llevada a cabo en junio de 2003). La Memoria del Director General señala que las diversas formas de discriminación –entre las cuales se destaca, por su amplitud, generalización y persistencia, la discriminación de género– están fuertemente asociadas a los fenómenos de exclusión social que originan la pobreza y son responsables por la superposición de diversos

tipos de vulnerabilidad, así como por la creación de poderosas barreras adicionales para que personas y grupos discriminados puedan superar la pobreza.

Como forma de apoyar los esfuerzos que se realizan en varios países en el sentido de implementar políticas de combate a la pobreza que enfatizan la generación de Trabajo Decente como la mejor forma de superarla y, al mismo tiempo, promuevan la igualdad de género, la OIT viene desarrollando, desde 1995, el *Programa de Fortalecimiento Institucional para la Igualdad de Género, la Erradicación de la Pobreza y la Generación de Empleo*.

Con ese mismo objetivo, la Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe inició en julio de 2002 la ejecución del proyecto “Incorporación de la Dimensión de Género en las Políticas de Erradicación de la Pobreza y Generación de Empleo en América Latina (GPE-AL)”, con el apoyo del Gobierno de los Países Bajos, dirigido a contribuir a la incorporación de la dimensión de género en las políticas de reducción de la pobreza y de generación de empleo en seis países de la región: Argentina, Bolivia, Honduras, Nicaragua, Paraguay y Perú.

Uno de los componentes básicos de este Proyecto es la realización de estudios y diagnósticos nacionales sobre las interrelaciones entre el género, la pobreza y el empleo, que contribuyan a aumentar la base de conocimiento sobre estos fenómenos, pero, principalmente, que puedan aportar al diseño y a la implementación de las políticas dirigidas a erradicar la pobreza, promover el empleo y la igualdad de género.

El presente libro es parte de la Colección Género, Pobreza y Empleo en América Latina, en la que se publicarán los estudios y diagnósticos realizados durante la ejecución del Proyecto. Con esta colección nos proponemos poner a disposición de los constituyentes de la OIT –gobiernos nacionales y locales, organizaciones de trabajadores y de empleadores–, las organizaciones de la sociedad civil, el medio académico y el público en general, una base común de conocimientos que permita profundizar la comprensión de los desafíos que supone la superación de la pobreza, la generación de trabajo decente y la promoción de la igualdad de género en América Latina.

La Colección está conformada por un conjunto de libros en los que se presentan tres tipos de estudios: a) diagnósticos y estudios nacionales sobre el mercado de trabajo y la pobreza analizados desde

una perspectiva de género; b) experiencias de programas y proyectos de reducción de la pobreza y generación de empleo, nacionales y/o locales, con enfoque de género, reconocidas y apoyadas por el Proyecto; c) estudios especiales con dimensión de género desarrollados a nivel regional sobre los siguientes temas: políticas de empleo, políticas de empleo para jóvenes, y las interrelaciones entre la pobreza, el empleo, y la dimensión étnico-racial, pobreza y empleo en el medio rural.

Nuestro reconocimiento y agradecimiento al Gobierno de los Países Bajos por el apoyo para ejecutar el Proyecto, a los representantes de las diferentes instancias tripartitas nacionales que participaron activamente en el desarrollo de las acciones del Proyecto y que en muchas situaciones actuaron como nuestras contrapartes nacionales. A todos los funcionarios y funcionarias de la OIT involucrados en la ejecución del Proyecto.

Nuestro agradecimiento, igualmente, a todos los consultores y colaboradoras del Proyecto GPE-AL que contribuyeron en la elaboración de los documentos de investigación e hicieron posible lograr esta colección.

AGUSTÍN MUÑOZ VERGARA
Director Regional para las Américas

INTRODUCCIÓN

Los estudios contenidos en este libro se proponen contribuir a transversalizar el enfoque de género en las políticas de empleo y combate a la pobreza en Paraguay.

La pobreza está directamente relacionada a los niveles y patrones de empleo. De tal modo, los procesos del mercado de trabajo contribuyen a explicar la intensidad y las características que asume ésta, así como las razones por las cuales tiende a concentrarse en determinados grupos. El empleo es por lo tanto un eje de toda política de reducción, ya que es un determinante para caer y permanecer en esta condición y un factor decisivo para salir de ella. El fenómeno de la pobreza se vincula directamente con la subutilización de la mano de obra, producto del desempleo y el subempleo, con la presencia de empleo con bajos salarios y con el acceso desigual al empleo, y las barreras para insertarse laboralmente que enfrentan amplios grupos, especialmente de mujeres, debido a sus responsabilidades familiares y tareas domésticas. Crecientemente se reconoce que las causas y condiciones en que se vive la pobreza son diferentes para hombres y mujeres. Hay determinantes de género en la situación de pobreza que hacen que, en muchos casos, las mujeres se encuentren en una situación de mayor riesgo para caer en ella y tengan más dificultades para superarla. Entre estos determinantes de género se incluyen las barreras que limitan la entrada de las mujeres al mercado de trabajo, los patrones de desigualdad y discriminación que ellas encuentran para acceder a los recursos productivos y al crédito, o las pautas de

segmentación ocupacional que restringen la gama de ocupaciones disponibles para ellas y explican su concentración en oficios considerados femeninos, tradicionalmente poco valorados y mal remunerados.

Tal como señala la *Memoria del Director General* de la OIT presentada a la 91ª Conferencia Internacional del Trabajo –“Superar la pobreza mediante el trabajo”– como el *Informe Global de Seguimiento a la Declaración de los Derechos y Principios Fundamentales en el Trabajo* –“La hora de la igualdad en el trabajo”– presentado en la misma ocasión, existe una estrecha relación entre los fenómenos de la pobreza, la discriminación y la falta de empleos suficientes y de buena calidad. El Programa de Trabajo Decente que promueve la OIT entrega un marco para enfrentar exitosamente el desafío de lograr crecimiento económico y al mismo tiempo generar empleos productivos en condiciones de equidad, seguridad y dignidad. Para esto, sostiene que es indispensable afrontar la discriminación en el trabajo por motivos tales como el sexo, el origen social, la raza o la etnia en las estrategias de lucha contra la pobreza. El aumento de los puestos de trabajo, la productividad y los salarios de los pobres son condiciones necesarias para combatirla. Condiciones que requieren del crecimiento económico, pero que no son garantizadas por éste.

De ahí la importancia de producir investigaciones que permitan identificar los mecanismos a través de los cuales se produce y reproduce la pobreza y la forma en que estos interactúan y se refuerzan con los factores de discriminación de género, a fin de actuar sobre ellos y sobre los procesos que mantienen la desigualdad y la exclusión social de amplios grupos sociales.

Reconociendo la existencia de una fuerte vinculación entre la problemática de la pobreza, los patrones de empleo y la desigualdad de género, los estudios que aquí se presentan se han propuesto generar nuevos conocimientos con un fin práctico, con el propósito de servir de insumos para la elaboración de políticas públicas. Estos nuevos conocimientos han permitido enfrentar los desafíos metodológicos y conceptuales del abordaje de la pobreza desde una perspectiva de género, han revisado los datos y aportado nuevas explicaciones sobre las causas de la pobreza, las diferentes formas en que la experimentan hombres y mujeres, y las prioridades que debe contener la política pública para abordar este fenómeno. Con este objetivo se diseñó una agenda de investigaciones

para Paraguay, realizadas en el marco del proyecto “Género, Pobreza y Empleo en América Latina” (GPE-AL). Los capítulos de este libro constituyen el resultado de un proceso de investigación, alimentado por la búsqueda de nuevos marcos interpretativos y un animado diálogo con las contrapartes sociales.

El primer capítulo contiene un artículo de María Elena Valenzuela sobre “Políticas públicas para la promoción de la igualdad de género en el trabajo y el combate a la pobreza”, en el cual se reflexiona sobre los desafíos que enfrenta la institucionalidad pública en un marco de grandes cambios en las estructuras socioeconómicas, para generar políticas que promuevan los derechos ciudadanos de los sectores más excluidos y avancen hacia la equidad de género.

El segundo capítulo, sobre “Aportes desde la perspectiva de género a la estrategia de reducción de la pobreza y la desigualdad en Paraguay”, está a cargo de Line Bareiro. En este artículo se analiza desde una dimensión de género, el proceso de discusión y elaboración de una estrategia de combate a la pobreza en Paraguay, las distintas etapas por las que pasa y los actores que participan. A través del acompañamiento a las últimas etapas de este proceso, la autora formula, además, recomendaciones para transversalizar el enfoque de género en la estrategia de reducción de la pobreza y la desigualdad en Paraguay.

El tercer capítulo recoge un estudio realizado por María Victoria Heikel sobre “Dimensión de la pobreza y relaciones de género en el sector rural”, en el cual aborda los nuevos desafíos conceptuales y metodológicos para el estudio de la pobreza desde una dimensión de género. Aportando nueva información empírica, la autora entrega valiosos antecedentes que ayudan a incorporar una dimensión territorial y cultural para entender las causas de la pobreza, analiza el sesgo de género en el acceso a los recursos productivos y formula propuestas de política para promover una mayor equidad de género.

El cuarto capítulo trata sobre “La situación de las trabajadoras domésticas en el Paraguay y el trabajo infantil doméstico remunerado”, de Lilian Soto. Este estudio presenta la situación de este importante grupo de trabajadoras, que concentra los mayores niveles de pobreza y precariedad laboral y debería constituir un grupo prioritario de cualquier política de promoción de la equidad de género en el trabajo. Este estudio forma parte de una relación de colaboración con el Proyecto Trabajo

Infantil Doméstico del Programa para la Eliminación del Trabajo Infantil (IPEC) que la OIT lleva a cabo en Paraguay.

Este volumen es el resultado del trabajo y la colaboración de muchas personas. Quisiera agradecer a las autoras de los estudios que se presentan en este libro, por sus aportes y buena disposición para acoger propuestas y nuevas ideas. Un reconocimiento especial a la Comisión Tripartita de Igualdad de Oportunidades de Paraguay, que en su calidad de Mesa Asesora del Proyecto GPE contribuyó a enriquecer el debate que se recoge en este volumen. Nuestro agradecimiento, igualmente, por el permanente apoyo de la Oficina de IPEC en Asunción y por el apoyo brindado en revisión editorial de este volumen, que estuvo a cargo de Manuel Délano y contó con la colaboración de Carolina Préndez.

María Elena Valenzuela

CAPÍTULO I

POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA PROMOCIÓN DE LA IGUALDAD DE GÉNERO EN EL TRABAJO Y EL COMBATE A LA POBREZA

MARÍA ELENA VALENZUELA

A. INTRODUCCIÓN

La década de los años noventa y el inicio del presente siglo han estado marcados por crecientes dificultades para convertir los avances en materia de derechos políticos y legales para la mujer, en efectivos logros de mayor justicia social.

El fin de los regímenes autoritarios en América Latina dio un nuevo impulso al iniciarse la década de los años noventa, a las ideas de la democracia y los derechos individuales y colectivos, revitalizando al mismo tiempo los debates sobre las políticas de desarrollo. Este nuevo espacio político abrió también oportunidades a los movimientos de mujeres para promover reformas políticas y legales a fin de eliminar las diversas normativas y prácticas discriminatorias y abrir espacios a la participación de la mujer y sus demandas en las diversas esferas de la sociedad. Una breve evaluación de este proceso muestra algunos resultados positivos, especialmente en materia legal y en menor medida en la participación política de mujeres en cargos de representación popular, especialmente en países que han adoptado un sistema de cuota.¹ Estos procesos no han logrado, sin embargo, mayores avances en términos

1 Sin embargo, estos avances han sido modestos si se juzgan a la luz de los parámetros de la igualdad, ya que las mujeres están lejos de alcanzar una representación paritaria.

de justicia social. Las desigualdades de ingresos empeoraron o mantuvieron en este período los regresivos patrones que caracterizan a la región, mientras la pobreza se estancó en algunos países y en otros –tales como Paraguay– se incrementó dramáticamente. Al mismo tiempo, mientras un pequeño grupo de mujeres con alta educación logró una mejoría de sus ingresos e inserción laboral, una gran mayoría de trabajadoras vio aumentar la precariedad e inestabilidad de sus empleos y empeorar sus condiciones de trabajo, permaneciendo muchas de ellas atrapadas en un círculo vicioso de pobreza.

Las políticas económicas que se implantaron a partir de la década de los años ochenta han sido exitosas en el control de las variables macroeconómicas, pero han tenido costos sociales muy altos y no han traído prosperidad para la mayoría. Las desigualdades entre los países ricos y los del mundo en desarrollo han aumentado, pero también las distancias al interior de los países, así como la pobreza y nuevas formas de desintegración social, violencia y crimen. Mientras tanto, los Estados han disminuido sus funciones y tamaño, delegando en el mercado antiguas responsabilidades que antes asumía en materia de política social y económica.

En estas circunstancias en que se ha reformulado la relación entre Estado y sociedad, es necesario volver a debatir sobre el papel del Estado y el rol que está jugando para garantizar el bienestar de la ciudadanía, y particularmente con relación a los intereses y necesidades de las mujeres. El Estado democrático tiene, como una de las tareas principales, asegurar la protección de los derechos de toda la población, situación que diversos autores ven actualmente amenazada (Molineux y Razavi, 2003).

El principal instrumento con que cuentan los gobiernos para revertir la situación de desigualdad y discriminación por su condición de género en que se encuentran muchas trabajadoras en los países de la región, en especial las más pobres, son las políticas públicas en favor de la igualdad de oportunidades. En los últimos años se han llevado a cabo significativos esfuerzos a nivel nacional e internacional para avanzar hacia la igualdad de género. Sin embargo, todavía queda mucho por hacer. Aun cuando la naturaleza y severidad de la discriminación varía entre un país y otro, todavía persisten importantes brechas de género en el acceso y control de los recursos productivos, las oportunidades económicas, el poder y las instituciones políticas.

Según Comas (1995), la subordinación de las mujeres descansa en la desigualdad entre los sexos que está presente como un factor que estructura las relaciones de producción y la división del trabajo. A lo anterior se agrega la menor participación de las mujeres en la esfera pública y que su acceso a las instancias de toma de decisiones y de ejercicio del poder es reducido tanto en el sector público como privado. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) sostiene que en la actualidad no existe ninguna sociedad donde las mujeres dispongan de las mismas oportunidades que los hombres (PNUD, 2002).

La discriminación de género atenta contra los principios y derechos fundamentales en el trabajo, los derechos humanos y la justicia social. Por eso, los beneficios que derivan de la eliminación de la discriminación en el lugar de trabajo van más allá del ámbito individual y alcanzan a la sociedad y la economía en su conjunto. Como señala la Oficina Internacional del Trabajo (OIT) (2003a), una distribución más igualitaria de las oportunidades de trabajo y los recursos productivos contribuye al crecimiento económico y a la estabilidad política.

La situación de la mujer no puede ser tratada de manera separada o independiente del contexto socioeconómico y cultural en que ella está inmersa. Una mirada de género aporta a la comprensión y reconceptualización de la teoría y práctica económica y social, entendiendo que el trabajo no sólo se realiza en el espacio mercantil, sino también en el área del cuidado, ambas estrechamente entrelazadas. No siempre se reconoce que los vínculos con el mercado han sido tradicionalmente diferentes para hombres y mujeres, con consecuencias sobre sus preferencias, elecciones y comportamiento. Cuando se plantea que en una sociedad de mercado toda la producción está a la venta, se omite el hecho que, paralelamente a las relaciones de mercado, una gran proporción de la población se dedica a formas de producción no remuneradas que están sólo indirectamente ligadas al mercado. Las mujeres están desproporcionadamente concentradas en este tipo de trabajo, en tareas agrícolas para el autoconsumo, como trabajadoras no remuneradas en pequeñas empresas familiares, en el trabajo doméstico y el trabajo voluntario en la comunidad.

Estos factores inciden en la forma diferencial en que hombres y mujeres experimentan la pobreza, debido a su situación desventajosa en

el orden de género, a las diferentes valoraciones de los ámbitos femenino y masculino y a las normas para el control de la sexualidad y la procreación, lo que facilita su transmisión intergeneracional. Bradshaw (2002), afirma que en el nivel social la posición de las mujeres está influida por los patrones de discriminación que operan en su contra tanto en el mercado de trabajo como en los espacios políticos. En el nivel de la comunidad, son las normas de género las que determinan los roles y responsabilidades que asumen las personas. En el nivel del hogar, la existencia de relaciones desequilibradas de poder entre los géneros contribuye a reforzar la pobreza relativa de las mujeres.

A pesar de su masivo ingreso a la fuerza de trabajo, las mujeres continúan asumiendo en forma casi exclusiva las tareas domésticas y de cuidado de la familia, lo cual genera una sobrecarga de trabajo, limita su disponibilidad de tiempo para capacitación y recreación y a muchas les impide obtener ingresos suficientes para salir del círculo de la pobreza, como lo demuestran los estudios del caso paraguayo que se presentan en este libro. Aun cuando las mujeres han aumentado significativamente sus credenciales educativas –superando en la mayoría de los países de la región a la población masculina– ellas perciben ingresos inferiores por su trabajo. Enfrentan además desigualdades para crear sus propios negocios. El restringido acceso, uso y control de los recursos productivos, constituye un factor adicional que limita sus posibilidades de generar ingresos. Por último, la desigual distribución del poder entre hombres y mujeres y las barreras que éstas enfrentan para acceder a la toma de decisiones restringe sus posibilidades para participar en la asignación de los recursos, tanto al interior de la familia como en la comunidad y en las políticas de empleo y combate a la pobreza.

En definitiva, la forma en que está estructurado el mercado laboral y su relación con la economía familiar y del cuidado muestra que la situación de los hombres y mujeres con respecto a la disponibilidad del propio tiempo es muy diferente. Mientras la mayor parte de los hombres vende su tiempo en el mercado de trabajo durante un período de 45 años, y a través de éste genera derechos suficientes para su automantenimiento y el de los restantes miembros de la familia, la mayoría de las mujeres asume un contrato social implícito a través del cual ceden su fuerza de trabajo sin límites definidos en el número de horas diarias ni de días o años. Este es un factor que ayuda a explicar la desigualdad en el trabajo

y el empleo y la diferente forma en que hombres y mujeres caen y viven la pobreza (Durán, 2000).

Este capítulo reflexiona sobre la importancia de analizar los procesos políticos y de constitución de políticas públicas a través de un enfoque de género, recogiendo además los aportes de la teoría feminista. Se concentra en el examen de las políticas públicas de género orientadas hacia la igualdad y el término de la discriminación, particularmente en el área de empleo y combate a la pobreza. Tiene cinco secciones incluida esta introducción. A continuación, se examinan sucintamente el desarrollo histórico, las características y los tipos de políticas públicas que existen. Posteriormente, se analiza la incorporación del tema de la igualdad de oportunidades para los géneros en la agenda pública de la esfera internacional, nacional y local. En la siguiente sección se desarrollan las políticas públicas de igualdad de género y no discriminación, sus mecanismos y formas de operación, así como las orientadas contra la pobreza utilizando este enfoque y se explora la conveniencia de mejorar los indicadores existentes. El capítulo culmina en su quinta sección con una reflexión sobre los requisitos que se abren para estas políticas en el escenario actual que enfrenta América Latina y el Caribe.

B. ACTORES, INSTITUCIONES Y AGENDAS

1. Desarrollo histórico

Las primeras acciones de las políticas públicas para mitigar la pobreza aparecen, con la génesis del sistema capitalista, en los países más desarrollados, concentradas en los problemas del empleo. Algunos de sus ejemplos más conocidos son las primeras intervenciones del capitalismo inglés temprano, con las leyes de pobres y, en América Latina, a principios del siglo XX, las acciones de beneficencia de la oligarquía argentina (Repetto, 2001). Es con la concepción bismarckiana, de fines del siglo XIX, donde aparece el apellido social dentro de las políticas públicas, al generarse mayores condiciones de seguridad para los trabajadores, fortaleciendo además la aceptación del sistema en su conjunto. Se trata de una combinación en que la política social aparece

como la bisagra que permite la preservación y evolución de un modelo de acumulación a gran escala, al conferirle legitimidad.

Con la depresión del 30 y sus profundas repercusiones en casi todos los países, después de más de una década de *laissez faire*, el péndulo se volvió a inclinar hacia una decidida intervención estatal, a través de programas de empleo directos y subsidios, para poner fin a una crisis que amenazaba las bases del capitalismo, al mismo tiempo que se reforzaba el sistema de salario familiar, en la perspectiva de excluir a las mujeres del mercado de trabajo y proveer a los hombres de ingresos suficientes para mantener a su familia (Roseblatt, 2000). El desarrollo post Segunda Guerra Mundial, con el predominio de las políticas de industrialización y el marco de las estrategias keynesianas, reservó un papel importante a la acción pública, en torno en particular a los problemas del empleo, vivienda, salud y educación, con una acentuación claramente asistencialista y de beneficencia, antes que de transformación de los mecanismos sociales, económicos, culturales y políticos que generan las desigualdades y tornan necesaria la intervención. En parte, las concepciones más asistenciales que reformistas, se deben interpretar en el contexto de la guerra fría de este período, sin perder de vista el empeño que tuvieron las concepciones revolucionarias marxistas para cambiar radicalmente el orden capitalista, basadas en el empuje de las vanguardias, afectando las posibilidades de reformas más consensuales y amplias, pero más pausadas.

Con posterioridad a las reformas estructurales de las décadas de los ochenta y noventa en América Latina, las políticas públicas en general, pero en especial las políticas sociales, han tendido hacia una concentración (focalización) de su acción en los sectores de menores ingresos. Esta orientación apunta hacia paliar los efectos del ajuste estructural en los llamados sectores vulnerables –niños, mujeres, tercera edad e indígenas–, los más afectados con los cambios y que aparecen con menor capacidad individual y colectiva para ejercer sus derechos. El uso del criterio de focalización para la asignación de recursos públicos ha generado debate, entre quienes ven en él una manera de justificar la reducción del gasto social y evitar la universalización de la prestación de servicios básicos y quienes proponen que los recursos públicos sean destinados sólo a los más necesitados y pobres. Este vuelco en la política social implica que se dejen las ideas de universalidad asociadas a la búsqueda de una sociedad

más igualitaria hacia un énfasis en la provisión de servicios básicos para los pobres. La focalización de recursos como medidas temporales destinadas a compensar situaciones de desigualdad o discriminación que viven determinados grupos sociales a través de medidas de acción positiva, están en cambio asociadas a una noción de derechos y voluntad política para igualarlos y no caen en el paradigma vigente, que se propone reducir la pobreza pero sin mostrar preocupación por la distribución de la riqueza y el ingreso en la sociedad.²

En este recorrido, las políticas públicas perdieron protagonismo en los países más desarrollados, donde surgió en el siglo pasado una institucionalidad vinculada al ejercicio de los derechos sociales, en particular de los trabajadores organizados en sindicatos, y, en términos más generales, la mayor riqueza relativa permitió financiar la construcción de los llamados Estados del Bienestar. En los países más desarrollados de América Latina, el desarrollo avanzó también, de forma paralela aunque en una escala más reducida, hacia la generación de ciertas condiciones mínimas de estabilidad y seguridad para los trabajadores, hasta la crisis de la deuda externa de los años ochenta.

Durante los años ochenta y noventa se implantó la concepción focalizada de la política social, donde la articulación entre protección social, mercado laboral y macroeconomía, experimentó un giro hacia la concentración casi exclusiva en los más pobres, los indigentes, retrocediendo en el terreno de los segmentos menos pobres y de las capas medias, los cuales deberían esperar la actuación de los mecanismos de rebalse. El giro, que implicó socavar el tradicional sistema de políticas sociales vinculadas al universalismo y a la seguridad social, ha sido, en gran medida, una consecuencia del mayor protagonismo del sector privado en todos los países latinoamericanos, debido al retroceso y devaluación del ámbito de lo público. Por ejemplo, en el caso de la creación de empleos, el hecho que el Estado haya dejado de generar nuevos puestos de trabajo en América Latina afecta el diseño de las políticas públicas, las cuales ahora deben concentrarse en la creación de condiciones y un entorno apropiado para atraer la inversión privada (Tokman, 2003).

2 Sobre este debate, véase Montaña, Pitanguy y Lobo (2003).

Al analizar este fenómeno, Repetto (2001) se pregunta: “¿Qué condiciones deben darse para ubicar las acciones contra la pobreza en perspectivas y estrategias que involucren una concepción amplia de desarrollo social?” En este capítulo se exploran más adelante algunas respuestas tentativas.

2. Marco analítico

Las demandas y presiones de los actores sociales con peso en el espacio público en un momento histórico determinado, combinadas con la acción de las propias instituciones son los principales factores que impulsan a un Estado a emprender políticas públicas, es decir, a invertir recursos en un determinado problema colectivo de gran envergadura para intentar resolverlo. Diversos autores han utilizado el concepto de “matriz política” para describir este dinámico fenómeno.

Por cierto, no todo individuo y ni siquiera cualquier grupo social se constituye en actor relevante por el mero hecho de su presencia. Se han indicado cinco características comunes a todos los actores sociales que pueden generar políticas (Repetto, 2001). Primero, su capacidad de negociar con otros actores e instituciones. En segundo término, su capacidad o potencial para interpretar la realidad a partir de una cosmovisión, o si quiere, desde una perspectiva ideológica, política, religiosa, de clases, etc. Tercero, la capacidad de representación de intereses o sectores sociales. Cuarto, la capacidad para desencadenar procesos de movilización social de estos sectores, lo que requiere ya no sólo de posibilidad de representación, sino de eficacia y, por ende, de legitimidad. Quinto, capacidad de acción colectiva (con otros sectores y por sí mismo), vale decir, potencial de construcción social. El Estado, en tanto actor, debe tener otro atributo, distinto de los anteriores y también fundamental, la capacidad de ser autoridades formal y real y, por ende, de movilizar sus recursos en torno a determinadas estrategias y políticas. Dadas estas características, son muy pocos los actores sociales que logran capacidad de movilización en todas las etapas de la construcción de las políticas.

No todos los temas que concitan interés de los actores públicos y generan debate logran ingresar a la agenda pública, es decir, son percibidos por los miembros de esa comunidad política como un asunto de legítima preocupación y por lo tanto merecedor de atención pública. Su

incorporación depende “del poder, los recursos y las estrategias de los actores que los movilizan y de la manera en que los problemas son interpretados, así como de las características específicas del ámbito en el que se pretende inscribir el tema” (Guzmán, Mauro y Araujo, 2000). El paso siguiente es su incorporación a la agenda institucional, por cuanto esto implica su aceptación por parte de algún organismo gubernamental, y la inclusión de este problema como objeto de acción.

Las instituciones, en tanto reglas del juego que apuntan a la resolución de problemas de coordinación y de conflictos de distribución, como señala North (1993), tienden a resolver en la dirección de estabilizar las demandas sociales y a estructurar comportamientos en torno a equilibrios, proporcionando información y sanciones. En este sentido, la política y la estructura socioeconómica se influyen mutuamente a través de la interacción de los actores en una determinada matriz política, lo que incide en los incentivos y restricciones de las políticas públicas (Repetto, 2001).

La medida del desempeño de las instituciones públicas es su capacidad para cumplir con las tareas que se ha fijado, lo que está en directa relación con la asignación de los recursos disponibles –humanos, materiales, políticos, instituciones y simbólicos– y las respuestas a las demandas provenientes del entorno. Para evaluar estas últimas es importante observar su rapidez, calidad y coherencia. El desempeño de estas instituciones, entonces, estará determinado por la capacidad para combinar de manera eficiente los recursos disponibles en función de las demandas cambiantes y de las restricciones o resistencias que ese entorno pueda sostener (Lahera, 2002).

La coherencia interna es un factor particularmente importante para el desempeño de las instituciones administrativas estatales que tienen un papel clave para las políticas públicas. Esto implica la solidez de los mecanismos internos –formales e informales– que se requieren para la coordinación y fortaleza técnicas de las decisiones y negociaciones, el manejo adecuado presupuestario, la relación actores sociales e instituciones externas, así como con otras entidades públicas. Como señala Repetto (2001), la capacidad de gestión pública indica quienes se encargan de estructurar y conducir las políticas, los medios y herramientas con que cuentan, así como las reglas del juego bajo las cuales se desenvuelven. Por ende, esta capacidad no sólo es generada por el aparato estatal, sino

además, de la más amplia estructura institucional, política, y socioeconómica. Su proceso de construcción es prolongado y está sujeto a avances y retrocesos provocados por dinámicas externas e internas que pueden terminar reconfigurando los derechos económicos y sociales de las mujeres. Así, por ejemplo, las profundas reformas a los sistemas de pensiones que se están llevando a cabo en diversos países de la región, orientados por una lógica del fortalecimiento del mercado en esta área, traslada el derecho a la seguridad social desde una base de solidaridad y universalidad, a otro que acceden sólo los trabajadores formales y en el cual las mujeres quedan en desventaja ya que sus fondos de ahorro son menores debido a sus trayectorias laborales con mayores interrupciones y sus salarios más bajos.

Por otra parte, no todos los espacios públicos son igualmente permeables a la entrada de distintos problemas. El entrecruzamiento de intereses y actores en el ciclo de génesis de las políticas públicas es influido y enfrenta restricciones de origen multidimensional: políticas, económicas, organizacionales, legales y culturales. Estas dinámicas pueden actuar a favor o en contra de los intereses de los sectores (o actores) que representan a los actores más débiles o divergentes y los criterios de prioridad llevan a considerar algunos temas en detrimento de otros. Los problemas con mayores posibilidades de acceder a la agenda pública son aquellos impulsados por actores centrales del sistema social y político y con mayor sintonía con las concepciones prevalentes. Sin embargo, también ingresan algunos temas controvertidos, siempre que las fuerzas sociales que los promuevan hayan alcanzado correlaciones de fuerzas como para concitar este interés.

El espacio público es un terreno de interacción y debate discursivo, donde también se excluye a los grupos sociales con menor poder. Una de las exclusiones más significativas es la de género, que se expresa no solamente en una escasa presencia de las mujeres en el ámbito público, sino también en su menor manejo de los códigos y normas de funcionamiento. Una situación de exclusión que comparten otros grupos sociales, en función de su situación socioeconómica, étnica o racial. La posibilidad de que se incluyan en la agenda pública –y posteriormente en la agenda institucional– los diversos temas que debaten los distintos actores sociales depende del grado de apertura al cambio de esa sociedad. También depende de la concepción de derechos con que opere, desde

una más universalista sobre los derechos ciudadanos (como en el caso de los países nórdicos) a otras más corporativas y centradas en derechos que derivan principalmente del empleo (como en diversos países europeos) y las más residuales y en boga actualmente, donde la política social se define en función de las necesidades (modelo dominante en Estados Unidos).

Vale la pena por lo tanto preguntarse si los avances legales para la mujer han tenido un logro equivalente en sus derechos más sustantivos, en materias sociales y económicas. La mayor igualdad entre los sexos no se limita a la igualdad formal ante la ley, sino que requiere de un abordaje multidimensional para desarrollar políticas sociales y económicas apropiadas, así como de instituciones democráticas que permitan que las necesidades de las mujeres sean planteadas y escuchadas.

3. El género en la política pública

Desde mediados de los años ochenta, las investigaciones feministas desde distintas disciplinas han cambiado el foco de atención desde sexo, una variable dicotómica basada en las diferencias biológicas entre hombres y mujeres, a género, la construcción social de la diferencia sexual entre hombres y mujeres, utilizándola como una categoría relacional que se extendió rápidamente. En la actualidad se reconoce que éste es un concepto analítico complejo, que intenta impulsar el análisis más allá de la situación de la mujer y que ha aportado al análisis de los temas de representación política, política pública y política social. Esto ha permitido estudiar los vínculos entre las nociones dominantes sobre los roles de hombres y mujeres en la política pública –o planteado de otra manera, como la naturaleza de género, del Estado y las políticas públicas– y el impacto de estas políticas en los roles de género en la sociedad. A partir de la conceptualización y el desarrollo de una teoría de género, se ha podido también incorporar al debate de política pública el desafío de enfrentar las causas de la desigualdad entre hombres y mujeres, poniendo en primer plano la necesidad de que los actores políticos y desde las políticas se asuma que la división sexual del trabajo –y el papel que las mujeres cumplen en la economía del cuidado– está a la base de la desigualdad que ellas enfrentan. El uso del enfoque de género en el estudio

de la administración pública, se ha mostrado la presencia de sesgos en la organización de la burocracia estatal, que tiende a excluir a las mujeres de los asuntos de gobierno (Mazur, 2002).

El concepto de política pública es utilizado en este texto para identificar un conjunto de actividades o programas de acción de uno o más de los poderes del Estado, aunque sea ejecutado por actores privados, para la regulación de un problema social, entendiendo por tal a aquellos que, por su amplitud, abarcan al conjunto de la sociedad o a amplios sectores de ésta e impiden, retardan o afectan el desarrollo de las fuerzas productivas. Una política pública implica, por tanto, un proceso previo de toma de decisiones por parte de diferentes actores sociales, y la aplicación de recursos estatales a actividades específicas, independiente de si son empleados de entidades públicas o privadas.

La amplitud de la definición anterior ha motivado la división de las políticas públicas entre aquellas de tipo sustantivo y las simbólicas. Estos son los pronunciamientos en el ámbito discursivo, mientras que las políticas sustantivas son las que efectivamente se llevan a cabo. Dentro de las políticas sustantivas, a su vez, es posible distinguir entre aquellas distributivas, que implican la repartición de recursos nuevos a individuos o grupos, generalmente bajo la forma de subsidios; las políticas regulatorias, que implican la creación de nuevas leyes o nuevas condiciones jurídicas, y las políticas redistributivas, que implican transferencias o beneficios de un grupo social a otro. Estas últimas son las que suscitan los mayores niveles de controversia.

Con mucha frecuencia, las políticas de igualdad entre los sexos se inician en el ámbito simbólico, construyendo y compartiendo un discurso común que reinterpreta la realidad de las mujeres y propone nuevas representaciones sociales sobre las relaciones de género. Esta fase es necesaria para instalar el tema y generar los consensos básicos en torno a legitimidad de la intervención estatal para promover una redistribución entre los géneros de la asignación de recursos públicos. Algunas políticas, que inicialmente se caracterizaron como retóricas, terminaron siendo sustantivas, debido a la presión de algunos de los actores. Sin embargo, también es posible que la etapa simbólica no pueda ser superada debido a la falta de apoyos para dotar de los recursos necesarios para la formulación e implementación de las políticas.

El principal obstáculo que deben superar las políticas de género, es lograr convertir el tema de la igualdad de género en uno de relevancia política, de modo que llegue a ser reconocido como un problema que requiere de la intervención pública. La entrada en la agenda institucional, como se examinará más adelante, es una particularmente compleja.

A pesar de que hoy se plantea crecientemente que las políticas de combate a la pobreza deben responder a las necesidades específicas de cada grupo social, abriendo la posibilidad de abordar explícitamente las necesidades de las mujeres, en general, a nivel de la formulación y ejecución de políticas todavía no hay un amplio consenso que la pobreza de las mujeres se debe, en parte, a su condición de género. La identificación de la fase en que se encuentra el problema para su constitución como parte de la agenda pública es un requisito necesario para avanzar hacia las etapas siguientes y promover respuestas efectivas frente a la pobreza de las mujeres. Es necesario por consiguiente profundizar en el análisis de las condiciones que permiten la constitución de políticas públicas que combinan el objetivo de erradicación de pobreza con el de igualdad de género.

C. INCORPORACIÓN DEL GÉNERO EN LA AGENDA PÚBLICA

1. Desigualdad de género y pobreza

El proceso de superación de la pobreza se estancó en América Latina durante los últimos cinco años. Y las cifras de pobreza e indigencia se han mantenido casi iguales desde 1997. Habiéndose ya realizado profundas reformas macroeconómicas, incluyendo la liberalización de los mercados y la reducción del gasto público y el rol del Estado, existe una creciente preocupación en las sociedades latinoamericanas por avanzar en la agenda social. En el debate sobre los temas sustantivos que debe contener esta agenda, existe preocupación por la manera en que están siendo integrados los problemas de la mujer y las desigualdades de género. Con muy pocas excepciones, el análisis de género no está siendo usado en la conceptualización de las reformas sociales, ni el “empoderamiento de la mujer” es un objetivo explícito de tales reformas.

En el informe global de la OIT para el seguimiento de la declaración de principios y derechos fundamentales en el trabajo (OIT, 2003a), se señala que la discriminación en el empleo y la ocupación –situación que implica “un trato distinto a las personas atendiendo a ciertas características, como pueden ser la raza, el color o el sexo, lo cual entraña un menoscabo de la igualdad de oportunidades y trato” (p. 1)– es una situación que persiste en todos los países, provoca desigualdades y las consolida. Destaca, al mismo tiempo, que la eliminación de la discriminación es una condición para que las estrategias de combate a la pobreza sean viables y el desarrollo económico alcance sostenibilidad.

Para entender los mecanismos con que opera la desigualdad de género es necesario analizar la forma en que ambos géneros se relacionan en la estructura social. La sociedad se halla estructurada en dos géneros, el que produce y reproduce la vida humana (desempeñado mayoritariamente por mujeres, tanto en la vida doméstica como en las ocupaciones de servicios en que se concentran las mujeres) y el que produce y administra los medios que permiten la mantención de las personas. El sector productivo de la vida humana se organiza en condiciones de dependencia respecto del sector dedicado al crecimiento y desarrollo. Este último no es autónomo, pero sí dominante. La desigualdad de género se manifiesta a través del hecho que el nivel retributivo, formativo, de prestigio y de poder para las actividades femeninas es inferior al que se otorga a las actividades masculinas, al margen de que quienes las desarrollan sean hombres o mujeres (Izquierdo, 1998). En estrecha relación con la desigualdad de género, existe la discriminación de sexo. Este fenómeno se manifiesta en el hecho de que las mujeres, independientemente de que ocupen posiciones sociales femeninas o masculinas, están peor pagadas, consideradas o tienen menos poder que los hombres. Es posible así diferenciar cuándo se recibe un tratamiento desigual por haber sido identificado como perteneciente a un sexo o al otro, y cuándo la gente es tratada o valorada por adoptar formas de conducta, ocupar lugares sociales o ajustarse a estereotipos culturales que sólo se les atribuye a las personas de un sexo y no del otro. En este último caso, no es el sexo el factor desencadenante de las diferencias, sino la manera en que se significa socialmente el sexo. Aunque ambos factores, los referidos al sexo y al género, están presentes de un modo inseparable, es posible identificar casos en que la raíz de la desigualdad procede del sexo y otros en que procede del género y

esto debe ser tomado en cuenta en la formulación de las políticas antidiscriminatorias y de promoción de la igualdad de género.

Las políticas a favor de la igualdad de oportunidades son aquellas que buscan reducir la desigualdad de los actores sociales y económicos en el acceso a los recursos y aspiran a modificar las condiciones que la generan y las bases que la justifican. Más que una mera paridad estadística, los esfuerzos deben encaminarse a promover cambios duraderos en las estructuras sociales, en las prácticas institucionales, en las formas de organización, a fin de promover una nueva y mejor distribución de los roles, responsabilidades y retribuciones entre hombres y mujeres.

La desigualdad en el trabajo y la discriminación laboral se produce en todos los sectores de la economía y se puede manifestar en el acceso al trabajo y durante su desempeño. La discriminación en el trabajo puede ser directa o indirecta. Es directa cuando la normativa, las leyes, las políticas o las prácticas excluyen o desfavorecen a ciertos trabajadores en función de su pertenencia a una categoría social o a partir de estereotipos que atribuyen a los individuos discriminados, ciertas características particulares, más allá de sus talentos y habilidades. Se la combate tratando a todos los individuos de la misma manera, independientemente del sexo, raza u otro atributo. Además, se debe disponer de medidas antidiscriminatorias, que establezcan sanciones frente a las conductas discriminatorias. El punto de referencia básico para este modelo es el individuo y el foco de atención está puesto en impedir la práctica de conductas discriminatorias. En el ámbito del trabajo, las políticas antidiscriminatorias se concentran en normas que prohíben las conductas discriminatorias, para las que se han desarrollado mecanismos e instancias jurídicas donde las víctimas pueden apelar o ser compensadas (Cappellin, 1996a y 1996b).

Más sutil es la discriminación indirecta, pero también está más extendida. Ocurre cuando hay disposiciones o prácticas de carácter aparentemente neutral pero que en la práctica tiene un efecto adverso en relación a algún grupo determinado y redundan en perjuicio de los integrantes de ese grupo social, independientemente de que éstos cumplan con los requisitos para ocupar ese puesto de trabajo. Se trata de barreras más invisibles, como las que suelen enfrentar, por ejemplo, las mujeres para acceder a determinados cargos de jerarquía, o las que mantienen concentradas a las personas de ciertas razas en empleos de menor prestigio social e ingresos (Valenzuela, 1999).

La discriminación indirecta debe ser enfrentada con políticas correctivas que no sólo eliminen las prácticas discriminatorias, sino además las consecuencias de la discriminación. Un tipo de política que responde frente este criterio y promueve el principio de igualdad de oportunidades y resultados, son las acciones positivas. Estas han sido definidas como los intentos por realizar progresos hacia una efectiva igualdad de oportunidades, más que una meramente formal, para aquellos grupos –tales como las mujeres o minorías étnicas o raciales– que se encuentran subrepresentados en posiciones de mayor importancia en la sociedad, considerando de forma explícita las características definidas (sexo, raza u otra) a la base de la situación de discriminación. La acción positiva es un término usado en dos sentidos. En uno amplio, es toda medida cuyo objetivo es asegurar igualdad de oportunidades. En un sentido más restringido, se trata de cualquier forma de trato preferencial otorgado a individuos pertenecientes a grupos determinados para lograr que ellos obtengan ciertos puestos de trabajo en una empresa o servicio público determinado. Los principales argumentos que se invocan para justificar las acciones positivas es que la discriminación en contra de ciertos grupos se manifiesta tanto en el acceso a empleos –están excluidos de la posibilidad de obtener un empleo o determinados empleos– como en las condiciones de los mismos –no pueden progresar en la empresa debido a la discriminación– (Faúndez, 2000).

2. Avances en la agenda internacional

En las últimas décadas se han producido cambios positivos con respecto a los derechos de la mujer. El movimiento internacional de las mujeres ha adquirido influencia en el establecimiento de una agenda, que se ha plasmado en diversos instrumentos internacionales. En la actualidad todos los países latinoamericanos han ratificado la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (CEDAW), uno de los cuerpos legales más significativos con respecto a la mujer.³ La Convención en su artículo primero define a la

3 La Convención fue adoptada en 1979 por la Asamblea General de las Naciones Unidas y fue el resultado de un trabajo que inició años antes la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer, sobre la base de la Declaración sobre la Eliminación de la Discriminación Contra la Mujer de Naciones Unidas de 1967.

discriminación contra la mujer como: “(...) toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera”.

Posteriormente, en 1993, la Conferencia Mundial de Derechos Humanos sostuvo en la Declaración y Programa de Acción de Viena con la que concluyó, en su artículo 15, que el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales sin distinción alguna es una regla fundamental de las normas internacionales de derechos humanos. “La pronta y amplia eliminación de todas las formas de racismo y discriminación racial, de la xenofobia y de otras manifestaciones conexas de intolerancia es una tarea prioritaria de la comunidad internacional. Los gobiernos deben adoptar medidas eficaces para prevenirlas y combatirlas. Los grupos, instituciones, organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales, así como los particulares, deben intensificar sus esfuerzos por cooperar entre sí y coordinar sus actividades contra esos males”.

Un tercer instrumento internacional de alcance universal emanó de la Declaración y el Programa de Acción de Durban, adoptados en 2001 por la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia. La Declaración dedica varios puntos a los problemas específicos de las mujeres, y en el N° 69 señala: “Estamos convencidos de que el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia se manifiestan en forma diferenciada para las mujeres y las niñas, y pueden ser factores que llevan al deterioro de sus condiciones de vida, a la pobreza, la violencia, las formas múltiples de discriminación y la limitación o denegación de sus derechos humanos. Reconocemos la necesidad de integrar una perspectiva de género en las pertinentes políticas, estrategias y programas de acción contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia a fin de hacer frente a las formas múltiples de discriminación”.

Agrega en su punto siguiente, el N° 70: “Reconocemos la necesidad de elaborar un enfoque más coherente y sistemático para evaluar y vigilar la discriminación racial contra las mujeres, así como las desventajas,

obstáculos y disfrute de sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales (...)”.

En su ámbito propio de acción, la preocupación de la OIT por la protección de los derechos de las trabajadoras y la promoción de la igualdad de oportunidades se remonta a sus orígenes. El principio de igualdad de remuneración por un trabajo de igual valor ya se consagró en la Constitución de la OIT en 1919. Todas las normas se refieren a ambos sexos y contribuyen por ende a asegurar también los derechos femeninos, aunque algunas lo hacen de manera específica con las mujeres (OIT, 2003b), entre ellos los Convenios de Protección de la Maternidad (núm. 103 y núm. 183), de Igualdad de Remuneración (núm. 100), sobre la Discriminación (Empleo y Ocupación) (núm. 111), Trabajadores con Responsabilidades Familiares (núm. 156). Asimismo, en 1998 la Conferencia Internacional del Trabajo adoptó la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento, para promover la libertad sindical y de asociación, el derecho a la negociación colectiva, la erradicación del trabajo forzoso e infantil y la no discriminación, así como lograr la ratificación universal de 8 convenios básicos, entre ellos el de Igualdad de Remuneración y sobre la Discriminación.

La preocupación de los gobiernos por la erradicación de la pobreza y la atención preferente que requiere la pobreza femenina ha sido objeto de reciente atención. Dos importantes reuniones internacionales, ambas celebradas en 1995, han abordado de manera prioritaria las relaciones entre la pobreza y las relaciones de género, contribuyendo a situar en lugar destacado en el debate la pobreza femenina y entregando lineamientos de políticas para enfrentar desde una perspectiva de género este fenómeno. La Cumbre Social de Desarrollo, realizada en Copenhague, afirmó en su Programa de Acción que el empoderamiento de la mujer es un requisito para el desarrollo social y llamó a los gobiernos a desarrollar acciones tendientes a lograr la igualdad y la equidad entre hombres y mujeres. La Cuarta Conferencia Mundial de la Mujer, efectuada en Beijing, planteó en su Plataforma de Acción que uno de los principales obstáculos para el avance de la mujer es el creciente peso de la pobreza femenina, así como las desigualdades de género para acceder a las actividades productivas, a los recursos económicos y a las estructuras y políticas económicas. Para enfrentar la situación, la conferencia

recomendó, entre otras materias, revisar las políticas macroeconómicas y las estrategias de desarrollo, con el fin de que recogieran las necesidades y esfuerzos de las mujeres dirigidos a aminorar la pobreza; revisar las normas jurídicas y las prácticas sociales, de modo de reconocer los derechos y asegurar el acceso de las mujeres a los recursos económicos; y desarrollar investigaciones orientadas a apoyar a las mujeres para superar la pobreza.

En fecha más reciente, durante la Asamblea General de Naciones Unidas del 2000, los Jefes de Estado y de Gobierno adoptaron la Declaración del Milenio y fijaron ocho objetivos de desarrollo para el milenio, con metas que se han de alcanzar el año 2015. Entre los “Objetivos del Milenio” se encuentra la reducción a la mitad de la población que en 1990 vivía en condiciones de pobreza extrema y la promoción de la igualdad de los géneros y la potenciación de la mujer.⁴ Las agencias de Naciones Unidas admiten que intentar alcanzarlos sin promover la igualdad de género implica aumentar los costos y disminuye las probabilidades de lograr las metas. Sin embargo, la falta de indicadores que tornen operacional la forma como la dimensión de género se expresa en cada meta, podría ser manifestación de un interés más retórico que real en lograr que estos asuntos tengan presencia transversal en los “Objetivos del Milenio”.

Otra iniciativa internacional es la que han promovido los organismos multilaterales (Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial) para apoyar la reducción de la pobreza y aliviar la carga de la deuda externa en el marco de la llamada Iniciativa para países pobres altamente endeudados.⁵ Esta se concreta a través de la elaboración de Documentos de Estrategia de Lucha contra la Pobreza (DELP), en un proceso participativo que incluye un análisis de la situación de pobreza del país y las medidas para reducirla. Dicho proceso supone el compromiso de los gobiernos para desarrollar una estrategia de reducción

4 Los otros seis “Objetivos del Milenio” son: lograr la universalización de la matriculación primaria; reducir las tasas de mortalidad infantil; reducir las tasas de mortalidad materna; luchar contra el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades; asegurar la viabilidad medioambiental, e instituir una asociación mundial en pro del desarrollo.

5 En América Latina cuatro países participan en este proceso: Bolivia, Guyana, Honduras y Nicaragua.

de la pobreza en conjunto con otros actores sociales, realizar un análisis compartido de las causas y condiciones de ésta e identificación de las respuestas institucionales y políticas necesarias, así como de las oportunidades para el desarrollo, incluyendo los recursos y servicios que se requieren para ello y el establecimiento de un plan de seguimiento y evaluación. Los DELP deberían incorporar como ejes transversales la dimensión de género, así como la preocupación por el VIH/SIDA, el buen gobierno y el desarrollo rural. Sin embargo, una revisión de los DELP de 12 países (entre ellos dos de América Latina: Bolivia y Honduras) realizada por el Programa InFocus sobre Diálogo Social, Legislación y Administración del Trabajo (IFP/Dialogue) de la OIT concluyó que no se había incluido de manera sistemática en todos los sectores un análisis de género y que sólo se incorporaban los tópicos específicos de las mujeres en unos pocos sectores, como salud y educación (Zambrano, 2002).

La OIT, por su parte, reconoce que el trabajo es el mejor medio para superar la pobreza y reafirma un compromiso establecido desde su Constitución en 1919, reafirmada en la Declaración de Filadelfia y últimamente a través de la promoción de la Agenda de Trabajo Decente, de trabajar para lograr una erradicación contundente, progresiva y duradera de la pobreza. La Memoria del Director General a la 91ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (“Superar la pobreza mediante el trabajo”) está centrada en los pobres que trabajan y en los pobres que no tienen acceso al trabajo. Destaca que “nuestro cometido común en el esfuerzo internacional encaminado a erradicar la pobreza es promover políticas públicas, derechos, instituciones sociales y soluciones de mercado que permitan a todos ganarse la vida decorosamente, satisfacer las necesidades familiares y superar la pobreza mediante el trabajo” (pág. 4). Y en este mismo documento agrega: “Para acabar con la pobreza es esencial promover la igualdad de género y eliminar todas las formas de discriminación en el trabajo” (pág. 12) (OIT, 2003c).

En América Latina, el grado de avance relativo de los países en su lucha contra la pobreza es muy heterogéneo, y el inicio del nuevo siglo ha estado marcado por un estancamiento desde 1997 en el proceso de superación de la pobreza en la región. Producto de la crisis que afectó a la región al inicio de la presente década, la pobreza tendió a empeorar en algunos países, como Argentina, donde se produjo un marcado descenso

en el nivel de vida de la población, y en menor medida este fenómeno también afectó a Uruguay.

Entre 1999 y 2002 el porcentaje de la población que vive bajo la línea de pobreza aumentó en 0.2 puntos porcentuales –alcanzando al 44% de los habitantes de la región– en tanto la pobreza extrema se incrementó en este período en 0.9% (abarcando en 2002 al 19.4% de la población regional. Se estima que en el año 2003 la pobreza afecta a 226 000 000 de personas en la región. De éstos, 102 000 000 son extremadamente pobres, es decir, sus ingresos no alcanzan para comprar una canasta básica de alimentos.

La capacidad de disminuir la pobreza en la región está siendo en el presente afectada por la baja generación de puestos de trabajo como consecuencia de la mayor continuidad con que ocurren los ciclos recesivos en la economía, la volatilidad del crecimiento, así como por la creciente disociación entre éste y la oferta de empleos productivos. Este último factor es atribuible, por un lado, a la celeridad de los cambios tecnológicos y sus efectos en la competitividad de las empresas, y por otro, a los efectos combinados de la mayor apertura comercial y financiera de las economías y la desregulación de los mercados y al retroceso del Estado como empleador en todos los países. En el sector formal, cada nuevo empleo requiere de mayor inversión, mientras las empresas buscan reducir sus costos, con estrategias más defensivas.

En estas condiciones parece improbable el cumplimiento de la meta propuesta en la Declaración del Milenio, de reducir la pobreza extrema en el 2015 a la mitad de la que registraba en 1990 América Latina. Este es un desafío que no todos los países están en similares condiciones para cumplir esta meta. Según las proyecciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Chile es el único que ha cumplido anticipadamente la meta, sólo seis países tienen buenas perspectivas para lograr este significativo descenso en relación a las cifras de 1990 (Brasil, Ecuador, Guatemala, México, Panamá y Uruguay) y otros tres (Argentina, Colombia y Venezuela) son especialmente preocupantes porque sus tasas de indigencia, en lugar de reducirse, han aumentado las que observaban en 1990.

De mantenerse la actual distribución del ingreso, se requeriría un crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) per cápita del 1.4% anual en el período 2000-2015 (es decir, un incremento del 2.7% anual del PIB

total) para el conjunto de la región y de 3.5% del PIB per cápita (5.7% del PIB total) para los países con mayor pobreza (aquellos con más de 30% de la población en situación de indigencia). Una reducción del 2% en el índice de Gini de cada país disminuiría en 0.4% la tasa de crecimiento regional necesaria para abatir la pobreza en el período mencionado (CEPAL, 2002).

La agenda internacional enfrenta el desafío de abordar con herramientas conceptuales claras los complejos mecanismos que explican la persistencia y magnitud de la desventaja social de las mujeres, trasladando el foco de atención desde uno que enfatizaba la vulnerabilidad de las mujeres hacia otro que destacaba la necesidad de ubicarlas en el sistema de relaciones en que éstas se insertan. Al respecto, los aportes más importantes de la agenda internacional en esta materia están relacionados, por una parte, con las orientaciones entregadas a los gobiernos para la evaluación de los logros y las carencias en las acciones dirigidas a las mujeres. Por otra, con las propuestas realizadas para la reflexión sobre nuevas estrategias de acción articuladas desde una institucionalidad política, que garanticen una mejor ubicación de la temática, junto con la coherencia y continuidad de las acciones (Gálvez, 1999).

3. Creación de trabajo decente y género

Un requisito ineludible para que el crecimiento económico se traduzca en menor pobreza y mayor bienestar y justicia social, es que éste genere más y mejores empleos. A partir de esta premisa, la OIT ha señalado que el empleo productivo es un derecho esencial. No sólo constituye un medio para generar ingresos, sino que también es necesario para la dignidad y autoestima de las personas y un elemento determinante para la integración a la sociedad. Para las mujeres, un empleo productivo implica beneficios adicionales, ya que fortalece su poder de negociación y autonomía al interior de la familia. De aquí la relevancia de la capacidad de creación de empleos estables y de buena calidad y la necesidad de aumentar la productividad de los trabajadores pobres. Además, las personas que viven en la pobreza deben tener la capacidad y poder para, con sus salarios, satisfacer sus necesidades básicas y mantenerse ellos y sus familiares en condiciones dignas.

El concepto del “trabajo decente” que postula la OIT resume, en términos sencillos, esta aspiración de las personas, que se encuentra entre las más sentidas. Que los pobres puedan lograr este tipo de empleos, supone el acceso efectivo a los recursos y participación en el control de ellos por parte de los sectores de menores ingresos.

Dentro del contexto de la búsqueda del trabajo decente, las políticas para la reducción de la pobreza enfrentan dos grandes retos en los cuales los asuntos de género revisten gran importancia, entre los cuales está facilitar la incorporación al mercado de trabajo de los grupos excluidos –entre ellos, las mujeres– y eliminar las discriminaciones de que son objeto; así como aumentar la demanda de mano de obra, la productividad y los ingresos de las personas que viven y trabajan en situación de pobreza.

Para reducir la pobreza es indispensable que existan más empleos disponibles y aumenten los ingresos de las personas. Este desafío tiene mayor envergadura para las mujeres que para los hombres. Las estadísticas indican que en América Latina la mayoría de éstas carece de un empleo remunerado. La participación de los sexos en el trabajo asalariado y el trabajo doméstico es también desigual. Al intentar explicar las razones por las cuales las mujeres “no trabajan”, se puede concluir que sí lo hacen, en el trabajo doméstico. Pero éste no se transa en el mercado y no es considerado social y económicamente como trabajo.

La generación de las condiciones necesarias para facilitar la incorporación de la mujer a la fuerza de trabajo es una condición para enfrentar la pobreza y debería ser un objetivo de las políticas de erradicación de ésta. Lo anterior implica diseñar políticas tendientes a facilitar la conciliación entre la vida familiar y laboral, e impulsar medidas que brinden servicios para apoyar el cuidado de los hijos (tales como guarderías y jardines infantiles) y promuevan la participación compartida de ambos padres. Además, es necesario apoyar el ingreso al mercado de trabajo de las mujeres pobres a través de información sobre éste y los derechos de las trabajadoras, con la finalidad de ayudarlas a la elaboración de un proyecto laboral que mejore su empleabilidad. Aumentar las posibilidades de las mujeres de acceder a un empleo remunerado y a generar ingresos no sólo contribuye a enfrentar las carencias materiales de su familia, sino a su propio proceso de autonomía económica y personal.

Las mujeres pobres que están en la fuerza de trabajo enfrentan serias limitaciones para ocuparse. Debido a sus altas tasas de desempleo y al bajo nivel de calificación de la mayoría de ellas, el abanico de empleos disponibles es muy estrecho. Ante esta situación, se requiere que las políticas activas del mercado de trabajo, que tienen por objetivo reducir el desempleo estructural incidiendo en la demanda o en la oferta de trabajo, consideren la situación de desventaja de la fuerza de trabajo femenina, facilitando su acceso en igualdad de oportunidades a los planes directos de empleo, programas de incentivos a la contratación, programas de capacitación y al apoyo proporcionado a quienes buscan trabajo, a través de las oficinas de empleo.

La elevada desocupación es una de las razones por la que muchas mujeres optan por la economía informal, donde los bajos ingresos las mantienen en un círculo vicioso de pobreza. Uno de los factores que más dificulta la creación de empleo es la escasez de capital, que contrasta con la abundancia relativa de mano de obra disponible. Para las mujeres, el acceso a los recursos productivos y al crédito es una barrera particularmente difícil de franquear. Estas se concentran en pequeños negocios poco productivos, que generan ingresos muy bajos, en rubros que constituyen una prolongación de sus roles domésticos hacia el espacio público. Las posibilidades de las mujeres de establecer un negocio –y las bases en que se funda– están también determinadas por la distribución de género de la riqueza. Su plataforma económica es generalmente de menor envergadura, lo que restringe el tamaño con que parte el negocio o dificulta incluso que pueda establecerse. Todos estos aspectos deben ser considerados en las políticas de fomento a la microempresa, de modo que no reproduzcan –sin proponérselo– las desventajas de género que viven las mujeres.

Se tiende a afirmar que la principal riqueza de los pobres es su fuerza de trabajo. Por eso, la educación y la formación cumplen un papel fundamental para aumentar la productividad, los ingresos y el acceso a oportunidades de empleo. La falta de oportunidades educacionales y de capacitación de la fuerza de trabajo de los estratos de menores ingresos se potencia con la desvalorización de las habilidades y competencias adquiridas por las mujeres pobres en el espacio familiar. Esto es determinante en sus bajos salarios y pocas oportunidades de acceder a empleos productivos.

4. El ingreso de las agendas de equidad de género al aparato del Estado

El Estado es un instrumento clave para la protección de los derechos de las mujeres. Por esto, los movimientos de mujeres orientaron gran parte de su acción hacia el Estado, a través de movilizaciones desde la sociedad civil a fin de incorporar la agenda por la igualdad de género y posteriormente muchas de ellas participando directamente en su implementación al interior del aparato del Estado. Las respuestas que se han generado desde el Estado a la acción de los movimientos de mujeres permite analizar la capacidad de las democracias para responder frente al cambio social y las demandas por la expansión de los derechos sociales o, en otras palabras, la capacidad de los gobiernos de la región para profundizar la democracia.

A fin de avanzar en este sentido, se reconoció desde principios de la década de los noventa, en la mayoría de los países, que la incorporación de la dimensión de género en las agendas nacionales requería de los mecanismos institucionales necesarios para impulsarlas. La necesidad de contar con instancias institucionales del más alto nivel ha sido además destacada en los diversos instrumentos internacionales y reiterada en la Plataforma de Acción de Beijing, que en su inciso “h” señala que... “los mecanismos nacionales para el adelanto de la mujer son los organismos centrales de coordinación de políticas de los gobiernos. Su tarea principal es prestar apoyo en la incorporación de la perspectiva de la igualdad de géneros en todas las esferas de política y en todos los niveles de gobierno”.

Aun cuando ha existido una tensión permanente entre la demanda de las mujeres de tener una institucionalidad pública de género al interior del poder ejecutivo encargada de formular y coordinar políticas a favor de la equidad de género y las resistencias de los Estados a modificar sus estructuras burocráticas para acoger esta demanda, en la actualidad todos los países de América Latina cuentan con mecanismos de este tipo. En ocho países de la región la autoridad máxima de esta institucionalidad participa en el gabinete ministerial y en otros cinco tiene acceso directo a la Secretaría de la Presidencia o Gobierno. En 18 países de América Latina y el Caribe se han formulado Planes de Igualdad de Oportunidades para la incorporación del género en las políticas públicas, identificando prioridades y estrategias para la vinculación de las Oficinas de la Mujer con los distintos poderes del Estado (Guzmán, 2003).

Para determinar si las agendas contenidas en estos Planes abordan sólo nominalmente o de manera más significativa el objetivo de la equidad de género, es necesario identificar si conduce a una mayor apertura del proceso político hacia las mujeres –a través de una mayor representación en espacios de poder– y hacia sus problemas e intereses en las etapas de prediseño, diseño, implementación y evaluación de determinadas políticas.

Los Planes de Igualdad de Oportunidades abordan los distintos ejes sectoriales que requieren de una incorporación de la dimensión de género. De acuerdo a un estudio de la CEPAL, los avances en el ámbito laboral y económico son limitados, aun cuando la gran heterogeneidad de los mecanismos nacionales y las coyunturas político-económicas han determinado una gran variedad de resultados entre los países. Daeren (2001) destaca que, si bien se han hecho esfuerzos para adoptar políticas que promuevan economías y mercados laborales más equitativos desde una perspectiva de género, las políticas de igualdad se han concentrado con mayor fuerza en otras áreas, tales como salud, educación y violencia doméstica. Así, mientras el objetivo de la transversalización del enfoque de género en las políticas está cada vez más incorporado en los discursos del nivel nacional, el proceso de institucionalizar este enfoque en las políticas y los programas económicos y laborales es todavía incipiente. La misma autora destaca que la mayoría de los ministerios de trabajo en la región, y sobre todo los ministerios de Comercio, Hacienda y Desarrollo Económico ejecutan sus políticas y programas como si fueran neutros en términos de género, mientras las Oficinas de la Mujer siguen impulsando proyectos tendientes a mejorar la situación económica y laboral de las mujeres a través de actividades de capacitación, generación de autoempleo y apoyo a la gestión productiva. De esto se desprende que una de las mayores carencias se encuentra en la falta de una integración de la dimensión de género en los programas sectoriales regulares y, tal como señala Daeren (2001), la poca atención que ha recibido hasta ahora la preocupación por la equidad de género en la formulación e implementación de políticas macroeconómicas, comerciales y financieras. Los avances observados a través de este diagnóstico se centran en la mayor valoración de las mujeres como actoras económicas y los importantes esfuerzos por introducir modificaciones que hagan más equitativa la legislación laboral y el acceso a los recursos económicos.

Destaca que, a pesar de esto, todavía persisten en la región algunas normas discriminatorias que obstaculizan el acceso de las mujeres al empleo, hay importantes carencias de protección social en sectores con alta concentración de ocupación femenina (por ejemplo en el servicio doméstico) y una marcada insuficiencia de medidas administrativas y mecanismos apropiados para la aplicación efectiva de los principios establecidos en la normativa laboral.

Estos resultados muestran la necesidad de reforzar la capacidad de los mecanismos para el adelanto de la mujer para coordinar estrategias intersectoriales, especialmente en las así llamadas “áreas duras” a fin de que se asuma la existencia de la discriminación como problema social y la legitimidad del Estado para intervenir en favor de la igualdad de oportunidades. La evaluación del desempeño de estas oficinas y de su capacidad real de acción requiere considerar cinco factores en más detalle: (a) su ubicación en la administración pública, que da cuenta de su autonomía y de los resortes de poder que dispone; (b) el mandato legal del organismo, que permite conocer su arraigo en el aparato estatal y sus posibilidades de continuidad ante un cambio de gobierno y de políticas; (c) los recursos humanos con que cuenta y sus capacidades técnicas y administrativas; (e) los recursos financieros que dispone, los cuales reflejan la real prioridad asignada al tema, y (f) las funciones que cumplen en materia de diseño de políticas, coordinación, regulación, ejecución, seguimiento y asesoría.

Sin duda, las oficinas de la mujer en el aparato público pueden dar buenos resultados, pero en el escenario de una estrategia de alianzas y de “apropiación” de la temática de género por parte de otros sectores. Esto implica superar al menos los siguientes desafíos:

- Pasar desde un compromiso retórico a otro real, que permita avanzar en la incorporación efectiva de la dimensión de género en las políticas sectoriales. La estrategia institucional debe estar orientada al establecimiento de lazos y redes que permitan la movilización de la voluntad política y de recursos sectoriales para la elaboración de nuevas estrategias y la readecuación de las políticas sectoriales, de modo de incorporar una dimensión de género.
- Superar los enfoques sectoriales tradicionales, que enfrentan de modo segmentado y parcial las necesidades y problemas de las mujeres, sin considerar que los distintos aspectos –económicos, sociales, políticos

y culturales– se potencian entre sí.⁶ Es necesario por tanto focalizar recursos humanos y económicos multisectoriales, para incidir de forma sistemática y simultánea en los distintos aspectos de la situación de desigualdad de las mujeres. Aquellas perspectivas que fragmentan las necesidades de las personas dificultan el diseño de políticas que aborden los fenómenos estructurales situados detrás de la desigualdad.

- Incluir nuevos temas en las agendas sectoriales y mostrar la factibilidad de la coordinación de políticas públicas hacia la mujer incorporando un enfoque de género.
- Se requiere avanzar más allá de la concepción de que las relaciones de poder entre los géneros radican sólo en las relaciones conyugales al interior del hogar. Las estructuras de poder que enfrenta la mujer operan en la familia, pero también en la comunidad, los mercados y los gobiernos nacionales y locales. El proceso de empoderamiento de las mujeres como parte de la incorporación de una dimensión de género a las políticas públicas, implica fortalecer su capacidad para enfrentar esta falta de poder en todos los espacios.

Adicionalmente, las oficinas requieren, en términos generales, mejorar la posición que ocupan dentro del Poder Ejecutivo, contar con mandatos legales más claros y/o más amplios, así como disponer de mayores recursos para cumplir sus funciones. La coordinación intersectorial y la transversalidad del enfoque de género plantean un desafío a la estructura organizacional del Estado que no ha sido resuelto, y es una de las grandes prioridades pendientes.

D. POLÍTICAS PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA IGUALDAD DE GÉNEROS

1. Políticas públicas, igualdad y género

La elaboración de cualquier política o programa se sustenta en una concepción explícita o implícita sobre las relaciones de género y la

6 Por ejemplo, una política de promoción del empleo que no contemple apoyo en el cuidado de los hijos pequeños puede excluir de hecho a grandes segmentos de mujeres.

realidad social. En consecuencia, la significación que atribuyen quienes diseñan las políticas a las diferencias observables entre hombres y mujeres, influye de manera determinante en la forma como las necesidades e intereses de éstas serán consideradas. Si tales diferencias son catalogadas como expresiones propias de la diversidad entre los sexos, no se actuará sobre ellas. Si se las considera como expresiones de discriminación contra la mujer, serán incorporadas en la formulación del problema que se pretende abordar.

En la literatura que aborda el estudio del Estado y sus instituciones desde una dimensión de género, se distinguen cuatro corrientes o enfoques, que enfatizan aspectos diferentes de la relación entre política, estado y género, muchas veces complementarios entre sí. El primer enfoque analiza la forma en que se promueve el estatus de la mujer y derriban las jerarquías de género, a través del estudio de los obstáculos, actores, contenidos y procesos de la política pública. El principal objeto de análisis es el proceso político a través del cual se generan las políticas, que lleva a la formulación y ejecución de éstas, más que al impacto de estas políticas en la sociedad. Una segunda corriente se enfoca en la relación entre los movimientos de mujeres, el Estado y las políticas públicas. Uno de los temas que más ha tratado este tipo de estudios se pregunta acerca de la capacidad de los movimientos feministas⁷ para transformar sus ideas y acciones en políticas estatales, la forma en que lo han hecho y los resultados obtenidos. Sus aportes apuntan hacia una reflexión sobre la interacción de los movimientos sociales con el Estado a través de la generación de las políticas y otras actividades estatales tales como las oficinas de la mujer. Un tercer enfoque aborda el feminismo desde el Estado y se pregunta si las estructuras y actores estatales pueden promover el feminismo. Analiza el papel de las mujeres en el Estado, en la toma de decisiones políticas, la naturaleza de género de las agencias estatales que influyen los roles de hombres y mujeres y las actividades de las oficinas y agencias gubernamentales a cargo de las políticas a

7 Cabe hacer notar que la mayor parte de la literatura hace una diferencia entre los movimientos de mujeres, caracterizados por su atención en las experiencias de las mujeres en cuanto género femenino, sus asuntos y liderazgos, de los movimientos feministas, que se distinguen por poner en cuestión las estructuras patriarcales (Beckwith, 2000).

favor de las mujeres. Un gran tema de investigación es si la creciente presencia de mujeres en cargos de representación o en el poder ejecutivo conduce a la generación de políticas de promoción de los derechos de la mujer, o, en otras palabras, si la mayor capacidad de representación formal de mujeres conduce a una mayor representación en materias sustantivas. El cuarto enfoque analiza la relación entre género, Estado y políticas sociales, preguntándose si las políticas de bienestar social han sido un obstáculo o han promovido la igualdad de género. La reflexión se centra en los vínculos entre los roles de hombres y mujeres en el ámbito privado y público y las políticas sociales, analizando especialmente el impacto de las políticas dirigidas hacia la familia, neutras en términos de género, en el estatus de la mujer y las relaciones de género (Mazur, 2002).

Los estudios de caso que contiene este libro analizan algunas políticas desarrolladas desde las instituciones públicas con el objetivo de erradicar los obstáculos que impiden la igualdad entre los sexos, se proponen evitar situaciones que favorecen la discriminación y consideran el lugar específico que ocupan las mujeres pobres, agregando al enfoque de género, la especificidad de la posición socioeconómica de las más excluidas. Hoy en día existe un consenso generalizado respecto a que el proceso de formación de políticas públicas no puede ser compartimentalizado y cada etapa no debe entenderse como aislada con relación a las otras.

Para efectos analíticos, se han distinguido cinco etapas-barreras que debe cumplir una política pública para la igualdad de género (Uriarte y Elizondo, 1997). La primera consiste en que quienes impulsan la adopción de una política en el Estado logren el reconocimiento de que el problema existe. Se trata de una etapa prepolítica, por cuanto implica la falta de intervención de los poderes públicos en una determinada área. Para conseguirla, se necesita romper la barrera del silencio, o la llamada “invisibilidad” del problema, de modo que haya una percepción colectiva de éste. Muchas políticas adoptadas por los Estados se originaron en un estudio o investigación que puso de manifiesto un problema y siguió un largo recorrido hasta convertirse en programas de acción para corregir las causas que lo originaron.

En una segunda etapa, posterior, se debe avanzar desde el diagnóstico hacia la convicción de que la intervención pública es necesaria. Aquí es donde el deseo de cambio se articula y transforma en

una demanda política. Lograr que la sociedad avance este paso implica la transformación de la aspiración o deseo en una demanda política, donde se conviertan voluntades y movilizan recursos. En esta fase resulta fundamental el papel que desempeñan los movimientos de mujeres en cuanto a la movilización para que los problemas a resolver se incorporen en la agenda y prioridades públicas. En la sociedad civil latinoamericana, los grupos feministas y las organizaciones de mujeres tienen una alta experiencia al respecto, tal como en otra área la tienen los grupos quienes defienden los derechos sexuales y reproductivos. El progreso tecnológico, en especial en el campo de las comunicaciones, no sólo no ha impedido los avances en este terreno, sino que los ha estimulado y multiplicado.⁸ Temas que hace dos décadas ni siquiera se planteaban más allá de círculos de iniciados, en la actualidad ya son motivo de políticas públicas. Estos procesos pueden ser más rápidos que en el pasado.

Un ejemplo nítido al respecto es cómo el tema de la violencia doméstica se ha transformado en un problema público frente al cual los Estados adoptan políticas en menos de un cuarto de siglo. De estar oculto, recluido al ámbito de lo privado, o al menos ausente del debate y las preocupaciones nacionales en varios países latinoamericanos, ha pasado a ser reconocido como un problema social grave, que suscita fuerte consenso para la adopción de políticas al respecto.

En la tercera etapa el problema requiere ser formulado y definido con precisión, identificar posibles soluciones, con el fin de lograr una articulación de la demanda y, así, conseguir su ingreso a la agenda pública. No todos los problemas que enfrenta una sociedad en un determinado momento, ni siquiera en el campo de la desigualdad de género, aunque sean considerados asuntos de interés público, lograrán concitar el apoyo necesario para generar una respuesta de política. En algunos casos, por el costo involucrado, se dejará que actúen los mecanismos de mercado; en otros casos, se observa una sucesión lógica y concatenada de problemas, que pueden ser enfrentados por etapas; en otros, es factible que no exista todavía una solución adecuada, o que esta dependa de procesos de largo alcance, como cambios en el sistema educacional, cuyos efectos sólo son perceptibles en un horizonte prolongado.

8 Recuérdese el papel que desempeña Internet al respecto.

Su incorporación dependerá del poder, los recursos y las estrategias de los actores sociales que los movilizan y de la manera como son interpretados, así como de las características específicas del ámbito en el que se pretende inscribir el tema. El factor determinante para quienes promueven la inclusión de políticas de igualdad de género en la agenda pública es lograr convencer a los actores claves, aquellos que toman las decisiones, de que el problema en cuestión tiene importancia política.

El paso más complejo es, precisamente, lograr que el asunto o reivindicación logre abrirse paso hasta la agenda política o institucional, donde radican las llaves de las decisiones y de los recursos. La agenda política o institucional puede definirse como el conjunto de problemas, demandas y asuntos explícitamente aceptados, ordenados y seleccionados por los encargados de tomar decisiones como objetos de su acción.

A pesar que sobre ciertos problemas existe conciencia colectiva, quienes impulsan políticas públicas al respecto pueden no lograr su incorporación en la agenda política institucional. Se observan cuatro factores que habitualmente explican la mayoría de estos casos: (a) el número de problemas supera el que los poderes públicos pueden abordar, lo que puede ocurrir, por ejemplo, durante una crisis sistémica; (b) el asunto no es compatible con otras prioridades o definiciones de las autoridades públicas, algo que ocurre con frecuencia; (c) existe insuficiente capacidad de presión de los grupos de interés para incorporar y mantener ciertos temas en el debate público, y (d), insuficiencia de recursos por parte del Estado para absorber esta demanda simultáneamente con otras.

Por otra parte, incluso en las democracias, no siempre la agenda política refleja las prioridades y preocupaciones de la comunidad. Además, en el caso de las mujeres, sus intereses en general están menos representados en esta agenda, justamente por la discriminación de que son objeto.

La cuarta etapa consiste en obtener la decisión de la autoridad del poder público ante el problema presentado. Como es obvio, estos poderes tienen tres posibilidades ante una petición concreta: descartar el problema y considerarlo irrelevante, para que no incorpore en la formulación de la agenda pública; incluirlo en la agenda, pero no iniciar una política sustantiva al respecto, con lo que el tema se desvanece de la opinión

pública; por último, conferirle prioridad, introducirlo en la agenda e iniciar acciones al respecto.

Si la demanda es acogida y el Estado resuelve implementar la política, en determinados casos, el proceso de incorporación positiva de la demanda requerirá de un proyecto de ley o iniciativa legal parlamentaria, y en otros el Poder Ejecutivo podrá desarrollarla por sí mismo. En cualquiera de estos casos, los impulsores de la política deben aportar a la superación de barreras y resistencias culturales y contribuir a que los compromisos retóricos se transformen en reales.

La quinta y última etapa del proceso es la puesta en marcha de la política por parte del Estado, habitualmente una agencia o ministerio dependiente del Poder Ejecutivo en el caso que sean de envergadura o alcance nacional, y un municipio si son de carácter local. La puesta en marcha implica considerar el diseño, asignación de recursos, ejecución de actividades y evaluación de la política. En cada fase, el flujo de información⁹ que implica la generación de una política encontrará resistencias que deberá doblegar: a los nuevos temas, competencia por los recursos, falta de conocimiento y de compromiso con ésta por parte de quienes la ejecutan.

El enfoque de género, por su parte, debe estar presente en los distintos niveles de la política pública, especialmente si el objetivo es el combate a la pobreza. Aun cuando la mayor parte de la literatura se centra en el nivel meso y micro (programas y proyectos), es indispensable profundizar el análisis del impacto de las políticas macroeconómicas sobre la combinación de ambas formas de desigualdad. Catagay (1999) sostiene que las relaciones de género interactúan con los procesos orientados al mercado, lo cual tiene consecuencias en la distribución de costos y beneficios entre diferentes grupos de hombres y mujeres. Sugiere poner especial atención en las políticas macroeconómicas en relación a:

- La forma en que los programas de ajuste estructural, las políticas monetaria, fiscal y cambiaria inciden en las relaciones de género y afectan a las mujeres, especialmente a las más pobres;

9 Lahera (2002), en una interesante perspectiva, identifica a la política pública como un curso de acción y flujo informativo en pos de un objetivo democráticamente definido, en el cual puede participar el sector privado.

- Las repercusiones económicas del traslado de ciertos costos sociales al sector reproductivo.

Como una manera de examinar los efectos de género de las políticas macroeconómicas, en diversos países se han desarrollado los “presupuestos de las mujeres” o “presupuestos de género”. En éstos se revisan y analizan los presupuestos y gastos nacionales, para determinar qué grupos se benefician de las políticas económicas y si se han incorporado sesgos en contra de las mujeres, los pobres u otros grupos en condiciones de desventaja. En estos esfuerzos, el objetivo ha sido promover que las políticas macroeconómicas respondan a las necesidades de los grupos despojados de derechos.

Por su parte, las políticas de nivel micro y meso se deben proponer a largo plazo:

- La creación de condiciones de igualdad para compartir las responsabilidades reproductivas y la toma de decisiones en el hogar.
- Ofrecer un acceso igualitario a los recursos productivos (tierra, capital, tecnología, información, maquinaria), la educación y la capacitación laboral.
- Erradicar las barreras legales, institucionales y culturales que impiden o hacen desventajosa la participación de las mujeres en la actividad económica y en la toma de decisiones a nivel político.

En este marco, la formulación de los programas y proyectos se deben realizar a base de diagnósticos que provean la información necesaria para atender las necesidades de las mujeres o al menos no afectar su situación negativamente. Guzmán (1995) entrega los siguientes criterios básicos:

- Recoger información estadística y de otro tipo, sobre la realidad en que operará el proyecto, incluyendo los roles y modalidades de participación de las mujeres en el área específica de intervención.
- Considerar a las mujeres como informantes de sus propias necesidades, problemas y posibilidades.
- Preguntarse si las mujeres forman parte del grupo destinatario –cuántas y cuáles– y en caso contrario, si se explicitan las razones para no considerarlas.

- Identificar los obstáculos sociales y culturales que impiden a las mujeres beneficiarse de las actividades del proyecto (por ejemplo movilidad, tiempo, escasos derechos, etc.).
- Contabilizar la carga de trabajo adicional que el proyecto implica para las mujeres y preguntarse si contempla apoyo para la realización de las tareas domésticas y cuidado de hijos.
- Determinar si el diseño contempla la organización de las mujeres y explicitar el sentido que se atribuye a ésta.
- Considerar mecanismos para evidenciar y valorar el aporte de las mujeres.

Guzmán (1995) también entrega una serie de criterios a tomar en cuenta para considerar en el diseño y evaluar el impacto que tendrán las políticas y programas de combate a la pobreza, en las relaciones de género y la calidad de vida de las mujeres:

i. Cómo las afectan en su acceso y manejo de ingresos

Una gran proporción de las políticas de combate a la pobreza están destinadas a incrementar directa o indirectamente la capacidad económica de los pobres. Los siguientes criterios ayudan a identificar su impacto en las mujeres:

- Determinar si las actividades del proyecto han generado empleo remunerado, quiénes se han beneficiado y quiénes han sido excluidos, poniendo especial atención en la identificación de las categorías de mujeres beneficiadas y excluidas.
- Identificar si las actividades del proyecto han generado un aumento de empleo no remunerado (como trabajador familiar no remunerado, por ejemplo) y en este caso, constatar cuál es el papel de las mujeres y los niños.
- Preguntarse si las mujeres han elevado sus ingresos económicos como resultado de las actividades del proyecto.
- Identificar a las mujeres que han tenido acceso a aportes de capital mediante créditos y cómo ha afectado esto en su iniciativa económica.
- Conocer el destino del gasto de estos mayores ingresos y quiénes se han beneficiado directa e indirectamente de ellos.

ii. *Cómo las afectan en su capacidad de intervenir en instancias de decisión y en qué instancias*

Las intervenciones de los programas tienen lugar en un contexto sistémico, dando lugar a efectos múltiples e insospechados. Considerando que una de las características de los pobres –especialmente de las mujeres pobres– es la escasa autoridad sobre su propia vida, el empoderamiento, es decir, la creciente participación y control sobre las instancias y decisiones que afectan su vida y la de su comunidad, son vitales en la lucha contra la pobreza (Sen, 1998). Algunos criterios para constatar avances en esta línea, son los siguientes:

- Identificar el papel de las mujeres en la gestión formal del proyecto.
- Evaluar el impacto del proyecto en términos del surgimiento o fortalecimiento de organizaciones de las mujeres.
- Preguntarse si hay actividades de promoción de liderazgo femenino con proyecciones hacia la comunidad u otras organizaciones.
- Determinar si se han contemplado mecanismos de apoyo a la organización, participación y generación de agendas colectivas de las mujeres.
- Constatar si se contempla trabajar la temática de género, no sólo con grupos de mujeres sino también con grupos mixtos o con grupos sólo de hombres.

iii. *Cómo afectan el uso del tiempo de las mujeres*

Muchos de los programas dirigidos a las mujeres pobres, tratando de responder a sus necesidades más urgentes, han contribuido a valorarlas socialmente por su aporte indiscutible a la sobrevivencia familiar, pero también las han sobrecargado con trabajo gratuito, que les ha restringido la posibilidad de contar con tiempo propio. En algunos casos, se las ha instrumentalizado a través de programas sociales que han contado con un recurso “voluntario” para atender necesidades sociales. Los proyectos productivos, por otra parte, están diseñados habitualmente para el trabajador, sin considerar que las responsabilidades familiares imponen a la mujer una segunda jornada que se suma a las horas de trabajo anterior. Algunos criterios para tener presente esta situación, son los siguientes:

- Identificar el impacto del proyecto en la carga de trabajo de las mujeres.
- Evaluar si la mujer ha tenido una liberación de tiempo, energía y oportunidades para dedicar a otras actividades, y a cuáles.
- Evaluar si la mujer ha tenido un incremento en la carga de trabajo, deterioro de salud, restricción de oportunidades, etc.
- Evaluar si ha habido una redistribución de tareas domésticas entre los miembros del hogar, y en caso de ser así, quiénes han asumido nuevas tareas.
- Preguntarse si el proyecto contempla apoyos en tareas reproductivas.

iv. Cómo afectan el bienestar de la mujer y sus relaciones con los miembros de su familia y comunidad

Los efectos de los programas de alivio a la pobreza en las mujeres no se restringen a los aspectos económicos. También pueden constituirse como espacios y grupos de referencia en los cuales desarrollar una mayor conciencia e identidad como mujeres, elevar su autoestima y ampliar su red de relaciones personales e institucionales. Esto incide directamente en su calidad de vida. Los siguientes son algunos criterios a tomar en cuenta:

- Preguntar a las mujeres por su percepción del impacto del proyecto en la calidad de su vida personal y nivel de satisfacción consigo misma.
- Identificar la presencia de cambios en las relaciones familiares y de su estatus a nivel de la familia y la comunidad.
- Evaluar si ha habido un incremento en la seguridad personal y perfeccionamiento de las habilidades de las mujeres.
- Comprobar si las actividades del proyecto han significado un ahorro de gastos o un sistema de ahorro como resguardo para momentos de crisis de la economía familiar.

2. Indicadores sensibles al género

Como la mayor parte de los índices comparten la restricción de que no incorporan una dimensión de género, la situación de pobreza de las mujeres ha tendido a permanecido bastante oculta. Los estudios

convencionales para estudiar la pobreza han adoptado una perspectiva aparentemente neutral respecto al género, aunque una revisión más profunda de sus componentes demuestra que han utilizado el concepto de actor masculino y una idea de bienestar también basada en el hombre (González, 2001). Del mismo modo, al no considerar el valor económico del trabajo reproductivo de la mujer, se han sobredimensionado los efectos positivos de políticas que, sin perjuicio que hayan generado crecimiento económico, han restringido el alcance de sus políticas sociales. Catagay (1999) destaca que las mujeres han duplicado en los últimos años su carga de trabajo en la sociedad, reemplazando a un Estado que se redujo y, por ende, se supone más eficiente.

La mayoría de los indicadores habituales de pobreza son insensibles al género (United Nations Development Fund for Women, UNIFEM, 2000). Se trata de estadísticas que toman al hogar como unidad de análisis y no han sido diseñadas para responder sobre las características de la pobreza desde el punto de vista de las personas o de los distintos miembros de la familia. No permiten por tanto examinar en profundidad los factores determinantes de la inequidad de género en la pobreza, las diferencias de género en los aportes, niveles y patrones de consumo, ni tampoco en el uso del tiempo.

Las diferentes metodologías ocupadas incluyen una concepción implícita acerca de las causas y características de la pobreza –es decir, de las variables que la componen–, de la que se deducen habitualmente los contenidos y énfasis de las respuestas de política. En consecuencia, la forma de medir la pobreza ejerce una poderosa influencia en el tipo de políticas que se diseñará y aplicará.

Las diferencias de género en la incidencia y experiencia de la pobreza requieren ser contextualizadas, incorporando indicadores nuevos, capaces de captar las desigualdades que se manifiestan en aquellos ámbitos donde las mujeres desarrollan su vida cotidiana. La pobreza es un fenómeno multidimensional y las mujeres forman un colectivo heterogéneo. Por tanto, es preciso utilizar, además de los habituales métodos cuantitativos, otros de tipo cualitativo, que contribuyan a conocer la vivencia personal de la pobreza que tienen las mujeres. En este marco, es necesario reconocer las áreas de diferenciación de género al interior del hogar como un requisito para abordar la pobreza de las mujeres. Para esto se debe poner especial atención a los siguientes factores:

- Las mujeres tienen un menor acceso a los recursos productivos. En una proporción importante de casos, este es de tipo indirecto –a través de relaciones de parentesco o matrimonio– porque carecen de ingresos propios. Cuando los tienen, se utilizan muchas veces en los gastos habituales de la familia y generalmente no constituyen una base de acumulación de capital. Además, a pesar de la creciente participación laboral de las mujeres, las instituciones públicas y bancarias reproducen los estereotipos predominantes –especialmente en el caso de las mujeres pobres– y limitan sus oportunidades de desarrollo económico independiente.
- Las mujeres ejercen un limitado control sobre su propio trabajo, tanto por las exigencias de dedicar una parte de su tiempo al trabajo doméstico, como por las restricciones al desarrollo de un trabajo remunerado, derivadas de normas culturales que restringen su ámbito de acción independiente.
- Los diversos factores de subordinación de género interactúan con aquellos del mercado de trabajo, acotando las oportunidades laborales de las mujeres. Así, por ejemplo, se ha demostrado que existe una relación entre violencia doméstica y dependencia económica de las mujeres.
- Al interior del hogar se produce una inequidad en el consumo de acuerdo a patrones de género –y según grupos de edades– en ámbitos tan dispares como la alimentación, salud, educación y acceso al entretenimiento y ocio. Ejemplifica esta situación el hecho que la tasa de desnutrición tiende a ser mayor entre las niñas y menor el tiempo de ocio de las mujeres. Según criterios etarios, los niños y los ancianos de ambos sexos son desfavorecidos con relación a los adultos.
- Existen grandes diferencias en la responsabilidad sobre los gastos en el hogar. Las mujeres entregan una proporción significativa de sus ingresos para el mantenimiento de sus hogares, en tanto los hombres tienden a dejar una porción importante para sus gastos personales. Esto indica que no es posible inferir los niveles de consumo o bienestar de las mujeres, a partir de aquellos del hogar al que pertenece.

En síntesis, por las implicancias en las políticas que tienen las formas de conceptualización y medición de la pobreza, es necesario elaborar redefiniciones y formas alternativas de estimarla, a partir de las consideraciones de género, puesto que se observan grandes carencias en

esta área. El reto consiste en encontrar indicadores dinámicos sobre la pobreza, que tengan en cuenta las condiciones locales, pero que a la vez puedan ser comparados internacionalmente, y que recojan las formas de exclusión basadas en el género observables en las unidades domésticas, sin perder de vista la dimensión política del Estado.

E. REFLEXIÓN FINAL

El retorno a la democracia en el conjunto de la región, un logro conquistado por primera vez a principios de los años noventa, ha estado empañado por un deficiente comportamiento en materias de justicia social. La agenda regional ha estado determinada por dos elementos: la consolidación de un modelo de economía de mercado y un mayor énfasis en la democracia y los derechos ciudadanos. Ambos elementos no han avanzado necesariamente en ritmos complementarios, y los beneficios no han sido distribuidos equitativamente. En la última década los indicadores de desigualdad socioeconómica han permanecido similares o incluso han empeorado, en tanto la pobreza ha continuado como un fenómeno persistente, e incluso creciente en algunos países en estos últimos años, como lo demuestran los datos de CEPAL (2002). El modelo económico vigente en la región ha producido costos sociales altos y logros económicos que en muchos países son dispares. Así, junto a la constatación de los progresos en los derechos de la mujer, se observa un deterioro en las condiciones económicas y sociales de amplios grupos que permanecen en la pobreza y privación.

A pesar de la iniciativa y movilización de los movimientos de mujeres en América Latina en los últimos decenios, que han permitido importantes avances en la inclusión de la demanda de equidad de género en los diversos espacios públicos y por parte de los actores políticos relevantes, los logros en la incorporación del enfoque de género en las políticas de empleo y en el análisis y combate contra la pobreza, son más recientes y limitados. Uno de los desafíos que todavía subsisten es superar los paradigmas tradicionales, que perciben a la mujer como un agente para la superación de la pobreza, y la ubican como beneficiaria de subsidios, sin plantearse el objetivo de su empoderamiento como un vehículo para garantizar el ejercicio de sus derechos y autonomía. La

multidimensionalidad de la pobreza implica que las políticas requieren de la incorporación de asuntos tales como la mayor participación social femenina y el respeto de sus derechos, incluyendo las nociones de seguridad, justicia y ciudadanía, en conjunto con la búsqueda de mayor equidad social y económica.

Los avances son todavía insuficientes, no generalizados y en ocasiones constituyen meramente una reacción ante situaciones de emergencia y no están insertos en estrategias de largo alcance. La omisión del enfoque de género en las políticas sociales, y en particular en las destinadas a abatir la pobreza, implica la reproducción de las desigualdades vigentes.

El escenario actual que enfrenta la región torna, además, precarios e inciertos los avances logrados. En el último lustro, el mercado laboral ha experimentado en América Latina un severo deterioro, particularmente notorio en los grupos con menores niveles de educación y calificaciones, que son además los que se insertan con menor capacidad de negociación en las cadenas de producción globalizadas. Ha aumentado el desempleo, la desprotección y la informalidad a niveles sin precedentes en algunos países, mientras al mismo tiempo el trabajo experimenta profundas transformaciones, que tornan los empleos más inestables y aumentan el riesgo que enfrentan las personas.

La situación de la mujer debe, por lo tanto, analizarse en el contexto de la realidad regional e internacional. Ellas continúan presentando problemas específicos en lo relativo al acceso al mercado de trabajo, pero la mayor parte de las que están incorporándose lo hacen en empleos de mala calidad, en condiciones de precariedad, con bajos ingresos y escasa protección social. El desafío de la actual institucionalidad democrática es el de responder por la ampliación de los derechos ciudadanos, que permitan a las personas adquirir el control de sus vidas, logren la habilidad de hacer cosas y definir sus propias agendas.

BIBLIOGRAFÍA

- Barquet, M. 1997 "Condicionantes de género sobre la pobreza de las mujeres", en *Las mujeres en la pobreza* (México D.F., Grupo Interdisciplinario sobre Mujer, Trabajo y Pobreza, GIMTRAP/El Colegio de México).

- Beckwith, K. 2000 “Beyond compare? Women’s movements in comparative perspective”, en *European Journal of Political Research*, N° 37 (United Kingdom, Blackwell Science).
- Bradshaw, S. 2002 *La pobreza no es la misma ni es igual: relaciones de poder dentro y fuera del hogar* (Managua, Fundación Puntos de Encuentro).
- Catagay, N. 1999 “Incorporación de género en la macroeconomía”, en *Macroeconomía, género y Estado* (Bogotá, Departamento Nacional de Planeación, Tercer Mundo Editores).
- Cappellin, P. 1996a “A valorização do trabalho feminino: Contextualizando as ações positivas”, en *Estudos Feminista* (Río de Janeiro, UFR).
- _____ 1996b “Ações afirmativas: Uma estratégia para corrigir as desigualdades entre homens e mulheres”, en *Discriminação positiva ações afirmativas. Em busca da igualdade* (São Paulo, CFEMEA/ELAS).
- CEPAL, 2002 *Panorama Social de América Latina 2001-2002* (Santiago, CEPAL).
- Comas D’Argemir, M. 1995 *Trabajo, género y cultura. La construcción de las desigualdades entre hombres y mujeres* (Barcelona, Icaria).
- Daeren, L. 2001 *Enfoque de género en la política económica-laboral. El Estado del arte en América Latina y el Caribe* (Santiago, CEPAL).
- Durán, M. A. 2000 *Si Aristóteles levantara la cabeza* (Madrid, Ediciones Cátedra).
- Faúndez, J. 2000 *Acciones positivas en el empleo y la ocupación. Perspectivas internacionales* (Lima, Defensoría del Pueblo).
- Gálvez, T. 1999 *Indicadores de género para el seguimiento y la evaluación del Programa de Acción Regional para las Mujeres de América Latina y el Caribe, 1995-2001 y la Plataforma de Acción de Beijing* (Santiago, CEPAL).
- González, M. J. 2001 *Algunas reflexiones en torno a las diferencias de género y la pobreza*, en J. M. Tortosa (coord.) *Pobreza y perspectiva de género* (Madrid, Icaria).
- Guzmán, V. 2003 *Gobernabilidad democrática y género, una articulación posible* (Santiago, CEPAL).
- _____ 1995 “El género en la planificación social”, en M. Barrig y A. Westhercap (eds.) *Sin morir en el intento. Experiencias de planificación de género en el desarrollo* (Lima, Novib/Entre Mujeres).
- Guzmán, V.; Mauro, A. y Araujo, K. 2000 *La violencia doméstica como problema público y objeto de políticas*, Proyecto del Fondo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico (FONDECYT) (Santiago, Centro de Estudios de la Mujer).

- Izquierdo, M. J. 1998 *El malestar de la desigualdad* (Madrid, Ediciones Cátedra).
- Lahera, E. 2002 *Introducción a las políticas públicas*, Colección Breviarios (Santiago, Fondo de Cultura Económica).
- Mazur, A. 2002 *Theorizing feminist policy* (Oxford, Oxford University Press).
- Molineux, M. y Razavi, S. 2003 *Gender justice, development and rights*, Democracy, Governance and Human Rights Programme, Paper Number 10 (New York, United Nations Research Institute for Social Development, UNRISD).
- Montaño, S.; Pitanguy, J. y Lobo, M. T. 2003 *Las políticas públicas de género: un modelo para armar; el caso de Brasil* (Santiago, CEPAL).
- Norh, D. 1993 *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico* (México D.F., Fondo de Cultura Económica).
- OIT, 2003a *La hora de la igualdad en el trabajo. Informe global con arreglo al seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo 2003* (Lima, OIT, Oficina Regional).
- _____ 2003b “Desigualdad y discriminación de género y raza en el mercado de trabajo brasileño”, en *Panorama Laboral 2003. América Latina y el Caribe* (Lima, OIT, Oficina Regional).
- _____ 2003c *Superar la pobreza mediante el trabajo. Memoria del Director General*. Conferencia Internacional del Trabajo. 91ª reunión 2003 (Ginebra, OIT).
- _____ 2002 *Políticas locales estimuladoras de la igualdad de género. Curso de especialización en desarrollo local con perspectiva de género*, Programa DelNet, Programa a Distancia de Formación, Información, Asistencia Técnica y Trabajo en Red en Desarrollo Local (Turín, OIT).
- PNUD 2002 *Desarrollo humano en Chile. Nosotros los chilenos: un desafío cultural*. 2002 (Santiago, PNUD).
- Repetto, F. 2001 *Gestión pública y desarrollo social en los noventa. Las trayectorias de Argentina y Chile* (Buenos Aires, Prometeo 3010).
- Rosemblatt, K. A. 2000 *Political cultures and the State in Chile, 1920-1950* (Charlotte, The University of North Carolina Press).
- Sen, G. 1998 “El empoderamiento como un enfoque a la pobreza”, en I. Arriagada y C. Torres (eds.) *Género y pobreza. Nuevas dimensiones*, serie Ediciones de las Mujeres N° 26 (Santiago, Isis Internacional).
- Tokman, V. E. 2003 “Consensos y disensos en las políticas de empleo”, en *Políticas de empleo en Chile y América Latina, Seminario en honor de Víctor E. Tokman* (Santiago, OIT).
- UNIFEM, 2000 *Progress of the world's women*, Biennial Flagship Report (New York, UNIFEM).

- Uriarte, E. y Elizondo, A. 1997 *Mujeres en política* (Madrid, Ariel).
- Valenzuela, M. E. 1999 “Igualdade de oportunidades e discriminação de raça e género”, en *Apertura e ajuste do mercado de trabalho em Brasil* (Brasil, OIT, Ministério do Trabalho e Emprego).
- Zambrano, M. 2002 *Participation and gender equality in the poverty reduction strategy papers in selected countries* (Ginebra, OIT, IFP/Dialogue).

CAPÍTULO II

APORTES DESDE LA PERSPECTIVA DE GÉNERO A LA ESTRATEGIA DE REDUCCIÓN DE LA POBREZA Y LA DESIGUALDAD EN PARAGUAY¹

LINE BAREIRO²

A. INTRODUCCIÓN

Este trabajo es un ejemplo de cómo se gesta una política pública y de la tensión que se produce entre lo planificado y el proceso histórico concreto donde se inserta, al aprovechar la oportunidad de acompañar un proceso complejo, que dista de ser lineal y de gabinete. Refleja también las dificultades que aún existen para incorporar la perspectiva de género en el diseño y planificación de una política pública, lo que en el caso de Paraguay significa una identificación de obstáculos que el Estado debe remover para que la igualdad entre hombres y mujeres sea real y efectiva, tal como lo dispone la Constitución de 1992.

El capítulo apunta al fortalecimiento de la Estrategia Nacional de Reducción de la Pobreza y la Desigualdad (ENREPD), especialmente en

-
- 1 En este capítulo se presenta una versión que sintetiza el informe final, de noviembre de 2003, *Estrategia de reducción de la pobreza y la desigualdad en el Paraguay. Visión crítica desde la perspectiva de género*, elaborado por la consultora de la OIT Line Bareiro, con la colaboración de María Clemencia Bareiro.
 - 2 Agradezco el apoyo de María Clemencia Bareiro y de María Elena Valenzuela, de la ex Ministra de la Mujer, Cristina Muñoz, y del actual Ministro de la Secretaría de Acción Social (SAS), Silvio Ovelar, así como de Héctor Cárdenas de la SAS, Carlos Carrera y Rosa Posa Guinea, del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y Domingo Rivarola, miembro del Gabinete Social.

los aspectos relativos al empleo, desde una perspectiva de género. Para ello, se analizaron los marcos institucionales e identificaron las líneas de políticas más relevantes para la incorporación de la dimensión de género y se revisaron los perfiles de los programas de generación de ingresos contenidos en la ENREPD.

A fines de 2002, se conocía un borrador de la ENREPD publicado por la Secretaría de Acción Social (SAS) y el Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), publicado en noviembre de ese año. Este trabajo, que iba a terminar en julio de 2002, se extendió hasta fines de septiembre de ese año, para conocer con certeza las decisiones del nuevo gobierno paraguayo sobre la ENREPD. Al asumir la presidencia Nicanor Duarte Frutos, formó un Equipo Social que elaboró una política para los primeros 100 días de gobierno, que no tenía ningún parentesco con las versiones previas de la ENREPD, y un equipo de sociólogos de la SAS elaboró una nueva, que estuvo lista en borrador a octubre de 2003.

La experiencia de elaboración de la ENREPD sugiere que una política no se produce en un proceso técnico de planificación por más correcto que sea. Más allá de los factores técnicos, se trata de un proceso de concertación de múltiples actores. Sin acuerdo entre los actores estratégicos que participan de este proceso es casi imposible innovar con éxito, de manera democrática, las políticas gubernamentales o estatales, y esto incluye también necesariamente a la sociedad civil organizada, la afectada directamente.

La metodología de la investigación fue cualitativa y se utilizaron las siguientes fuentes: (1) Diez documentos borradores de la ENREPD, de los cuales solamente uno fue publicado, en noviembre de 2002; (2) el II Plan de Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres, elaborado por la Secretaría de la Mujer de la Presidencia de la República (SMPR); (3) el documento borrador escrito por el Equipo Social Política de lucha contra la pobreza (Acciones para los 100 primeros días de gobierno), agosto de 2003; (4) dos entrevistas al Ministro de Acción Social, Silvio Ovelar, una entrevista a la entonces Ministra de la Mujer, Cristina Muñoz, una entrevista a Rosa Posa, responsable de género del PNUD, y una entrevista con el equipo de Políticas Sociales de la SAS; y (5) un taller con la Comisión Tripartita de Igualdad de Oportunidades en el Empleo.

Este capítulo tiene ocho secciones, incluida ésta, y un anexo. En la próxima sección se presenta el proceso de la ENREPD. Por una parte,

es una síntesis analítica de los diferentes borradores de la estrategia, y por otra, se presentan dos documentos que deberían haber sido producidos en vinculación con la ENREPD y tomados en consideración por ésta, pero que reflejan las descoordinaciones en las políticas sociales del Estado paraguayo. A continuación, en la siguiente sección, se analiza el concepto de pobreza y en la cuarta se revisan los métodos de medición de la pobreza y la dimensión de la pobreza en el Paraguay. La quinta sección está dedicada al marco de la estrategia, tanto en sus aspectos institucionales, políticos y los presentados en la ENREPD. La sexta sección presenta la estrategia. Las secciones penúltima y última ofrecen, respectivamente, las conclusiones y recomendaciones de este texto.

B. EL PROCESO DE LA ESTRATEGIA DE REDUCCIÓN DE LA POBREZA Y LA DESIGUALDAD

La pobreza de la mayoría de la población es parte de la historia del Paraguay. Sin embargo, en la tradición local, referirse al tema era propio de la oposición política, del sindicalismo, del movimiento campesino, de artistas e intelectuales. Pero en la actualidad, como se sintetiza en esta sección, el Estado reconoce la existencia de la pobreza y se propone generar políticas públicas para su superación.

1. Los mandatos deben cumplirse

La Constitución de Paraguay de 1992, consagró como derechos de la población los derechos económicos, sociales y culturales. Sus artículos 68 al 72 tratan sobre el derecho a la salud, del 73 al 85 se abordan el derecho a la educación y a la cultura, del 86 al 100 consagran los derechos laborales, del 107 al 113, los derechos económicos y del 114 al 116, se establece la reforma agraria. El mismo instrumento garantiza la no discriminación en su artículo 46 y la igualdad entre hombres y mujeres en su artículo 48°. Es más, estas disposiciones obligan al Estado paraguayo a remover los obstáculos que impiden la igualdad entre los sexos y a generar acciones contra toda forma de discriminación.

Por tanto, el Estado de Paraguay tiene el compromiso, al más alto nivel jurídico, de garantizar la salud, la educación, de promover el pleno

empleo, de actuar para el acceso a la tierra, con igualdad y no discriminación. Además, el Paraguay ha ratificado el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Organización de Naciones Unidas (ONU) y el Protocolo de San Salvador del Sistema Interamericano. Ambos instrumentos, de cumplimiento obligatorio, disponen que los Estados parte deben tomar medidas adecuadas para garantizar el trabajo en condiciones equitativas, organizarse en defensa de los derechos laborales, la seguridad social, el derecho a un nivel de vida adecuado, a estar protegidos contra el hambre, a recibir atención médica y a la prevención de enfermedades, a la educación primaria obligatoria y gratuita, así como a participar en la vida cultural.

Asimismo, el Paraguay es parte de la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, que establece la igualdad de derechos de las mujeres a la salud, la educación, la tierra, el empleo y la participación política. Ha ratificado también varios convenios de la Oficina Internacional del Trabajo (OIT), entre los cuales, por su vinculación directa con nuestro tema, podemos citar: el Convenio 100 sobre igualdad de remuneración, el Convenio 111 sobre no discriminación en el empleo y en otras ocupaciones, y el Convenio 182 sobre las peores formas de trabajo infantil. Es importante recordar que al ratificarse un instrumento internacional, el país respectivo pasa a integrarlo a su legislación interna. En el Paraguay las Convenciones de la ONU y de la Organización de Estados Americanos (OEA) y los Convenios de la OIT que fueron ratificados son de cumplimiento obligatorio y de una jerarquía superior a las leyes nacionales, al igual que otros tratados internacionales ratificados.

Además, en las conferencias de los años noventa, el país se comprometió también a generar condiciones de vida digna para todas las personas. Los documentos de dichas reuniones no son de cumplimiento obligatorio, pero sí constituyen un compromiso de Paraguay ante la comunidad internacional. Respecto de la reducción de la pobreza y la desigualdad, tienen especial relevancia los compromisos de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social (Copenhague 1995) y la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer (Beijing 1995).

En Copenhague se aprobó una Declaración Política con 10 compromisos y un Programa de Acción. Participaron 186 gobiernos y en el Foro Paralelo hubo unos 4 500 representantes de organizaciones no

gubernamentales. El primer compromiso “obliga a los gobiernos a crear un entorno que permita el desarrollo social y a asegurar que los programas de ajuste estructural incluyan la erradicación de la pobreza, la generación de pleno empleo y la integración social” (Servicio de Información y Comunicación de las Mujeres, ISIS Internacional, 2000). Se recomendó que el 20% de los presupuestos nacionales sean destinados a fines sociales y que idéntico porcentaje proveniente de la cooperación internacional sea utilizado para la satisfacción de las necesidades básicas. Además, cada Estado se comprometió a contar con un plan nacional de erradicación de la pobreza antes de 1996. En dichos planes debía incorporarse la perspectiva de equidad de género.

El principal documento emanado de la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer es la Plataforma de Acción de Beijing, con mandatos en las siguientes áreas estratégicas: pobreza, educación y capacitación, salud, violencia, conflictos armados, economía, ejercicio del poder y toma de decisiones, mecanismos institucionales, derechos humanos, medios de difusión, medio ambiente y la niña. El norte de los objetivos estratégicos y las acciones fue la concreción efectiva de la igualdad entre mujeres y hombres en el mundo.

Con respecto al área de pobreza, el documento propone cuatro objetivos estratégicos: (1) revisar, adoptar y mantener políticas macroeconómicas y estrategias de desarrollo que tengan en cuenta las necesidades de las mujeres y apoyen sus esfuerzos por superar la pobreza; 2) revisar las leyes y las prácticas administrativas para asegurar a las mujeres la igualdad de derechos y de acceso a los recursos económicos; 3) permitir a las mujeres el acceso a mecanismos e instituciones de ahorro y crédito; y (4) formular metodologías con visión de género y realizar investigaciones con la intención de superar la pobreza.

El cumplimiento de los mandatos de las conferencias de los años noventa fue evaluado cinco años después, con resultados poco alentadores. Para impulsar un compromiso al más alto nivel, el Secretario General de la ONU, Kofi Annan, convocó en el año 2000 a una reunión de Jefes de Estado conocida como Cumbre del Milenio y sometió a su consideración un proyecto de declaración y ocho puntos fundamentales, elaborados a partir de los resultados de las conferencias.

La Declaración y los Objetivos del Milenio fueron firmados por 147 Jefes de Estado y de Gobierno y por otros representantes. En total,

191 países se comprometieron a cumplir los ocho Objetivos del Milenio para el año 2015. El Presidente paraguayo Luis Ángel González Macchi fue uno de ellos. Es relevante para este trabajo consignar que la promoción de la equidad de género y el empoderamiento de la mujer es el objetivo N° 3 y que se le considera transversal a los otros siete objetivos.

El Sistema de la ONU en el Paraguay (2000) publicó recientemente un Informe de Paraguay sobre los objetivos de desarrollo del milenio. El documento considera improbable el cumplimiento en el Paraguay de los siguientes objetivos: (1) erradicar la extrema pobreza y el hambre; 5) mejorar la salud materna; (7) asegurar la sostenibilidad del medio ambiente, y (8) construir una alianza global para el desarrollo.

En cambio, estima potencialmente probable el cumplimiento en el Paraguay de cuatro objetivos: (2) Alcanzar la educación básica universal; (3) promover la equidad de género y el empoderamiento de la mujer; (4) reducir la mortalidad de la niñez; y 6) combatir el VIH/SIDA y otras enfermedades.

En síntesis, el Estado paraguayo está obligado por la Constitución, por tratados internacionales vinculantes y por instrumentos no convencionales a cuyo cumplimiento se comprometió, a erradicar la pobreza, a crear condiciones para la igualdad de oportunidades de las mujeres y a garantizar los derechos económicos, sociales y culturales de la población.

2. La alianza por la ENREPD

La ENREPD puede ser un instrumento fundamental de la política pública para dar cumplimiento a esas obligaciones, o al menos, para entregar a acceso a un mínimo de bienestar y equidad de género. Notablemente, ninguno de los documentos de la ENREPD analizados considera las disposiciones constitucionales, las convenciones de derechos humanos, y los programas de las conferencias.

El único instrumento mencionado en la ENREPD como marco, es el de los Objetivos del Milenio. En la presentación del borrador de octubre de 2003, el Ministro de la SAS, Silvio Ovelar, reconoce el liderazgo del PNUD para impulsar y acompañar la elaboración de la estrategia. Consigna también el apoyo de los organismos multilaterales

de cooperación, entre ellos el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), el Banco Interamericano de Desarrollo, el Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), la OIT, y otros, como la Konrad Adenauer Stiftung, además de la colaboración de los gobiernos de Brasil, Costa Rica, Chile y México (Ovelar, 2003).

El importante impulso dado por las instituciones y países antes mencionados ha contribuido a que Paraguay se plantee el cumplimiento de los compromisos señalados. Los Objetivos del Milenio pueden ser criticados por haber reducido a muy pocos temas la gran riqueza de resoluciones de las conferencias de los años noventa, pero también esa es su virtud: ocho metas mínimas tienen mayores posibilidades de ser cumplidas. Ningún instrumento anterior fue tan realizable por parte del conjunto de la comunidad internacional y ni tuvo tampoco un compromiso tan decidido por parte de las agencias de la ONU, de la banca multilateral y de los organismos de cooperación.

La alianza interinstitucional internacional que ayudó a formular la estrategia desempeñó un papel fundamental para que ésta exista. La gobernabilidad de la estrategia pasa por la capacidad de los(as) responsables de la ENREPD en el Estado paraguayo de mantener esas alianzas. Se precisa también del compromiso efectivo de la institucionalidad pública del país, incluyendo a los partidos políticos, las organizaciones sociales y las ONG, así como del sector privado de la economía.

La mayoría de los países de la región cuentan con estrategias contra la pobreza. Muchos de ellos han recibido apoyo del Banco Mundial, organismo que cuenta con un modelo de estrategia que se sintetiza en documentos conocidos como DELP (Documentos de Estrategia de la Lucha contra la Pobreza). La estrategia desarrollada en el Paraguay no es un DELP y, si bien el Banco Mundial contribuyó a la elaboración, no tuvo el liderazgo ni proveyó el modelo que en el 2002 se estaba aplicando en 60 países del mundo. Recientemente adquirió gran visibilidad el programa brasileño de “Fome Zero” (“Hambre Cero”), que se presentó como una novedad, aunque constituye un programa más de transferencias directas de recursos a poblaciones carenciadas como también lo son, por ejemplo, los conocidos Solidaridad, actualmente Progreso de México.

3. Un proceso de 2 años

Hasta llegar al documento de octubre de 2003 de la ENREPD, que aparentemente sería implementado, aunque aún está siendo modificado, se produjo un total de 10 borradores entre agosto de 2001 y octubre de 2003. Por borradores se entienden los documentos realizados por consultores internacionales del PNUD con la SAS, o los elaborados por la misma Secretaría de Acción Social.

Aparentemente, el liderazgo inicial descansó en el PNUD, mientras la SAS más bien acompañaba la iniciativa por parte del Estado paraguayo. Pero cada paso dado era consultado con varias instituciones estatales y organismos internacionales. Eso se mantuvo así probablemente hasta el documento de noviembre de 2002 (Secretaría de Acción Social, Presidencia de la República, 2002). Los textos posteriores parecen haber sido formulados por la SAS y por técnicos paraguayos. Esto sugeriría que en el proceso hubo un cambio de liderazgo, desde un organismo internacional al Estado, aunque siempre el trabajo haya sido conjunto.

Las reuniones preparatorias se iniciaron en diciembre de 2000 y el primer producto fue un análisis de la política social en el Paraguay (Sottoli y Sauma, 2001). El borrador inicial de la estrategia se terminó en agosto de 2001 y hay un total de siete documentos hasta septiembre de 2002, que fue publicado en noviembre del mismo año. Si bien el concepto de género y la mención de transversalidad de género aparecen recién a partir del segundo borrador, desde las reuniones preparatorias y durante todo el proceso hubo personas e instituciones que abogaron por su inclusión, como se verá más adelante.

La mención de género y su consideración transversal no significaron que pasara a ser una perspectiva analítica incorporada al segundo documento, de noviembre de 2001. Es de interés que la primera línea estratégica de acción en este borrador era el mejoramiento del acceso al empleo y al ingreso y que proponía el involucramiento de la ciudadanía en todas las fases de la estrategia (SAS/PNUD, 2001).

La concepción de que la estrategia debía ser elaborada en un proceso fue un componente básico desde el inicio. Cada versión significaba incorporar debates entre algunas instituciones del Estado paraguayo y las agencias de la ONU. En el documento de diciembre de

2001 la participación ciudadana pasó a ser una de las líneas estratégicas y continúa sin desarrollarse la transversalidad de género.

Es recién en el borrador de septiembre de 2002, posteriormente publicado, donde aparece el término desigualdad, y la estrategia pasa a pretender reducir tanto la pobreza como la desigualdad. En todos los documentos siguientes aparece el género como eje transversal y hay un inicio de uso de lenguaje no sexista, aunque de manera discontinua. De todas maneras, la perspectiva de género no está incorporada en el diagnóstico, las metas, ni en las políticas. Comienza a advertirse que el núcleo de la estrategia es un programa de transferencia directa de recursos, sobre todo de dinero, a las familias en extrema pobreza. Este ciclo se cierra con la publicación del borrador de noviembre de 2002.

En las elecciones de abril de 2003 en Paraguay fue electo como Presidente de la República Nicanor Duarte Frutos, del mismo partido que el Presidente saliente y que gobierna el país desde 1946. La oposición obtuvo mayoría en el Congreso y los dos partidos tradicionales del país se dividieron las gobernaciones: la Asociación Nacional Republicana (ANR-Partido Colorado) y el Partido Liberal Radical Auténtico.

Durante los cuatro meses antes del inicio del nuevo gobierno, apareció un nuevo borrador de la ENREPD. Según el equipo de la SAS, hubo 60 mesas de consulta con diversas instituciones y organizaciones nacionales para debatir la estrategia.³ No se tuvo acceso a estos debates, datos recogidos ni a su procesamiento. En mayo de 2003 la SAS terminó un nuevo borrador que supuestamente incluía las sugerencias de las mesas. Sorprendentemente, el documento significó un cambio radical en la estrategia. Aparecieron nuevos ejes y se involucra prácticamente a todo el Estado con acciones de envergadura y sin vinculación directa con la lucha contra la pobreza, como la reforma del Código Penal y Procesal Penal y del Instituto de Previsión Social, o la incorporación del sistema Sofía en las aduanas. No sólo fue difícil identificar componentes de equidad de género y hay retroceso hasta en el lenguaje en esa versión, sino que casi no había acciones contra la pobreza, a excepción del programa de transferencia directa. Más que una estrategia contra la pobreza, parecía ser un programa de gobierno.

3 Entrevista de la autora.

Un sustantivo avance en la incorporación de la perspectiva de género y en la calidad general del documento significó el borrador terminado en octubre de 2003. El mismo ha sido distribuido a algunas instituciones para recoger sus observaciones. Este es el documento que se analizará en los siguientes capítulos.

4. Incidencia por la perspectiva de género

Un hallazgo de esta investigación ha sido el permanente esfuerzo realizado para incorporar la perspectiva de género a la ENREPD. En entrevistas realizadas por la autora, se señaló que desde un principio se había tratado de incorporar el tema. Lamentablemente, muchos de los documentos con los que se cuenta carecen de fecha, pues varios son notas para aportar a las discusiones.

La articulación entre el FNUAP, la SMPR y el PNUD abogó de modo permanente para la incorporación de la perspectiva de género como eje transversal de la ENREPD. En los borradores de la ENREPD se observan las resistencias de otros actores a aceptar este tema.

Un punto clave pareciera haber sido el Taller Intersectorial Técnico realizado a fines de abril de 2002. Una nota técnica de la Secretaría de la Mujer incluyó aportes sobre la división sexual del trabajo como determinante en la pobreza de las mujeres, la manera diferencial como afecta la pobreza a ambos sexos, las mayores dificultades y menores oportunidades de las mujeres pobres, el beneficio que trae a éstas y a sus familias la incorporación femenina al mercado de trabajo y el riesgo que la ENREPD reprodujera y profundizara las desigualdades. Esos puntos coinciden con las críticas y propuestas de la OIT y de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Notas del PNUD para esa misma reunión consideran específicamente el lenguaje, el acceso de las mujeres al crédito y los servicios de salud, así como la necesidad de incorporar las diferencias de género en el concepto de pobreza, en las metas. El FNUAP presentó comentarios específicos al borrador de la ENREPD del 19 de abril. Sus comentarios se dividen en tres grandes partes: observaciones generales, sobre puntos específicos y ofrecimientos de aportes de esta institución a la ENREPD. Señala la no transversalización de la perspectiva de género y específicamente cuestiona afirmaciones respecto de que no hay mayor

incidencia de la pobreza en hogares con jefatura femenina. La duda se expresa por la desigual inserción de las mujeres en el mercado laboral, la alta fecundidad de las mujeres pobres y la incidencia de muertes maternas entre las más pobres. Se considera que la ENREPD no puede dejar de lado programas integrales de salud sexual y reproductiva. Una crítica importante es la subestimación del impacto de las migraciones internas en general y de la migración femenina en especial, además de la no consideración de la salud sexual y reproductiva de jóvenes, en especial el embarazo adolescente y las enfermedades de transmisión sexual. La oferta del FNUAP a la ENREPD incluyó estudios sobre construcción de escenarios sociodemográficos, los cambios en la composición de la población y las migraciones, apoyo a la descentralización y a programas y políticas sociales, así como la promoción del uso sustentable del espacio.

Una primera consecuencia de la reunión fue la inclusión de un artículo sobre la incorporación de la perspectiva de género a la ENREPD en la sección de género de la página web del PNUD, www.pnud.org.py. La inclusión de la perspectiva de género entre las transversalidades fue posteriormente recogida por el nuevo equipo de la SAS y se concretó en el documento de octubre de 2003.

5. Documentos inconexos ¿instituciones inconexas?

Como se ha señalado, el proceso de la ENREPD fue casi lineal hasta noviembre de 2002. Los dos documentos posteriores indican un importante giro de timón, probablemente relacionado con el gobierno de Duarte Frutos. Si bien éste asumió la presidencia el 15 de agosto, tuvo importante influencia desde que ganó las elecciones.

Se sabe que las políticas no deberían ser de los ministerios, sino de los gobiernos o del Estado, si logran traspasar el límite de varias administraciones. Uno de los riesgos de la ENREPD es que se transforme en la política de la SAS, aunque nombre a otras instituciones para la realización de sus metas. De la misma manera, pareciera que el II Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades, desarrollado por la SMPR, corre el riesgo de ser solamente de esa institución, debido a la nula incorporación de partes de ese instrumento en la ENREPD.

La SMPR está encargada de coordinar las políticas de igualdad de las mujeres en el país. Su trabajo se orienta hacia planes de igualdad,

que trata de realizar con otras instituciones estatales, como también lo quiere la ENREPD con respecto a la lucha contra la pobreza.

Concluida la aplicación de un primer Plan de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres 1997-2001, no se inició aún la aplicación del II Plan, que hasta ahora es solamente un documento. Un factor explicativo podría ser que el plan fue formulado durante el gobierno anterior. Lo más importante sería saber si se llevará adelante este plan o se lo desestimaré.

El enunciado de transversalización de la pobreza en el Plan de Igualdad no se corresponde necesariamente con una incorporación efectiva de los problemas derivados de la pobreza, ni vías de solución en los nueve ámbitos abordados, que son: (I) igualdad de derechos entre mujeres y hombres; (II) cultura de igualdad; (III) acceso a recursos económicos y al trabajo; (IV) equidad en la educación; (V) una salud integral; (VI) una vida libre de violencia; (VII) un ambiente sano y sustentable; (VIII) participación social y política en igualdad de oportunidades; y (IX) una descentralización efectiva.

El ámbito III resulta especialmente importante para la ENREPD. En uno de sus objetivos se propone hacer más visibles los procesos de desvalorización del trabajo femenino y su incidencia en la mayor vulnerabilidad de las mujeres, y en otro se plantea la sensibilización y capacitación de diversos actores para que se remuevan discriminaciones y se promueva la capacitación de las mujeres para su acceso y permanencia en el mercado laboral, entre ellos, a funcionarios(as) que trabajan con poblaciones pobres. Otra línea de acción busca desarrollar y apoyar políticas orientadas a la igualdad en el trabajo, y entre los lineamientos incluye el impulso a programas que busquen romper el círculo de reproducción de la pobreza de las mujeres. Se propone como línea de acción la producción de conocimientos sobre las brechas de género en el trabajo, en las políticas públicas y en el acceso diferenciado a los recursos económicos. Finalmente apuesta al empoderamiento de las mujeres, incluyendo medidas de acción positiva y el apoyo a iniciativas de mujeres.

Ni el primero ni el segundo Plan de Igualdad fueron considerados para la formulación de la ENREPD. Pero no puede interpretarse solamente que hay una desconexión entre la SAS y la Secretaría de la Mujer de la Presidencia, pues ésta es más amplia. Por ejemplo, pueden observarse también en el documento del Equipo Social acciones contra la pobreza

para los primeros 100 días de gobierno, al compararlo con las versiones anteriores y posteriores de la ENREPD (Equipo Social, 2003).

El documento del Equipo Social proponía políticas completamente diferentes, de arraigo rural, reactivación de la agricultura campesina, viviendas urbanas para familias sin casa, desarrollo comunitario en barrios pobres, y de educación, salud y alimentación. Su formato era completamente distinto al de la ENREPD y no se basaba en la medición de línea de pobreza sino en el mapa de necesidades básicas insatisfechas. En síntesis, habían desaparecido los ejes, las transversalidades e incluso el programa de transferencias. Tampoco permanecía el lenguaje de equidad de género.

6. Gobernabilidad democrática

¿Puede la SAS encabezar la estrategia logrando una coordinación efectiva con otras instituciones del Estado paraguayo? ¿Podrá convocar a la sociedad civil? ¿Cuál es el nivel real de involucramiento en la ENREPD de las instituciones mencionadas para cumplir con los programas? ¿Modificarán sus planes y programas otros ministerios para adecuarse a la ENREPD? ¿Qué rol juega el Gabinete Social? ¿Qué apoyo político le da el Presidente de la República?⁴

El cumplimiento de las metas parece difícil si no se logra una alianza estratégica entre instituciones públicas y con la sociedad organizada. No se cuenta todavía con evidencias empíricas que permitan contestar a algunas de las preguntas señaladas, las que apuntan hacia la gobernabilidad democrática de la estrategia. Es fundamental que la SAS adquiera liderazgo, tenga poder de convocatoria y de coordinación, logre una activa participación de otras instituciones públicas, y que éstas modifiquen sus planes y programas para adecuarse a la ENREPD. Todo ello será imposible sin el apoyo decidido del Presidente.

Sin embargo, las interrogantes que orientaron el trabajo desde el inicio sólo podrán ser respondidas después que la ENREPD sea aprobada y puesta en marcha. Por ahora son parte de las dudas sobre las posibilidades

4 No se incluyeron interrogantes sobre la comunidad internacional, pues parece evidente su interés en que el Estado paraguayo actúe contra la creciente pobreza.

de éxito de la estrategia. Una señal no muy alentadora en ese sentido es que el mismo PNUD estima que la erradicación de la pobreza extrema y el hambre para el 2015 es de cumplimiento improbable y que es necesario fortalecer “las estrategias nacionales de reducción de la pobreza y la desigualdad social” (Sistema de las Naciones Unidas en Paraguay, 2003).

C. CONCEPTO DE POBREZA

La pobreza es una noción vinculada a carencias, principalmente materiales, que ha sido utilizada en la literatura desde los primeros códigos, narraciones y libros religiosos. Como todo concepto tiene su propia historia y cada comunidad en diferentes tiempos la define de distinta manera. Sin embargo, no siempre se vinculó la pobreza solamente a carencias materiales. Por ejemplo, en el siglo XVII Montoya traducía del guaraní *amboporiahu* como “empobrecerle, quitándole sus bienes, o apocándole de palabra”.⁵ En ese sentido, pobre sería la persona que no puede expresarse y no sólo aquella que no puede alimentarse y vestirse conforme a los usos de su comunidad. Entonces no estaba presente aún la idea de que el empobrecimiento puede ser estructural, sino que se adjudicaba a un despojo. Meliá afirma incluso que en ese tiempo no existía en el Paraguay una idea de “los pobres como clase o grupo” y considera que la pobreza y la perspectiva de quiénes son pobres, son también cuestiones culturales (Meliá, 1994).

En el debate internacional, hubo momentos en que el concepto de pobreza pareció retroceder y la discusión se trasladó hacia quienes detentan la propiedad de los bienes materiales que sirven para la producción de bienes y que hacen trabajar a las otras personas para su enriquecimiento. Según esa visión marxista, la clave de una vida mejor para todos los seres humanos estaría en formas de posesión colectiva de los bienes de producción donde nadie se quedaría con lo producido por otros y otras. Tampoco se encuentra en esta perspectiva una noción sobre si se puede salir o no de la pobreza mediante el trabajo asalariado.

5 Antonio Ruiz de Montoya, *Tesoro de la lengua guaraní* (Madrid, 1639), citado por Bartomeu Meliá en “Poriahú: pobres y empobrecidos en el Paraguay”, en *Acción* N° 142, Asunción, abril de 1994.

El capitalismo se basó en la contratación de mano de obra libre y significó el fin de la esclavitud y del feudalismo como formas legales de explotación de la mano de obra, aunque hasta el presente persisten formas semiesclavistas de relación laboral. Fueron las luchas del movimiento de los(as) trabajadores(as), las que consiguieron mejores condiciones laborales. El trabajo asalariado se convirtió en una forma de satisfacer las necesidades humanas y de autonomía, al menos en los países en los que se ha logrado una retribución justa y seguridad social universal.

Para el movimiento sindical, la lucha por mejores condiciones laborales estuvo también ligada a una construcción como sujetos de derecho y de ciudadanía. La democracia permitió que esas luchas consiguieran la conquista de los derechos políticos para los hombres. En cambio, la ciudadanía femenina no estuvo ligada directamente al movimiento laboral, sino que fue producto de las luchas sufragistas en las que sin duda participaron trabajadoras pero no lograron que fuese un emprendimiento conjunto con sus compañeros trabajadores.

Como señalan diversos autores,⁶ no siempre estuvieron vinculadas la modernidad, en el sentido de desarrollo del capitalismo, con la democracia y la ciudadanía, desde la perspectiva de desarrollo del Estado de derecho. Mientras en América Latina se consagraron derechos incluso en las constituciones, se mantuvieron formas precapitalistas de explotación de la mano de obra. Si bien el empleo formal no garantiza una vida digna, las relaciones laborales precapitalistas dejan pobres y dependientes a los(as) trabajadores(as). A esto se suma que, en un país como el Paraguay, la mayor parte de la producción es agrícola, con un elevado porcentaje de familias campesinas que apenas sobreviven con lo que producen y cuyos(as) integrantes venden parcialmente su mano de obra. En ese sentido, es muy interesante que exista una identidad como campesinas(os) sin tierra pero no otra de organizaciones fuertes de trabajadores(as) rurales.

Actualmente, en plena globalización y con los acelerados avances tecnológicos, siguen viviendo con carencias hasta de alimentación, vestido y techo. Es más, en los países de la región la pobreza se está extendiendo

6 Véase por ejemplo a Aníbal Quijano (1988), "Otra noción de lo privado, otra noción de lo público", y a Norbert Lechner (1987), *Cultura política y democratización*.

en lugar de achicarse. Pero a diferencia de otros momentos de la historia, la comunidad internacional ha declarado como imperativo ético una drástica reducción de la pobreza. El mejor ejemplo de ello son los mandatos de la Conferencia Mundial sobre Desarrollo Social realizada en Copenhague en 1995, la Plataforma de Acción de Beijing y los ocho Objetivos del Milenio. Estos últimos consiguieron orientar las acciones de la mayor parte de las agencias de la ONU y de algunos organismos financieros multilaterales. La presión sirvió para que numerosos países que no habían realizado políticas efectivas contra la pobreza, se dispusiesen finalmente a diseñar políticas públicas en ese sentido, como es el caso del Paraguay.

Tanto la economía como la sociología han aportado elementos conceptuales e instrumental analítico para comprender y medir la pobreza. Se ha tratado de encontrar estándares mínimos considerando que las personas que no acceden a éstos son estimadas pobres. Es imprescindible sin embargo destacar que no siempre es posible encontrar medidas universales para los fenómenos sociales ya que inciden diversos factores. Por ejemplo, la falta de agua potable (en el sentido de agua tratada para el consumo), de luz eléctrica o de viviendas con habitaciones para cada dos o tres personas, no constituyen problemas de pobreza para algunas comunidades indígenas que viven en la selva y no quieren cambiar su modo de vida. Dado que todo intento de medición objetiva contiene componentes culturales que lo relativiza, es decir, tiene una carga subjetiva, es posible pensar como sostiene la OIT, que para el efecto de diseño, aplicación y evaluación de políticas públicas, la pobreza puede ser comprendida en sentido absoluto y relativo. Al igual que otras instituciones, la OIT relaciona la pobreza con otros conceptos como vulnerabilidad, exclusión social y discriminación.

Según la OIT, la pobreza relativa se refiere a la posición de un hogar o persona en relación con la distribución del ingreso o el consumo en un cierto país o región. Así también comprende que la pobreza puede ser temporal o permanente. Es temporal aquella causada por la edad avanzada, una enfermedad, desastres naturales, guerras, etc. En tanto que es permanente cuando es causada como consecuencia de la acción de factores estructurales y se transmite de una generación a otra.

Por otra parte, la perspectiva de género es posiblemente uno de los análisis sociales más recientes, ya que se expandió recién en los últimos

20 años del siglo XX. El género es la construcción que hace toda sociedad a partir de las diferencias de sexo de los seres humanos. Esto implica que el hecho biológico de que nazcan hombres y mujeres se transforma en un sistema cultural que adjudica distinto poder, roles, características y otras cualidades a lo masculino y femenino.

La investigación con perspectiva de género ha permitido una nueva mirada crítica de la historia, de la ciencia, de la política, de las artes, en fin, de diversos campos del conocimiento y de la producción humana. Desde ésta se han introducido temas a la ciencia jurídica como los derechos sexuales, los derechos reproductivos y la violencia doméstica.

Según la OIT, el análisis de género y pobreza contribuye a hacer visible la forma en que hombres y mujeres se ven afectados por procesos diferentes y reaccionan ante ellos de manera distinta. Plantea también que de las normas sociales vigentes y de la cultura genérica derivan desventajas y limitaciones para las mujeres (OIT, 2001). En ese sentido, los estudios que incluyen la perspectiva de género han demostrado la existencia de una feminización de la pobreza en América Latina. Para el análisis de la ENREPD se recurrirá a algunos ejes del debate de género, en especial:

- Lo productivo y lo reproductivo. La sociedad patriarcal considera al trabajo masculino como productivo. Según esta visión, los hombres realizan las tareas en y/o para el circuito económico, como el trabajo de producir de bienes y servicios para el mercado, lo que genera ingresos. Se entiende que el hombre es el proveedor de la familia. Al asociar lo femenino a lo reproductivo en cambio, significa que se espera que las mujeres realicen las tareas necesarias para garantizar el bienestar y la supervivencia de las personas que componen el hogar. Se divide en reproducción biológica y social. Esto tiene consecuencias para las mujeres, como la falta de autonomía económica; la “invisibilidad” de su trabajo en la teoría económica y en las estadísticas. En el caso de estar inserta en el mercado laboral, se espera que continúe siendo la responsable de lo reproductivo en la familia y, por ende, debe realizar una doble jornada de trabajo y además su sueldo se considera como complementario. La legislación ha sido ampliamente discriminatoria y, en Paraguay, subsiste así para el empleo doméstico. También se han estudiado desde la perspectiva de

género la diferenciación de empleos “masculinos” y “femeninos” según sectores de la economía, la brecha salarial creciente que se observa según cuanto mayor sea la calificación, y la segregación de género en el mercado laboral. Las mujeres acceden a puestos de menor jerarquía y existen límites no legales para las promociones, con el llamado “techo de cristal”, que éstas no pueden superar. También se ha abordado el acoso sexual en el trabajo.

- Visibilidad - invisibilidad. Los aportes y los problemas de las mujeres suelen ser desconocidos por la historia, las ciencias, las estadísticas y hasta por el lenguaje. Para enfrentar este problema, se han realizado investigaciones específicas sobre el lugar que han ocupado las mujeres en la historia y se han criticado y revisado los presupuestos científicos. Si bien se ha logrado que una parte de las estadísticas esté desagregada por sexo, no siempre se las utiliza para la planificación, ejecución y evaluación de políticas públicas.
- Público-privado: Desde el patriarcado se considera que lo público es masculino y que lo privado es femenino. El feminismo demostró que existe una interrelación entre lo público y lo privado. Siempre se reguló desde la dimensión pública estatal al ámbito privado, dando al pater familias poder de vida y muerte sobre las mujeres y los(as) niños(as). Aunque todavía están discriminadas, excluidas o subrepresentadas, las mujeres han ingresado progresivamente al ámbito público (la política, el mercado laboral, las empresas, las comunicaciones, la academia), pero no han logrado que los hombres asuman sus responsabilidades en el ámbito privado.
Un ejercicio activo de la ciudadanía femenina permitió hacer cambios legislativos respecto al ámbito privado-familiar. En el Paraguay se cambió el aspecto más discriminatorio de la legislación, el régimen patrimonial del matrimonio, se reguló el concubinato y se consagraron leyes contra la violencia doméstica e intrafamiliar.
- Autonomía-dependencia: Los hombres se construyeron como personas autónomas, principalmente después de la revolución industrial y el liberalismo. A las mujeres se las sometió a relaciones de dependencia económica, jurídica, política, religiosa, familiar y afectiva. La autonomía constituye uno de los núcleos de las reivindicaciones feministas, tanto de cada mujer como de sus organizaciones, pues la dependencia –y no estar sin pareja– continúa

siendo la principal causa de pobreza y de limitación para el pleno desarrollo femenino.

- **Diferencia-discriminación-igualdad-equidad:** La diferencia es consustancial a las sociedades humanas, pero los sistemas de dominación han transformado en desigualdades ciertas diferencias y han desarrollado discursos de superioridad del grupo de poder, o lo han convertido en norma, en tanto que el grupo dominado es considerado inferior o una diferencia a la norma, una especificidad. Así, por ejemplo, el racismo y el sexismo son desigualdades justificadas desde diferencias biológicas, en tanto que la igualdad es una convención social que adjudica el mismo valor, los mismos derechos y oportunidades a personas diferentes.

La Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer de la ONU (CEDAW) ha definido en su artículo 1º que la discriminación “denota toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad entre el hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera”.

En la práctica, las declaraciones de igualdad no han generado igualdad real y por esta razón se han consagrado artículos como el 46 (no discriminación) y 48 (igualdad entre mujeres y hombres), por los cuales el Estado se obliga a remover obstáculos para que la igualdad sea real y efectiva. Las propuestas actuales consideran a la equidad como camino para llegar a la igualdad.

La ENREPD define la pobreza como “la condición de vida en carencias que se expresan en términos de privación, impotencia y vulnerabilidad. Estas dimensiones afectan de forma diferenciada a mujeres y hombres y, con mayor rigor, a las poblaciones pobres más vulnerables” (SAS/PNUD, 2003a).

Puede observarse que la definición misma incluye tanto las diferencias sociales como de género y que se trata de un concepto rico de pobreza que considera varias dimensiones. Según Valenzuela (1999), incluso reconociendo que el concepto de pobreza es complejo y relativo,

existe un núcleo no relativizable ni sujeto a comparación, que consiste en la integridad física y psicológica de las personas. Los requerimientos de ese núcleo duro son por lo tanto, universales.

Al revisar las 3 dimensiones contenidas en la definición de pobreza de la ENREPD, se advierte que el mismo documento define a la privación, tanto en términos de carencias materiales, como de oportunidades para obtener ingresos y participar socialmente. A su vez, la SAS incluye el déficit de ciudadanía como parte de la privación, principalmente en lo referido a las restricciones para el ejercicio pleno de derechos consagrados formalmente. Este enfoque podría fortalecerse si se enmarcara a la ENREPD en la Constitución y en las convenciones internacionales ratificadas por Paraguay, lo que no ha sucedido hasta el presente, como ya se señaló. Un enfoque de derechos es muy importante para que una política típicamente asistencial no sea clientelista. La diferencia es muy significativa, porque el clientelismo se basa justamente en la no universalidad de la asistencia, porque no es un derecho sino una gracia de quienes tienen poder y se asiste solamente a quienes se puede brindarle algún tipo de retribución, por ejemplo, apoyo político. Las señales diferenciales de que la privación se agudiza para las mujeres debido a peores condiciones laborales (menor nivel salarial) y de acceso a recursos, indican una incorporación de los conocimientos producidos con perspectiva de género.

El mismo documento define la impotencia como la incapacidad de incidir en las decisiones que afectan a las personas. Según la ENREPD, se origina en la debilidad organizativa y de representación. Especialmente importante es este aspecto pues significaría que la aplicación de la estrategia debería tender al fortalecimiento de las organizaciones sociales y la promoción de una ciudadanía activa. El documento enfatiza que las mujeres tienen menores oportunidades de participación y que sus niveles de organización y representación en instancias de decisión son menores. La consecuencia debería ser, entonces, un énfasis en la promoción de la organización y el liderazgo social y político de las mujeres.⁷

La tercera dimensión de la pobreza, la vulnerabilidad, está definida como la exposición a fenómenos de diversa índole, sin disponer de los elementos o recursos para superar o aminorar el impacto de esos

7 En ese sentido, los estudios de liderazgo realizados por la SMPR pueden ser de gran utilidad, así como una buena coordinación con esa Institución

fenómenos. Sin duda, esto debe ser considerado como fundamental para una adecuada estrategia, pues de otra manera se corre el riesgo de calificar a grandes grupos sociales como vulnerables cuando solamente lo es una parte de sus integrantes. En ese sentido, la Coordinación de Mujeres del Paraguay (1998) se manifestó ya en 1998 en contra de considerar a todas las mujeres, niños y niñas y el campesinado como vulnerables y llamó la atención sobre que un hombre de mediana edad, que tuvo un accidente que le impide trabajar, puede ser más vulnerable que una profesional.

D. MEDICIÓN

Por lo general, cuando se realiza una investigación o una planificación, la medición de lo estudiado resulta del concepto previo que se tiene. De acuerdo con este criterio, en el caso de la ENREPD correspondería entonces la determinación de carencias, privación, impotencia y vulnerabilidad, incluyendo desagregaciones por sexo, debido a que la definición misma indica que esas dimensiones afectan de manera distinta a mujeres y hombres.

Sin embargo, ese paso no ha sido dado por la ENREPD. Más bien, ésta intenta pasar desde una definición compleja de pobreza hacia la utilización de un método normativo. Se trata concretamente del método de la línea de pobreza, que es actualmente uno de los más utilizados, junto al de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) y el método integrado.

La cuantificación de las personas que viven en condiciones de pobreza e indigencia adquiere particular relevancia, porque de ésta dependen las políticas que serán aplicadas. No se trata sólo de determinar cuántas son, sino dónde están ubicadas y en pasos posteriores incluso saber con precisión quiénes son, de manera que las políticas y programas lleguen a todas las personas que integran las familias identificadas.

1. Métodos de medición y crítica desde la perspectiva de equidad de género

La institución que ha liderado los estudios regionales de medición de la pobreza es la CEPAL. Esto se refiere a los dos más importantes métodos utilizados, que son los de NBI y el de la Línea de Pobreza (LP).

“A partir de las orientaciones metodológicas de la CEPAL, los distintos países latinoamericanos han construido desde hace un cuarto de siglo mapas nacionales de medición de la pobreza” (Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos, DGEEC, 1995). El método de las NBI se basa principalmente en los censos de población y vivienda, mientras que, como se examinará más adelante, el de la línea de pobreza se basa en las Encuestas de Hogares. Para las NBI se definen indicadores a los que se considera como necesidades básicas y se determina a partir de la información censal el grado de satisfacción de esas necesidades. El debate sobre necesidades básicas fue intenso en los años setenta y ochenta y, en general, se arribó a un consenso de que estas son salud, educación, vivienda y trabajo (empleo, producción agrícola, etc.). Sin embargo, la medición de NBI se concentra principalmente en la infraestructura disponible y sus consecuencias, como por ejemplo, hacinamiento, calidad de la vivienda, servicios básicos (luz, agua potable, disponibilidad de drenaje, desecho de excretas), así como el acceso a la educación.

Obviamente, los indicadores seleccionados hacen variar el número de hogares definidos como pobres. Se consideran pobres aquellos que presentan por lo menos una NBI y pobres extremos o indigentes a los que tienen dos o más NBI.

El Paraguay cuenta con un mapa de NBI elaborado sobre la base del Censo Nacional de Población y Viviendas de 1992 (DGEEC, 1995). Se utilizaron cuatro conjuntos de indicadores: calidad de la vivienda, infraestructura sanitaria, acceso a la educación y capacidad de subsistencia. Las dos primeras tienen indicadores diferenciados para áreas urbanas y rurales, en tanto que los dos últimos consideran los mismos indicadores para ambas áreas. Según este trabajo, el 64.18% de los hogares paraguayos tenía por lo menos una NBI, con una notable diferencia entre las zonas urbanas y rurales. En el campo, la proporción de hogares con por lo menos una NBI subía al 72.16% (DGEEC, 1995).

Ese mapa ha sido utilizado sólo subsidiariamente por la ENREPD, que empleó para la medición el método directo o de línea de pobreza. Esta se establece a partir de una canasta normativa calculada específicamente para cada país, teniendo en cuenta, por ejemplo, la talla media de las personas para establecer las necesidades nutricionales mínimas. Se considera que los hogares pobres gastan por lo menos la mitad de su presupuesto en alimentación. Se traduce a dinero el costo de

la canasta y se considera que son pobres los hogares con ingresos inferiores a dos veces el valor de esa canasta y que son indigentes aquellos hogares donde los ingresos no llegan al valor de una canasta.

La determinación de ingresos se realiza mediante los datos de las Encuestas de Hogares, tanto de las encuestas integradas, es decir, cuyos datos se recogen periódicamente durante un año, como de las encuestas permanentes que se realizan anualmente. En esto radica una de las grandes ventajas del último método descrito, pues permite hacer un seguimiento anual del avance o retroceso de la pobreza, a diferencia de las NBI, que al basarse en datos censales varían sólo cada 10 años.

Las críticas a este método son numerosas. En el caso paraguayo es importante señalar que el ingreso en dinero no constituye el indicador más adecuado para medir la pobreza rural donde hay producción agrícola para el autoconsumo, y no necesariamente ingresos monetarios. Otras críticas son que se suelen subdeclarar los ingresos, no se considera el valor de los servicios provistos en forma gratuita por el Estado, ni factores como la “volatilidad” del empleo actualmente, el costo de la vivienda, etc.

Según Valenzuela (1999), las estrategias contra la pobreza se centran en la eficacia del mercado y han dejado de lado las estrategias redistributivas, lo que conduce a un estrechamiento del espacio de acción estatal. La autora indica también que se ha avanzado conceptualmente con los índices del PNUD de Desarrollo Humano, Pobreza Humana y de Género, aunque las más importantes mediciones de los países tienden a basarse en los ingresos, debido a la idea de que existe una correlación positiva entre crecimiento económico y superación de la pobreza. Sin embargo, tanto la generación de empleos como la vulnerabilidad, la inseguridad y las relaciones de dependencia que se observan en la familia influyen en la reproducción de la pobreza.⁸

Desde la perspectiva de equidad de género, lo señalado por Valenzuela constituye un problema importante, sobre todo porque la pobreza femenina se torna menos visible. El método de la línea de la

8 Al respecto, Valenzuela cita dos artículos de Naila Kabeer (1994) *Reversed realities: Gender hierarchies in development thought*, Verso, New York, y (1997) “Tactics and trade-offs: Revisiting the links between gender and poverty”, en *IDS Bulletin*, Volume 28, Number 3, July.

pobreza divide el total de ingresos familiares entre el número de integrantes de esa familia, lo que no permite visualizar las diferencias existentes entre los integrantes de ese núcleo. Es sabido que no todas las personas que componen una familia tienen el mismo acceso a los recursos y, sobre todo, varía el poder a disposición de los mismos. Son justamente las mujeres quienes por la socialización de género tienen menor autonomía y mayor dependencia de los hombres, que generalmente toman las decisiones familiares y disponen de los bienes por ser los proveedores.

Además de la “invisibilización” de la situación específica de pobreza de las mujeres y la no consideración de la desigual distribución de poder entre los integrantes del hogar, Valenzuela llama la atención sobre otras limitaciones del método de la línea de pobreza para la equidad de género: (a) se considera como no pobres a hogares de condiciones muy precarias como son los unipersonales cuyo ingreso supera la línea establecida de la pobreza, pero es insuficiente para cubrir las necesidades básicas, por ejemplo, de una anciana que requiere de cuidados; (b) no reconoce la gratuidad del trabajo doméstico y las dificultades que enfrentan las mujeres para generar ingresos monetarios, justamente porque realizan ese trabajo no remunerado; (c) hogares con integrantes temporalmente desempleados pueden quedar clasificados como pobres sin serlo de manera permanente.

Otros métodos de medición son:

- Método integrado (MI), considera complementarias las NBI y la LP, pues la primera enfatiza la inversión y la segunda se centra en el consumo. Esto es importante pues, por ejemplo, en un momento de ampliación de empleos precarios y desempleo, puede haber gasto público de infraestructura social, de manera que integrantes de familias pobres logren acceder a la salud y educación.
- Índice de Desarrollo Humano (PNUD), elaborado sobre la base de la esperanza de vida al nacer, Producto Interno Bruto (PIB) per cápita y tasas brutas de matrícula primaria, secundaria y terciaria.
- Índice de Pobreza Humana (PNUD) se elabora con los niveles nacionales de pobreza, analfabetismo y esperanza de vida.
- Índice de Desarrollo de Género, del PNUD, que consiste en aplicar al índice de desarrollo humano exclusivamente los datos sobre mujeres, lo que hace variar bastante el lugar en que quedan situados los países.

2. Medición de la pobreza en la ENREPD

La estrategia utiliza como criterio de medición los ingresos familiares mensuales, aunque en ciertos casos puntuales emplea otros criterios y lo aclara (SAS/PNUD, 2003a). Los datos para la medición son extraídos de la Encuesta de Hogares que anualmente realiza la DGEEC.

“Se estiman las proporciones de población en situación de pobreza, utilizando el método de la línea de pobreza que define a la población pobre como aquel conjunto de personas cuyo nivel de bienestar, expresado a través del ingreso, es inferior al costo de una canasta básica de consumo. Esta última se define, a su vez, como el conjunto de bienes y servicios que satisface los requerimientos mínimos para la sobrevivencia humana”.

“La línea de pobreza generalmente se construye estimando primero el costo de una canasta básica de alimentos cuyo contenido calórico y proteico satisfaga los requerimientos nutricionales, para luego añadirle el costo de la canasta básica no alimentaria compuesta de otros bienes y servicios esenciales relacionados con la vivienda, el vestido, la educación, entre otros. El costo mensual por persona de la canasta básica de alimentos se denomina línea de pobreza extrema y el de la canasta total línea de pobreza total” (SAS/PNUD, 2003a).

En síntesis, la ENREPD mide la pobreza en el Paraguay por el método de la LP y con base en dos líneas. La línea de pobreza extrema considera exclusivamente la cobertura del costo de la canasta básica de alimentos y la línea de pobreza moderada o no extrema, el costo de la canasta básica de alimentos más vivienda, vestido, educación y salud.

En la sección anterior se señalaron las limitaciones de este método desde la perspectiva de equidad de género. Al ser la familia su unidad y no las personas, el método no permite realizar análisis de género y solamente ofrece la posibilidad de desagregar por sexo al jefe de la familia.

La idea de jefatura de familia es patriarcal. Supone un hogar en el que hay una persona por encima de las demás y la jefatura femenina está asociada a la ausencia de hombre, pues no existen otros criterios que podrían ser objetivamente medibles, como considerar jefe de familia a quien provee los mayores ingresos, el que podría ser hombre o mujer. En realidad, el método permite hacer visibles a las mujeres exclusivamente

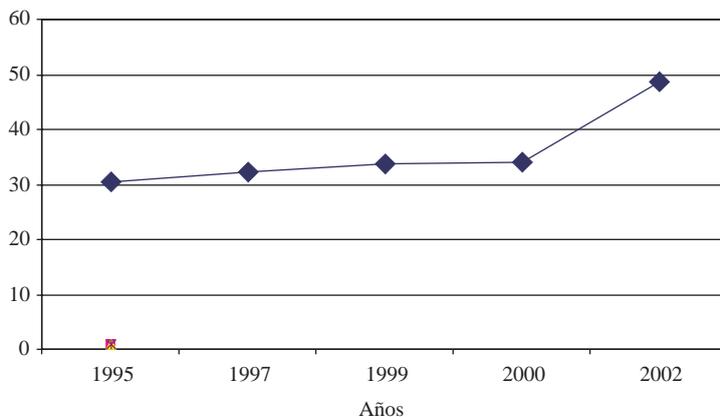
cuando éstas ocupan el lugar que en el imaginario es ocupado por el hombre adulto, es decir, cuando éstas cumplen un papel considerado masculino.

3. Dimensión de la pobreza en el Paraguay

Alrededor de un tercio de la población de Paraguay estaba en condición de pobreza entre 1995 y 2000. Como puede observarse en el Gráfico 1, la pobreza ha tenido un crecimiento sostenido desde 1995 en adelante. Este crecimiento no superaba en ningún caso el 2% entre un año y otro, pero en 2002 se produjo una diferencia de 14.9%, llegando a casi la mitad de la población en situación de pobreza.

Gráfico 1

PARAGUAY: PORCENTAJE DE HOGARES EN CONDICIÓN DE POBREZA, 1995-2002



Fuente: DGEEC.

¿Qué explica el brusco incremento, de 15 puntos porcentuales, que tuvo la pobreza entre los años 2000 y 2002? Anteriormente ya existían grandes diferencias entre el procesamiento de la CEPAL y el de la DGEEC, con base en los mismos datos de las Encuestas de Hogares. La CEPAL calculó que la pobreza total del Paraguay en 1999 era del 60.6%

y la indigencia del 33.9%.⁹ Mientras tanto, como puede observarse en el Gráfico 1, la DGEEC calculaba que la pobreza total del Paraguay alcanzaba en 1999 el 33.7%, es decir, dos décimas de punto porcentual menos que la pobreza extrema y 26.9 puntos porcentuales menos que las estimaciones de la CEPAL.

¿Estuvo mal calculada la pobreza por la DGEEC antes o ahora? ¿Puede explicarse un salto tan grande porque la Encuesta Integrada de Hogares (EIH) realizada en el 2000 es polietápica y se recogen datos durante todo el año y la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) recoge los datos sólo en un mes del año y la del 2002 lo hizo en octubre, que tradicionalmente es un mes de menores ingresos en Paraguay? ¿Se debe a que anteriormente había una gran cantidad de personas muy cerca de la LP y que con un cambio relativamente pequeño pasaron a estar por debajo de esa línea? ¿O se trata de desaciertos metodológicos que tuvieron graves consecuencias?

Estas preguntas no pueden ser contestadas en el marco de esta consultoría. Las discrepancias requieren ser explicadas, especialmente considerando el próximo inicio de una estrategia contra la pobreza. En un país calificado por Transparencia Internacional como el más corrupto de América Latina en 2002, todo esfuerzo de transparencia es importante.

E. DIAGNÓSTICO

El diagnóstico es probablemente la parte mejor estructurada de la estrategia. No sólo incluye la medición general a la que se hizo referencia, sino que subsana parcialmente las limitaciones del método de la línea de pobreza, debido a que contiene un análisis de factores asociados con la pobreza, determina las características de la población pobre, identifica inicialmente a las personas más pobres, considera efectos de la pobreza en el bienestar de la población y muestra las más importantes desigualdades sociales en el país.

9 Véase http://www.eclac.cl/publicaciones/DesarrolloSocial/3/LCG2183P/Anexos_2002.pdf.

Los ingresos son sólo uno de los datos que contiene el diagnóstico. Sin perjuicio de su riqueza, sin embargo, puede ser mejorado. Por ejemplo, si bien se aproxima a una de las dimensiones contenidas en el concepto, la vulnerabilidad, no sucede lo mismo con las otras dos dimensiones, privación e impotencia. Esa ausencia puede tener como consecuencia un sesgo en las políticas y programas de concentración exclusiva en una dimensión, dejando de lado justamente aquellas que permiten salvar los riesgos de uso clientelista y asistencialista de la estrategia. Desde una perspectiva de género, la impotencia juega un papel fundamental, puesto que la dependencia, la menor participación femenina en la fuerza de trabajo y en el ejercicio activo de derechos, determinan en gran medida una mayor pobreza de las mujeres y menores posibilidades de revertir la situación.

Un mejor diagnóstico de las dimensiones de privación y de impotencia contribuiría a la reflexión sobre los criterios de acceso universal a los beneficios que pueda traer la estrategia y que esto sea un derecho de todas las personas afectadas, según los parámetros de identificación específica de la población beneficiaria. Lo anterior colaboraría también con la transparencia que requieren las políticas públicas.

La diferencia mejor trabajada en el diagnóstico es la del dominio geográfico o zonas. Los datos procesados como cuadros diferencian entre Asunción, Central urbano, Resto urbano y rural, en algunos casos, y en otros, entre urbano y rural.

La ENREPD asocia la pobreza en el país a la crisis de la economía, incluyendo las deficiencias en las políticas macroeconómicas y tributarias, pero también a la crisis de la economía campesina, el alto crecimiento demográfico, las insuficiencias de salud y educación, el escaso capital social y la ineficiencia de la gestión pública.

Así como el reconocimiento de la amplitud de la pobreza en el país y la decisión de desarrollar políticas para reducirla constituyen avances importantes para superar un problema tan grave, también lo es la autocrítica del propio Estado paraguayo reconociendo limitaciones que provienen de la institucionalidad. En ese sentido, la fragilidad institucional democrática es uno de los mayores problemas de gobernabilidad democrática y un riesgo para la aplicación eficiente, universal y transparente de la ENREPD. La estrategia requiere de una drástica disminución de los niveles institucionales de corrupción, pues

de otra manera programas como los de transferencia directa de dinero podrían, eventualmente, transformarse en un factor de reproducción de la pobreza de muchos y un enriquecimiento de unos pocos.

Según la propia ENREPD, Paraguay es el país más desigual del mundo en cuanto a la distribución de tierras en el sector rural, con un coeficiente de Gini de 0.93. “Un 10% de la población rural tiene un 66% de las tierras, mientras que en el otro extremo un 30% no posee tierras en absoluto y otro 30% posee sólo el 7% del total de las tierras” (SAS/PNUD, 2003a). Este reconocimiento implica algunos problemas para la ENREPD, ya que la reducción de la desigualdad significa trabajar con criterios redistributivos y no sólo de beneficios focalizados en las personas y familias más pobres. La ENREPD registra también que Paraguay es el país con mayor desigualdad en el mundo en materia de consumo: la diferencia de consumo entre el 10% más rico y el 10% más pobre es de 91 veces (SAS/PNUD, 2003a). Otras inequidades señaladas son en cuanto a acceso a la salud y la educación, así como respecto a los ingresos. Lamentablemente, en estos aspectos distributivos la ENREPD no incluye datos desagregados por sexo.

El problema se podría subsanar, porque la DGEEC desagrega sus datos por sexo como práctica institucional. La desagregación por sexo es importante no sólo para hacer visible la diferente situación de hombres y mujeres y también para poder medir posteriormente los efectos diferenciados de la propia ENREPD. El único aspecto en que la ENREPD incluye específicamente a las mujeres en el diagnóstico es en la descripción de las características familiares (véase Cuadro 1).

Como puede observarse, el tipo de familia que presenta es de hogares biparentales y monoparentales con mujeres a la cabeza. No se contemplan otros modelos de familia y de hogares, como, por ejemplo, aquellos de un integrante, o de hombres con sus descendientes y sin pareja. La ENREPD considera a los hogares cuyas jefas son mujeres como los más vulnerables; estima que son un tercio de los hogares pobres e indigentes, un quinto de los hogares rurales pobres, y la décima parte de los hogares rurales indigentes.

El análisis de las características de la población pobre refleja aspectos como el alto número de miembros por familia, bajos niveles de escolaridad, muy poca o nula cobertura de seguridad social, incluyendo seguro médico, y mala infraestructura sanitaria.

Cuadro 1

PARAGUAY: CARACTERÍSTICAS DEMOGRÁFICAS DE LA
POBLACIÓN POR GRUPO DE POBREZA

Características familiares	Area urbana %				Area rural %			
	Pobre extremo	Pobre	No pobre	Total	Pobre extremo	Pobre	No Pobre	Total
Tamaño de la familia	5.6	5.5	4.1	4.4	6.8	5.9	4.3	5.0
Casado/a	42.3	46.8	56.7	54.6	64.2	61.7	61.7	62.2
Concubinato	28.4	34.3	16.6	19.5	24.1	22.6	16.9	19.1
Mujeres cabeza de hogar	32.8	27.0	27.0	27.3	12.0	19.8	22.5	20.1

Fuente: DGEEC, EPH, 1999.

Un aspecto especialmente importante en el Paraguay, que no debería necesariamente constituir un indicador de pobreza, es el uso del guaraní, la más hablada en el país y lengua oficial según la Constitución Paraguaya de 1992. En su versión de noviembre de 2002, la ENREPD señalaba como característica el “alto uso del idioma guaraní” (SAS, 2002) y que el 40% de los pobres urbanos y el 90% de los pobres rurales “hablan sólo guaraní en sus casas”, subiendo el porcentaje en la pobreza extrema urbana al 70%. El dato indica que uno de los dos idiomas oficiales del país está discriminado y que esa discriminación se transforma en desigualdad extrema para quienes son monolingües guaraníes. Pero también se observa un problema en la concepción del documento, pues el título sugiere que usar menos el guaraní sería una forma de salir de la pobreza.

Debido a las muchas críticas manifestadas, las versiones posteriores de la ENREPD cambiaron la formulación, aunque quedó intacta la perspectiva. La versión de octubre de 2003 dice: “Uso insuficiente del idioma castellano” y contiene datos de hogares en los que se habla sólo el castellano, que estadísticamente son una minoría. Para un estudio sociolingüístico es interesante conocer la cantidad de

hogares que son monolingües castellano, pero se puede dudar de su importancia para una estrategia de reducción de la pobreza, cuando éstos ni son siquiera un hogar de cada 10 hogares pobres del campo, según la ENREPD. Resulta incluso muy llamativo que en el 30% de los hogares indigentes de las ciudades sólo se hable castellano.

A partir de los datos que ofrece la ENREPD no se puede determinar si hay más hombres o mujeres monolingües guaraníes, lo que podría ser muy importante para acciones diferenciadas en las políticas y programas. El guaraní es un idioma de gran riqueza, pero como se observa, la consecuencia de hablarlo exclusivamente en el presente condena a las personas a no acceder igualitariamente a las oportunidades, bienes y servicios. ¿Qué significa en esas condiciones ser un idioma oficial?

Las personas identificadas como más vulnerables en la población pobre son, según el diagnóstico: (1) campesinos(as) sin tierra y en minifundios; (2) hogares con jefatura femenina; (3) personas jóvenes desempleadas o subempleadas; (4) niños(as) y adolescentes trabajadores(as); (5) indígenas; (6) personas con discapacidad, y (7) adultos mayores. De estas siete categorías, tres se refieren a la condición etaria y dos a situaciones laborales. Se puede deducir, por tanto, que la edad y los ciclos de vida son fundamentales para la estrategia.

Sin embargo, entre los datos transversales de la ENREPD no figura esta variable, que se considera básica para realizar políticas con perspectiva de género. Por otra parte, es evidente que el empleo y la calidad del mismo es uno de los temas básicos para superar la vulnerabilidad. Si bien la estrategia incluye al empleo entre sus metas, como se analizará más adelante, no contempla un presupuesto de promoción de éste. A lo anterior se suma la especial situación de la niñez trabajadora, empleada en condiciones de total informalidad, puesto que el Paraguay ha ratificado las convenciones internacionales que prohíben el trabajo infantil. Finalmente, debe destacarse que el documento de octubre de 2003 realiza un interesante abordaje sobre la especificidad indígena, pero no se observan políticas adecuadas para enfrentar la desigualdad en el acceso a la tierra, que es la peor del mundo, y la forma en que se abordarán las discapacidades.

F. MARCO DE LA ESTRATEGIA

La estrategia se desarrolla en un contexto político e institucional que debe ser considerado para una mejor planificación. Una ventaja en este sentido es que pareciera ser que la crisis de liderazgo condujo a una deslegitimación mayoritaria de los decisores políticos por parte de la población paraguaya (Soto, Bareiro y Soto, 2003).

Sin embargo, la voluntad política de reducir la pobreza expresada por el actual Presidente de la República durante su campaña electoral, debe reflejarse en decisiones sobre las políticas que se pondrán en marcha y en el otorgamiento de poder a la institución que coordine la estrategia. Esto todavía se encuentra pendiente. Sin embargo, la estrategia continúa siendo principalmente un esfuerzo de la SAS y el PNUD, que debe investirse de mayor poder.

En esta sección se abordará el marco reconocido en la misma estrategia, referido a conceptos y principios orientadores y al modelo de desarrollo.

1. Marco conceptual

La estrategia considera que para desarrollar las líneas de acción que resuelvan o neutralicen los problemas de privación, impotencia y vulnerabilidad es necesario: (1) generar oportunidades para las personas pobres; 2) empoderarlas, y (3) brindarles protección básica, en especial a los(as) más vulnerables (SAS/PNUD, 2003a).

Es muy interesante que en el abordaje de las oportunidades se incluya la idea de equidad entre hombres y mujeres, así como la propuesta de que las políticas públicas deben ser inclusivas. Si ésta fuera una perspectiva transversal de las políticas públicas del país, se podría avanzar enormemente en la reducción de la pobreza, de las desigualdades sociales en general y de género en particular.

El segundo concepto orientador es el de empoderamiento y según la ENREPD se concretará “mediante el desarrollo de capacidades de organización, representación y participación de la población pobre”, lo que requiere de la eliminación de las desigualdades de género, origen étnico y clase social (SAS/PNUD, 2003a).

Brindar protección básica se transformó en una idea de seguridad. Esta, según la ENREPD, “será proveída mediante un conjunto de

programas específicos que conformarán una red de protección y promoción social de la población en extrema pobreza, el que proveerá los servicios sociales básicos...” (SAS/PNUD, 2003a). La idea de provisión de seguridad del Estado a los pobres, en referencia a transferencias de dinero, debería ser objeto de más debate.

2. Modelo de desarrollo

La ENREPD se enmarca en un modelo de desarrollo generador de riqueza y equidad. Plantea que la primera decisión política es la selección del modelo de crecimiento económico y de desarrollo.

Los componentes del modelo que enmarca la ENREPD son:

- sustentable, sostenible e inclusivo, con estabilidad macroeconómica, sostenibilidad ambiental, fomento de la competitividad e implementación de políticas sociales activas;
- globalización y tecnología de la información y la comunicación en el marco del modelo, y
- nuevo modelo agrorrrural, con diferenciaciones en la población meta (agricultura familiar y sector empresarial), con un sistema de gestión orientado al desarrollo local endógeno y una priorización de rubros enfocados a la demanda (nacional e internacional).

Este modelo debe, al menos, ser considerado como una posible alternativa de desarrollo del Paraguay, ya que aún sin incorporar la igualdad y equidad de género, no es incompatible con estas dimensiones, las que pueden ser trabajadas en su interior. Cabe preguntarse, sin embargo, ¿quién llevará adelante este modelo? porque es obvio a partir del propio diagnóstico de la ENREPD que no es éste el vigente en el Paraguay. Lachi (2003) afirma que no se superará la pobreza en el Paraguay con un documento, aunque sea bueno, ni con una política focalizada manteniendo el modelo económico social paraguayo actual. Según este autor, “la Estrategia finalmente no demuestra tener el suficiente coraje para desenmascarar y enfrentar las causas estructurales del crecimiento actual de la pobreza en el medio paraguayo”.

Antes que el marco en el que efectivamente deberá desarrollarse la estrategia, si es que se inicia pronto, pareciera que se presenta el modelo

de desarrollo deseado por las instituciones que impulsan la ENREPD, pero no el vigente en el Paraguay, ni hay señales de que se esté diseñando. Uno de los déficits del proceso de apertura democrática en el Paraguay ha sido que el organismo encargado, la Secretaría Técnica de Planificación, nunca ha propuesto un modelo de desarrollo que pudiese orientar una reversión de la decadencia económica y social del país, que tiene más de 20 años.

Si la ENREPD partiera de un marco inexistente, por más deseable que éste fuera, podría llevar a graves distorsiones. Por ejemplo, una política de asistencia a las personas en extrema pobreza es de contención y si se conjuga con políticas de desarrollo productivo, equitativo y sustentable, es asistencial ciertamente pero no asistencialista. Pero si la política de asistencia a las personas en extrema pobreza fuese la única política social del Estado, no cabría sino calificar de asistencialista a la política social.

Un desafío para la ENREPD es enmarcarse en el contexto actual y convencer a las autoridades de la necesidad de contar de manera urgente con una estrategia de desarrollo.

3. Marco institucional

No es fácil entender el marco institucional de la Estrategia, en parte porque ha cambiado en sus diferentes versiones y también porque la formulación de la última versión es poco clara. En ésta se prevé: (1) un Consejo Asesor integrado con representantes de los tres poderes del Estado y tres niveles de gobierno, gremios empresariales, obreros, campesinos, iglesias, ONG, organizaciones de la sociedad civil, universidades, medios de comunicación masiva y población en extrema pobreza; (2) una Coordinación General, que en versiones anteriores estaba a cargo de la SAS y en la de octubre de 2003, señala que contará con un Equipo Técnico Interinstitucional, el cual significará un fortalecimiento del ya constituido para elaborar la ENREPD y que trabajará de manera articulada con otras instituciones; (3) el Gabinete Social de la Presidencia de la República, que es el organismo coordinador de la política social y está presidido por el Presidente de la República; y (4) una Comisión de Protección y Promoción Social, dependiente de la Presidencia de la República e integrada por el titular de la SAS, la ministra de la Mujer, la ministra de la Niñez y la Adolescencia; los viceministros de Educación,

Salud, Trabajo y Juventud; los directores generales del Instituto de Bienestar Social, de Beneficencia y Ayuda Social, de Bienestar Rural, el presidente del Instituto Paraguayo del Indígena y el director del Instituto Nacional de Protección de Personas Excepcionales.

En síntesis, se diseña una gran estructura que involucra a diferentes dependencias del Poder Ejecutivo y con una participación consultiva, sin poder de decisión, de los demás poderes del Estado, municipalidades y gobernaciones y de las más diversas instituciones, corporaciones, empresas y organizaciones de la sociedad organizada.

4. Principios orientadores

A pesar de las transformaciones que experimentó la ENREPD en las versiones de noviembre de 2002 en adelante, los 10 principios orientadores se han mantenido casi idénticos, aunque con cambios y agregados en los títulos y textos más extensos. Estos principios son:¹⁰

- (1) el crecimiento económico es necesario pero insuficiente para reducir la pobreza, y debe ser de calidad;
- (2) la pobreza, las desigualdades y la exclusión social se refuerzan mutuamente;
- (3) la pobreza es un fenómeno económico, social y cultural, complejo, que exige intervenciones integrales en sus múltiples dimensiones y causas;
- (4) la reducción de la pobreza, las desigualdades y la exclusión social, constituyen un esfuerzo de largo plazo;
- (5) la condición de indigencia de los pobres extremos y la vulnerabilidad de los pobres moderados, exigen intervenciones inmediatas;
- (6) la eficiencia en las inversiones para reducir la pobreza, la desigualdad y la exclusión social, requiere de focalización y una gestión centrada en los impactos;
- (7) la responsabilidad en la reducción de la pobreza, la desigualdad y la exclusión social, no es exclusiva del sector público;

10 Transcritos del texto de la ENREPD de octubre de 2003.

- (8) la participación ciudadana es imprescindible, especialmente de las personas pobres y excluidas;
- (9) el desarrollo inclusivo y con equidad exige un desarrollo endógeno al nivel local;
- (10) los recursos destinados a reducir la pobreza, las desigualdades y la exclusión social constituyen una inversión económica y social.

Los principios son de naturaleza diferente, aunque tienen como común denominador constituir un grupo de certezas a partir de las cuales se desarrolló la ENREPD. Si bien no se visualiza directamente en los títulos ninguna incorporación de la perspectiva de género, se puede observar que ninguno de los principios es incompatible con esa perspectiva. En los textos desarrollados se incluyen diferenciaciones, entre ellas la de las mujeres e incluso se incorporan componentes que claramente se nutren del análisis de género. Por ejemplo dice en:

- (punto 1): “El crecimiento de calidad también implica que los beneficios del crecimiento alcancen de forma equitativa a hombres y mujeres, sobre todo en aquellos aspectos referidos a las condiciones y posibilidades de empleo y niveles salariales”.
- (punto 2): “Aunque las condiciones de pobreza y exclusión sean similares para mujeres y hombres, la forma de vivirlas y la posibilidad de superarlas se presentan de forma diferenciada, fundamentalmente por la posición de escaso poder que ocupan las mujeres en los ámbitos político y económico, desde el nivel central hasta el nivel local”.
- (punto 4): “Sobre todo porque dichas tareas podrían necesitar incidir en pautas culturales fuertemente arraigadas, como por ejemplo, el lugar que se asigna a la mujer en diferentes ámbitos y sectores de la sociedad”.

De acuerdo con estos ejemplos, en los principios se considera determinante, para que las mujeres salgan de la pobreza, el tener las mismas oportunidades y condiciones en el empleo, el desarrollo de su ciudadanía y participación política y social, así como la necesidad de un cambio desde la cultura patriarcal a una democrática con igualdad entre ambos sexos. Queda aún por revisarse si estos principios se visualizan en las metas, ejes, programas y proyectos.

5. La participación ciudadana en la ENREPD

En la versión de octubre de 2003 de la ENREPD, se incluye como Apéndice A “El diseño participativo de la Estrategia”. Allí se sostiene que la participación tuvo distintas características en diferentes fases de elaboración, con un total de 58 eventos realizados. Este proceso “involucró a representantes de 16 departamentos del país y 56 distritos, con una participación directa de más de 1 900 personas. La SAS ha recogido, sistematizado, analizado e incorporado a la Estrategia las observaciones hechas al documento en estos eventos” (SAS/PNUD, 2003a).

Según el documento, hubo una primera fase de debate más técnico y después se contrató a dos ONG, para realizar talleres con población pobre no organizada. La segunda fase fue de consulta y difusión y concluyó con el documento publicado en noviembre de 2002. Posteriormente se consultó a gobiernos locales, corporaciones, instituciones y organizaciones ciudadanas, además de habilitar un portal web. Se conversó también con profesionales, empresarios(as) y medios de comunicación, con candidatas(as) presidenciales y se organizó un debate televisivo sobre pobreza y gobernabilidad. Finalmente, la ENREPD fue incorporada al Plan Económico-Social para el período 2003-2008.

Aunque es bastante lo realizado según el documento, se podría hacer mucho más en cuanto a participación ciudadana. Primero, la ENREPD es desconocida por numerosos líderes de organizaciones sociales y de mujeres. En segundo lugar, porque las modificaciones recogidas en la versión de mayo de 2003 en consultas a organizaciones sociales, el sector privado y ONG parecen más un borrador de programa de gobierno que un procesamiento de consultas ciudadanas. ¿Qué sectores habrán propuesto incorporar el sistema Sofía a la aduana? ¿Cuál organización consideró fundamental la reforma del Código Procesal Penal? ¿Quién propuso optimizar a las Fuerzas Armadas y subirle el sueldo a la Policía como parte clave de la lucha contra la pobreza? Tercero, si el diseño fue participativo, ¿por qué se eliminaron ejes completos en la siguiente versión? Sin duda, la versión de octubre de 2003 es mejor que la anterior, pero ¿es producto de un buen equipo de trabajo sin tomar en cuenta lo expresado en jornadas de consulta?

Para que la ENREPD tenga éxito resulta imprescindible que la población la conozca y vea reflejada en ella sus propuestas. Sería deseable

que apenas se cuente con una versión aprobada por el Gabinete Social, se proceda a un proceso de debate, especialmente sobre sus ejes, políticas y programas, haciendo más visibles las transversalidades. Con base en las observaciones, se pueden realizar ajustes imprescindibles antes de la puesta en ejecución de la ENREPD. Este proceso podría contribuir a una mayor legitimidad de la estrategia.

G. LA ESTRATEGIA EN SÍ

La estrategia parte de la visión de “un país con menor pobreza, inequidad y exclusión social” y comprende como su misión “promover un desarrollo integral competitivo y solidario” (SAS/PNUD, 2003a). Tiene metas de cuatro tipos: (a) de crecimiento, empleo y reducción de la pobreza; (b) en educación; (c) en salud, y (d) en infraestructura social básica.

Contempla tres ejes estratégicos: (a) fortalecimiento de la gestión social del Estado; (b) equidad en el mejoramiento de las necesidades humanas, y (c) equidad en el crecimiento económico.

A su vez, el conjunto de la estrategia está atravesado por ocho ejes transversales: (a) promoción de valores éticos que dignifiquen la condición humana; (b) autosustentabilidad de las personas pobres; (c) equidad de género; (d) sostenibilidad ambiental; (e) fortalecimiento del capital social; (f) rendición de cuentas; (g) evaluación de impacto, y (h) discriminación positiva en favor de las personas más vulnerables entre la población pobre extrema.

Las políticas y programas se enmarcan en los tres ejes estratégicos centrales y todas ellas deberían incorporar las transversalidades. A continuación se presentan sus partes.

1. Las metas

En el Cuadro 2 se observan las metas de la ENREPD, que son altamente auspiciosas aun cuando no están desagregadas por sexo. Se propone no sólo disminuir la desocupación en general sino que explícitamente se busca reducir en forma considerable la brecha de la participación laboral entre hombres y mujeres.

Entre las metas de la ENREPD aparecen tres de las mencionadas en los Objetivos del Milenio: equidad entre hombres y mujeres (en este caso en el campo laboral); disminución de la mortalidad infantil y materna. Esta última es de gran importancia pues es una de las principales causas de muerte de las mujeres en el Paraguay. A los objetivos económicos y sociales, de educación y salud se agregan otros de infraestructura básica, de gran importancia para cubrir las NBI.

Sin embargo, resulta difícil entender por qué muchas de las metas desaparecen en el cuadro de la ENREPD que presenta los costos aproximados de la estrategia (véase Cuadro 3). Si bien se mantienen todas las metas de infraestructura y muchas de las de educación, ya no se contemplan las referidas al empleo, disminución de la brecha entre mujeres y hombres, salud, reducción de la mortalidad infantil y mortalidad materna. Esto suscita la interrogante de cuáles son las verdaderas metas de la estrategia y de si aquellas que no figuran en la estimación de costos no carecerán de presupuesto.

2. Ejes o pilares

Aparentemente, la mayor dificultad ha sido la definición de los ejes de la ENREPD, a juzgar por los radicales cambios que ha sufrido. Estos ejes son fundamentales porque en ellos se enmarcan las políticas, programas y proyectos de la estrategia, que obviamente deben cambiar si se modifican los ejes. A este nivel prácticamente desaparece la diferenciación entre hombres y mujeres y está ausente la perspectiva de género, en las tres versiones.

El resumen de los ejes de las tres últimas versiones de la ENREPD se ha incluido como anexo. Se puede observar que en noviembre de 2002 había dos tipos de ejes, denominados pilares centrales y pilares convergentes. Sólo los primeros estaban desarrollados con mención de políticas y programas, que eran de generación de ingresos y de mejoramiento del capital humano. La Red de protección y promoción social para la población en extrema pobreza aparecía como un programa especial, enmarcado en las políticas de generación de ingresos con énfasis en el área rural. Los ejes mostraban una focalización de las políticas en generación de ingresos y el mejoramiento del capital social.

Cuadro 2

PARAGUAY: DIAGNÓSTICO DE BASE Y METAS PRIORITARIAS DE LA ENREPD PARA EL AÑO 2015

Descripción	Diagnóstico %	Meta año 2015 %
Metas de crecimiento, empleo y reducción de pobreza		
Crecimiento del PIB en promedio anual por el período	1.6	4.3
Tasa de desempleo total	15.3	8
Brecha de participación laboral remunerada por sexo	37	12
Incidencia de la extrema pobreza	24.7	12.4
Metas en educación		
Analfabetismo	7.1	4
Logros en el aprendizaje de competencias básicas	Fines de ciclo básicos y medios ^a	Mayor al 60%
Años de escolaridad	7 años	8 años
Tasa neta en educación preescolar	66	95
Tasa bruta en educación preescolar	81	106
Tasa neta en educación escolar básica (EEB)	77	90
Tasa bruta en educación escolar básica	98	106
Tasa bruta de eficiencia en educación escolar básica	44	Mayor al 70
Tasa neta en educación media (EM)	33	63
Tasa bruta en educación media	44	79
Tasa bruta de eficiencia en educación media	77	Mayor al 90
Metas en salud		
Cobertura de los servicios de salud	73	Mayor al 95
Tasa de mortalidad infantil	19.4 por mil	6.6 por mil
Tasa de mortalidad materna	162.8 por cien mil	40.7 por cien mil
Desnutrición crónica	13.9	7
Metas en infraestructura social básica		
Cobertura de agua potable	55	82
Cobertura de saneamiento	55	82
Cobertura telefónica línea fija	17	50
Déficit de viviendas	36	15

Fuente: SAS/PNUD, octubre de 2003.

^a Incluyen los fines de ciclo de la EEB y EM en las áreas de matemáticas, comunicación y sociales. Nota: El resaltado de 11 indicadores es de la autora. Se trata de los que cuentan con cálculo presupuestario (véase Cuadro 3).

Cuadro 3

PARAGUAY: COSTO ADICIONAL ESTIMADO PARA LAS PRINCIPALES METAS DE LA ENREPD – PERÍODO 2004-2015

(en dólares)

Meta	Promedio anual	Total período
Incidencia de la extrema pobreza	32 953 870	395 446 443
Analfabetismo	7 288 844	87 466 129
Tasa bruta en educación preescolar	12 459 859	149 518 182
Tasa bruta en educación escolar básica	56 957 691	683 492 293
Tasa neta en educación media	36 201 453	434 417 441
Cobertura de los servicios de salud	28 864 810	346 377 720
Desnutrición crónica	12 194 847	146 338 169
Cobertura de agua potable	30 630 600	367 567 200
Cobertura de saneamiento	34 204 170	410 450 040
Cobertura telefónica línea fija	34 006 667	408 080 000
Déficit de viviendas	94 677 625	1 136 131 500
Total general	380 440 426	4 565 285 116

Fuente: SAS/PNUD, octubre de 2003.

En la versión de mayo de 2003 se plantean tres ejes estratégicos. En el de fortalecimiento institucional del Estado se incluye una reforma del Estado paraguayo. En el eje del mejoramiento equitativo de las capacidades humanas se incluyen todas las políticas y reformas necesarias en materia de educación, salud y seguridad social. Aquí aparece la Red de promoción y protección social para la población en extrema pobreza, con la formulación prácticamente idéntica. El eje de crecimiento económico sustentable, sostenible e inclusivo, desarrollaba todas las políticas económicas y financieras del Estado paraguayo, incluyendo las de integración al Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA) y al Mercado Común del Sur (MERCOSUR). En esta versión era muy difícil encontrar la especificidad de una estrategia para reducir la pobreza.

La versión de octubre de 2003 es más amplia que la primera y mucho más acotada y pertinente que la de mayo. Tiene tres ejes estratégicos centrales. Dos de ellos están pensados en términos de políticas sociales y se dirigen a una intervención coordinada entre instituciones públicas paraguayas para la reducción de la pobreza y la desigualdad. Se

trata de los ejes de fortalecimiento de la gestión social del Estado y de promoción de la equidad en el mejoramiento de las capacidades humanas. El tercer eje es el de las políticas económicas, monetarias y financieras del Estado paraguayo, que por supuesto tiene relación con la pobreza, pero es muy difícil que sea parte efectiva de la ENREPD, entre otras cosas porque institucionalmente hay dos gabinetes de ministros: uno del área social y otro del área económica. Igualmente, constituyen un buen punto de partida y trabajo mediante, se puede incluir la perspectiva de equidad de género. La Red de promoción y protección social está incluida esta vez en el eje de mejoramiento de las capacidades humanas y parcialmente en el de gestión social del Estado.

3. Ejes transversales

Los ejes transversales siguieron un curso diferente de los anteriores. Las especificaciones transversales se fueron agregando en las diferentes versiones y borrando ocasionalmente alguna. La perspectiva de género es la primera que aparece como eje transversal, en el segundo borrador interno.

En la versión de noviembre de 2002, aparecen cinco ejes transversales: equidad de género, sostenibilidad ambiental, participación ciudadana, rendición de cuentas y evaluación de impacto. En la versión de mayo de 2003 y en la de octubre del mismo año, se encuentran ocho ejes transversales: equidad de género, sostenibilidad ambiental, rendición de cuentas, evaluación de impacto, autosustentabilidad de las personas pobres, fortalecimiento del capital social, discriminación positiva a favor de las personas más vulnerables entre la población en extrema pobreza y se incluye además un eje transversal básico y articulador, que es “la promoción de valores éticos que dignifiquen la condición humana”.

Como puede observarse, desapareció la participación ciudadana y se sumaron cuatro ejes, uno de ellos, el articulador, muy difícil de hacer operativo. Ninguno de los ejes transversales se ha desarrollado en los documentos y tampoco, en los ejes centrales, políticas y programas, aunque justamente en la perspectiva de equidad de género es donde se advierte un mayor esfuerzo de incorporación, sobre todo en el último documento.

La experiencia muestra que cuando hay una gran cantidad de aspectos transversales, no pasa de ser una especie de mención de aspectos

deseables que no se traducen en cada acción del proyecto. Para que una transversalidad sea tal, es necesario que forme parte de toda la estrategia. Es decir, se debería debatir en el concepto, se tendría que contar con instrumentos de medición, desarrollar indicadores, y los ejes centrales o estratégicos deberían estar pensados en esa perspectiva, al igual que cada política, programa y proyecto de la estrategia.

Una ventaja de la perspectiva de género como transversalidad es que se cuenta con una amplia literatura e investigaciones realizadas con esta perspectiva. En especial, existen muchas experiencias institucionales de incorporación de la perspectiva de género, desarrolladas, por ejemplo, por el Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Banco Interamericano de Desarrollo, Agencia Alemana de Cooperación Técnica (GTZ) y Unión Europea (que llama horizontalidad de la igualdad entre mujeres y hombres).

4. Las políticas y programas

Con excepción de la Red de protección social y promoción para familias en extrema pobreza, que se aborda en el siguiente apartado, no es posible todavía formular una crítica a la formulación de las políticas y programas porque en las diferentes versiones no pasan de ser una lista (ver anexo). Sin embargo, con esos pocos elementos se pueden hacer ciertas observaciones generales.

La ENREPD trata de enfrentar uno de los mayores problemas de las políticas sociales del Paraguay, la desconexión entre las instituciones que desarrollan políticas sociales en el Estado. En ese sentido, se observa una propuesta de coordinación entre los programas de varias instituciones, aunque no de todas.

La mayor parte de los principales programas incluidos en la ENREPD, en su última versión, son programas en curso, llevados adelante por el Ministerio de Educación y Cultura, el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, el Ministerio de Agricultura y Ganadería y la propia Secretaría de Acción Social. Adicionalmente, se incluyen también algunos proyectos y programas del Ministerio de Industria y Comercio y del Banco Central del Paraguay. Además, existen programas en diseño o por diseñarse para la estrategia, todos de la SAS, en algunos casos con otras instituciones como el Instituto Paraguayo del Indígena.

Sobresalen dos aspectos. El primero es que, existiendo metas de superación del desempleo y el empleo precario, no se prevé ni siquiera como futuro diseño algún programa en este sentido con el Ministerio de Justicia y Trabajo (MJT). Ciertamente, el Paraguay no cuenta con una política para favorecer el pleno empleo, aunque el Estado esté constitucionalmente obligado a desarrollar esfuerzos en ese sentido. Pero sin duda esta es una excelente oportunidad para hacerlo.

No es de extrañar entonces que en las metas presupuestadas no aparezcan las relacionadas al empleo, una de las cuales es especialmente importante desde la perspectiva de género, la disminución de la brecha laboral entre hombres y mujeres. Uno de los motivos para la no inclusión del MJT puede buscarse en la priorización de lo rural, incluyendo al empleo, en la ENREPD. Pero el MJT es responsable de desarrollar políticas laborales referidas al empleo en todo el país.

Desde una perspectiva de equidad de género, se podrían desarrollar programas específicos y generales. Por ejemplo, la ocupación más importante de las mujeres en el Paraguay es el empleo en el servicio doméstico. Este empleo está discriminado legalmente y en la práctica,¹¹ pero es el que sirve de sustento a miles de hogares pobres del país. Un programa que se ocupara del tema sería clave para una estrategia contra la pobreza, especialmente porque la mayoría de las trabajadoras del servicio doméstico son jóvenes y migrantes del campo a la ciudad o habitantes de los barrios carenciados de las ciudades.

El segundo aspecto que llama la atención es que, a excepción del programa de salud integral de la mujer, no se han incluido importantes programas en curso, tendientes a lograr la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres. El más importante de éstos es el Programa de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres en la Educación (PRIOME) del Ministerio de Educación y Cultura, que lleva varios años en ejecución y ya ha sido evaluado. Tampoco se han incorporado los programas que desarrollan otras instituciones en el marco de los planes de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres de la SMPR.

Además de los programas incorporados a los tres ejes estratégicos, la última versión de la ENREPD incluye en el capítulo sobre

11 Véanse al respecto Soto (2003) y Valiente (2003).

Implementación de la Estrategia un apartado relacionado a los “Programas integrales de reducción de la pobreza y la desigualdad”. Estos se encuentran en fase de diseño y se proponen “mejorar las condiciones de vida de las familias en extrema pobreza, de forma inmediata y estructural” (SAS/PNUD, 2003a). Tiene seis componentes: fortalecimiento del núcleo familiar, organización comunitaria, seguridad alimentaria, servicios sociales básicos, generación de ingresos y fortalecimiento del entorno institucional.

Por otra parte, la redacción es “neutra” y se sabe por experiencia que esta formulación tiende a perpetuar el sistema de discriminación de género.

5. El núcleo duro de la estrategia

En el proceso de la ENREPD se llevará adelante una red de protección y promoción social para las poblaciones (en algunas partes dice para las familias) en extrema pobreza. Es más, pareciera que el sentido es hacer un proyecto de transferencias monetarias y de otros recursos a la población pobre. A pesar de los muchos cambios que hubo en la ENREPD, siempre se mantuvo este componente integrado por varios programas, con un diseño casi idéntico. En el texto se afirma que es un componente de los programas integrales de reducción de la pobreza.

Este componente es también el núcleo duro de los DELP promovidos por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, a “Hambre Cero” del Brasil y a Solidaridad o Progresía de México. En los borradores disponibles se muestra que se conocen esas experiencias, lo que sin duda será fundamental para no repetir los numerosos errores y problemas de las estrategias hasta ahora desarrolladas. Los programas de la Red se presentan en el Cuadro 4.

Las condiciones previstas son las siguientes:

- Focalización: cada subsidio será a personas individualizadas con nombre y apellido y administrado desde “el nivel central de la administración pública”. Se prevé un sistema de identificación;
- tanto las transferencias en especie como las monetarias se harán directamente a las familias, utilizándose distintos medios para ello y se aclara que las receptoras y administradoras de dichos subsidios serán las mujeres;

Cuadro 4

PROGRAMAS DE LA RED DE PROTECCIÓN Y PROMOCIÓN SOCIAL
PARA LAS POBLACIONES

Programas focalizados	Población meta	Indicadores de impacto
Alimentos: Mejoramiento de la nutrición y la salud	Menores de 5 años de edad y madres embarazadas y en período de lactancia	Disminución de la extrema pobreza Disminución de la tasa de empleo Incremento de la tasa de empleo no remunerado de jóvenes Disminución de la desnutrición
Becas escolares: Retención escolar y mejoramiento de la salud básica y la alimentación	Familias con niños y niñas de 5 a 14 años de edad	Disminución de la morbilidad Disminución de la mortalidad maternal e infantil Disminución de embarazos no deseados
Becas escolares: Reinserción escolar y mejoramiento de la salud básica	Familias con niños y niñas de 5 a 14 años de edad	Disminución del analfabetismo Aumento de la matrícula escolar Aumento de la retención escolar
Becas escolares: Retención y reinserción escolar juvenil. Mejoramiento de la salud básica, empleabilidad y capacidad de emprender	Familias con jóvenes de 15 a 19 años de edad	Aumento de la eficiencia escolar Mejoramiento de los logros académicos de los grados 1° y 2° Aumento del nivel inscripción en el Registro Civil de las personas Aumento del número de organizaciones comunitarias
Subsidios monetarios: Atención a adultos mayores	Familias con adultos mayores de 65 años de edad y más	
Subsidios monetarios: Atención a personas con discapacidad aguda	Familias con personas con discapacidad aguda	

Fuente: SAS/PNUD (2003a).

- para recibir los subsidios las familias están obligadas a participar en acciones; según la ENREPD, éstas son para que haya corresponsabilidad. Para ello, la Red debe asegurar que haya disponibilidad de servicios sociales;
- se diseñará un sistema de seguimiento;
- se puede salir de la red si ya no se califica como beneficiaria, si no se participa en las “acciones de corresponsabilidad” o por autoexclusión;
- el financiamiento será local (¿nacional?) y de préstamos y donaciones externas;

- se prevé un seguimiento permanente así como una activa participación de la sociedad civil y de los(as) beneficiarios(as).

Un primer problema que se debe sortear es la identificación de las familias. Este puede ser un trabajo conjunto con los municipios. Pero es fundamental también que se difunda y se hagan transparentes cuáles son las condiciones que deben cumplir las familias para acceder a los subsidios, de manera que puedan inscribirse en el programa si el Estado no llega a ellas. Además, es fundamental que el acceso sea universal, es decir, que accedan a los programas todas las familias que se encuentran dentro de los parámetros previstos. De esa manera se puede evitar el clientelismo y convertir en un derecho de la población paraguaya carenciada.

Igualmente, tienen que explicarse cuáles son las condiciones para acceder a los subsidios y quiénes deben cumplirlas. La experiencia ha mostrado que muchas veces esas acciones se convierten en una carga de trabajo más para las mujeres. Si los subsidios contribuyen a todos los(as) integrantes de la familia es fundamental que todos(as) participen.

¿Qué mujeres serán las receptoras directas de los subsidios? ¿Cómo se las identificará? ¿Por qué razón deben las mujeres ser receptoras? En otros casos se ha explicitado que se debe justamente a los roles de género de las mujeres, que por lo general son las responsables de sus familias, tienen mayor estabilidad, administran los pocos recursos disponibles a favor de sus familiares, etc. Hasta ahora, la ENREPD no explica cuáles son los motivos. Además, se debería atender el caso mexicano en el que hubo sospechas de que se produjo una intensificación de la violencia en la relación de pareja, en hogares en los que ya había ese tipo de maltratos. Si bien la propuesta es acertada, es muy importante tomar recaudos para que el programa logre los efectos deseados.

Especial atención requiere la administración y canalización de los fondos. El Paraguay ha sido calificado por Transparencia Internacional como el país más corrupto de América en 2003. Un programa de estas características puede prestarse a potenciar la corrupción.

Finalmente, en diversos artículos, la Constitución Paraguaya de 1992 consagra derechos que plantean el derecho a un mínimo de bienestar de la población. En ese sentido, es importante que la ENREPD rescate el derecho que tienen las personas para acceder a los programas y sus beneficios. No son el producto de la bondad de un gobierno, sino del

cumplimiento de mandatos legales que hasta ahora no habían sido considerados por los gobernantes del Paraguay.

H. CONCLUSIONES

1. El Paraguay tiene un excelente marco jurídico en su Constitución y en la legislación internacional que ha ratificado, que obliga al Estado a garantizar los derechos económicos, sociales y culturales de la población y específicamente los de las trabajadoras y trabajadores, así como la igualdad entre hombres y mujeres. La ENREPD no ha sido enmarcada en esa normativa. Se invoca solamente a los Objetivos del Milenio que, sin duda, son de gran importancia, a la par de otros instrumentos no convencionales, pero para el desarrollo de una práctica ciudadana se requiere, sobre todo, de normas de cumplimiento obligatorio.
2. El reconocimiento del Estado de que la pobreza afecta a casi la mitad de la población paraguaya, constituye un avance importante en la tradición política del país. De la negación de la pobreza en el país por parte de la dictadura de Alfredo Stroessner y de la caridad y el clientelismo como políticas para la población pobre por parte de los gobiernos posteriores, se pasa a una propuesta que, por un lado, trata de superar la descoordinación entre las instituciones públicas del área social y, por otro, realizar programas focalizados de lucha contra la pobreza y las desigualdades.
3. La alianza que sustenta la ENREPD es todavía débil. Hasta ahora no pasa de ser un documento de la SAS y el PNUD, junto con otras agencias que lo apoyaron. Si bien se hicieron esfuerzos para efectuar un proceso participativo, no es claro ni cómo se procesaron las inquietudes y opiniones, ni ésta es suficientemente conocida. Un ejemplo de esa debilidad es que el propio equipo social del Gobierno elaboró una propuesta de lucha contra la pobreza para los primeros 100 días de gobierno, que difiere radicalmente de la ENREPD.
4. El complejo proceso de más de dos años de gestación de la estrategia ilustra las enormes dificultades que se presentan para convertir una buena idea en una política pública. Existen aún muchos aspectos opacos, poco explicables en un análisis basado en documentos y

entrevistas, pero se puede observar que, antes que un proceso planificado, técnico y lineal, en este caso la política pública, es fruto de acuerdos entre diversos actores estratégicos, que le dan gobernabilidad democrática a la propuesta, o puede ser desechada por más importante que sea el problema que trata de superar. La previsión de plazos y las modificaciones impuestas por el propio contexto, es uno de los aspectos más difíciles en el proceso.

5. El momento del análisis coincidió con un período de cambio de gobierno. Este proceso significa también un tiempo de incertidumbre, de modificación en los equipos técnicos y políticos. Si una idea propuesta en el marco de un gobierno anterior tiene continuidad en la próxima administración existen posibilidades de que trascienda y avance desde una política de gobierno para convertirse en una política pública o de Estado. En este caso, además, ayuda a dar este paso el hecho de que el equipo técnico responsable pasó a ser multidisciplinario, después de haber estado formado exclusivamente por economistas. A eso se suma un perfil político más trascendente del nuevo ministro de la institución que lidera la estrategia en el Estado paraguayo.
6. Una de las grandes debilidades de la ENREPD es que el marco en el cual dice insertarse es inexistente. El Paraguay no tiene un desarrollo sostenible, ni sustentable, ni inclusivo. Al contrario, el subdesarrollo del país se caracteriza por la depredación de los recursos naturales y por ser uno de los países más excluyentes del mundo, además de ser el más desigual en cuanto a la tenencia de tierras y el consumo, junto con observarse fragilidad de sus instituciones y un alto nivel de corrupción. Si bien la ENREPD reconoce esa situación en diferentes capítulos, pierde el sentido de realidad al abordar el marco en el que desarrollará la estrategia. Una bonita expresión de deseo, o un intento de cubrir la ausencia de una política de desarrollo, puede ser un riesgo para la estrategia, pues ésta tiene que realizar sus acciones con transparencia, eficiencia, eficacia y participación, a pesar del marco negativo, que tiende a aumentar y no a disminuir el número de personas pobres en el país.
7. No obstante los avances en la incorporación de la perspectiva de género, el equipo de la estrategia carece aún de especialistas en género y en los demás aspectos transversales de la ENREPD. Es un equipo

conformado mayoritariamente, si no exclusivamente, por hombres. La ausencia de mujeres y de especialistas en género en el equipo responsable pudo haber sido superada gracias a un trabajo conjunto con la SMPR, que fue insuficiente. No se consideró un instrumento tan importante como el II Plan de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres.

8. Este estudio no es el primer aporte para incorporar la perspectiva de género en la ENREPD. Ha habido esfuerzos desde el inicio del proceso para aquello. Se deben destacar muy especialmente las contribuciones de la SMPR, del FNUAP y del PNUD.

9. El primer logro ha sido la mención de la perspectiva de equidad de género como transversal, a partir del segundo borrador de la estrategia, en 2001. Posteriormente hubo avances en la incorporación de un lenguaje no sexista, al menos parcialmente. Esto contribuyó a dar cierta visibilidad a las diferentes situaciones y oportunidades de hombres y mujeres. Si bien hubo versiones en las que se observó un cierto retroceso en ese sentido, la última tiene en general un lenguaje no sexista e incorpora la especificidad de las mujeres en especial en el concepto, principios y diagnóstico. Lamentablemente, los datos sintetizados en los cuadros del diagnóstico no están desagregados por sexo y no se contemplan situaciones especialmente relevantes para la reproducción de la pobreza como el embarazo adolescente, que constituye uno de los factores más importantes de reproducción de la pobreza y para las mujeres, de pérdida de derechos.

Hay una posibilidad de que se incorpore la equidad en el ámbito de lo productivo, si los proyectos llegan a desarrollarse en el sentido de la meta que busca reducir la brecha laboral entre mujeres y hombres. Sin embargo, este objetivo se diluye al priorizarse sólo para el cálculo presupuestario y pareciera que ningún programa se dirige a cumplirla. Lo reproductivo como responsabilidad casi exclusiva de las mujeres, que debería compartirse con los hombres, está ausente en la estrategia. El ámbito privado está trabajado sólo con una idea de familia que debe ser fortalecida, pero no se observan críticas a las desigualdades internas en las familias. La ENREPD sí aborda el problema de una menor participación de las mujeres en la vida pública, que reduce las posibilidades y oportunidades femeninas para salir de la pobreza. La necesidad de autonomía de las personas para concretar este

objetivo es especialmente sensible para las mujeres, ya que la dependencia, una de las principales causas de su mayor vulnerabilidad, no es analizada en la ENREPD. En síntesis, se señalan las diferentes situaciones entre hombres y mujeres y se reflejan los efectos de algunos aspectos de la discriminación y desigualdades de género, pero los programas previstos carecerían de un perfil tendiente a generar igualdad de oportunidades de ambos sexos.

10. No se sacan consecuencias de datos muy trascendentes del diagnóstico. Por ejemplo, a pesar de que se reconoce que la inmensa mayoría de las personas en situación de extrema pobreza hablan solamente guaraní, ello no se considera estratégicamente a la hora de plantear medidas y métodos de combate de la pobreza.
11. El método de medición de la línea de pobreza adoptado por la ENREPD no posibilita conocer las desigualdades internas en las familias, por lo que debe ser complementado con otros métodos.
12. Destaca el incremento de 15 puntos porcentuales de la pobreza en el Paraguay entre 2000 y 2002, así como las diferencias registradas en 1999 entre los cálculos de la CEPAL y los de la DGEEC, que alcanzaban a 27 puntos porcentuales. Para la CEPAL había mucha más población pobre que para la DGEEC en el Paraguay. No se han encontrado hasta el momento explicaciones válidas para estas diferencias.
13. Los continuos cambios en los ejes estratégicos, centrales, o pilares, como se los ha denominado en las distintas versiones de la estrategia, generan una percepción de indefinición de los grandes lineamientos de la ENREPD. Las políticas y programas obviamente no pueden desarrollarse en esas condiciones porque, si se modifican los ejes de trabajo, también cambiarán las políticas, programas y proyectos. Posiblemente por esto es que todavía no se cuenta con un perfil de esos programas, sino con extensas listas de títulos.
14. La ENREPD se ha propuesto trabajar con ocho ejes transversales y la equidad de género es uno de ellos. Desde el punto de vista de la planificación es muy difícil incorporar efectivamente un número tan alto de temas transversales a las políticas, programas y acciones. La transversalidad de género es, hasta ahora, con grandes deficiencias, la más desarrollada. No es positivo que los factores transversales terminen siendo olvidados al llevar a la práctica los proyectos.

15. El núcleo de la estrategia es su propuesta de una Red de protección y promoción social para las poblaciones o las familias en extrema pobreza. Consiste en un programa de transferencias directas de dinero y otros recursos y se mantuvo en todas las versiones, pasando de un eje a otro en los borradores. La Red tiene varios desafíos a superar pendientes, como la identificación de los(as) beneficiarios(as), la difusión y transparencia en los criterios para serlo, la universalidad del acceso a los beneficios para todas las personas que cumplan esos criterios, evitar el uso clientelista y la corrupción, entre otros. Un programa como éste no conduce a la superación de la pobreza si no se conjuga con una dinámica de desarrollo que genere oportunidades de empleo y de producción. Sin embargo, puede ser determinante para concretar el derecho de la población paraguaya a un mínimo de bienestar. Según la ENREPD, las transferencias se realizarán a “las mujeres”, sin especificar las condiciones que éstas deben cumplir para ello, ni los motivos de tal decisión. En otros países se ha tomado la misma decisión debido a que los análisis de las familias realizados con perspectiva de género han demostrado que así se contribuye con mayor seguridad al conjunto de integrantes de la familia, que si se les entregara el dinero a los varones.
16. Es muy positiva la incorporación de una dimensión cultural y una atención específica a las poblaciones y comunidades indígenas en la ENREPD.

I. RECOMENDACIONES

1. La ENREPD debería enmarcarse en la legislación que garantiza derechos económicos, sociales y culturales a la población paraguaya, de manera que sean sus mecanismos para realizar los derechos de los hombres y las mujeres pobres del país. Esa sería una forma de garantizar la universalidad del acceso a todas las personas que cumplan con los criterios estipulados. Sería también una forma de evitar el manejo prebendario y clientelista de los bienes públicos, que es un riesgo latente en los programas de transferencia directa de dinero y otros recursos. El acceso a un mínimo de bienestar no es una gracia concedida por el gobierno sino una obligación del Estado generar las condiciones para que ello sea posible.

2. Se debe fortalecer la alianza por la ENREPD. Para esto es fundamental la expresión de voluntad política del Presidente de la República, del Equipo Social y del Congreso Nacional, de otras instituciones, de las gobernaciones y municipalidades y de las organizaciones de la sociedad civil, así como de organismos internacionales.
3. Se debe fortalecer la coordinación interinstitucional en general y, en especial, entre la SMPR y la SAS. Esto contribuirá a que dos políticas estatales, la de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, y la estrategia para reducir la pobreza y la desigualdad, se potencien mutuamente. Por otra parte, es deseable que la ENREPD cuente con especialistas en género en su propio equipo.
4. Es fundamental que la DGEEC ofrezca una explicación técnica sobre las diferencias de resultados de pobreza con la CEPAL y el brusco incremento de la pobreza según sus propios cálculos. Sería deseable también una explicación por parte de las personas responsables de la economía y de las cuestiones sociales en el gobierno. De otra manera, se podría pensar que antes se calculaba mal la dimensión de la pobreza o que se la aumentó voluntariamente poco antes de comenzar la estrategia para de esa manera conseguir rápidos logros.
5. Para profundizar y convertir en un factor transversal real la perspectiva de equidad de género se recomienda:
 - (a) desagregar por sexo los datos e indicadores de partida;
 - (b) desagregar por sexo las metas;
 - (c) retomar la meta de reducción de la brecha laboral entre mujeres y hombres y desarrollar programas y proyectos para concretarla;
 - (d) para trabajar con las familias sin reproducir las desigualdades de género se debería, por una parte, introducir la dimensión reproductiva. En ese sentido, es fundamental promover una mayor responsabilidad masculina y una mejor división sexual del trabajo. Se debería también tener especial cuidado de no aumentar la carga de trabajo de las mujeres con las exigencias de participación “voluntaria” en las acciones del proyecto. Por otra parte, se debe contar con mejores datos sobre las formas de familia y hogares existentes en la población pobre del país, así como sobre las desigualdades que pueden haber internamente en las familias. Especial atención requiere la problemática de la violencia doméstica y del embarazo adolescente;

- (e) los programas de la ENREPD pueden ser una oportunidad de participación social de las mujeres pobres, pero se debe tener especial cuidado de formalizarla con una integración paritaria en la dirección o conducción de las organizaciones que se formen, así como fomentar el ejercicio del liderazgo femenino. De otra manera, se mantendrían las discriminaciones y las mujeres seguirían teniendo menores posibilidades de salir por sí mismas de la pobreza;
- (f) todos los programas y acciones de la ENREPD deberían tener un perfil tendiente a terminar con la discriminación y las desigualdades de género y a posibilitar mayor igualdad entre mujeres y hombres. No es necesario inventar nuevos programas en todos los casos. Por ejemplo, en los programas educativos, debería integrarse el PRIOME que lleva adelante el Ministerio de Educación y Cultura;
- (g) la ENREPD puede contribuir a producir conocimientos sobre la dependencia de las mujeres y su falta de autonomía como especial vulnerabilidad. Esto puede ser clave para que las acciones, destinadas a la autosustentabilidad de las personas pobres, sean pensadas para que las mujeres pobres logren un mayor nivel de autonomía;
- (h) si se incluyen programas de vivienda y de redistribución de tierras es fundamental que los títulos queden a nombre de la mujer y del hombre. Si se trata de viviendas, se deberían hacer los trámites para declararlas como bien de familia.

BIBLIOGRAFÍA

- CEPAL, 2002 *Panorama social de América Latina 2001–2002* (Santiago, CEPAL) http://www.eclac.cl/publicaciones/DesarrolloSocial/3/LCG2183P/Anexos_2002.pdf.
- Coordinación de Mujeres del Paraguay 1998 *Plataforma política feminista* (Asunción, CMP).
- Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos 1995 *Paraguay. Atlas de necesidades básicas insatisfechas* (Asunción, DGEEC, FNUAP, PNUD).
- Equipo Social 2003 *Política de lucha contra la pobreza (Acciones para los Cien Primeros Días de Gobierno)* (Asunción, Equipo Social).

- Lachi, M. 2003 “Gobierno que no gobierna, o la falta de una estrategia nacional para la reducción de la pobreza”, en *Novapolis*, <http://novapolis.pyglocal.com>.
- Lechner, N. 1987 *Cultura política y democratización* (Santiago, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO/Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, CLACSO/Instituto de Cooperación Iberoamericana, ICI).
- Meliá, B. 1994 “Poriahu: Pobres y empobrecidos en el Paraguay”, en *Acción* N° 142 (Asunción), abril.
- OIT, 2001 *Tendencias, problemas y enfoques: Un panorama general, Programa Modular de Capacitación e Información sobre Género, Pobreza y Empleo*, Módulo 1 (Santiago, OIT).
- Ovelar, S. 2003 “Presentación”, en *Estrategia nacional de reducción de la pobreza y la desigualdad* (Asunción, Secretaría de Acción Social de la Presidencia de la República).
- Quijano, A. 1988 “Otra noción de lo privado, otra noción de lo público”, en *Revista de la CEPAL*, N° 35 (Santiago, CEPAL).
- SAS/PNUD, 2003a *Estrategia nacional de reducción de la pobreza y la desigualdad* (Asunción, SAS/PNUD).
- 2003b *Estrategia nacional de reducción de la pobreza y la desigualdad* (Asunción, SAS/PNUD).
- 2002a *Estrategia nacional de reducción de la pobreza y la desigualdad*, borrador de septiembre de 2002 (SAS/PNUD).
- 2002b *Estrategia nacional de reducción de la pobreza Paraguay*, borradores de febrero, abril y junio de 2002 (Asunción, SAS/PNUD).
- 2001 *Estrategia nacional de reducción de la pobreza Paraguay*, borradores de agosto, noviembre y diciembre de 2001 (SAS/PNUD).
- Secretaría de Acción Social – Presidencia de la República 2002 *Estrategia nacional de reducción de la pobreza y la desigualdad*. Borrador para consulta y discusión (Asunción, SAS/PNUD).
- Secretaría de la Mujer de la Presidencia de la República – Fondo de Población de las Naciones Unidas 2002 *II Plan nacional de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres* (Asunción, SMPR/FNUAP).
- ISIS Internacional 2000 *Conferencias internacionales de los 90: Una puesta al día* (Santiago, ISIS Internacional).
- Sistema de las Naciones Unidas en Paraguay 2003 *Objetivos de desarrollo del milenio. Informe de Paraguay* (Asunción, Sistema de las Naciones Unidas en Paraguay).
- Soto, C.; Bareiro, L.; Soto, L. 2003 *Mujeres y hombres líderes. Vivencias y opiniones de la población* (Asunción, SMPR, Centro de Documentación y Estudios).

- Soto, L. 2003 *La situación de las trabajadoras domésticas en el Paraguay y el trabajo infantil doméstico remunerado* (Asunción, publicado en este mismo libro).
- Sottoli, S.; Sauma, P. 2001 *La política social en Paraguay: Análisis en el marco de la formulación de una estrategia de reducción de pobreza* (Asunción).
- Valenzuela, M. E. 1999 *Desafíos para la incorporación de una dimensión de género en las políticas de empleo y combate a la pobreza*, documento presentado en el Seminario Técnico Subregional de la OIT sobre “Género, pobreza y empleo” (Santiago, OIT).
- Valiente, H. 2003 *Se necesita muchacha sin... derechos. Las leyes sobre trabajo doméstico remunerado en Paraguay* (Asunción).

ANEXO

SÍNTESIS DE LOS EJES DE LA ESTRATEGIA EN LAS TRES ÚLTIMAS VERSIONES

ENREPD noviembre de 2002			
Pilares centrales	Políticas	Programas	
Generación de empleo e ingresos, con énfasis en el área rural	Generación de ingresos y mejoramiento del capital humano	Sistema de transferencias monetarias	Programa de microrregiones
		Organización y marco institucional	
		Acceso al crédito	Microcréditos para poblaciones en extrema pobreza
		Fomento del empleo y la competitividad	Generación de empleo rural
		Desarrollo y difusión de tecnologías adecuadas	
			Programa integrado de atención a poblaciones indígenas
		Red de protección y promoción social para la población en extrema pobreza	
Mejoramiento de capital humano	Generación de ingresos y mejoramiento del capital humano	Salud y protección social (20 programas, el primero es de transferencias monetarias)	
		Educación (18 programas)	
Pilares convergentes			
Fortalecimiento social de las personas pobres			
Fortalecimiento de las instituciones para la gestión del desarrollo social			
Discriminación positiva a favor de las personas más vulnerables entre la población pobre extrema			

ENREPD mayo de 2003		
Ejes estratégicos	Políticas	Programas
Fortalecimiento institucional del Estado	Lucha contra la corrupción y la impunidad	15 medidas de corto plazo Dos medidas de mediano y largo plazo (articulación de agencias de control como la Contraloría, el Tribunal de Cuentas y unidades de auditoría interna y Comisión de Ética Periodística independiente)
	Reforma y modernización de la administración pública	69 medidas de corto plazo, que incluyen políticas macroeconómicas, macrosociales, producción y comercio, gestión pública, administración de justicia y política exterior. 17 medidas de mediano y largo plazo, que incluyen creación de ministerios, agenda MERCOSUR y Corte de Garantías Constitucionales
	Descentralización de la administración del Estado	Nueve medidas de largo plazo, que incluyen un cronograma quinquenal de descentralización tres medidas de mediano y largo plazo
	Mejoramiento de la gobernabilidad, representatividad y estabilidad del sistema político	Una medida de corto plazo: reforma legal para disciplinar las bancadas parlamentarias 8 medidas de mediano y largo plazo, que incluyen reforma constitucional para modificación del sistema político y electoral
Mejoramiento equitativo de las capacidades humanas	Educación	Fortalecimiento del sistema de selección, formación, capacitación, perfeccionamiento y actualización docente
		Mejoramiento del acceso a la enseñanza básica y aumento de eficiencia
		Universalización con calidad del preescolar
		Afianzamiento de la Reforma de la educación media
		Reducción del analfabetismo
		Mejoramiento de la calidad y equidad en la educación superior
		Mejoramiento de la investigación, la planificación, la administración y la evaluación de la educación
		Revisión de los objetivos, población meta e impacto de 12 programas del Ministerio de Educación y Cultura

Ejes estratégicos	Políticas	Programas
Mejoramiento equitativo de las capacidades humanas	Salud, bienestar y protección social	Mejoramiento y ampliación de salud preventiva y primaria
		Ampliación y mejoramiento de seguro médico y seguridad social
		Mejoramiento de la planificación, administración y evaluación de la salud pública y la protección social
		Atención en salud, protección y promoción social focalizada a pobres y vulnerables
		Acceso al hábitat seguro
		Revisión de objetivos, población meta e impacto de 13 programas del Ministerio de Salud Pública
		Red de protección y promoción social para la población en extrema pobreza
Crecimiento económico sustentable, sostenible e inclusivo	Políticas generales	Siete políticas, que incluyen mantenimiento de inflación baja, tasas de cambio de libre mercado, etc.
	Sector financiero, monetario y cambiario	Estabilidad monetaria y cambiaria (tiene cuatro medidas) Fortalecimiento de sistema financiero (14 medidas)
	Finanzas públicas	Incremento de ingresos públicos (14 medidas) Racionalización y optimización del gasto público (18 medidas) Desarrollo de fuentes alternativas de financiamiento externo (cuatro medidas)
	Desarrollo productivo	Agricultura, ganadería, minería y explotación forestal (37 medidas) Industria y turismo (22 medidas) Comercio y servicios ((10 medidas) Infraestructura, energía y tecnología (28 medidas)
	Comercio exterior	Promoción de exportaciones (siete medidas) Potenciación de la inserción paraguaya en el MERCOSUR, el ALCA y el mercado mundial (nueve medidas) Potenciación y mejoramiento a corto plazo de las condiciones de endeudamiento (cinco medidas) Revisión de los objetivos, metas y desempeño de 17 programas de desarrollo productivo de diferentes ministerios

ENREPD octubre de 2003		
Ejes estratégicos centrales	Políticas	Programas
Fortalecimiento de la gestión social del Estado	Se mencionan 15 políticas relacionadas con una mejor coordinación, articulación y gestión de las instituciones públicas, las políticas sociales y las intervenciones con la población pobre y cadenciada	Capacitación en gerencia social Sistema de gestión por resultados Sistema informático para la formulación, evaluación y monitoreo de programas y proyectos Sistema de focalización, identificación y seguimiento a las condiciones de vida de las familias en extrema pobreza Elaboración de planes estratégicos departamentales para reducir pobreza y desigualdad Reordenamiento de las instituciones públicas del área social Todas están a cargo de la SAS
Equidad en el mejoramiento de las capacidades humanas	Se mencionan 48 políticas para el sector educación y el sector salud y bienestar social	Lista de 21 programas principales. Los del Ministerio de Educación ya en ejecución, al igual que los del Ministerio de Salud Pública y del Ministerio de Agricultura y Ganadería, además de tres programas de la SAS, uno de ellos ya diseñado y dos en diseño. Aquí se incluye la Red de protección y promoción social para familias en extrema pobreza
Equidad en el crecimiento económico	Se mencionan 89 políticas vinculadas a los ámbitos monetario y financiero, finanzas públicas, comercio internacional, agrícola, industrial, comercio y servicios, e infraestructura y energía	Lista de 17 programas principales, todos en ejecución menos uno de fortalecimiento de las poblaciones y comunidades indígenas que está en diseño a cargo del Instituto Paraguayo del Indígena y la SAS. Los programas son mayoritariamente del Ministerio de Agricultura y Ganadería, más tres del Ministerio de Industria y Comercio, 1 del Banco Central y uno de la SAS.

CAPÍTULO III

DIMENSIÓN DE LA POBREZA Y RELACIONES DE GÉNERO EN EL SECTOR RURAL

MARÍA VICTORIA HEIKEL

A. INTRODUCCIÓN

El presente estudio aspira a contribuir a la identificación de los factores relacionados con la desigualdad de género que inciden en la pobreza rural, en el marco del Proyecto Incorporación de la Dimensión de Género en las Políticas de la Erradicación de la Pobreza y Generación de Empleo en América Latina, que desarrolla la Oficina Internacional del Trabajo (OIT) en seis países de la región (Argentina, Bolivia, Honduras, Nicaragua, Paraguay y Perú). Este proyecto ha realizado en Paraguay una labor en diferentes áreas y con diversos actores, dirigida a la elaboración de herramientas para intensificar la focalización de las políticas de reducción de la pobreza dirigidas a las mujeres, a partir de medidas estratégicas que buscan la igualdad de oportunidades para éstas en las zonas rurales.¹

1 Hasta el momento de escribir estas líneas, el nuevo Gobierno, que asumió el 15 de agosto de 2003, no se había pronunciado oficialmente acerca de la vigencia de la Estrategia Nacional de Reducción de la Pobreza (ENREP). Sin embargo, durante la realización de este estudio, esa era la estrategia utilizada contra la pobreza en Paraguay. Por ello, en diferentes secciones se hace referencia a la estrategia y los argumentos presentados pueden aplicarse directamente a la ENREP, aunque también son válidos para la incorporación de la perspectiva de género en ésta u otra política oficial de reducción de la pobreza.

Tales objetivos obligan a abordar, aunque de manera muy sucinta, la heterogeneidad de las mujeres rurales, las relaciones de género en el mundo campesino, las dimensiones económicas y extraeconómicas del trabajo femenino y el papel que cumple el Estado en cuanto a la implementación de políticas y programas para éstas en la dimensión no urbana. La perspectiva de género tiene una presencia transversal en las políticas públicas de este país: desde 1993 es misión y objetivo fundamental de la Secretaría de la Mujer de la Presidencia de la República, y en el sector rural ha sido reforzada por la reciente creación de la Dirección de Género y Juventud del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG). Con anterioridad, la puesta en marcha de programas de género rurales fue responsabilidad del Programa Mujer de la Dirección de Extensión Agraria de este ministerio.

La información disponible para abordar estas materias se amplió a partir de los avances logrados por la Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos (DGEEC), que desagrega por sexo, publica y difunde las variables incluidas en la Encuesta de Hogares en todos sus capítulos. De esta fuente es posible obtener información completa sobre la estructura del mercado de trabajo, urbano y rural, la composición familiar, el nivel de educación, la cobertura en seguridad social, los ingresos y otros aspectos relevantes en los estudios sobre la incidencia de la pobreza, en hombres y mujeres. La suspensión del Censo Agrícola que debió realizarse en 2001, debido a que la Dirección de Planificación del MAG tenía prevista la inclusión de variables de género en el mismo, ha significado una ausencia importante.

Se utilizó el Censo de Colonias del Instituto de Bienestar Rural (IBR, 2002) como referencia sobre la situación de las mujeres campesinas. Si bien éste no tiene el mismo nivel estadístico que el Censo Agropecuario, ofrece información sobre diferentes variables socioproductivas, incluyendo el presupuesto familiar. Para este estudio, el IBR ha facilitado la información censal disponible desagregada por sexo.

Otro déficit significativo en los estudios sobre pobreza rural está relacionado con la asistencia técnica y crediticia brindada a las mujeres campesinas. En algunos programas, tanto de organismos públicos como privados (organizaciones no gubernamentales) y sociales (organizaciones campesinas), se han consignado los apoyos recibidos por comités de mujeres en sus iniciativas. Sin embargo, esta información es insuficiente

para alcanzar una visión de carácter nacional. De forma complementaria se ha empleado aquí la asistencia crediticia brindada por el Fondo de Desarrollo Campesino (FDC) que elabora informes anuales con una creciente desagregación por sexo desde 2000.

Los estudios acerca de la pobreza en general y de la pobreza rural en particular se han realizado en Paraguay desde la década de los noventa. Resulta preocupante la forma como la situación de las mujeres se hace invisible –en especial, en los estudios sobre pobreza campesina–, o directamente se desconoce la influencia de las relaciones de género como factor coadyuvante de los obstáculos que existen para el logro de los objetivos de las políticas. En general, esta situación se genera por la escasez de información estadística antes mencionada, y también la refuerza.

A título de ejemplo de la pertinencia del análisis de género en las políticas asociadas al desarrollo rural, se ha utilizado un estudio muy breve sobre el funcionamiento del crédito en el sector campesino, que en este capítulo sólo cumple una función ilustrativa, aunque es igualmente útil para señalar la potencialidad de la perspectiva en la focalización de las políticas.

Los destinatarios de este estudio son los(as) gestores(as) públicos(as) en general y aquellos directamente comprometidos con las políticas de desarrollo rural, de género y de disminución de la pobreza, en particular; las organizaciones de empleadores y trabajadores; las organizaciones sociales campesinas y las organizaciones no gubernamentales dispuestas a contribuir en la discusión, elaboración y seguimiento de estrategias frente al problema de la pobreza rural. La perspectiva multisectorial es esencial para el éxito de estas estrategias.

Cabe destacar, asimismo, que este informe no habría sido posible sin el apoyo de autoridades y técnicos de diferentes instancias gubernamentales, así como de organizaciones campesinas, para el acceso a la información sobre políticas agrarias y de género.

B. GÉNERO Y POBREZA: AVANCES EN LA CONCEPTUALIZACIÓN DEL PROBLEMA

La preocupación por la erradicación de la pobreza ha sido incorporada entre los objetivos y/o metas del desarrollo en las teorías

contemporáneas desde la década de los cincuenta, y en las teorías económicas clásicas desde el siglo XVIII, al menos. Sin embargo, es mucho más reciente la inclusión de la mujer como variable del desarrollo. En los modelos de mediados del siglo pasado, ésta era tenida en cuenta principalmente por su papel de madre y como objeto de políticas de regulación de la natalidad. En las estrategias para abatir la pobreza de esos años, mientras el objetivo consistió en reducir el número de pobres, la mujer era considerada unilateralmente como responsable de la reproducción de la pobreza.

En cambio, cuando para aumentar los ingresos nacionales la estrategia del desarrollo se dirigió a incrementar el ingreso familiar a través de la expansión del empleo asalariado, la mujer fue destinataria de los programas de universalización de la educación y promoción del empleo femenino. Como no hubo un replanteamiento del papel de las mujeres en el hogar, el trabajo asalariado instaló la doble jornada en sus vidas.

Cada vez que los modelos y sus estrategias no arribaron a los resultados esperados, fueron sustituidos por otros, en muchos casos superpuestos a los anteriores porque los avances en la planificación han sido más acelerados que en la gestión de las políticas. Así, cuando la estrategia se centró en la satisfacción de las necesidades básicas, además de la planificación familiar, educación e incorporación al mercado de trabajo, la mujer fue considerada como gestora de actividades comunitarias y dinamizadora del bienestar familiar, en programas de saneamiento, agua potable y viviendas, principalmente. Estos fueron los años de la triple jornada sobre la que han llamado la atención las organizaciones de mujeres y las instituciones responsables a nivel nacional de las políticas de género, porque implican una sobreexplotación de la trabajadora, debido a los múltiples papeles que debe desempeñar y porque maximiza su contribución al proceso de bienestar y al desarrollo, sin disponer de los mecanismos necesarios para garantizar el disfrute de los beneficios que genera.

A partir de estas reacciones y de los encuentros multilaterales realizados sobre el tema, en el marco de las políticas de las Naciones Unidas y de organismos de cooperación internacional, los modelos más recientes como el llamado desarrollo humano o la transformación productiva con equidad, incorporan una óptica diferente de la

participación de la mujer. En la actualidad se procura que ésta sea un sujeto activo del desarrollo: se cambia el signo de los planes de control de la natalidad por los programas de salud sexual y reproductiva; se interpela la calidad del empleo buscando la eliminación de las brechas que separan a los sexos; se promueve la flexibilización de los roles familiares y el empoderamiento de la mujer en el ámbito público; se incluyen como pilares del desarrollo los conceptos de democracia, participación y equidad social; se adopta la perspectiva de género y se busca garantizar la sostenibilidad ambiental.

Finalmente, aunque todavía no se ha concretado como una estrategia de desarrollo, se deben considerar los esfuerzos conceptuales y políticos que se están realizando para transformar el enfoque de las necesidades básicas insatisfechas en otro de derechos. En esta última perspectiva se entiende que la alimentación, la tierra para trabajar y la salud no son una necesidad, sino que constituyen derechos fundamentales de las personas. Esta reciente corriente que prioriza los derechos sociales, económicos y culturales, ha transformado la visión humanista de las necesidades básicas insatisfechas en un modelo de responsabilidades compartidas y exigibilidad. De esta manera, los derechos son universales, para todos los hombres y mujeres, como portadores de necesidades concretas e intereses específicos. Se promueve además la flexibilización de la rígida separación de los papeles masculino y femenino, tanto en la esfera privada como pública, buscando formas nuevas de concretar la equidad social, considerada como la dimensión ética del desarrollo.

La conceptualización de pobreza es otro aspecto que amerita una discusión más amplia cuando se trata de incluir la perspectiva de género. En los estudios disponibles se puede observar que según como se construya el concepto existen diferentes variables e indicadores a partir de los cuales se determinan también distintas formas de abordar, no sólo el problema, sino sus formas de solución. En muchos casos, el debate conceptual ocurre en forma paralela o independiente al desarrollo de metodologías de recolección y procesamiento de la información, tanto para el área que se quiere dimensionar como en sus componentes específicos, como los segmentos por sexo, etnia, edad, etc.

La magnitud de la pobreza fue dimensionada en los primeros estudios a partir de criterios basados en los ingresos y/o en necesidades básicas insatisfechas. En el primer caso, la focalización se dirigía a los

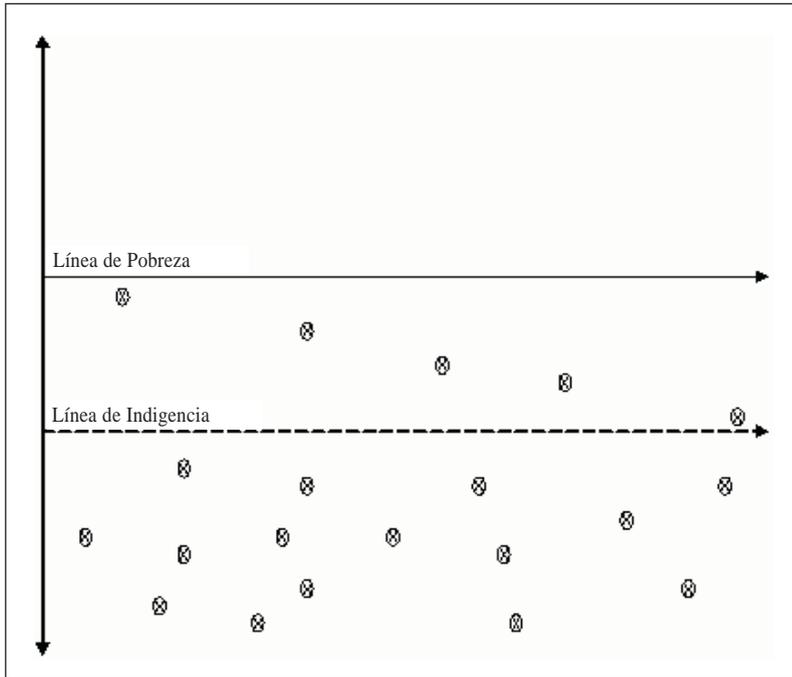
hogares cuyos integrantes, en conjunto, tienen ingresos insuficientes para satisfacer las necesidades básicas de sus integrantes. En el segundo, además de los ingresos, se incorporaban aspectos como la calidad de la vivienda (tipo y grado de hacinamiento), la disponibilidad de servicios (agua potable, alcantarillado, electricidad), el acceso a la educación y la condición de jefatura de hogar.

En Paraguay la información oficial disponible está relacionada con los ingresos y los satisfactores de necesidades básicas de alimentación, educación, ocupación y sanidad ambiental, principalmente. La Estrategia Nacional de Reducción de la Pobreza (ENREP) propone una conceptualización amplia, que trasciende el uso de líneas de pobreza o indigencia, para incorporar los conceptos de privación, impotencia y vulnerabilidad, que son dimensiones necesarias de tener en cuenta para entender la capacidad u oportunidades de las personas para mantenerse, o no, en niveles de calidad de vida aceptables. Sea que se entienda como capacidad u oportunidad –el debate es en este punto más que semántico–, éste debe ser el punto focal de la estrategia, en especial si se espera que de ella surjan medidas de políticas que desencadenen procesos de mediano y largo plazo, para incorporar a todos los segmentos de población y la promoción del desarrollo con equidad.

Es imposible ignorar las ventajas que tiene la medición del ingreso tanto en términos de captación y procesamiento de la información, como de insumo para poner en marcha medidas concretas de políticas económicas y fiscales. Sin embargo, en este aspecto será necesario adoptar ciertos recaudos, por ejemplo, a través del ingreso y de las líneas de pobreza se puede llegar a una medida de recuento del volumen y la proporción de la población pobre con respecto al total de la población, pero el método no permite observar con claridad el nivel de heterogeneidad que podría haber en los segmentos así definidos como pobres. Esta heterogeneidad, como se demostrará más adelante, es de importancia ineludible si se espera incorporar la perspectiva de género.

Uno de los resguardos metodológicos necesarios de considerar es que, si la estrategia se basa en la aplicación de las líneas de pobreza, no será posible conocer las variaciones que existen entre esas mismas personas (distribución de los ingresos entre pobres) ni cuánto es la diferencia de ingreso necesaria para dejar de ser pobre, por ejemplo.

Gráfico 1
 HETEROGENEIDAD EN LOS NIVELES DE POBREZA
 Y EXTREMA POBREZA



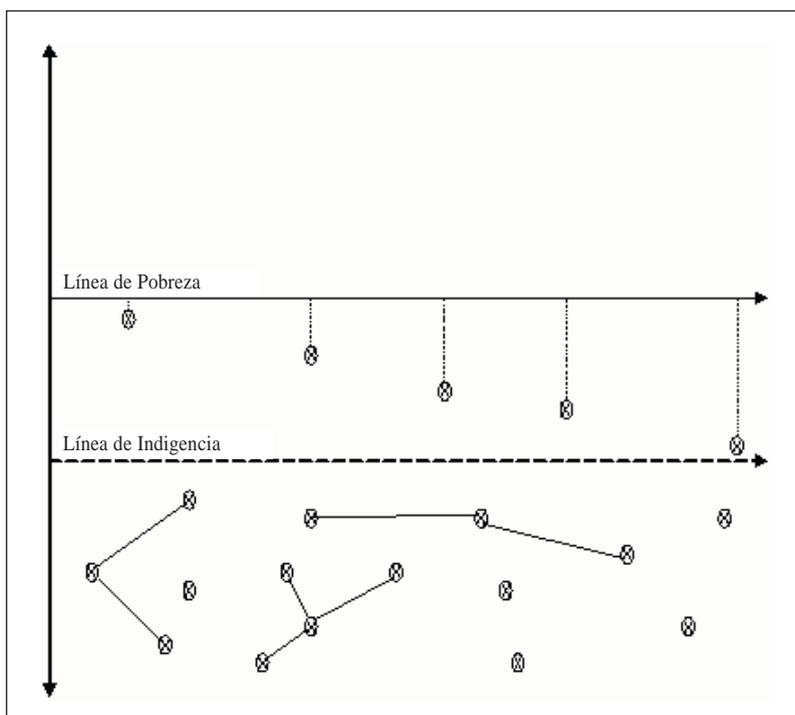
Fuente: Elaboración propia.

En la medida en que la definición de las políticas públicas y estrategias de disminución de la pobreza pretenden individualizar grupos específicos, estas metodologías, un poco más complejas, van cobrando importancia. Es decir, no será igual el esfuerzo necesario de realizar para llegar a toda la población pobre. Existen diferencias que deben ser tenidas en cuenta si lo que se espera es reducir la proporción global de la pobreza o si se busca disminuir los índices de extrema pobreza. En el primer caso la distancia con respecto a la línea es muy inferior; en el segundo la diferencia de ingreso exigirá un esfuerzo mayor o, al menos, diferente. Tal como se verá más adelante, las mujeres se encuentran, en la mayoría de los casos, a una distancia superior.

Un problema metodológico similar se presenta cuando en la medición se utiliza al hogar (o unidad productiva familiar para el sector campesino), porque podría encubrir diferencias de grados de pobreza existente entre sus miembros, así como la desigualdad de oportunidades para superar la situación.

Gráfico 2

TRANSFERENCIA DE RECURSOS ENTRE POBRES
O POBREZA AGREGADA



Fuente: Elaboración propia.

La condición de heterogeneidad de la población pobre es particularmente importante cuando se definen las estrategias, porque podría suceder que algunas medidas produzcan una suerte de transferencias de recursos entre la población situada por debajo de la línea de pobreza. Es decir, transferencias de ingresos desde una persona

pobre a otra menos pobre. Como resultado de política, dichas medidas en realidad no logran modificar los indicadores globales de pobreza pero podrían aumentar el nivel de pobreza agregada de la primera persona. El incremento de la pobreza agregada es particularmente importante en ciertos segmentos de la población, tales como las mujeres, indígenas, niños(as) trabajadores(as) de la calle, entre otros que transfieren valor, esfuerzo y recursos (monetarios o no) a otros pobres, menos pobres.

Es por esta razón que aun cuando todavía falta resolver la discusión de la medición de la pobreza por los bajos ingresos, lo que se espera con estas precisiones es recomendar el estudio de su variabilidad dentro del segmento de pobres (Sen, 1995).

Otro aspecto usualmente presentado en la bibliografía referida a la medición de los niveles de pobreza es la discusión sobre el beneficio de asignar prioridad a las estadísticas de ingresos sobre las correspondientes a los gastos. Los argumentos en favor del uso de las estadísticas de gastos por su mayor pertinencia son muy sólidos, pero su utilización real es escasa debido a la dificultad de obtener información fehaciente (Sen, 1995). Sin embargo, también se debe reconocer la existencia de estudios de género que han demostrado que la vía del análisis de los presupuestos familiares muestra de qué manera la administración de los recursos por parte de las mujeres tiene mejores resultados en la calidad de vida del hogar, en el retorno de pequeños montos crediticios y en el pago de cuotas de diferente especie.

Finalmente, otro aspecto que es recomendable considerar en la medición de la pobreza es la capacidad de separación, es decir, la conveniencia o no de hacer el análisis de las condiciones de pobreza para grupos específicos y si la modificación de las condiciones en cada uno de ellos cambiaría las condiciones del segmento (de pobres) en su totalidad. Dicho de otra manera, lo que se propone es la evaluación del impacto que tendrían, en este caso, las medidas para atenuar la pobreza en el subgrupo de las mujeres y la ponderación de las consecuencias en la población pobre en general.

Además, durante el proceso de discusión y elaboración de políticas públicas, será necesario reconocer que incluso el nivel de ingreso, aunque esté medido fehacientemente, es insuficiente para determinar el grado de pobreza, ya que si se ha optado por una conceptualización que combina

bajos ingresos y privación se estaría mucho más cerca del enfoque de restricción de capacidades.

Una vez acordado el enfoque desde el cual estará diseñada la estrategia, el siguiente paso será su puesta en marcha. Ambas etapas tienen una relación cuasi dialéctica, ya que de la descripción que se realice, especialmente del énfasis puesto en los diferentes aspectos de este complejo concepto de privación, dependerá la identificación de quienes la padecen, la mensura del grado de privación y la identificación de las medidas necesarias para enfrentar el problema. Cuando más desagregada sea la descripción, más amplio será el espectro de medidas necesarias para enfrentar el problema.

La limitación de esta forma de conceptualización de la pobreza reside en que no es posible pasar por alto la viabilidad de obtener información cuantitativa oficial para la medición de diferentes aspectos, tales como: la desagregación por sexo de diferentes variables, la información sobre el uso del tiempo de las personas, el aporte económico no contabilizado de las mujeres o la administración del presupuesto familiar. Sin embargo, tampoco sería recomendable subsumir la conceptualización a la disponibilidad de estadísticas, sino que se trata de proponer nuevos desafíos a la información para avanzar en la definición de focalizadores para las políticas.

Un factor decisivo para la focalización será el volumen de recursos disponibles a ser utilizado en la puesta en marcha de la estrategia. En muchos casos, la escasez de recursos ha obligado a definir primero el rango de medidas posibles de implementar para, en un segundo momento, determinar el foco de la acción, es decir, el concepto de pobreza posible de atender. Esta metodología conducirá a asignar supuestas prioridades que, según diferentes experiencias, no contribuyen en el mediano ni mucho menos en el largo plazo a reducir realmente el problema que se quiere atender. La recomendación es que la descripción de la pobreza sea independiente de los medios disponibles en lo inmediato para enfrentarla. Un paso posterior debe ser la priorización de las medidas a tomar según su viabilidad.

Otro aspecto a considerar en el momento de la definición y descripción de la población afectada por la pobreza, es que los diagnósticos tienen varianza social, es decir, son temporales y territoriales, y van cambiando con el tiempo, de lugar en lugar. De esta manera, la

importancia de la privación dependerá, en última instancia, de la forma en que la sociedad o comunidad interpreta y pondera tal privación. Por ejemplo, nadie defiende derechos sociales y culturales si no conoce que los tiene, del mismo modo las mujeres no reivindicarían mejores condiciones de salud sexual y reproductiva si no tuvieran la conciencia de que les corresponden. Estos derechos son los que más claramente se han ido transformando en los últimos años y constituyen hoy privaciones que convierten a quienes las padecen en población pobre o por lo menos carenciada.

El reconocimiento de la importancia de la varianza social es uno de los fundamentos principales de mecanismos tales como la consulta popular, la participación y el consenso de los grupos específicos para la focalización de las medidas.

Aparentemente, según la experiencia de planificación en estrategias contra la pobreza, la varianza social no debe entenderse como una subjetividad ilimitada donde cada grupo o sector puede imponer su propia perspectiva. El éxito de los acuerdos sobre cuáles privaciones se considerarán prioritariamente y las capacidades necesarias para resolverlas, dependerá de la representatividad que hayan logrado sus miembros componentes. Entre ellos, se deberán incluir a: representantes de los niveles más altos de decisión en el Estado, gerentes y planificadores de políticas públicas, representantes del sector social (privado y tercer sector) y por supuesto los interesados en las políticas, en este caso las mujeres.

Lo importante es que exista acuerdo, como sociedad, sobre cuáles son los funcionamientos o capacidades indispensables para una vida digna, o cuál es la calidad de vida que se considera básica para cada subgrupo en particular y para la sociedad como conjunto. Esto ha demostrado ser mucho más fructífero y útil que las ya conocidas metas cuantitativas de satisfacción de necesidades o canastas básicas de bienes o servicios.

En estudios relativamente recientes, se ha afirmado que el problema de la pobreza no constituye un problema de cantidad de ingresos sino una combinación de insuficiente acceso a recursos, al prestigio y al poder (Fogel, 2002). En ningún caso este autor se plantea el nivel de ingreso como el determinante principal, aunque se debe reconocer que a la hora de recoger indicadores estadísticos toma aquello disponible: los ingresos,

el nivel de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) y la tenencia de la tierra, entre otros.

En los estudios de género, cuando se propone abordar la pobreza como capacidad de obtener un nivel aceptable de vida, además de un determinado nivel de ingreso, se incluyen los hasta el momento denominados factores extraeconómicos, que explican los umbrales a los que pueden aspirar las mujeres en áreas tales como la calidad del empleo, la división sexual del trabajo, la cobertura en seguridad social, y otros elementos que llegan a ser más determinantes en la calidad de vida de las mujeres, que el nivel de los salarios (Heikel, 2000). En otros grupos sociales como los indígenas o campesinos, también existen factores diferentes del nivel de ingreso que intervienen en su calidad de vida, tanto desde la dimensión cultural como política, de sus relaciones con otros grupos sociales, con las instituciones y con el Estado.

Entonces, desde el enfoque de la restricción de capacidades, la definición de pobreza no es sólo un problema de escasos ingresos, ni siquiera de poco bienestar, sino de la dificultad de conseguir dicho bienestar debido a la ausencia de medios y/o la incapacidad para transformarlos. Esta capacidad (o incapacidad) varía según las características y circunstancias personales.

El concepto de vulnerabilidad está muy ligado a las características y circunstancias personales, aunque no son sinónimos. En este aspecto, también existe coincidencia entre lo que propone la teoría de género y lo que se establecía en la Estrategia Nacional de Reducción de la Pobreza (Secretaría de Acción Social, 2002). La vulnerabilidad está relacionada con factores externos causantes de las limitaciones, que no son inherentes a los sujetos vulnerables. Se trata de todas aquellas condiciones que afectan en forma diferenciada a los grupos sociales, disminuyendo sus capacidades, debido a factores de poder que pueden permanecer durante mucho o poco tiempo y que en algunos casos llegan a confundirse con las características mismas de las personas.

Ante los casos de vulnerabilidad así definidos, las medidas de disminución de la pobreza deberán incursionar necesariamente en el área de las políticas de acción afirmativa, que son aquellas necesarias de ejecutar para revertir los procesos externos que impiden el ejercicio de la igualdad de oportunidades.

Surge así la importancia de trabajar con medidas que apunten mucho más a restablecer las capacidades (u oportunidades) disminuidas, que solamente a elevar el nivel de los ingresos o, mejor aún, de restablecer un equilibrio de recursos suficiente para generar capacidades. En última instancia, además, debido a la ausencia de recursos monetarios directos en el Estado para atacar la pobreza, una vía alternativa que puede garantizar resultados en el mediano plazo es el desarrollo de capacidades. Existen diferentes experiencias de estrategias de desarrollo que han demostrado cómo potenciando las capacidades de las mujeres es posible lograr mejores condiciones de vida para la familia y la comunidad. En prácticamente toda la literatura actual sobre el desarrollo se dice que cada dólar invertido en la mujer produce un impacto diez veces mayor en la familia y la comunidad.

Aunque existe acuerdo en general con esta afirmación, porque se apoya en resultados comprobados, se debe tener mucho cuidado, por una parte, de no hacer invisibles las necesidades propias de las mujeres detrás de las del grupo familiar. Por otra, es necesario tener presente que cuando las mujeres intervienen en los programas de disminución de la pobreza realizando en casa lo que ya no es posible comprarse en el mercado ni es proveído por el Estado, se está en presencia de otra forma de hacer “invisibilización”, conocida como el ajuste invisible. Se denomina de esta manera porque encubre la disminución de la capacidad del grupo familiar para realizar ciertos procesos en sus condiciones de vida y reproducción, a expensas de la sobreexplotación de las mujeres (Falú y Rainero, 1998). Este es un ejemplo claro de lo que anteriormente fue definido como pobreza agregada, puesto que la mujer está transfiriendo recursos y capacidades a otros miembros del grupo familiar, también pobres, pero a costa de una mayor degradación de su propia calidad de vida.

En casos como los referidos en el párrafo anterior, con medidas de aquella naturaleza, en realidad no se está alterando ni el volumen ni la magnitud de la pobreza, pero sí se está degradando aún más la calidad de vida de las mujeres. La pobreza agregada será así un efecto adverso con respecto al objetivo de las medidas planteadas.

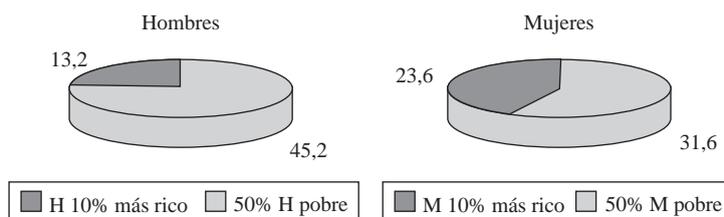
El reconocimiento de segmentos específicos con comportamientos diferenciados, como son las mujeres, constituye un elemento fundamental del éxito de las políticas sociales y, a la inversa, una política neutral en términos de género tiende a reproducir la desigualdad.

Aquellos estudios que han logrado la desagregación por sexo en el análisis de las características de la población en situación de pobreza muestran que las mujeres han tenido durante largo tiempo un menor acceso a recursos de diferente índole. Esta situación es conocida como feminización de la pobreza, fenómeno que se refiere a la desproporcionada representación de las mujeres entre los pobres comparada con la de los hombres y a las características que asume la pobreza entre las primeras; el período que permanecen en esta situación; las dificultades para superarla, y los efectos sobre los demás miembros del grupo familiar.

Usualmente, se demuestra la feminización de la pobreza a partir de la mayor concentración de las mujeres en los estratos de menores ingresos, y su menor representatividad en los niveles más altos.

Gráfico 3

PARAGUAY: PROPORCIÓN DE INGRESOS SEGÚN FUENTE DE ORIGEN, DEL 10% DE MAYORES INGRESOS Y DEL 50% DE MENORES INGRESOS, POR SEXO, 1999



Fuente: Heikel (2002); DGEEC, Encuesta Integrada de Hogares (EIH)/ Programa de Mejoramiento de las Encuestas y la Medición de las Condiciones de Vida en América Latina y el Caribe (MECOVI), 1999.

Aunque el comportamiento diferencial de los ingresos por sexo es categórico, especialmente en la población económicamente activa, la teoría de género se inclina cada vez más a considerar otros factores que guardan relación con la división del trabajo por sexo y las menores oportunidades de acceso (y disfrute) de los recursos materiales y sociales, y de la toma de decisiones que afectan la vida de las mujeres y el funcionamiento de la sociedad (Arteaga, 1998).

Cuadro 1

PROMEDIO DE INGRESO MENSUAL EN LA ACTIVIDAD PRINCIPAL,
 POR ÁREA SEGÚN SEXO
 (guaraníes de marzo 2001)

Área	Mujeres	Hombres
Rural	241 942	399 271
Urbana	536 770	733 682
Total país	709 030	1 081 292

Fuente: DGEEC, EIH 2000/2001.

1 US\$ = 3 810 guaraníes (en marzo 2001).

La Fundación Nacional para la Superación de la Pobreza de Chile ha analizado la situación de hombres y mujeres pobres desde el punto de vista de su vulnerabilidad o capacidad de enfrentar la pobreza y ha concluido que la dinámica de la pobreza masculina se relaciona básicamente con el trabajo: los hombres caen en la pobreza debido a la cesantía o a la disminución en la calidad del empleo. En cambio, la dinámica de la pobreza femenina se relaciona principalmente con las dificultades que impone la vida familiar en la inserción laboral y la capacidad de generar ingresos (es decir, está mediatizada por factores extraeconómicos). Las mujeres caen en la pobreza debido a una separación o divorcio (o abandono); después del nacimiento de un hijo, que las obliga a restringir sus actividades laborales; con posterioridad a un accidente o minusvalidez de otro familiar y de muchas otras contingencias que pueden ocurrir en el ámbito doméstico. Reparar la situación y volver a la condición anterior de ausencia de pobreza, en el caso de las mujeres, es más difícil que en el de los hombres, ya que depende de voluntades y circunstancias que escapan al control de la persona. Por eso, la pobreza femenina tiende a perdurar durante períodos más prolongados de lo que ocurre con los hombres (Grupo de Investigaciones Agrarias, GIA, sin fecha). Desde esta perspectiva se debe entender el concepto de vulnerabilidad o riesgo de empobrecimiento de las mujeres.

Esta visión ha transformado el concepto de feminización de la pobreza, que ahora trasciende de lo meramente económico e incluye otras limitaciones de las mujeres en sus capacidades, las cuales dependen de factores no relacionados con los ingresos. Por ejemplo, la capacidad de: estar alimentada debido a sus necesidades durante el embarazo; de lograr seguridad debido a la ausencia de compañero; de sentir satisfacción en un trabajo demasiado estereotipado o de progresar en el trabajo debido a las asimetrías familiares. Todas estas son variables que, sin tener una relación directa con el ingreso, influyen en el ámbito y en la magnitud de la privación (Sen, 1995).

Ante la necesidad de dar algún ordenamiento a las diferentes variables de género que convendría considerar en la focalización de políticas de disminución de la pobreza hacia las mujeres, se propone aquí un conjunto de indicadores –muchos de carácter cualitativo– que podrían ser ordenados en dos grupos. Aquellos que dan cuenta de determinantes estructurales de las diferencias de género y se refieren a la rigidez en la división sexual del trabajo doméstico y el cuidado de la familia; y los que corresponden a condicionamientos de tipo sociohistóricos, sujetos a varianza social, que dan cuenta del nivel de desigualdad de oportunidades en el acceso a los recursos económicos, culturales, sociales y políticos que tienen las mujeres en una sociedad o grupo social determinado y en un momento histórico concreto.

El conjunto de indicadores propuesto a continuación tiene la pretensión de avanzar de manera gradual desde determinantes estructurales que requieren de un esfuerzo mayor para ser superados, hacia los de tipo intermedio de más fácil manejo, y hasta políticas específicas:

- La división desigual del trabajo y responsabilidades domésticas, que limitan el control que las mujeres pueden ejercer sobre los recursos e ingresos del hogar.
- La mayor longevidad de las mujeres, que las expone a peores condiciones de vida ante la ausencia de planes de asistencia social y jubilación o pensión, en la vejez.
- El abandono o migración masculina, que las obliga a asumir la jefatura del hogar.
- La identidad cultural como madre y ama de casa en las mujeres, la familia, la sociedad y las instituciones, que adquiere una importancia

mayor en contextos socioeconómicos más tradicionales como la agricultura familiar de subsistencia.

- El conflicto entre sus responsabilidades familiares y sus necesidades económicas, que les impone períodos variables de inactividad por embarazo, amamantamiento y cuidado de niños y ancianos, y que limita el acceso a mejores empleos y remuneración (distancia con respecto al hogar, tiempo dedicado al trabajo, etc.).
- Las normas culturales que limitan su capacidad de contratación de mano de obra masculina complementaria al trabajo que realizan en el ámbito productivo.
- Las limitaciones culturales para la tenencia de la tierra y, por consiguiente, el menor acceso al crédito.
- La inexperiencia para la comercialización que limita su acceso a mercados más favorables.
- Las limitaciones familiares y culturales para la asociación gremial, social y/o sindical.
- Otras barreras sociales y culturales que coartan su participación en el ámbito político.
- El desconocimiento de sus derechos de género (incluyendo lo civil-familiar), económicos (laborales y agrarios) y de asociación.
- La menor calidad de nutrición, el menor nivel y calidad de atención de su salud en general y de su salud reproductiva en particular.
- El menor acceso a la educación, la capacitación, la tecnología y la asistencia técnica.

Otros determinantes que también deberían ser progresivamente abordados en los programas de disminución de la pobreza focalizados en las mujeres, son los que dan cuenta de formas menos tangibles de ésta, como el aislamiento social, la mayor vulnerabilidad, la inseguridad, y las relaciones de dependencia y subordinación de género. Todos estos son indicadores que dan cuenta del comportamiento de factores de reproducción de la pobreza.

Además, entre los determinantes estructurales es indispensable considerar la situación de las niñas, quienes heredan los factores de desigualdad de género a través de lo que se conoce como transmisión intergeneracional de la pobreza, que las predispone a un menor rango de

oportunidades para dejar de ser pobres, inferior incluso que el de sus madres.

Desde esta perspectiva, resulta claro que para romper el círculo vicioso de la pobreza se necesita más que la posibilidad de conseguir empleos, créditos, capacitación técnica y servicios sociales. Todas estas son medidas necesarias y en muchos casos urgentes de aplicar para mejorar las condiciones de vida y trabajo de las mujeres; sin embargo, no pueden ser consideradas como suficientes, ya que tienen escasas posibilidades de impactar en los determinantes estructurales de tal situación (GIA, sin fecha). Para realizar cambios profundos y sostenidos en el tiempo será necesario construir nuevas relaciones entre hombres y mujeres, al interior de la familia, de la comunidad y con las instituciones. Una condición nueva estará presente cuando las mujeres tengan las posibilidades, la capacidad y la voluntad de emprender iniciativas propias que les permitan cambiar o mejorar la situación que viven. Es decir, cuando las mujeres hayan logrado su empoderamiento.

Finalmente, es oportuno enfatizar que aun cuando la perspectiva y planificación de género se dirigen hacia el beneficio de las mujeres, esto no significará una pérdida para los hombres, ya que si, la estrategia tiene éxito, al eliminar o disminuir uno de los factores de la desigualdad se establece un equilibrio que impacta en la capacidad de desarrollo de todo el conjunto: familia, comunidad, organización, etc.

C. LA DIMENSIÓN DE GÉNERO EN EL ANÁLISIS DE LA POBREZA RURAL²

Según la conceptualización elaborada en este estudio es posible adoptar como definición de pobreza la siguiente propuesta: “La pobreza es más que un problema de niveles deficitarios de ingreso y consumo. El problema de la pobreza es la falta de acceso y de control sobre los recursos necesarios para asegurar el sustento y el desarrollo de los individuos y la incapacidad para influir en la decisiones que afectan la vida de las

2 Cuando se hace referencia a mujeres rurales y se incluyen en algunos casos actividades no primarias, el mayor volumen de información y análisis se dirige a las mujeres campesinas.

personas”.³ Con este abordaje queda claro que la pobreza es un problema mucho más sociopolítico que económico. La perspectiva de género le agrega la dimensión sociofamiliar por el peso de las variables culturales, la división sexual del trabajo y el poder de decisión en la autodeterminación de las mujeres.

Así como se ha buscado resaltar la importancia de reconocer la heterogeneidad del subgrupo de mujeres en la población pobre, también es necesario rescatar la diversidad que contiene el mundo rural. En un reciente boletín en Paraguay, la Red Rural⁴ destaca la diversidad de condiciones agrológicas, económicas y sociales de la agricultura familiar, a lo que debe sumarse la diversidad de sus necesidades y potencialidad para protagonizar la construcción colectiva de un nuevo modelo de desarrollo agrorural (Red Rural del Paraguay, 2003). En el mismo sentido, otros estudios sostienen que si se aborda el análisis del mundo rural como el “conjunto de relaciones entre quienes lo habitan y/o trabajan en relación con la tierra”, es preciso trascender lo estrictamente económico y agrícola, y rescatar lo espacial, lo cultural y los aspectos del desarrollo humano del sector, en forma dinámica (GIA, sin fecha).

La heterogeneidad de lo rural se constata tanto con respecto al mundo urbano como entre los habitantes rurales y al interior de la unidad familiar. Las necesidades y potencialidades diferentes no son solamente entre productores primarios y trabajadores de otros sectores, sino también entre los mismos campesinos: entre hombres y mujeres rurales (diferencias intergénero) y en las mujeres rurales entre sí (diferencias intragénero).

La noción de heterogeneidad del mundo rural y de diversidad de condiciones y capacidades de las mujeres rurales tienen su constatación en:

- la coexistencia de diferentes formas de organización de la producción: tradicional familiar y moderna o empresarial y sus combinaciones (trabajo asalariado y extrapredial);
- las diferencias de suelos: desde el minifundio en suelos desgastados y hasta las nuevas colonias en mejores suelos;

3 Esta propuesta de definición se basa en la presentada por la Fundación Nacional para la Superación de la Pobreza de Chile, en el Seminario “Incorporación del Enfoque de Género en Proyectos de Desarrollo Rural” (GIA, sin fecha).

4 La Red Rural de Organizaciones Privadas de Desarrollo es una entidad sin fines de lucro que aglutina a 17 ONG, que trabajan en Paraguay en el campo de la investigación y promoción del desarrollo rural.

- la instalación de pequeñas industrias de procesamiento de alimentos y rubros no agrícolas (textiles y calzados, principalmente);
- el acceso a los mercados y a los servicios;
- la cantidad y calidad de recursos productivos que manejan incluyendo la asistencia técnica y crediticia;
- las migraciones, y
- la estructura familiar.

Estos factores marcan diferencias de consideración tanto respecto al potencial productivo como a la capacidad de generar ingresos y las condiciones de trabajo y de vida en que se desenvuelven. La propuesta consiste, entonces, en trascender las variables estrictamente económicas para abarcar otras dimensiones, de carácter ambiental, social y cultural, especialmente en sus expresiones específicas de género.

La forma que adopta la presencia (o no) del Estado junto con la experiencia organizacional también muestra dimensiones de tipo estructurales, pero más que nada indica el tipo de relaciones que pueden plantearse para la necesaria concertación de prioridades y estrategias de políticas, entre las cuales se encuentran las de desarrollo rural y las de disminución de la pobreza. En situaciones de pobreza estructural, cuando la unidad doméstica ha degradado su capacidad de reproducción,⁵ el rol del Estado es fundamental en la generación de circunstancias nuevas y en el fortalecimiento de la capacidad disminuida de las personas, incluyendo en esto aspectos sicosociales (como la autoestima, la participación y el desarrollo organizacional). De la experiencia de las organizaciones sociales rurales dependerá –hasta cierto punto– la probabilidad de definir nuevas medidas de políticas y acciones comunitarias para enfrentar y resolver el problema.⁶

5 El concepto de reproducción hace referencia a la “renovación de un ciclo productivo a otro, de los elementos técnicos y sociales de producción y de las relaciones entre ellos” (Friedman, 1980).

6 El enfoque adoptado por este estudio incluye la dimensión política tanto en la conceptualización de la pobreza como en la discusión de las estrategias para su disminución. Sin embargo, dada las limitaciones de tiempo para su elaboración no será posible profundizar en la variable de la organización social. Como el énfasis principal está situado en incluir una perspectiva de género en el problema, la dimensión política se desarrolla en un sentido restringido a las relaciones de poder y autodeterminación al interior de la unidad familiar.

Los subgrupos sociales específicos, como las mujeres rurales, concentran en sí mismos la complejidad de relaciones (y combinaciones) que se establecen entre los diferentes elementos. Así por ejemplo: el acceso a recursos naturales como el agua y la leña (dimensión ambiental), la disponibilidad y calidad de infraestructura en salud (presencia del Estado), y la estructura familiar (edad de los hijos, hombre ausente) tienen relación con la sobreexplotación del trabajo doméstico (reproductivo) de las mujeres rurales.

La diversidad de condiciones y capacidades de las mujeres rurales se expresa a través de los numerosos roles y funciones que desempeñan en al menos dos planos: la familia y la comunidad. Una perspectiva general que haga invisibles las diferencias impedirá la focalización del subgrupo y pondrá en riesgo el éxito de las políticas.

La familia es un determinante de mucho peso en las mujeres rurales ya que la finca es una unidad de reproducción económica y social donde se hacen en casa muchos de los bienes y servicios que no pueden ser adquiridos en el mercado ni son proveídos por el Estado. Al mismo tiempo, la familia es el espacio donde se asignan los roles de género a partir de la división sexual del trabajo y de las decisiones.

En el ámbito rural las relaciones del hogar, el parentesco y el entorno social son tanto más relevantes cuanto más tradicional sea la vida comunitaria y los sistemas de producción.

En muchos casos las políticas de desarrollo rural, con la intención de incorporar a la mujer, han considerado a la finca como el objetivo principal de sus estrategias, dando como resultado el reforzamiento de su función económica aunque esto signifique una mayor carga de trabajo para las mujeres. Dichas estrategias están relacionadas principalmente con la producción de autosubsistencia, la generación de ingresos y otros bienes, así como de servicios sociales y comunitarios para el bienestar.

Sin embargo, la subsistencia, los ingresos y los servicios familiares y comunitarios son necesidades prácticas (no se dice concretas) sin capacidad (o con escasa capacidad) de promover cambios sustantivos en las relaciones de género, a pesar de todo lo que se ha dicho sobre el poder del dinero o que el dinero es poder. Aunque no se está afirmando que dichas estrategias no tengan validez, tampoco se ha podido comprobar que un mayor acceso a los recursos económicos sea,

además de necesario, suficiente para producir cambios sustantivos en las relaciones de género.

Para encarar la dimensión sociocultural de las causas de la pobreza específica de las mujeres, desde la perspectiva de género, es necesario también enfrentar la flexibilización de roles al interior de la unidad doméstica-productiva; ampliar el rango de oportunidades y producir el empoderamiento indispensable para que las mujeres diseñen y pongan en práctica formas sostenibles de autodeterminación y desarrollo. Este tipo de medidas sí tiene la capacidad de producir cambios estratégicos. Es más, se podría plantear que, si se logra tal flexibilización, las mujeres serían mucho menos pobres, aunque el ingreso promedio de la finca permanezca inalterado. Una vez empoderadas las mujeres, estarán en condiciones de producir cambios para toda la unidad familiar sin que esto signifique un mayor estrés ni desgaste (sobreexplotación) de ellas mismas. Este enfoque tiene como ventaja adicional que supera el problema de la transferencia de recursos entre pobres, lo que anteriormente fue definido como pobreza agregada, que es uno de los obstáculos importantes para el éxito de las políticas de disminución de la pobreza.

D. ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN DE LAS MUJERES RURALES

1. La producción agrícola y el empobrecimiento campesino

Paraguay cuenta con ventajas tales como el clima, el agua, vías de comunicación, abundancia de tierra y mano de obra, pero es pobre
(Morley, 2001).

Los estudios sobre pobreza en general y pobreza campesina en particular tienen cerca de 20 años de elaboración en Paraguay. Las características comunes de este relativamente extenso cuerpo de conocimientos y propuestas son, primero, que se destaca la situación campesina como factor preponderante en la pobreza total del país; segundo, que se señala el progresivo avance de los procesos de precarización de las condiciones de vida de este sector, y por último, la ausencia prácticamente total del análisis de género, lo que incluye, en la mayoría de los

casos, la insuficiente desagregación de la información por sexo en los informes e investigaciones.⁷

Entre los más recientes y completos estudios se puede citar a Morley (2001) por la claridad con que afirma que “encontrar una estrategia de reducción de la pobreza rural es la clave de la reducción de este problema en el país”. Este autor, trabajando los datos de la Encuesta Integrada de Hogares de 1999 muestra que el 79% de la indigencia y el 57% de la pobreza total son rurales.

En el mismo estudio se ha demostrado que la pobreza rural (26% del total de población del área) es más importante que la pobreza urbana (2.5%) e incluso que la de áreas suburbanas (6%), y lo que es más grave aún, se ha incrementado permanentemente desde los años ochenta, aún en aquellos períodos en que el sector urbano ha tenido alguna mejoría.

Cuadro 2

PARAGUAY: POBREZA Y POBREZA EXTREMA POR ÁREA GEOGRÁFICA, 1995-1999 (porcentaje)

Población pobre e indigente	Rural	Asunción	Resto Urbano
Pobres			
1995	21.4	3.1	6.8
1999	26.5	2.5	6.1
Extremadamente pobres			
1995	37.2	19.6	23.7
1999	42.0	21.3	26.7

Fuente: DGEEC, EIH 1995 y 1999; Morley (2001), resumen tabla 2.

7 Entre los estudios más completos sobre pobreza en Paraguay se pueden citar: Miranda (1982); Foster, Greer and Thorbecke (1984); Psacharopoulos (1992); Sauma (1993); Riveros (1993); World Bank (1994); Inter American Development Bank (1997); Lee, Mejía and Vos (1997); Barrios y Galeano (1999); Bordas, (1999) Robles (1999 y 2000); Molinas (2000); Japan International Cooperation Agency (2000); Morley (1995, 1997 y 2001). Listado no exhaustivo incluido en la bibliografía de Morley (2001).

Los diferentes estudios coinciden también en que las causas del agravamiento de la pobreza en Paraguay guardan relación con la crisis macroeconómica que sufrió el país durante toda la década del noventa y especialmente a partir de 1995. Además, la reducción de un 8% del ingreso bruto per cápita en dicho período, acompaña procesos similares vividos en la región.

En el sector rural, la condición de pobreza está asociada a tres tipos de factores: i) aquellos relacionados con la subutilización de la fuerza de trabajo campesina y de la tierra; ii) los que se derivan de políticas poco efectivas (e ineficientes) de asistencia técnica y crediticia, y iii) el escaso desarrollo de la comercialización y la promoción para el mercadeo no tradicional. En este mismo sentido, Morley (2001) afirma que la vía para combatir la pobreza rural (y por consiguiente la pobreza total) es el aumento de la productividad de las unidades familiares campesinas: “si se encontrara el camino para colocar la tierra y otros insumos complementarios a disposición de los subutilizados y pobres campesinos, la producción se incrementaría y la pobreza disminuiría simultáneamente”.

La estructura productiva rural de Paraguay ha sido tradicionalmente extensiva en tierra y mano de obra, y de explotación extractiva orientada a la exportación: yerba mate, carne (en el pasado y en la actualidad), madera (cuando existía en abundancia), algodón y soja más recientemente. El incremento de las áreas de cultivo de los años setenta se logró sobre la base de la expansión de la frontera agrícola, habilitada generalmente sobre el trabajo de campesinos para posteriormente ser adquirida por productores mayores que implantaron pasturas y cultivaron soja.

En los años ochenta las exportaciones agrícolas registradas de Paraguay pueden considerarse entre las más dinámicas de América Latina, basadas en la producción de algodón y soja, principalmente. La superficie destinada a estos cultivos se duplicó durante la década y siguió aumentando en los años noventa representando dos tercios de las exportaciones registradas.

Aunque estos dos rubros son los pilares fundamentales de la economía rural paraguaya, su forma de producción tiene implicancias económicas, tecnológicas y sociales muy diferentes.

En 1997/1998 el cultivo de la soja, que si bien es extensivo en tierras, está altamente mecanizado y utiliza un volumen grande de

agroquímicos, ocupó el 45% del área cultivada por productores no pobres y representa el 64% de los ingresos (frente al 13% de los ingresos de los pobres). Por su parte, la producción algodonera, que es extensiva en tierra y mano de obra y tiene una intensidad de uso de agroquímicos variable según la capacidad económica del productor, representó en el mismo año el 43% de los ingresos de los pequeños campesinos pobres.

La producción de soja requiere y utiliza extensiones de tierra muy superiores (25 hectáreas en promedio) que el algodón (1.5 hectáreas). En cuanto al soporte gubernamental, diferentes estudios señalan que la producción del algodón se realiza manualmente, por productores directos en formas de trabajo muy tradicionales e intensivas en mano de obra, quienes usan rudimentarios procedimientos de sanitización y herramientas, y reciben escasa ayuda gubernamental tanto en términos de asistencia técnica como crediticia (Morley, 2001).

Hacia el final de la década de los noventa la superficie sembrada de la soja (y sus rendimientos) se habían incrementado notablemente, mientras que la del algodón disminuyó, creando en el sector rural una fuerte preeminencia de la agricultura empresarial sobre la campesina.

Según fuentes del Banco Central del Paraguay (BCP), durante los años noventa la superficie sembrada de algodón se redujo en un 8% mientras que el volumen exportado lo hizo en un 9% (lo que significa además la reducción del rendimiento). Si bien el volumen exportado no tiene impacto directo en la economía campesina, el menor rendimiento se traduce en una reducción importante en los ingresos de las pequeñas fincas, ya que la industrialización de la fibra es escasa a nivel nacional y prácticamente nula en el medio campesino (Federación Nacional Campesina, FNC, 2001).

Uno de los factores que ha determinado la reducción de la superficie sembrada de algodón fue la fuerte expansión de la soja en una amplia franja (Norte, Este y Sur) de la Región Oriental del Paraguay.⁸ Otros factores que han influido en la reducción de la producción algodonera están relacionados con el clima, la disminución de la fertilidad del suelo, la erosión, la invasión de la plaga *Anthonomus Grandis* (plaga

8 Por la importancia del fenómeno de expansión de la frontera de la soja y su impacto en la economía campesina y el medioambiente, este aspecto será retomado más adelante.

del “picudo”) y la variabilidad de los precios internacionales. La plaga del “picudo” exige acciones conjuntas del gobierno, el sector exportador y los productores. Sobre estos últimos pesa de manera decisiva el costo y la metodología de sanitización. La declinación del precio, que tuvo origen en los mercados internacionales, se mantuvo a nivel local aun cuando se recuperaron los mercados internacionales, lo que ocasionó la reacción de las organizaciones campesinas en 2001 (Morley, 2001; FNC, 2001).

Otros cultivos alternativos como el maíz, la mandioca,⁹ el sésamo, el cederrón y el ka’a He’e que en ciertas zonas se han comenzado a explotar con fines comerciales no logran ni el volumen ni la importancia económica necesaria para reemplazar los ingresos campesinos obtenidos del algodón.

Cuadro 3
PRODUCCIÓN DE SOJA Y ALGODÓN, 1992-2000

	1992	1995	2000
Soja			
Hectáreas x 1 000	594.8	735.5	1 044.1
Toneladas x 1 000	1 192.1	2 212.1	2 799.8
Exportaciones x 1 000 ^a	137.2	229.9	282.4
Algodón			
Hectáreas x 1 000	437.3	332.3	194.8
Toneladas x 1 000	391.4	461.2	244.5
Exportaciones x 1 000	209.4	297.2	91.4

Fuente: BCP, Informe económico 2000, en Morley (2001) resumen tabla 3.

^a Sólo volumen de exportación en granos. La diferencia con el volumen producido tiene que ver con la elaboración del grano, también para exportación.

9 Denominación local de yuca.

Los efectos de la expansión del cultivo de la soja, tal como se mencionó anteriormente, tienen un triple carácter:

- económico: de crecimiento para los grandes productores y de precarización para los pequeños, a causa de la reducción del cultivo de su principal rubro de ingreso monetario (cuando desplaza los cultivos de algodón);
- medioambiental: por el uso intensivo del suelo y agroquímicos, y
- social: por el impacto de desarraigo que produce en el sector campesino.

El desplazamiento de los cultivos tradicionalmente campesinos (como el algodón) por rubros empresariales (como la soja) modifica no sólo la economía campesina, sino también su cultura. En la nueva estructura productiva empresarial rural, la economía campesina deja de ser funcional y cambia la forma campesina de producción incluyendo, en este concepto, las relaciones tradicionales de cooperación, la experiencia en rotación y protección de cultivos que combinaba el algodón con otros rubros (tártao, poroto, maíz, mandioca, etc.). A su vez, la pérdida de la diversificación arrastra consigo la disponibilidad de alimentos, alterando consecuentemente los hábitos alimenticios de la familia campesina.

Cuadro 4

PRODUCCIÓN ANUAL DE SOJA, 2000-2002

Año	Total toneladas x 1 000	Superficie hectáreas x 1 000	Rendimiento toneladas/hectáreas
2000 ^a	2 911 4	1 200	2 426
2001	3 502 2	1 350	2 594
2002	3 546 7	1 445	2 454
Variación total (%)	21.8	20.4	1.2

Fuente: Cámara Paraguaya de Exportadores de Cereales y Oleaginosas (CAPECO), www.schape.com.py.

^a Las diferencias con respecto al cuadro anterior se deben a que las cifras proceden de diferentes fuentes (+ 150 000 hectáreas sembradas y + 111 600 toneladas significa una variación de sobre 5% en el informe de CAPECO).

En muchos casos, además, las condiciones medioambientales que se generan por el uso de agroquímicos dificultan la calidad de vida a tal punto, que la unidad familiar decide vender sus tierras antes que quedar aislada en medio de grandes extensiones empresariales.

Aunque no se dispone de cifras definitivas del Censo Nacional de Población y Viviendas, sus datos preliminares confirman informes periodísticos confiables que señalan, a modo de ejemplo, el desarraigo campesino que la frontera de la soja está produciendo en el Distrito 3 de Febrero, del Departamento de Caaguazú.¹⁰ La población del distrito, según el Censo de 1992, reunía a 12 468 habitantes y en 2002 se han contado 8 901 personas, lo que significa una reducción del 28.6% (3 567 personas, o cerca de 545 familias), sólo en ese lugar.

La forma en que los productores de soja desplazan a los campesinos es claramente relatada en una entrevista:

“A. D. tenía una chacra de 5 hectáreas en la compañía San Pedro. Era pobre pero no faltaba el pan a sus hijos. Un día llegó un señor rubio, con acento “gringo”, con un maletín lleno de billetes y lo abrió ante sus ojos. ‘¿Por cuánto me vendés tu chacra?’, le preguntó. Días después con 30 millones de guaraníes [unos US\$ 5 000] en el bolsillo, A. D. cargó a sus familiares y sus pertenencias en una carreta. Hoy en el sitio donde estaba su rancho y su capuera [chacra familiar cultivada] se extiende un desierto de tierra roja, para el cultivo mecanizado de la soja”. (“Última Hora”, 1 de Julio de 2003, pág. 2).

Si se considera que ya en los años noventa en Paraguay no existían nuevas tierras para el cultivo es entendible que la expansión de la soja se realice a expensas de otros cultivos. Las consecuencias sociales del desarraigo campesino son conocidas y se traducen principalmente en la expansión de pequeños y medianos centros urbanos en el interior del país, sumando población pobre al sector urbano, que ya cuenta con segmentos carenciados alrededor de las ciudades de mayor tamaño.

10 Véase Andrés Colmán Gutiérrez, en “Última Hora”, 1 de julio de 2003, págs. 2 y 3.

2. Características sociodemográficas de la población rural

Una de las características demográficas más sobresalientes de Paraguay es su alta tasa de crecimiento poblacional, que se mantiene por encima del 2% anual desde 1972. Para el último período intercensal (1992-2002) los datos preliminares arrojan una tasa de crecimiento promedio del orden del 2.3% anual. La razón principal es la alta tasa de fecundidad (4.5 hijos por mujer en 1998). Sin embargo, la tasa de crecimiento demográfico de las áreas rurales ha mantenido un rápido y constante descenso, llegando en el último período intercensal al 0.9% anual. Esta diferencia no se explica por una fecundidad más baja, ya que es en el área rural donde se mantienen las tasas más elevadas, sino por los movimientos migratorios rural urbanos, intra e interdepartamentales por un lado y la reclasificación de poblados en el interior del país, por otro.

La composición por sexo de la población rural mantiene la tendencia anterior de una menor presencia de las mujeres en el área rural (47.2%), también explicada por la migración hacia centros urbanos, más fuerte aún que la de los hombres. En diferentes estudios de género, se ha mostrado claramente que esta desigual distribución por sexo entre áreas se debe a una combinación discriminatoria de factores económicos y culturales que dificultan a las mujeres rurales la inserción laboral remunerada (Heikel, 1996).

Además del comportamiento demográfico existen en el área rural otras diferencias estructurales que inciden en la condición de pobreza potencial. Una de éstas, también señalada en los más recientes estudios sobre la situación, es el uso generalizado del idioma guaraní “no porque sea más frecuente entre los pobres que entre la población rural en general, sino por las limitaciones que implica en términos de acceso al mercado [o mercadeo], al crédito y a la innovación productivo tecnológica” (Morley, 2001).

El bajo nivel de educación tiene una relación muy estrecha con el uso exclusivo del guaraní y efectos muy similares en términos de capacidad para superar las condiciones de pobreza. En Paraguay rural, la EIH 2000/2001 ha revelado que un 85% de los jefes y jefas de hogares rurales tienen estudios primarios o inferiores a ese nivel (frente a un

49% en la misma condición para el área urbana). El promedio de estudios de la población mayor de 15 años es de 8.1 años en áreas urbanas y de 4.7 años en áreas rurales (4.4 en las mujeres y 4.9 en los hombres). En el mismo sentido, el analfabetismo rural (12.9%) es más alto que el urbano (5.1%), y en las áreas rurales, es más importante entre las mujeres (15.4%) que entre los hombres (10.7%).

Con respecto a la estructura familiar, los estudios sobre pobreza concluyen que los hogares más carenciados corresponden a familias extensas, encabezadas por hombres. Esta afirmación –con la que esta autora discrepa– se basa en que “52.5% de los hogares pobres están encabezados por hombres y un 46.9% por mujeres” (Morley, 2001). Sin embargo, si se tiene en cuenta que la proporción de jefatura de hogar por sexo en el área rural es de 80.4% para los hombres y de 19.6% para las mujeres, se debería concluir que en los hogares de jefatura femenina la pobreza es más frecuente.

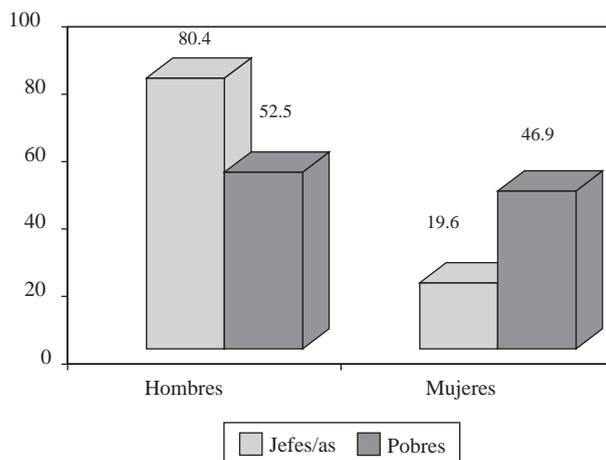
Cuadro 5
POBLACIÓN POR ÁREA DE RESIDENCIA Y SEXO

Área/Sexo	Absoluto	Porcentaje
Total país	5 830 583	100.0
Hombres	2 888 376	49.5
Mujeres	2 942 207	50.5
Urbano	3 147 089	100.0
Hombres	1 471 943	46.8
Mujeres	1 675 146	53.2
Rural	2 683 494	100.0
Hombres	1 416 433	58.8
Mujeres	1 267 061	47.2

Fuente: DGEEC, EIH 2000/2001.

Gráfico 4

CONDICIÓN DE JEFATURA Y SITUACIÓN DE POBREZA



Fuente: DEEC, EIH 1999 y Morley (2001).

3. El empleo rural y la tenencia de la tierra

La población en edad de trabajar (10 años y más) en el área rural del Paraguay está estimada en 1 901 353 personas (EIH, 2000/2001) de las cuales un 46.8% son mujeres en una representación muy similar a la estructura por sexo en la población rural total. Las tasas de actividad económica total de las mujeres se han incrementado de manera constante en los últimos 20 años (46.3%), tanto por la mayor inserción real de éstas en la fuerza laboral como por notables mejoramientos en las definiciones y recolección de información estadística. Sin embargo, este indicador refuerza lo recientemente dicho acerca de las dificultades que tienen las mujeres rurales para insertarse en la estructura laboral, ya que su incorporación es mucho más baja que la de sus congéneres en las áreas urbanas (40.4% y 50.3%, respectivamente).¹¹

11 En un estudio anterior de OIT se consignan tasas de participación femenina (PEA/PET) del 48.4% en el área rural y de un 56.0% en el área urbana. La diferencia se debe a que en dicho estudio la edad de referencia para la fuerza de trabajo es mayor (15 años). Véase Gatica y Carrera (2002), Cuadro 7 y siguientes.

La tasa de actividad masculina es un poco más alta en las áreas rurales que en las urbanas (77.9% y 72.6%, respectivamente). Aquí también se observa la presencia de factores culturales ya que los hombres, especialmente en el sector rural, construyen su identidad campesina a partir del trabajo directo en la tierra, aunque estrictamente no se ajusten al concepto tradicional de actividad económica.

Cuadro 6

PORCENTAJE DE LA POBLACIÓN DE 10 Y MÁS AÑOS DE EDAD POR SEXO Y CONDICIÓN DE ACTIVIDAD

Condición actividad Sexo	Urbana	Rural	Total país	
			Porcentaje	Población
Hombre	1 119 505	1 011 141		2 130 650
	100	100	100	
Activos o (PEA)	72.6	77.9	75.1	1 600 212
Inactivos	27.4	22.1	24.9	530 438
Mujer	1 295 974	890 208		2 186 182
	100	100	100	
Activos o (PEA)	50.3	40.4	46.3	1 012 158
Inactivos	49.7	59.6	53.7	1 174 024
Total	2 415 479	1 901 353		4 316 832
	100	100	100	
Activos o (PEA)	60.6	60.4	60.5	2 612 370
Inactivos	39.4	39.6	39.5	1 704 462

Fuente: DGEEC, EIH 2000/2001 y Robles (2002), Cuadro 2.

Las dificultades que tienen las mujeres rurales para su inserción laboral se advierten más claramente cuando se analizan los indicadores de desempleo y subempleo. Efectivamente, el desempleo total de las mujeres es mayor que el de los hombres (20.5% y 11.8%, respectivamente). La diferencia entre los sexos es 2.8 veces más amplia en el área rural y sólo

1.2 veces en el área urbana. Además, en el área urbana es el desempleo abierto lo que más afecta a las mujeres (10.7%) mientras que en el área rural se trata del desempleo oculto (22.9%).

La subocupación muestra problemas similares. Aunque las cifras son más altas entre las mujeres urbanas (26.5% frente al 22.1% en las mujeres rurales), en las primeras es mayor la incidencia del subempleo invisible (15.8%) mientras que en las mujeres rurales el problema está en el subempleo visible (13.7%). Es decir, mientras para las mujeres del campo el problema consiste en trabajar más (o tener mayores oportunidades de empleo), las mujeres urbanas se preocupan por ganar más (o tener mayor calidad de empleo), ya que el empleo es de relativamente más fácil acceso.

Cuadro 7

TASAS DE ACTIVIDAD, DESEMPLEO Y SUBOCUPACIÓN,
SEGÚN ÁREA DE RESIDENCIA Y SEXO

Área de residencia y sexo	Tasa de actividad	Tasa de desempleo abierto	Tasa de desempleo oculto	Tasa de desempleo total	Tasa de subocupación	Tasa de subocupación visible	Tasa de subocupación invisible
País total	60.5	7.6	8.3	15.3	22.1	7.7	14.4
Hombres	75.1	6.8	5.3	11.8	20.3	5.1	15.2
Mujeres	46.3	8.9	12.7	20.5	24.9	11.8	13.2
Urbano	60.6	10.3	7.4	17.0	23.7	7.7	16.0
Hombres	72.6	10.0	5.9	15.3	21.5	5.3	16.2
Mujeres	50.3	10.7	9.2	18.9	26.5	10.7	15.8
Rural	60.4	4.1	9.5	13.2	20.0	7.6	12.4
Hombres	77.9	3.5	4.7	8.0	19.1	4.8	14.2
Mujeres	40.4	5.5	18.4	22.9	22.1	13.7	8.4

Fuente: DGEEC, EIH 2000/2001.

La actividad agropecuaria absorbe un poco más de un tercio de la fuerza de trabajo en Paraguay y es la rama con mayor capacidad de empleo del país. Sin embargo, nuevamente aquí las diferencias por sexo son notables (cerca de 39% de hombres frente a 20% de mujeres).¹²

En el área rural, la participación de las mujeres en las actividades agropecuarias, como era de esperar, se incrementa llegando al 50% de la fuerza de trabajo femenina (registrada). Otras alternativas de empleo para las mujeres en el área son ofertadas por el sector comercio (21.1%) y los servicios (18.7%); y en un orden de importancia inverso con respecto a la participación en dichos sectores en el área urbana (35.5% y 45.2%, respectivamente).

El desarrollo del empleo en los servicios rurales es también menor en los hombres (4.7% frente a un 17.0% en el sector urbano), y es una característica del sector en Paraguay. Este hecho es de particular interés para las políticas de empleo rural, ya que su expansión podría ser una alternativa eficiente ante la contracción del segmento de los trabajadores agropecuarios. En el caso que se optara por ampliar el empleo en los servicios (y no se está haciendo referencia al servicio doméstico) será necesario ampliar las capacidades de las y los trabajadores, en el plano educativo principalmente.

Respecto de la edad en que trabajan hombres y mujeres, se observa en el sector agropecuario otra diferencia importante que podría originarse más en factores culturales que económicos. En efecto, la mayor edad de las mujeres campesinas indica, por un lado, que sus colaboraciones en las tareas agropecuarias cuando son jóvenes (10 a 34 años) son menos reconocidas (autorreconocidas y registradas)¹³ que las que realizan los hombres, y por otro, que su inserción en actividades económicas se manifiesta más fácilmente hacia el final del ciclo reproductivo (35 años y más).

12 Aunque la diferencia de 19% es amplia, se debe reconocer el aumento en la participación femenina en esta rama. Este hecho se debe, probablemente, al mejoramiento de la recolección de información, ya que las mujeres campesinas históricamente han realizado actividades económicas, sólo que antes estaban más subregistradas. La tasa de participación de las mujeres en las actividades primarias registrada por el Censo de 1992 fue de apenas 2.8% (Heikel, 1996). La variación censal 10 años después (17.5%) no puede ser totalmente explicada por una mayor intensidad en la participación.

13 El subregistro es un problema de la planificación pública; la subdeclaración es un problema de identidad cultural.

Cuadro 8

**PORCENTAJE DE LA POBLACIÓN OCUPADA DE 10 AÑOS Y MÁS,
SEGÚN RAMA DE ACTIVIDAD, ÁREA Y SEXO**

Rama de actividad	Total país			Urbano		Rural	
	Total	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
Total	2 413 644 100	1 491 371 100	922 273 100	731 254 100	582 142 100	760 117 100	340 131 100
Agricultura y ganadería	31.85	38.97	20.34	4.8	2.8	70.1	50.3
Manufactura	11.65	12.65	10.03	17.3	10.4	8.2	9.4
Construcción	4.7	7.53	0.12	9.6	0.2	5.6	0
Comercio, restaurantes y hoteles	24.17	20.46	30.17	33.9	35.5	7.5	21.1
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	3.55	5.16	0.93	8.4	1.3	2	0.3
Finanzas, servicios a empresas	3.34	3.73	2.7	6.7	4.1	0.8	0.2
Servicios comunales, sociales y personales	20.15	10.69	35.43	17.0	45.2	4.7	18.7
Otras	0.59	0.79	0.27	2.2	0.5	1.1	0
No disponible	0	0.02	0.01	0.1	0	0	0

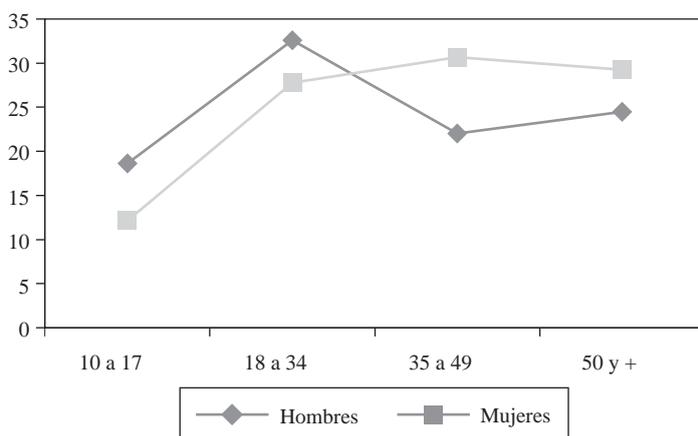
Fuente: DGEEC, EIH 2000/2001.

Los cambios en la intensidad de la participación económica por edad ya han sido estudiados anteriormente, con la conclusión de que la curva de participación femenina está sufriendo modificaciones (en los últimos 20 años) que la asemejan cada vez más a la masculina (Heikel, 1996). En aquellos estudios, se había demostrado que la incidencia del ciclo reproductivo de las mujeres era cada vez menor, sea porque las trabajadoras tienen un número menor de hijos; porque disponen de mecanismos familiares que les permiten dejarlos al cuidado de otras personas, o porque logran insertarse en ocupaciones (ambulantes o en la

calle y lugares públicos) que les permiten tener los hijos consigo. Dichos cambios, según estos datos, parecen no tener vigencia todavía en el área rural en madres jóvenes con hijos pequeños.

Gráfico 5

DISTRIBUCIÓN POR EDAD DE LA POBLACIÓN DE 10 AÑOS Y MÁS OCUPADA EN ACTIVIDADES AGROPECUARIAS, POR SEXO Y GRUPOS DE EDAD



Fuente: DGEEC, EIH 2000/2001.

Además, en la autopercepción del trabajo femenino (por parte de hombres y mujeres) influyen también factores no económicos, especialmente los que tienen relación con la división sexual del trabajo que construyen identidades sociales que en la práctica no se comportan literalmente. Sobre el aporte real de las mujeres y la división sexual del trabajo campesino, se ha podido rescatar la siguiente reflexión:

“Las mujeres siempre trabajan en la chacra, también desde niñas. Cuando crecen se las ve más en la casa, pero trabajan también con los hombres. Hacen de todo. Especialmente cuando hay más de una mujer en la familia, una es la que se queda en la casa y las otras van a la chacra con sus hermanos”¹⁴ (Dirigente mujer, Federación Nacional Campesina).

14 Subrayado de la autora.

El trabajo individual y en microempresas de hasta cinco personas reúne a más de dos tercios de la fuerza laboral en Paraguay (25% y 42.7% respectivamente). Los hombres son quienes tienen mayores oportunidades de compartir su jornada laboral con otras personas (familiares y no familiares). Un tercio de las mujeres trabajan solas (31.3%) o como empleadas domésticas, que en una amplia mayoría de los casos es también un trabajo individual (18.1%). Otra tercera parte llega a compartir su jornada con dos a cinco personas (30.2%) y en las empresas de mayor envergadura laboral tienen una representación relativamente equivalente a la de los hombres (10.5% y 11.4%, respectivamente). En suma, la diferencia por sexo más importante está dada por el trabajo individual, el empleo doméstico y la menor representación de las mujeres en las microempresas.

Las relaciones laborales entre trabajadoras(es) pares son una forma de socialización que en muchos casos permite desarrollar nuevas capacidades sicosociales, que favorecen la integración a la sociedad y el mercado. Una de estas, es la comunicación y, a través de ella, la capacidad de relacionarse. Aunque es cierto que la incorporación del castellano facilita procesos de modernización (y con ello de superación de la pobreza) también es efectivo que las relaciones fortalecen la integración en contextos nuevos. Los hombres, al trabajar en grupos –especialmente cuando son migrantes– mantienen sus rasgos culturales de identidad a través del uso del guaraní entre sus pares. Las mujeres, cuando trabajan solas –en la misma condición de migrantes– deben necesariamente incorporar el castellano como forma de comunicación con sus patronas si están en el servicio doméstico o con sus clientes si están en el comercio. La incorporación del nuevo lenguaje (y códigos entre no pares) implica un esfuerzo adicional que en muchos casos disminuye la autoestima de las mujeres trabajadoras, promueve el aislamiento y la parquedad en la comunicación, obstaculizando de esta manera su progreso laboral.

Paraguay no cuenta con industrias de gran tamaño; por el contrario, la estructura empresarial paraguaya muestra que la mayoría tiene entre 1 y 10 trabajadores (75.5%). En este nivel se concentra un 20% de la fuerza de trabajo industrial y un 4.6% de los ingresos del sector. El escaso 6% de empresas industriales con más de 50 trabajadores(as) reúne, sin embargo, más de la mitad de la fuerza de trabajo del sector y cerca del 85% de los ingresos.

Cuadro 9

POBLACIÓN OCUPADA DE 10 AÑOS Y MÁS, SEGÚN TAMAÑO DE LA EMPRESA, ÁREA Y SEXO

Tamaño de la empresa	Total país			Urbano		Rural	
	Total	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
Total	2 413 644	1 491 371	922 273	731 254	582 142	760 117	340 131
	100	100	100	100	100	100	100
Solo	24.97	21.03	31.34	19.3	24	22.9	43.9
2 a 5 personas	42.67	50.4	30.17	38	26	62.2	37.4
6 a 10 personas	8.06	9.84	5.19	12.3	6	7.5	3.7
11 a 20 personas	4.97	5.41	4.25	9.2	6	1.8	1.3
21 a 50 personas	4.18	4.36	3.9	6.4	5.6	2.4	0.9
Más de 50 personas	6.87	7.03	6.61	12.5	10.2	1.7	0.5
Empleado doméstico	7.6	1.12	18.06	1.6	21.5	0.7	12.1
No sabe	0.57	0.72	0.33	0.7	0.7	0.8	0.2
No disponible	0.11	0.09	0.15	0	0	0	0

Fuente: DGEEC, EIH 2000/2001.

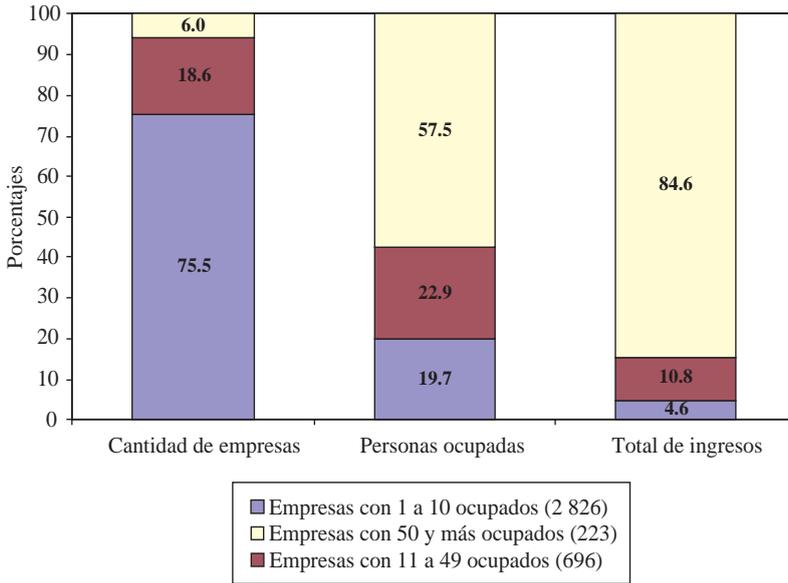
Esta desigual distribución se encuentra acompañada por una fuerte concentración en las áreas más urbanizadas. En efecto, según la última Encuesta Industrial Nacional (EIN) en 2001 sólo el 25% de las industrias estaban ubicadas en el interior del país mientras que el 75% estaban registradas en Asunción y el Departamento Central.

Analizando la EIN 2002 –con datos válidos para 2001– se puede confirmar que una fracción importante de la población ocupada en empresas entre dos y cinco personas registradas por la EIH para el mismo año (un poco más de 1 000 000 de trabajadores/as) no está en empresas industriales. Muchos(as) se encuentran insertos en el sector comercio y de servicios, y también en empresas familiares en el sector agropecuario.

Las mujeres tienden a encontrar empleo en estos pequeños emprendimientos con más frecuencia en las áreas urbanas, mientras que los hombres del área rural, en un 62.2% de los casos trabajan en los pequeños emprendimientos mencionados. Aunque se puede prever que se trata de fincas familiares, que por la definición de la microempresa en

Gráfico 6

ESTRUCTURA DE LAS EMPRESAS INDUSTRIALES:
TAMAÑO, EMPLEO E INGRESOS



Fuente: DGEEC, EIN 2002.

Paraguay incluyen al dueño de la propiedad y sus parientes, se destaca que las mujeres rurales, en un 44% de los casos, prefieran trabajar solas. Es preciso reconocer la insuficiencia de la información estadística y cualitativa para profundizar en el análisis de las empresas (o establecimientos) donde se insertan las mujeres, especialmente las campesinas, pero se podría proponer, como hipótesis, que las mujeres rurales tienden a reconocer como trabajo: aquella actividad diferente a la que comúnmente se realiza en la unidad productiva familiar y que está de manera exclusiva a su cargo.

Finalmente, es necesario comentar la presencia de empleo doméstico en las áreas rurales. Este fenómeno ya se había insinuado en encuestas integradas de hogares de años anteriores (1995 y 1999) y se debe al desplazamiento que está ocurriendo en dicha ocupación, desde

los centros urbanos más modernizados hacia el área periférica a Asunción y del Departamento Central.¹⁵

En el análisis por categoría de ocupación, uno de los hechos más sobresalientes es el crecimiento de los trabajadores familiares no remunerados, que pasan del 5.5% según el censo de 1992,¹⁶ al 12.18% según la EIH 2000/2001. Otras categorías importantes, en la estructura del empleo en Paraguay, siguen siendo el trabajo independiente o por cuenta propia (37.1%) y los asalariados privados (30.2%). Los estudios que se han apoyado en la información censal de 1992 han sostenido que el entonces incremento del trabajo por cuenta propia era un signo más orientado a la precarización a través del autoempleo generado en el sector no formal, que a la presencia de trabajadores independientes propiamente dichos. De confirmarse el aumento de los trabajadores familiares no remunerados en los datos del reciente Censo 2002, se estaría en una situación de precarización mucho mayor.¹⁷

15 Aunque el empleo doméstico estaba tradicionalmente concentrado en Asunción y el Área Metropolitana, coincidentemente con hogares de más altos ingresos y modernización, es probable que exista empleo doméstico en las áreas cercanas de otros centros urbanos del interior del país, en los departamentos de Alto Paraná, Itapúa y Caaguazú (que tienen procesos de urbanización reciente) y sus poblados rurales circundantes.

16 Este dato se refiere a la población de 12 años y más.

17 Un cuadro comparativo entre los datos del Censo de Población de 1999 y la EIH 2000/2001 para las categorías de ocupación de trabajador por cuenta propia y trabajador familiar no remunerado indica que, más de ciertas diferencias en la definición que hacen ambas fuentes, las variaciones en estas categorías son preocupantes, especialmente entre las mujeres:

Categoría de ocupación	Total país			Urbano		Rural	
	Total	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
PEA Censo 92 (12 años y más)	1 390 580	1 065 226	325 354	511 186	272 292	554 040	53 062
Trabajador por cuenta propia	36.9	39.9	27.2	25.8	24.2	53.0	42.3
Trabajador familiar no remunerado	5.5	6.7	1.3	0.6	0.4	12.4	5.9
PEA ocupada EIH 2000/2001	2 413 644	1 491 371	992 273	731 254	582 142	760 117	340 131
Trabajador por cuenta propia	37.1	34.3	41.6	24.9	30.6	43.3	60.6
Trabajador familiar no remunerado	12.2	13.4	10.3	4.1	6.3	22.2	17.2

Cuadro 10

PORCENTAJE DE LA POBLACIÓN OCUPADA DE 10 AÑOS Y MÁS,
SEGÚN CATEGORÍA DE OCUPACIÓN, ÁREA Y SEXO

Categoría de ocupación	Total país			Urbano		Rural	
	Total	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
Total	2 413 644 100	1 491 371 100	922 273 100	731 254 100	582 142 100	760 117 100	340 131 100
Asalariado público	7.15	5.8	9.33	9.9	12.5	1.9	3.8
Asalariado privado	30.17	37.89	17.7	49.2	24.9	27	5.5
Empleador o patrón	5.8	7.54	2.98	10.3	4.2	4.9	0.8
Trabajador por cuenta propia	37.1	34.29	41.64	24.9	30.6	43.3	60.6
Trabajador familiar no remunerado	12.18	13.35	10.28	4.1	6.3	22.2	17.2
Empleado doméstico	7.6	1.12	18.07	1.6	21.5	0.7	12.1
No disponible	0	0.01	0	0.0	0	0	0

Fuente: DGEEC, EIH 2000/2001.

Según los datos de la EIH 2000/2001 se mantiene la segmentación por sexo del mercado de trabajo con una mayor inserción de los hombres entre los asalariados privados (37.9%) como categoría principal y de las mujeres entre las trabajadoras por cuenta propia (41.6%). Los hombres tienen también una representación importante entre los trabajadores por cuenta propia (34.3%) y, en tercer lugar, entre los ya referidos familiares no remunerados (13.4%). Las mujeres tienen una inserción asalariada muy inferior que los hombres (17.7%) y muy similar en la categoría de trabajadoras familiares no remuneradas (10.3%).

En el área urbana el empleo asalariado privado constituye la principal forma de inserción de los hombres y la segunda, en orden de importancia, para las mujeres (24.9%) por debajo del trabajo por cuenta propia (30.6%) y por encima del empleo doméstico (21.5%). En el área rural, ser asalariado privado es una tercera opción para los hombres pero

es poco importante para las mujeres. Las mujeres rurales, como ya se señaló, han incrementado su participación económica registrada en los últimos 10 años, pero si se corrobora que lo hacen como trabajadoras por cuenta propia (60.6%), familiares no remuneradas (17.2%) y empleadas domésticas (12.1%) no se podría esperar que se estén incorporando en empleos de calidad.

Cuadro 11

JEFES Y JEFAS DE HOGAR DEL ÁREA RURAL DEDICADOS
PRINCIPALMENTE A LA AGRICULTURA POR SEXO, SEGÚN CATEGORÍA
EN LA OCUPACIÓN PRINCIPAL

Categoría ocupacional	Total	Sexo	
		Jefes	Jefas
Total	298 975	91.9	8.1
Empleado privado	164	100.0	0.0
Obrero privado	45 025	97.0	3.0
Empleador o patrón	19 632	97.7	2.3
Cuenta propia	233 716	90.5	9.5
Familiar no remunerado	438	46.3	53.7

Fuente: DGEEC, EIH 2000/2001.

Entre los jefes y jefas de hogar del área rural ocupados en actividades agrícolas, el 8% son mujeres. Entre los asalariados privados sólo se registran hombres (mejores empleos y/o empleos más estables) mientras que las mujeres, cuando trabajan en relación de dependencia, lo hacen como obreras (posiblemente en ocupaciones temporales). El trabajo por cuenta propia es el más frecuente tanto para los hombres como para las mujeres y hace referencia a trabajadores directos en su propia finca. En esta categoría, aunque es la que más mujeres absorbe en términos absolutos, la representación femenina es muy inferior a la masculina. Es en esta posición donde probablemente se encuentren las mujeres que se declaran como trabajando unipersonalmente.

Entre los jefes de hogar del área rural dedicados principalmente a la agricultura, llama la atención la categoría de familiares no remunerados ya que supone que existen en la unidad productiva otros familiares que reciben (y administran) la remuneración (hijos presumiblemente). En esta categoría alrededor del 54% son mujeres.

El deterioro de los suelos y la precarización que produjo la disminución del precio del algodón impulsan cada vez más a la fuerza de trabajo campesina fuera de sus fincas. Según los diferentes estudios sobre pobreza campesina, los pobres rurales trabajan en pequeñas parcelas manejadas por mano de obra propia y familiar y recurren frecuentemente al empleo extrapredial como una forma de aumentar sus ingresos dinerarios. Esta afirmación también merece una discusión mayor, ya que, como se verá, es más clara en el caso de los hombres; las mujeres, por razón de género –la estricta división sexual del trabajo rural– están prácticamente impedidas de realizar trabajos extraprediales y, cuando lo hacen, es de forma esporádica y como último recurso, en la categoría de obreras.

La estrategia del empleo extrapredial acelera el abandono de los cultivos de subsistencia, tradicionalmente el nicho estratégico de reproducción de la unidad productiva familiar campesina, con fuerte aporte del trabajo femenino, por la semi y subasalarización masculina. Esta situación desigual es interesante de considerar a la hora de elaborar políticas de disminución de la pobreza con perspectiva de equidad (especialmente de género).

El trabajo extrapredial funciona, entonces, como una nueva estrategia de generación de ingresos, y puede atenuar –temporalmente– el deterioro de las condiciones de vida del sector campesino, pero en el mediano y largo plazo no evitará la “descampesinización” y, por tanto, es previsible que tampoco evite el desarraigo.¹⁸ Al argumento económico de corto plazo habría que contraponerle otros de alcance mayor, que incluyan las dimensiones social y política del problema y sus posibles estrategias de solución.

18 El concepto de desarraigo tal como es usado aquí implica la migración hacia centros urbanos, no solamente grandes (migración interdepartamental), también medianos y pequeños (migración intradepartamental). En ambos casos, los(as) migrantes llevan consigo la condición de pobres provocando el fenómeno de transmisión interregional de la pobreza.

Cuadro 12

**JEFES Y JEFAS DE HOGAR QUE SE DEDICAN A LA AGRICULTURA
POR SEXO, SEGÚN LUGAR DE TRABAJO**

Lugar de trabajo	Total		Sexo			
			Jefes		Jefas	
Total	100.0	298 975	100.0	274 642	100.0	24 333
Fuera de su tierra	15.1	45 189	15.9	43 820	5.6	1 369
Dentro de su tierra	84.9	253 786	84.0	230 822	94.4	22 964

Fuente: DGEEC, EIH 2000/2001.

Otro de los obstáculos para la reproducción social y económica de la unidad productiva familiar campesina es el acceso a la tierra (aunque éste no es el único origen de la pobreza rural). Diferentes estudios refieren que existen en el Paraguay entre 100 000 y 40 000 familias envueltas en conflictos de carencia de tierras, implicando entre 1 000 000 y 600 000 hectáreas en la región oriental del país (Bordas, 1999 y Molinas 2000, respectivamente).

Un informe relativamente reciente de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), revela que el índice de concentración de la tierra en Paraguay es el más inequitativo de América Latina, con un índice de Gini .93 (CEPAL, 2000).

A la desigual distribución, que reúne a un 86.8% de los pequeños productores rurales en fincas de menos de 20 hectáreas (86.0% de jefes de hogar hombres y 89.9% de jefas mujeres), se suman la falta o deficiente titulación y la ocupación no legalizada. Los problemas de titulación son mucho más graves en el caso de las mujeres, nuevamente, por motivos culturales (mucho más que jurídicos).¹⁹

19 La Ley 854 de 1963 del Estatuto Agrario no impedía explícitamente la titularidad femenina de la tierra rural, sin embargo, mientras estuvo en vigencia, tampoco la promovió. La actual Ley 1863 del 2002 que modifica la anterior, ha avanzado en la promoción de la mujer como sujeto activo de la Reforma Agraria facilitando tanto la asignación del lote como su titularidad (véanse, principalmente, artículos 16°, 48°, 49° y 56°).

Más allá del marco jurídico, uno de los determinantes de los problemas de titularidad en las fincas campesinas está en la gestión de los asentamientos promovidos por el IBR que, en primer lugar, aún no ha desarrollado una perspectiva ni una estrategia focalizada en las mujeres y, en segundo lugar, con la intención de dar protección a los pequeños campesinos para que no vendan sus tierras, atrasaba la titulación en plazos mal definidos. Esta metodología, además de dificultar relativamente la transparencia de los catastros,²⁰ no logró, hasta la actualidad, impedir realmente la reventa (o cesión) de dichas tierras.²¹ Además, influye la escasa y poco eficiente estrategia de arraigo familiar, de prestación de servicios sociales de educación y salud e infraestructura, que hace prácticamente imposible la permanencia de familias campesinas que por sí mismas tienen que gestionar los bienes y servicios necesarios para arraigarse en los nuevos asentamientos.

Según datos de la EIH 2000/2001 un 55.8% de las fincas campesinas tienen entre 2 y 20 hectáreas y aquí se encuentra el 49% de las familias con menores ingresos. En este segmento, sólo la mitad de los ingresos respectivos proviene de la agricultura y la otra mitad se obtiene de actividades extraprediales (asalariadas). Morley (2001) ya había afirmado que la mayor pobreza no se concentra entre los pobladores rurales sin tierra, sino entre los que poseen entre 5 y 20 hectáreas, intervalo que incluye al 42.8% de los productores rurales (primarios); “este grupo comprende más de la mitad de toda la pobreza rural y 60% de la pobreza extrema”. En estas constataciones se apoya el autor para afirmar que el problema de la pobreza rural no es el acceso a la tierra, como reivindican las organizaciones campesinas, sino su productividad, las técnicas rudimentarias de producción y el limitado acceso al crédito.

Al desagregar la información por sexo, puede observarse que entre los productores potencialmente pobres (5 a 20 hectáreas) las mujeres

20 Se dice relativamente porque en realidad el peso que tienen las fincas campesinas en los problemas de catastros de tierras en Paraguay es poco relevante frente al que tienen las grandes extensiones.

21 Recientemente el Banco Mundial ha recomendado la emisión de títulos de propiedad de tierra a todos los colonos del IBR y la conversión de su deuda en obligaciones de servicios de tierra, que pueden ser cumplidas a través de acciones que mejorarían sus niveles de vida (Banco Mundial, 2003).

tienen una menor concentración que los hombres (29.1% y 46.3% respectivamente), sin embargo, esto no alcanza para afirmar, siguiendo la hipótesis de Morley (2001), que sean menos pobres. En el análisis por sexo hay por lo menos dos elementos que se deben considerar: en primer lugar, la alta concentración de mujeres jefas de hogar entre las sin tierras (40.7% de mujeres y 21.4% de hombres) que confirman lo señalado anteriormente sobre los mayores obstáculos para la titulación y arraigo en el caso de las mujeres y, en segundo lugar, porque para ellas no funciona la asalarización extrapredial como estrategia de obtención de ingresos complementarios. Entonces, en el caso de las mujeres, es posible (y recomendable) plantear que el acceso a la tierra sí es un mecanismo efectivo para salir de la pobreza, al menos mientras no exista una política claramente focalizada en la generación de otras fuentes de ingresos y empleo para éstas.

Cuadro 13

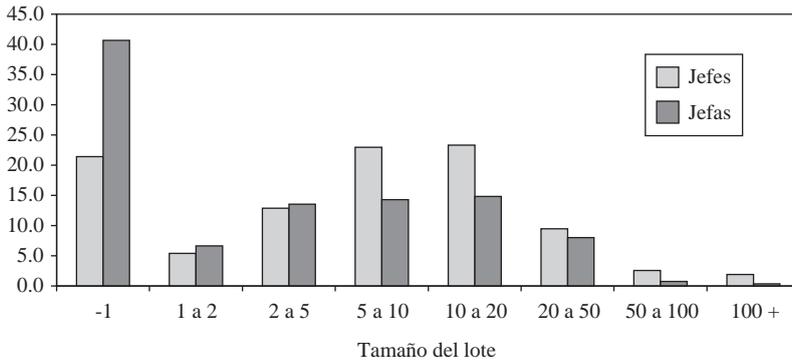
JEFES Y JEFAS DE HOGAR DEL ÁREA RURAL CON LOTE PROPIO
POR SEXO, SEGÚN TAMAÑO DE LA TIERRA

Tamaño del lote propio	Total	Sexo	
		Jefes	Jefas
Total	296 608	235 964	60 644
Menos de 1 hectárea	25.4	21.4	40.7
1 hectárea a menos de 2 hectáreas	5.6	5.4	6.6
2 hectáreas a menos de 5 hectáreas	13.0	12.9	13.5
5 hectáreas a menos de 10 hectáreas	21.2	23.0	14.3
10 hectáreas a menos de 20 hectáreas	21.6	23.3	14.8
20 hectáreas a menos de 50 hectáreas	9.2	9.5	8.0
50 hectáreas a menos de 100 hectáreas	2.2	2.6	0.8
100 hectáreas y más	1.6	1.9	0.4
No disponible	0.2	0.1	0.9

Fuente: DGEEC, EIH 2000/2001.

Gráfico 7

JEFES Y JEFAS DE HOGAR DEL ÁREA RURAL CON LOTE PROPIO
POR SEXO, SEGÚN TAMAÑO DE LA TIERRA



Fuente: DGEEC, EIH 2000/2001.

Otra diferencia importante es que de las 60 644 mujeres jefas de hogar, solamente 24 333 se dedican de manera principal a la agricultura, y entre ellas 22 964 lo hacen exclusivamente dentro de la finca. Existen entonces 36 311 mujeres jefas de hogar con lote que no se dedican a la agricultura como actividad principal. De la información disponible, aún no es posible conocer a qué se dedican estas mujeres, pero representan sin duda alguna un grupo importante de estudiar con mayor profundidad.

La combinación de mayores problemas de acceso a la tierra (en iguales condiciones de baja productividad y escasa asistencia) sumado a los determinantes culturales (de género) que dificultan el trabajo fuera de la finca, y el deterioro de la producción tradicional (de subsistencia y algodón principalmente) son elementos claves de la feminización de la pobreza rural en Paraguay. Las consecuencias de este fenómeno son múltiples y se expresan tanto en términos de pobreza agregada entre, por ejemplo, las trabajadoras familiares no remuneradas (porque están transfiriendo valor a otros presumiblemente un poco menos pobres en la misma unidad familiar); como de transmisión intergeneracional de la pobreza (porque sus hijos e hijas –principalmente– tendrán más probabilidades de ser igual o más pobres).

En términos cuantitativos, la feminización de la pobreza rural se expresa en diferencias de ingresos que muestran que lo recibido por las mujeres jefas de hogar es 15.4% inferior a lo que perciben los hombres en la misma condición.

Cuadro 14

PROMEDIO DE INGRESO MENSUAL FAMILIAR MENSUAL PER CÁPITA
DE LAS FAMILIAS RURALES, SEGÚN SEXO
DEL JEFE O JEFA DE HOGAR

Sexo	Ingreso mensual (miles de guaraníes) ^a	Ingreso mensual en dólares
Total	388.5	102.0
Jefes	400.6	105.1
Jefas	339.1	89.0

Fuente: DGEEC, EIH 2000/2001.

^a Corresponde al ingreso familiar total mensual del hogar dividido por el número de miembros (deflactado geográficamente).

1 US\$ = 3 810 guaraníes (en marzo 2001).

E. LA DIVISIÓN SEXUAL DEL TRABAJO Y EL ACCESO A LOS RECURSOS PRODUCTIVOS: LA TIERRA, EL CRÉDITO Y LA ASISTENCIA TÉCNICA

La “invisibilidad” de las mujeres, en particular en las estadísticas agropecuarias, se debe a que se las considera social y económicamente dependientes de una figura masculina (el padre o el cónyuge) o bien, que los ingresos que generan son sólo un complemento y no una porción sustantiva del ingreso familiar total. Es por esta razón que cuando se procesa información por sexo, se hace principalmente para mujeres jefas de hogar, definidas más por la ausencia del compañero hombre que por las características propias de las mujeres.

El aporte económico al presupuesto familiar de las mujeres no se limita a la posición de jefas de hogar. Estudios recientes de la CEPAL

han establecido que “sin el ingreso de las cónyuges, los hogares pobres aumentarían entre un 10% a un 20% dado que ellas aportan entre un 28% y 38% del ingreso familiar total” (Arteaga, 1998).

En Paraguay, según Robles (2002) entre 1997 y 2000 el ingreso total de los hogares, medido en promedio según miembros(as) que trabajan (perceptores), había disminuido, en términos reales, en un 2.8%, mucho más en los hogares no pobres (2.6%) que en los definidos como pobres (0.3%).²² La menor caída de los ingresos en hogares pobres se debe al incremento de los ingresos de las mujeres (4.1% de aumento, frente a la disminución del 2.6% en los hombres). El mayor aporte femenino no significa que ellas hayan logrado una mejor inserción laboral, sino que es resultado de su mayor participación en el mercado: “los nuevos miembros del hogar en el mercado laboral son fundamentalmente las mujeres con un incremento de 27% en el caso de los hogares pobres y 4.5% en el caso de los no pobres” (Robles, 2002).

Otter y Lugo (2001), quienes reconocen que la inserción desigual de la mujer en el mercado de trabajo es un factor generador de pobreza en Paraguay, también señalan que el número de mujeres en el hogar empleadas distingue claramente a los hogares pobres de los no pobres.

La “invisibilidad” del aporte femenino al ingreso familiar total es mayor en el sector agropecuario en la misma medida que el trabajo de las mujeres se concentra en la producción de subsistencia. La división del trabajo rural por sexos tiene que ver tanto con el contexto productivo local (economías más modernas o más tradicionales) como con el momento del ciclo vital de la mujer y la familia. Ambos elementos se combinan para definir la forma en que se organiza la producción y se obtienen los ingresos. La diferencia del trabajo por sexo es tanto más rígida cuanto más tradicional es la organización de la producción (intrapredial y del contexto) y cuando los hijos son más pequeños.

En las formas de producción más tradicionales, la economía campesina asigna a las mujeres (también a los niños y a los ancianos, hombres y mujeres) las tareas menos valoradas y más invisibles, lo que se traduce en desigualdades que superan el plano económico y se expresan

22 Se definen como hogares pobres aquellos que logran satisfacer sus necesidades alimentarias pero tienen carencias en otros componentes de la canasta básica familiar.

en la toma de decisiones, en la autodeterminación y en el ejercicio del poder –y la violencia– al interior de la familia, entre los más importantes.

En la división sexual del trabajo rural la figura del hombre está asociada al control de los recursos, la propiedad de la tierra y el control de la comercialización en mayor escala. La femenina, se define por tres funciones simultáneas: tareas domésticas y de reproducción familiar; tareas económico-productivas (directas y/o de elaboración de derivados, como familiar no remunerada y/o asalariada temporal) y actividades comunitarias (GIA, sin fecha).

Los estudios de género han mostrado que el uso del tiempo es menos flexible en las tareas reproductivas por lo que las otras dos funciones que cumplen las mujeres se realizan en detrimento de su propio descanso (sobre y autoexplotación). Esta característica de inelasticidad del uso del tiempo en tareas reproductivas es uno de los factores que deben ser considerados cuidadosamente cuando se plantean políticas de generación de ingresos basadas en iniciativas de producción para mujeres, ya que en lugar de ampliar sus capacidades para el mejoramiento de su calidad de vida, podrían significar un deterioro –por desgaste– todavía mayor.

Las tareas productivas asignadas culturalmente al hombre se hacen flexibles, por lo menos temporalmente, cuando la mujer y los hijos(as) asumen parte de las labores durante el ciclo agrícola, pero la misma flexibilidad no se produce en las tareas reproductivas cuando baja la intensidad de las labores agrícolas.

La deficiente infraestructura comunitaria y del hogar ejemplificada por el acceso al agua potable, la electrificación, la disponibilidad de energía para cocinar, las instalaciones e infraestructura sanitaria y el equipamiento del hogar en general, sumados a la baja calidad y escasa cobertura de los servicios sociales (especialmente de salud), aumentan aún más la sobrecarga del trabajo femenino, prolongando la jornada de trabajo y multiplicando el esfuerzo físico que requieren.

En la producción, se repiten las desigualdades cuando, por ejemplo, las mujeres deben afrontar labores agropecuarias para el consumo familiar con implementos y herramientas mucho más rudimentarios que los utilizados por sus compañeros hombres en la producción de renta.

Las desigualdades de género, provocadas por la división sexual del trabajo rural y las funciones socialmente asignadas, tienen un

componente determinante en factores socioculturales asociados a procesos en los que las políticas públicas, hasta ahora, han tenido escasa incidencia. Sin embargo, en esta dimensión el Estado podría cumplir un papel decisivo a través de la focalización de políticas hacia las necesidades específicas y estratégicas de las mujeres. Para apoyar la transformación de los factores culturales, es imprescindible asumir programas que tiendan a la flexibilización de roles entre hombres y mujeres, incluso en el ámbito doméstico y acompañar las políticas de desarrollo rural con programas de mejoramiento de los servicios sociales, infraestructura social y provisión de energía para actividades domésticas en forma simultánea con la ampliación del acceso a la tierra, el crédito y la asistencia técnica.

1. Las políticas de asentamiento rural

Desde 1962 es el IBR la entidad pública responsable de promover asentamientos campesinos y su arraigo como productores agropecuarios. Entre 1963 y 1989 se han habilitado 648 colonias con un total de 75 558 lotes familiares. A partir del año 1990 hasta el 2001 se intensificó el programa de asentamiento campesino, habilitando cerca de 309 colonias con 58 742 lotes (IBR, 2002).²³

En 2001 se realizó el Censo de Colonias que cubre 229 colonias, con un total de 38 678 lotes, ubicados en los 14 departamentos de la Región Oriental. El número de colonos censados asciende a 35 576, de los cuales 82% son hombres y 8% mujeres.

La promulgación de la Ley 1 863 de 2002 “Que establece el Estatuto Agrario” ha fortalecido cambios institucionales en el IBR tanto con respecto al modelo de asentamientos (nucleares desde el año 2000) como con respecto a los conceptos de arraigo y titularidad del lote.

El Plan Estratégico de Desarrollo Institucional 2001-2002 promueve:

- la inclusión más efectiva de la mujer productora como población objetivo;

23 El actual Estatuto Agrario ha derogado la utilización del término colonia sustituyéndolo por el de asentamiento en consonancia con el cambio de perspectiva de la nueva Ley.

- la reducción y eliminación de la pobreza a través del aumento de la producción comercial de la finca familiar, y
- el otorgamiento, en el menor plazo posible, del título de propiedad definitiva (o certificado de autorización para gravar el lote como garantía de crédito) mejorando la titulación de la tierra adjudicada.

La inclusión de la mujer productora aunque tiene la limitación conceptual del singular, obviando la heterogeneidad que existe en este sector, es mencionada explícitamente en los diferentes capítulos del Plan Estratégico (2001-2002) de acuerdo con la Ley 1 863 que establece: “promover el acceso de la mujer a la propiedad de la tierra, garantizando su arraigo con título de propiedad, crédito y apoyo técnico oportuno” (artículo 2°).

El arraigo, que actualmente está considerado como condición del desarrollo de los asentamientos, incluye el concepto de igualdad de oportunidades, cuando se refiere a la mujer: “Fortalecer y consolidar el arraigo campesino en su tierra propia y en su comunidad participativa y solidaria, con igualdad de oportunidades para el acceso de la mujer rural, con título definitivo de la propiedad que posee y con el suficiente apoyo en materia de asistencia técnica, crediticia y en la comercialización de su producción” (Plan Operativo Anual, 2002-2003).

Los avances en la planificación, como era de esperarse, tienen un ritmo mucho más acelerado que la práctica concreta, ya que según muestra el Censo de Colonias 2001²⁴ de los 38 678 lotes habilitados entre 1990 y 2001, solamente el 8.4% corresponde a mujeres.

Con respecto a la titularidad femenina también se debe considerar el mayor promedio de hectáreas detentadas por los colonos mujeres que, como se analizará más adelante, corresponde con una mayor proporción de lotes ganaderos asignados.

El colono mujer, es una categoría que no se corresponde exactamente a la jefatura femenina de hogar, sino al sexo del colono que posee (o está tramitando) el título de propiedad del lote asignado. Esta posición puede deberse tanto a que sea realmente la jefa de hogar (con o sin compañero presente), o que por alguna razón el hombre tenga

24 En adelante se lo mencionará sólo como Censo de Colonias.

Cuadro 15
SUPERFICIE DEL LOTE, SEGÚN SEXO DEL COLONO

Sexo del colono	Superficie del lote		
	Total (hectáreas)	Promedio (hectáreas)	Lotes
Mujeres	8.4 31 761	11	7.4 2 860
Hombres	91.6 344 555	9	92.6 35 818
Total	100 376 316	10	100 38 678

Fuente: IBR, Censo de colonias 2001.

Cuadro 16
CANTIDAD Y TIPOS DE LOTES SEGÚN CLASIFICACIÓN DEL IBR,
POR SEXO DEL COLONO

Sexo del colono	Agrícola	Ganadero	Forestal	Solar urbano	Quinta	Agrícola-Ganadero	Sin datos	Total
Mujeres	86.9 2 486	2.9 83	0.2 6	4.1 118	3.0 86	2.3 65	0.6 16	100.0 2 860
Hombres	92.8 33 257	1.3 453	0.0 16	2.9 1 026	0.9 319	1.9 670	0.2 77	100.0 35 818
Total	92.4 35 743	1.4 536	0.1 22	3.0 1 144	1.0 405	1.9 735	0.2 93	100.0 38 678

Fuente: IBR, Censo de Colonias 2001.

impedimentos para acceder al título (porque han sido beneficiados anteriormente y han perdido, abandonado o cedido su lote, o por algún otro impedimento para ser signatario de los planes de reforma agraria), y por esta razón los trámites corren por cuenta de la mujer.²⁵

La mayor parte de los lotes asignados por IBR son agrícolas, siguiendo la política de apoyo a la agricultura familiar campesina. Sin embargo, las mujeres tienen una titularidad relativamente más alta que los hombres en lotes ganaderos o mixtos (agrícola-ganadero) lo cual explica la mayor superficie promedio detenida por ellas. Las diferencias de extensión de los lotes ganaderos se compensan con una mayor proporción de mujeres también en la categoría de solares urbanos que son pequeñas propiedades instaladas en el núcleo central de los asentamientos, que en general no tienen capacidad de producción primaria, y en las quintas, que también son propiedades muy pequeñas donde sólo se pueden realizar actividades de horticultura granjera.

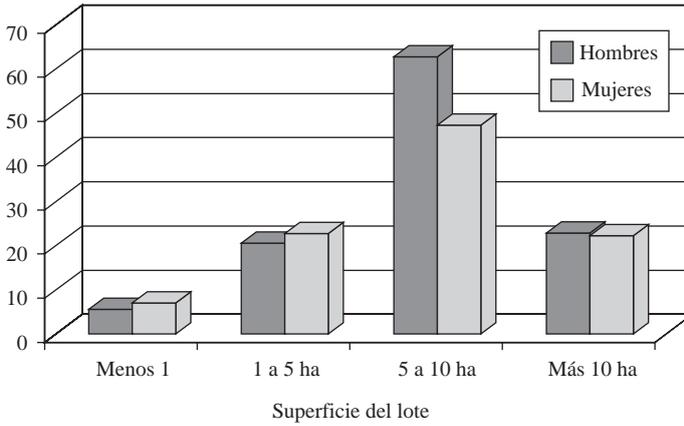
En la mayoría de los casos los lotes asignados tienen entre cinco y 10 hectáreas (55%), pero existen diferencias según el sexo del colono. Las mujeres tienen una mayor representación que los hombres, tanto entre una y cinco hectáreas (22.8% y 20.6% respectivamente), como en lotes menores de una hectárea (7% y 5.6%, respectivamente). En este intervalo es que se encuentran los solares urbanos y quintas mencionados anteriormente. La presunción de una menor capacidad de producción de las mujeres es lo que induce a este tipo de asignaciones.

En los asentamientos administrados por el IBR, la mayor parte son lotes adjudicados por la institución; sin embargo, también existen situaciones en que los actuales colonos los han obtenido de terceros o se encuentran desocupados. La compra de terceros se da por igual entre colonos hombres y mujeres, pero entre los desocupados la titularidad masculina es más frecuente.

La mayor parte de los lotes se encuentran en proceso de titulación, lo que se destaca si se considera que el IBR se ha fijado como meta estratégica otorgar en el menor plazo posible la titularidad definitiva por

25 Según la información disponible en el Censo de Colonias, como se examina más adelante, la mayor parte de las mujeres colonos tienen cónyuge, es decir, que no se trata de madres solas como en la definición utilizada en las Encuestas de Hogares.

Gráfico 8
SUPERFICIE DEL LOTE, SEGÚN SEXO DEL COLONO



Fuente: IBR, Censo de Colonias 2001.

Cuadro 17
SITUACIÓN DE TENENCIA INFORMADA POR EL COLONO

Sexo del colono	Cantidad de lotes	Tipo de ocupación			
		Adjudicado por IBR	Compra de terceros	Iniciativa propia	Desocupado
Mujeres	100.0 2 860	84.4 2 415	18.7 534	0.1 4	5.8 165
Hombres	100.0 35 818	82.5 29 547	18.6 6 650	0.1 43	9.6 3 447
Total	100.0 38 678	82.6 31 962	18.6 7 184	0.1 47	9.3 3 612

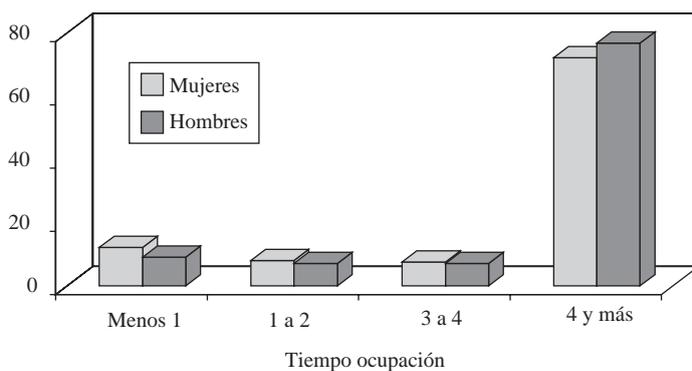
Fuente: IBR, Censo de Colonias 2001.

un lado, y que en el Censo de Colonias se incluyen lotes habilitados a partir de 1990, por otro. Entre los lotes titulados existe una mayor presencia relativa de las mujeres que se compensa con una mayoría de colonos hombres que todavía no han iniciado los trámites. De esta situación se puede concluir que, a pesar de que las mujeres tienen lotes de dimensiones menores, los ocupan y obtienen sus títulos más rápidamente que los colonos hombres. Estos indicadores son los que llevan a afirmar que la nueva planificación podría producir cambios importantes en el mediano plazo con respecto al acceso a la tierra de parte de las mujeres.

La afirmación anterior también es corroborada cuando se observa el tiempo de permanencia de los colonos por sexo. En efecto, aunque la gran mayoría tiene más de cuatro años de ocupación (76.4%), la proporción de colonos mujeres aumenta en los años más recientes llegando a un 12.2% en 2001, frente a un 9.1% de hombres.

Gráfico 9

TIEMPO DE OCUPACIÓN DEL LOTE CENSADO, POR SEXO DEL COLONO



Fuente: IBR, Censo de Colonias 2001.

2. La situación sociodemográfica en los asentamientos

En los asentamientos de IBR el 43% de la población tiene 15 años o menos; un 27%, entre 16 y 29 años; un 24%, entre 30 y 49 años, y el

7% tiene 50 años o más. Esta distribución por edad es característica de áreas rurales en Paraguay y la proporción de menores de 16 años está reflejando que se trata de familias jóvenes con hijos pequeños.

Entre los colonos mujeres el grupo de edad de sus familias es un poco más joven e, inversamente, entre los hombres existe más población en los últimos tramos de edad. Así, la estructura por edad está mostrando que en los asentamientos se repite la mayor presencia de niños y niñas alrededor de la mujer, como ocurre en el conjunto de la sociedad paraguaya.

El número promedio de personas en el hogar, que resulta bajo para la población rural en general (4.3 miembros) refleja también que se trata de familias en formación. Entre colonos hombres y mujeres no hay diferencias con respecto al tamaño familiar, pero sí con respecto al sexo de los miembros del hogar. En lotes de colonos mujeres hay una mayor presencia femenina (57.8%), mientras que en los que corresponden a colonos hombres, la mayor presencia es masculina (55.6%). Esta situación, como se verá más adelante, no se puede explicar por colonos sin cónyuge, y está señalando uno de los aspectos demográficos de los asentamientos de IBR que sería conveniente analizar con mayor profundidad.

En la población total de los asentamientos los hombres representan una proporción mayor que las mujeres, reproduciendo e incluso aumentando las diferencias por sexo en la población rural en general (45.3% y 47.2% de mujeres respectivamente). La diferencia es cercana a un 10% más de hombres en los asentamientos. Con los recientes cambios en la política institucional (mayor acceso de las mujeres), se puede esperar que la composición por sexo se equilibre en el mediano plazo.

Como ya se señaló, en un total de 24 550 familias censadas en los asentamientos, sólo 272 son monoparentales, situación que se distancia del comportamiento de la sociedad rural en general, especialmente en el caso de las mujeres (2% de mujeres sin cónyuge frente a un 24.7% de mujeres jefas de hogar en el área según la EIH 1999). En otros términos, las políticas de los asentamientos que están incorporando recientemente a un número mayor de mujeres como titulares de lotes, todavía no logran facilitar el acceso de las mujeres jefas de hogar cuando no tienen compañero.

Cuadro 18
COMPOSICIÓN DE LA POBLACIÓN RESIDENTE,
POR SEXO DEL COLONO

Sexo del colono	Cantidad de lotes	Total	Promedio personas por lote	Población por sexo	
				Hombres	Mujeres
Mujeres	2 860	100.0 11 399	4.0	42.2 4 815	57.8 6 584
Hombres	35 818	100.0 155 780	0.0 4.3	55.6 86 680	44.4 69 100
Total	38 678	100.0 167 179	0.0 4.3	54.7 91 495	45.3 75 684

Fuente: IBR, Censo de Colonias 2001.

El nivel de escolaridad de la población en los asentamientos es más alto que el promedio de las áreas rurales. En efecto, un primer dato a destacar es el bajo porcentaje de analfabetos que reúne apenas al 1.4% de los colonos (siempre más alto en el caso de las mujeres colonos) frente al 12.9% para el área que informa la EIH 2000/2001. En el nivel primario, los colonos del IBR tienen una proporción menor que la reflejada por la EIH (72.8% y 85%, respectivamente), situación que se complementa con indicadores más altos en los niveles secundario y vocacional, especialmente entre las colonos mujeres. También es llamativa la presencia de un 1.4% de mujeres colonos con nivel universitario.

Según el grado de instrucción sería posible sostener que existe una suerte de selección de colonos entre los más escolarizados, o lo que es lo mismo, que la población con mayores carencias educativas no está teniendo acceso a los planes de IBR, tanto hombres como mujeres, pero en mayor medida las últimas. Otra explicación plausible sería que entre el grupo de colonos, algunos(as) tienen características y condiciones diferentes a la media de la población rural y que, aún así, han tenido acceso a los planes de reforma agraria.²⁶

26 Varios indicadores llevan a esta hipótesis, pero como se trata de un grupo muy pequeño, en algunas variables tiene más impacto que en otras.

Cuadro 19

GRADO DE INSTRUCCIÓN DEL COLONO, POR SEXO

Sexo del colono	Total	Grado de instrucción					
		Analfabetos	Primaria	Secundaria	Universitaria	Vocacional	Sin datos
Mujeres	100.0	2.3	65.8	7.6	1.4	1.9	21.0
	2 860	65	1 883	217	40	55	600
Hombres	100.0	1.3	73.5	5.8	0.4	0.6	18.4
	32 716	422	24 032	1 897	137	210	6 018
Total	100.0	1.4	72.8	5.9	0.5	0.7	18.6
	35 576	487	25 915	2 114	177	265	6 618

Fuente: IBR, Censo de Colonias 2001.

Atendiendo al lugar de nacimiento de los colonos, se puede observar que un poco más del 50% ha nacido fuera del departamento, y que los hombres son migrantes interdepartamentales en mayor proporción que las mujeres. Es muy probable que esta situación coincida con que las mujeres son colonos más reciente, ya que anteriormente las acciones del IBR tenían como objetivo la redistribución de la población en el territorio, por diversos motivos; mientras que en la actualidad con frecuencia se trata de regularizar el asentamiento, en muchos casos espontáneo, de campesinos que por sus propios medios no podrían trasladarse grandes distancias.

Las condiciones de las viviendas son muy similares entre colonos hombres y mujeres. Sin embargo, se puede observar que cuando el colono es hombre, la vivienda tiene el tipo tradicional: dos piezas para dormir, pared de madera, techo de fibrocemento o paja. Los colonos mujeres que también tienen en su mayoría dos piezas para dormir, muestran una mayor proporción de materiales cocidos tanto en las paredes como en los techos.

Los servicios de la vivienda también significan una situación mejor en los asentamientos respecto a la población rural en general. Indicadores

Cuadro 20

COLONOS SEGÚN LUGAR DE NACIMIENTO, POR SEXO

Sexo del colono	Total	Lugar de nacimiento		
		Dentro del Departamento	Fuera del Departamento	Sin datos
Mujeres	100.0 2 860	41.6 1 189	47.3 1 354	11.1 317
Hombres	100.0 32 716	36.7 11 998	53.6 17 548	9.7 3 170
Total	100.0 35 576	37.1 13 187	53.1 18 902	9.8 3 487

Fuente: IBR, Censo de Colonias 2001.

tales como un 47.5% de disponibilidad de energía eléctrica; 50% de pozos de agua e incluso un 18% de agua corriente, reflejan las diferencias más importantes. Sin embargo, esta mayor disponibilidad no es equivalente entre los colonos hombres y mujeres, siendo éstas quienes muestran mayor precariedad en cuanto a la energía y el agua, principalmente, y mejor disponibilidad en los servicios higiénicos (baños). Tales diferencias tienen relación con factores de género, tales como que los hombres, que tienen una mayor disponibilidad del dinero, se equipan mejor en aquellos rubros que significan erogaciones periódicas (luz y agua), mientras que las mujeres lo hacen en las inversiones sanitarias que tanto pudieron ser proveídas directamente por el IBR como haber implicado la erogación una sola vez.

Las medidas de acceso a la infraestructura pública, tan importantes para los estudios de género en el área rural, no pueden ser analizadas con precisión a partir de la información del Censo de Colonias, ya que la información está organizada en distancias que en algunos casos resultan demasiado amplias. Tal es el caso de las escuelas y los centros de salud a 10 kilómetros de distancia, por ejemplo.

A pesar de que la organización social de los asentamientos está reconocida como una condición indispensable para el arraigo de las familias campesinas, sólo un 10.8% de los colonos han manifestado pertenecer a algún tipo de organización, y las mujeres lo hacen en menor medida que los hombres (6.4% y 11.2%, respectivamente). La forma más común son los Comités, aunque la información disponible no precisa las acciones a que se dedican éstos. También llama la atención la escasa proporción de colonos que han logrado formar cooperativas (0.5%). Estas organizaciones socioeconómicas deberán ser reforzadas, y en ellas la participación de las mujeres, para cumplir con los objetivos propuestos para los asentamientos.

Cuadro 21

TIPO DE ORGANIZACIÓN A LA QUE PERTENECE,
POR SEXO DEL COLONO

Sexo del colono	Total colonos	Total en organizaciones	Comité	Almacén comunitario	Cooperativa	Otros
Mujeres	100.0 2 860	6.4 184	2.7 78	0.0 0	0.1 2	3.6 104
Hombres	100.0 32 716	11.2 3 669	5.3 1 736	0.1 29	0.5 164	5.3 1 740
Total	100.0 35 576	10.8 3 853	5.1 1 814	0.1 29	0.5 166	5.2 1 844

Fuente: IBR, Censo de Colonias 2001.

3. Organización del trabajo y la producción

Según los estudios sobre pobreza rural en Paraguay, uno de los factores decisivos para la generación de ingresos entre los pequeños campesinos es el trabajo extrapredial. En el análisis de género ya se había mencionado que las mujeres, debido a la rígida división sexual del trabajo

y a la sobrecarga de tareas domésticas, no tienen dicha posibilidad. En la información suministrada por el Censo de Colonias puede constatare esta limitación. En efecto, de las 39 799 mujeres mayores de 15 años residentes en los asentamientos, 3 781 han declarado estar trabajando dentro o fuera de la finca (9.5%), mientras que 56 258 hombres se declaran en la misma situación. El grupo de hombres que trabajan representa el 110% del mismo grupo de edad (50 978). Esto significa que además de que todos los hombres residentes en los asentamientos se declaran trabajando, la edad en que lo hacen es inferior a los 15 años.

Entre las pocas mujeres que declaran trabajar existe una proporción mayor que hombres, en la misma situación, realizando tareas extraprediales, lo cual no debe interpretarse como una mayor propensión de ellas a trabajar fuera de la finca (por lo que se explicó en el párrafo anterior), sino a declararse trabajando cuando lo hacen fuera de la finca, que no es lo mismo. El reconocimiento del trabajo femenino rural está así mucho más relacionado a la remuneración que en el caso de los hombres.

Cuadro 22

LUGAR DE TRABAJO DE LA POBLACIÓN RESIDENTE QUE HA
DECLARADO TRABAJAR, POR SEXO

Sexo	Total más de 15 años	Total que trabaja	Dentro	Fuera	Ambos	S/datos
Mujeres	39 799	100.0 3 781	73.5 2 780	10.5 397	7.6 287	8.4 317
Hombres	50 978	100.0 56 258	84.5 47 551	5.1 2 877	4.7 2 648	5.7 3 182
Total	90 777	100.0 60 039	83.8 50 331	5.5 3 274	4.9 2 935	5.8 3 499

Fuente: IBR, Censo de Colonias 2001.

En los asentamientos de IBR no existe una total correspondencia entre la vocación productiva de los lotes asignados y el uso que se les da. Aunque las proporciones de lotes de uso agrícola son similares entre colonos hombres y mujeres, el Censo de Colonias muestra que son ellos quienes tienen una mayor superficie trabajada con este fin (34.0% y 24.2%, respectivamente). En los lotes destinados a la cría de ganado, son las mujeres quienes presentan un mejor aprovechamiento (19.0% y 10.3%, respectivamente).

La existencia de bosques naturales es más frecuente en los lotes de colonos hombres (59.4%) que en los de las mujeres (52.9%). Sin embargo, la superficie que éstas destinan a dicho uso es muy superior (51.9% y 37.5%, respectivamente). Ahora bien, teniendo en cuenta que el bosque es definido por el propio IBR como “bosques sin explotar o por bajo potencial para la agricultura” se podría concluir que las colonos mujeres tienen mayores dificultades de explotar racionalmente sus fincas familiares. La mayor proporción de hectáreas destinadas a la ganadería debería ser interpretada en la misma dirección.

El uso de la tierra queda así distribuido de manera muy diferente según el sexo del colono: los hombres destinan en conjunto un tercio de la superficie detentada a actividades agrícolas; un poco más de otro tercio es superficie de bosque y un 10% de las tierras se destina a la cría de ganado. Las colonos mujeres utilizan una cuarta parte de las tierras para actividades agrícolas; tienen un 50% de las tierras en la condición de bosque (o tierras sin trabajar), y cerca de un 20% es utilizado para la cría de ganado.

En la totalidad de los lotes censados, independientemente del sexo del colono, se registran cultivos anuales. Además, éstos ocupan casi la totalidad del área cultivada que, como se observó, no significa área disponible. Los cultivos permanentes ocupan una pequeña superficie (alrededor del 5%) y las hortalizas una superficie mínima.

En los asentamientos del IBR el algodón, la mandioca, el maíz y la soja son los principales cultivos, en términos de superficie, tanto en colonos hombres como mujeres. Sin embargo, existen diferencias importantes con respecto a la producción y la comercialización. El Censo de Colonias muestra que las colonos mujeres destinan cerca del 20% de la superficie cultivada al algodón, la mandioca y la soja (por cada rubro); un poco menos al maíz (16%) y en porciones más pequeñas habilla, arroz y poroto.

Cuadro 23

USO DE LA TIERRA Y BOSQUE, POR SEXO DEL COLONO

Usos tierras y bosques	Mujeres				Hombres			
	Lotes	%	Superficie	%	Lotes	%	Superficie	%
Censados	2 860	100.0	31 761	100.0	35 818	100.0	344 555	100.0
Agrícola	2 155	75.3	7 696	24.2	27 934	78.0	117 272	34.0
Ganadero	728	25.5	6 034	19.0	7 719	21.6	35 568	10.3
Subtotal ^a	2 883	100.8	13 730	43.2	35 653	99.5	152 843	44.4
Bosques	1 512	52.9	16 475	51.9	21 283	59.4	129 301	37.5
Otros	678	23.7			8 136	22.7		
Solar urbano	118	4.1			1 026	2.9		
Sin datos	146	5.1			3 176	8.9		

Fuente: IBR, Censo de Colonias 2001.

^a Los porcentajes no suman 100 debido a que hay varios usos en un mismo lote.

Cuadro 24

USO DEL SUELO AGRÍCOLA, POR SEXO DEL COLONO

Uso del suelo	Mujeres				Hombres			
	Lotes	%	Superficie	%	Lotes	%	Superficie	%
Agrícolas	2 155	100.0	7 696	100.0	27 934	100.0	117 272	100.0
Cultivos anuales	2 155	100.0	7 516	97.7	27 934	100.0	110 859	94.5
Cultivos permanentes	308	14.3	369	4.8	4 494	16.1	6 414	5.5
Hortalizas	s.d.	s.d.	27	0.4	s.d.	s.d.	338	0.3

Fuente: IBR, Censo de Colonias 2001.

El algodón es el principal cultivo tradicional de renta siguiéndole en importancia la soja. Los cultivos de soja en los asentamientos de IBR merecen una profundización mayor, ya que no es tradicional entre los campesinos y como se señaló en el capítulo anterior, requiere de técnicas e insumos modernos, que generalmente no están al alcance de los pequeños productores. Lo que más llama la atención es el alto rendimiento obtenido por las colonos mujeres (2 500 kilos/hectárea) y especialmente por los hombres (2 700 kilos/hectárea) que resulta igual y superior, respectivamente, al promedio informado por la CAPECO para 2001 (2 594 kilos/hectárea) (véase Cuadro 4).

Los otros rubros importantes, en el caso de las colonos mujeres (mandioca, maíz, habilla, arroz y poroto) están destinados al consumo en proporciones que oscilan entre el 50 y 80% proporcionalmente a la extensión cultivada. Los rubros no tradicionales destinados a la comercialización son la piña, el melón y la sandía, mostrando la existencia de nuevas estrategias de incorporación al mercado (aunque en pequeña escala).

La superficie que destinan los colonos hombres al cultivo del algodón, en promedio, es 40% superior a la que destinan las mujeres. Si esto se considera junto con el hecho de que tienen una menor variedad de rubros, se puede concluir que los hombres concentran más que las mujeres la producción anual de renta. La mandioca y el maíz ocupan superficies equivalentes respecto de la destinada por las colonos mujeres y la soja ocupa una superficie menor, con un también volumen inferior de comercialización. El algodón representa holgadamente la especialización productiva de renta para ellos.

Otros rubros comercializados en las fincas de colonos hombres son: plantas ornamentales, trigo, menta, sésamo, sorgo para escoba y ka'a He'e. En todos estos cultivos, la superficie destinada en conjunto no alcanza al 2.5% de la superficie cultivada. Son rubros no tradicionales, desarrollados por un escaso número de colonos, pero que están indicando iniciativas novedosas que reciben un mayor nivel de asistencia técnica y para la comercialización.

En suma, lo que se puede concluir es que en los asentamientos de IBR los colonos hombres y mujeres tienen un comportamiento muy similar con respecto al cultivo y comercialización de los rubros tradicionales: algodón, mandioca y maíz, aunque en el caso de los colonos hombres la especialización en el algodón es muy superior.

Cuadro 25
CULTIVOS ANUALES: PROPORCIÓN DE EXPLOTACIÓN Y COMERCIALIZACIÓN POR SEXO DEL COLONO

Proporción comercial	Hectáreas destinadas a la producción					
	Menos del 10%		Entre 10 y 20%		Más del 20%	
	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres
Menos del 40%	Arroz Maní Poroto	Maní Poroto Habilla		Maíz		
Entre 40 y 60%	Habilla Tabaco	Arroz Arveja Melón Sandía	Maíz Mandioca	Mandioca		
Más del 60%	Sésamo Melón Piña Sandía Trigo	Ka'a He'e Menta Piña Plantas ornamentales Sésamo Sorgo escoba Tabaco Trigo	Soja	Soja	Algodón	Algodón

Fuente: IBR, Censo de Colonias 2001.

Las fincas de colonos mujeres producen más para la subsistencia en superficies más pequeñas, mientras que en las de colonos hombres hay una mayor diversidad de nuevos rubros destinados a la comercialización.

El banano, la caña de azúcar y la yerba mate son los principales cultivos permanentes, tanto para los colonos mujeres como para los hombres. En ambos casos, la superficie destinada a estos cultivos es menor que la correspondiente a cultivos anuales (4.8% y 5.5% de la superficie cultivada, respectivamente).

Inversamente a lo que ocurre con los cultivos anuales, en las fincas de colonos mujeres la explotación de cultivos permanentes está destinada principalmente a la comercialización. La explicación de esta diferencia puede residir en que los rubros permanentes, menos exigentes con respecto a la intensidad del trabajo, los cuidados e insumos, son más manejables para las mujeres. Esto mismo es un indicador de las necesidades de asistencia técnica y crediticia (insumos) que ellas pueden tener e indican la dirección que podrían tomar las medidas de arraigo en su caso.

Con respecto a la comercialización es necesario indagar más sobre el tipo de mercado al que acceden las mujeres, por las variaciones de precios que pueden significar las opciones de mercados locales, regionales o nacionales.

Otra diferencia importante, entre colonos mujeres y hombres en los rubros permanentes no tradicionales, es que estos los destinan a la comercialización, aunque los realizan en pequeñas parcelas; por su parte, los hombres que no innovan mucho en estos cultivos se dedican principalmente a rubros tradicionales con una relación más directa entre la proporción comercializable y la superficie cultivada.

Las hortalizas ocupan una superficie mínima del área cultivada, tanto en las fincas de colonos hombres como en las de las mujeres. Según la información del Censo de Colonias, no existen grandes diferencias por sexo en el cultivo de estos rubros y en su comercialización. Los más importantes son los menos perecederos, como la cebolla de cabeza, el zapallo y el tomate. Todos estos son comercializables, incluso en la misma comunidad, además de ser los más tradicionales en la dieta familiar campesina. La frutilla parece ser la hortaliza más reciente en la agricultura campesina, pero no logra niveles de comercialización más allá del 50%.

Cuadro 26

CULTIVOS PERMANENTES: PROPORCIÓN DE EXPLOTACIÓN Y COMERCIALIZACIÓN, POR SEXO DEL COLONO

Proporción comercialización	Hectáreas destinadas a la producción					
	Menos del 5%		Entre 5 y 10%		Más del 10%	
	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres
Menos del 50%		Cedrón Py Mamón Mandarina Paraíso Tung				
Entre 50 y 80%		Limón	Tártago	Naranja		Banano
Más del 80%	Limón Mandarina Naranja Tung	Mango		Caña de azúcar Tártago	Caña de azúcar Yerba mate Banano	Yerba mate

Fuente: IBR, Censo de Colonias 2001.

En estos rubros es donde es más clara la relación entre superficie destinada al cultivo y la proporción de comercialización, en el caso de las mujeres. Esta asociación es importante ya que implica la opción de venta, desde el principio del ciclo. En la comercialización de los rubros explotados en pequeñas superficies puede influir tanto la existencia de un excedente del consumo que se destina al mercado, como la necesidad de disminuir las previsiones de consumo para obtener ingresos dinerarios. En los tres tipos de cultivos se ha visto la presencia de estas estrategias en las fincas de colonos mujeres.

La cría de animales, aunque está más asociada a las fincas de colonos mujeres, no se encuentra muy extendida en los asentamientos de IBR. En efecto, de los 2 742 lotes de colonos mujeres (excluyendo 118 solares urbanos), 1 553 son los que cuentan con alguna especie de cría (56.6%); mientras que en el caso de los hombres, de un total de 34 792 lotes (excluyendo 1 026 solares urbanos), 16 924 son los que informan de animales de cría (48.6%). El problema que tienen los datos presentados de esta manera, es que es posible que no se trate de un conjunto real de lotes, ya que una misma finca puede tener más de un rubro de cría.

Entre las especies de cría predominan las aves, seguidas por el ganado bovino, y en tercer lugar el porcino, con diferencias poco significativas según el sexo del colono. Esta situación de relativo equilibrio debe ser interpretada teniendo en cuenta que, independientemente del sexo del titular, el cuidado de los animales menores recae tanto en mujeres como en niños(as) y adolescentes. El ganado bovino que requiere un poco más de fuerza para su manejo se ha encontrado en 498 lotes de colonos mujeres (18.2%), y en 5 529 lotes de colonos hombres (15.9%), pero esto debe interpretarse teniendo en cuenta que son éstas las que detentan una proporción mayor de lotes ganaderos. Aunque las aves están presentes en un número mayor de lotes en ambos casos (19.3% y 16.4%, respectivamente), el volumen de cría es bastante inferior al promedio esperado en las economías campesinas. En una situación similar se encuentra la cría de porcinos (15.1% de fincas de colonos mujeres y 12.5% de colonos hombres). Cuando se analiza cada rubro por separado (sin sumarlos), el escaso número de lotes con cría de animales menores es un indicador de insuficiencia alimentaria (y pobreza) para las familias campesinas.

Cuadro 27

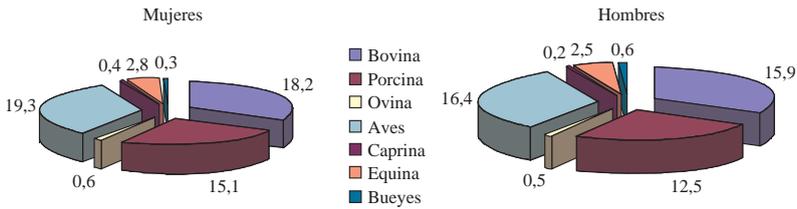
CULTIVOS DE HORTALIZAS: PROPORCIÓN DE EXPLOTACIÓN Y COMERCIALIZACIÓN, POR SEXO DEL COLONO

Proporción comercialización	Hectáreas destinadas a la producción					
	Menos del 5%		Entre 5 y 10%		Más del 10%	
	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres
Menos del 50%	Ajo Lechuga Zanahoria	Ajo Frutilla Papa	Frutilla Papa			Zapallo
Entre 50 y 80%	Calabaza Repollo	Calabaza Lechuga	Locote	Zanahoria	Tomate	Tomate
Más del 80%		Repollo			Cebolla cabeza Zapallo	Cebolla cabeza Locote

Fuente: IBR, Censo de Colonias 2001.

Gráfico 10

ESPECIES DE CRÍA EN LOTES CENSADOS, POR SEXO DEL COLONO

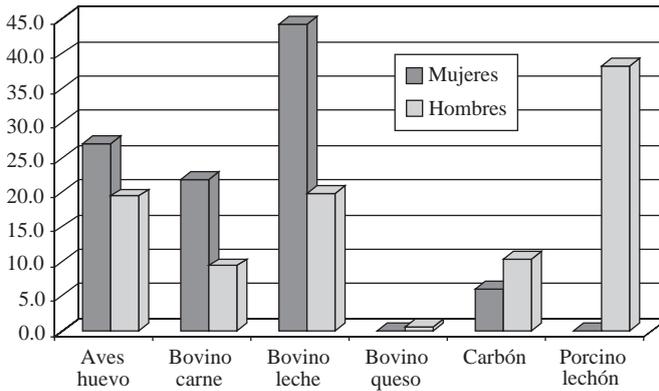


Fuente: IBR, Censo de Colonias 2001.

En las fincas que dedican parte del trabajo a la cría de animales,²⁷ con excepción de la carne bovina, la mayor parte de la producción es para el consumo, especialmente en aquellas donde el colono es mujer. Los rubros más frecuentes en los lotes censados son la leche, los huevos y la carne vacuna.

Gráfico 11

PRODUCCIÓN DE DERIVADOS PECUARIOS Y CARBÓN, POR SEXO DEL COLONO



Fuente: IBR, Censo de Colonias 2001.

27 En esta misma sección el Censo de Colonias incluye carbón, y no hay información sobre otros derivados agrícolas.

Aunque son en los lotes de los colonos mujeres donde se encuentra la mayor producción de derivados animales, los hombres destinan una mayor parte de éstos a la comercialización. En efecto, la información disponible muestra que, en conjunto, las fincas de colonos hombres comercializan alrededor del 11% de la producción animal y derivados, mientras que las mujeres, un 6%. La diferencia principal está dada por la comercialización de leche y queso entre los colonos hombres; que no llega a ser superada por la mayor proporción de carne vacuna comercializada por las fincas de colonos mujeres. La baja comercialización de la leche de parte de las colonos mujeres no puede ser explicada por una productividad más baja, ya que ellas obtienen en promedio 5.8 litros por cabeza al día; mientras que los hombres logran 4.0 litros por cabeza al día. Como las diferencias no son muy grandes en los volúmenes totales comercializados, se puede inferir que, en cuanto a los derivados, las mujeres también priorizan el consumo familiar (tal como lo hacen con la producción agrícola), o que encuentran obstáculos para la comercialización, aunque tienen un mayor número de lotes ganaderos, una mayor proporción de cabezas de ganado y más alta productividad.²⁸

En las fincas con titulares hombres, también se encuentra una mayor producción y comercialización de carne porcina (lechón) cuya cría requiere de mayores cuidados y asistencia.

El carbón es otro rubro incluido en la información del Censo de Colonias, pero tiene un comportamiento inverso a los derivados comestibles ya que en este caso los colonos mujeres, con una proporción menor de lotes con este rubro, son las que lo comercializan en mayor cantidad.

Aunque el Censo de Colonias no ha registrado información sobre los ingresos individuales o de la finca familiar, existe información sobre los egresos de las unidades de producción que han sido desagregados por el sexo del colono titular del lote, con el supuesto de que reflejan el nivel económico de la unidad productiva familiar, o por lo menos, que se puede considerar como una aproximación confiable, dado que en las

28 En muchos casos en este análisis, al igual como en los estudios de género para la producción campesina de países con organización productiva similar a Paraguay, la explicación de la tendencia de las mujeres hacia la producción de subsistencia, en ciertos rubros, puede estar encubriendo dificultades de acceso al mercado.

economías campesinas, por lo general, el ahorro en dinero no es una práctica muy frecuente (ni posible).

Además del bajo nivel de egresos en efectivo que tienen las unidades productivas de los asentamientos (materia que se examinará más adelante), un primer elemento que destaca es la proporción de gastos destinados a la producción, que resulta prácticamente equivalente al destinado a la compra de alimentos (un poco más de un tercio en cada caso). Más allá de la consideración de que una porción importante de los alimentos son obtenidos mediante la producción de subsistencia dentro de la finca, las erogaciones productivas son un indicador fuerte de los esfuerzos que estas familias están realizando, con sus propios medios, para mantenerse como campesinos, lo que plantea un serio riesgo a las estrategias de arraigo.

Otro elemento que resalta es la equivalencia de los gastos en vestimenta y educación (alrededor del 10%), que es un indicador de la escasísima inversión que estas familias pueden hacer en la educación de sus hijos e hijas.

Finalmente, los gastos en salud (menos del 10%) deben ser interpretados de una manera similar al rubro de alimentos, ya que una parte importante de este servicio se hace en la finca.

En el análisis por sexo es posible observar cómo en las fincas de colonos mujeres el egreso en alimentos es superior al destinado a la producción y que los gastos en educación son inferiores a los que destinan las fincas de colonos hombres. Como se ha señalado, las mujeres tienen la práctica de destinar una parte importante de sus cultivos, animales y derivados al consumo y, en general, comercializan una fracción de la producción menor a la de los hombres. Así, no se podría pensar en egresos que sustituyen la producción por compra de alimentos, sino más bien que el nivel inferior de dinero disponible les dificulta las inversiones productivas. En general, la brecha de egreso total entre colonos hombres y mujeres es del 18.5% para estas últimas.

La confiabilidad de la información sobre egresos del Censo de Colonias está corroborada por su similitud con los niveles de ingreso mensual reportados por la Encuesta Integrada de Hogares en el mismo año para el área rural.

En los asentamientos, los egresos son un poco inferiores a los ingresos promedio del área, y se acentúa el menor nivel en las fincas de colonos mujeres.

Cuadro 28
ESTIMACIÓN DEL EGRESO FAMILIAR ANUAL, POR SEXO DEL COLONO

Sexo del colono	Total lotes	Lotes con información	Alimento	Vestimenta	Educación	Salud	Producción	Total egreso
Porcentaje Total	36 678	29 966	35.1 1 638 388	10.5 490 697	11.1 516 994	8.6 402 835	34.7 1 617 175	100.0 4 666 089
Porcentaje Mujeres	2 860	2 146	41.9 1 615 724	11.5 444 323	6.8 262 684	9.1 351 767	30.6 1 181 266	100.0 3 855 764
Porcentaje Hombres	35 818	27 820	34.7 1 640 136	10.5 494 274	11.3 536 611	8.6 406 774	34.9 1 650 800	100.0 4 728 596
Brecha			-1.5	-10.1	-51.0	-13.5	-28.4	-18.5

Fuente: IBR, Censo de Colonias 2001.

Cuadro 29

INGRESO FAMILIAR DEL HOGAR RURAL Y EGRESOS DE COLONIAS,
SEGÚN SEXO

Sexo	Encuesta Integrada de Hogares 2000/2001		Censo de Colonias 2001	
	Ingreso mensual		Egreso mensual	
	(miles guaraníes)	(en dólares)	(miles guaraníes)	(en dólares)
Total	388.5	102	388.8	102
Hombres	400.6	105	394.1	103
Mujeres	339.1	89	321.3	84

Fuente: DGEEC, EIH 2000/2001 y Censo de Colonias 2001.

El nivel de egresos indica, además, que en los asentamientos la mayor parte de los campesinos y campesinas son pobres o, más exactamente, muy pobres, ya que teniendo en cuenta que, según el Censo de Colonias, existe un promedio de cuatro hijos por unidad familiar, los colonos hombres gastan en promedio el equivalente a US\$ 3.4 por día (60 centavos de dólar por miembro familiar) y las mujeres, más pobres aún, sólo gastan el equivalente a US\$ 2.8 por día (50 centavos de dólar).

4. La disponibilidad del crédito

Lo que se ha presentado hasta aquí indica que una estrategia eficaz de disminución de la pobreza rural debe fortalecer el desarrollo productivo de las pequeñas fincas campesinas, las cuales no siempre cuentan con la posibilidad de generar ingresos extraprediales ni en actividades no agropecuarias intraprediales. La importancia que tienen estas fuentes de ingresos en las pequeñas propiedades es menor, especialmente en el caso de las mujeres campesinas.

El aumento de la productividad de los rubros agropecuarios adquiere así mayor importancia en términos de generación de producto

(para la subsistencia) e ingresos (a través del mercadeo de rubros de renta o excedentes de productos tradicionalmente destinados al consumo familiar). Para lograr un rendimiento más alto es indispensable disponer de apoyo crediticio y asistencia técnica que permitan la diversificación y mejoramiento de las prácticas de cultivo y cría en una primera etapa, y la generación de ahorro e inversión en actividades de producción de derivados o de transformación de productos no agropecuarios en una etapa posterior.²⁹

Aunque la pobreza en sí misma es un obstáculo para que la mujer obtenga crédito, algunas características del mercado financiero exacerban el problema. Los programas de género neutrales fracasan en su intención de llegar a las mujeres directamente por factores legales, sociales, culturales y económicos, aunque pertenezcan a familias no tan pobres y el préstamo se concrete en el sector financiero formal.

Para definir una política de crédito desde una perspectiva de equidad respecto de la pobreza rural femenina, se deberían tener en cuenta al menos dos aspectos: i) cuál es la importancia del crédito dirigido al sector de pequeños productores, y ii) si existen programas focalizados en las mujeres, que respondan a sus necesidades específicas de género. Para visualizar el comportamiento de estos dos elementos en el caso de Paraguay, se presentan a continuación tres ejemplos:³⁰ el primero está relacionado con la orientación de los apoyos a pequeños productores (desde el FDC); el segundo muestra las prioridades establecidas por Comités de Mujeres organizadas (CONAMURI), y el tercero aborda la influencia de las relaciones de parentesco y sociales en el crédito para las mujeres rurales (Fletschner, 2002).

El FDC es una entidad autárquica cuyo principal objetivo es otorgar crédito al sector campesino organizado a través de cooperativas,

29 Aquí se usa la expresión “transformación de productos no agropecuarios” para hacer referencia a las manufacturas, artesanías, ciertos servicios e industrias en muy pequeña escala. La tipología de industrias agropecuarias y de sus derivados no se aplica exactamente a las fincas campesinas pobres, aunque existen en fincas mayores y especialmente en formas de producción asociativas (cooperativas principalmente).

30 En este estudio no se ha profundizado en el comportamiento del crédito rural, pues esta tarea sobrepasa las posibilidades de tiempo y extensión del mismo. Sin embargo, se señalan algunas características que sería conveniente se retomaran en análisis posteriores.

comités o asociaciones. Esto no significa que no haya acceso individual directo, sino que el prestatario debe demostrar su pertenencia a algún tipo de organización. Las mujeres también son beneficiarias, sin existir normativa explícita que impida o dificulte su acceso aunque en la práctica, en los tres años analizados (2000 al 2002), las mujeres representan alrededor del 10% de los beneficiarios. La mayor concentración de mujeres se encuentra en las pequeñas empresas rurales, que generalmente combinan los rubros agropecuarios con las artesanías y otras manufacturas; mientras que la menor representación de ellas se registra en los créditos productivos, especialmente cuando se trata de fincas de más de 20 hectáreas (cooperativas).

El FDC ejecuta sus programas a través de dos fuentes principales: i) el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), orientado a pequeños productores con hasta 20 hectáreas e ingresos que no superen los US\$ 3 200 anuales (FIDA I y II), y ii) un fondo remanente del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) orientado a medianos y grandes productores a partir de 20 hectáreas y con más de US\$ 3 200 anuales (Programa Sectorial).

En el Cuadro 29 se observa que, según la EIH 2000/2001, en el sector rural el ingreso promedio de una familia campesina es de US\$ 1 122 (US\$ 1 260 para jefes hombres y US\$ 1 068 para jefes mujeres), y que en las Colonias de IBR, en 2001, los egresos totales eran de US\$ 1 224, siendo siempre un poco más alto en el caso de colonos hombres (US\$ 1 236) que en las colonos mujeres (US\$ 1 008). Estos presupuestos familiares están muy por debajo de los US\$ 3.200 fijados por el FDC como techo para obtener créditos en los Programas FIDA I y II para pequeños productores y muestran la distancia que existe entre la realidad de los pequeños productores campesinos y los parámetros en que se basa el FDC, o de otro modo, que los Programas FIDA I y II se dirigen a un nivel 2.8 veces superior al promedio de ingresos de los pequeños productores rurales.

El Programa FIDA I está focalizado en la Región Nororiental de Paraguay; mientras que el Programa FIDA II abarca toda la Región Oriental del país. Los beneficiarios pueden ser productores individuales directos (hombres o mujeres) o asociativos directos. También se otorgan créditos a través de Instituciones Financieras Intermedias (IFI).

Los créditos individuales directos son para actividades productivas (PCP); los asociativos directos se orientan a Pequeñas Empresas Rurales (PER), no necesariamente agropecuarias, aunque la mayoría se destina a estos rubros, y los IFI indirectos son créditos para servicios y preinversión (PSP). Las mismas categorías se usan para los créditos del Programa Sectorial.

En los PCP las mujeres son beneficiarias cuando pertenecen a organizaciones mixtas, llegando a representar un 9.2% del total que recibió crédito en 2002. Los créditos donde es más alta la presencia de mujeres se destinan principalmente a rubros agrícolas, tales como maíz, poroto, arroz, algodón y secado de tabaco. En este último rubro es donde la presencia de mujeres es más elevada. En segundo lugar se encuentran los créditos para el procesamiento de harina, leche y yogur, así como para la cría de aves y cerdos, junto con la producción de huevos.

En los créditos otorgados a organizaciones donde todos los beneficiarios son hombres, los rubros principales no son significativamente diferentes aunque se podría suponer que el producto final es de mayor complejidad: algodón, sésamo, maíz, yerba mate y caña de azúcar; cría y engorde de vacunos, y fabricación de muebles. Para profundizar en estas variaciones entre productores hombres y mujeres se debería contar con información sobre los montos asignados desagregados por sexo.

En los PER, donde las mujeres representan el 48%, los rubros principales son panadería y fabricación de artesanías. Como la información no está desagregada por sexo, no es posible saber con certeza para cuál de los dos rubros solicitan más créditos las mujeres. Sin embargo, es posible constatar que cuando se trata de artesanías la participación de las mujeres en las organizaciones (mixtas) es mayor.

En los PSP el 14.2% de los beneficiarios son mujeres, y no se encuentran diferencias significativas entre los proyectos mixtos y aquellos donde todos los beneficiarios son sólo hombres. El rubro más importante en los proyectos de preinversión es la elaboración de miel de caña y sus derivados.

En el Programa Sectorial, que está orientado a cooperativas, las mujeres tienen muy baja representación en los créditos de producción (0.6%). Del mismo modo que en los Programas FIDA, aquí no se encuentran asociaciones exclusivamente de mujeres, sino que son mixtas, dedicadas a la producción de carne en gancho, huevos, leche, y también

Cuadro 30
**FONDO DE DESARROLLO CAMPESINO 2002: RESUMEN DE CRÉDITOS CONCEDIDOS SEGÚN SEXO
 DEL BENEFICIARIO POR TIPO DE PROGRAMA**

Categoría	Programa	Mujeres	Hombres	Totales	Descripción
Pequeños productores hasta 20 hectáreas Individuales directos Asociativos directos IFI indirectos Subtotal	FIDA I / FIDA II Créditos de producción Créditos para pequeñas empresas rurales Créditos de servicios y preinversión	249	2 461	2 710	Proyectos individuales de socios/as
		9.2	90.8	100	Proyectos asociativos de socios/as
		12	13	25	
		48.0	52.0	100	A través de proyectos institucionales
		150	903	1 053	IFI
		14.2	85.8	100	
		411	3 377	3 788	
		10.9	89.1	100	
Productores con 20 hectáreas y más Individuales directos Asociativos directos IFI indirectos Subtotal	SECTORIAL Créditos de producción Créditos para pequeñas empresas rurales Créditos de servicios y preinversión	36	5 793	5 829	Proyectos individuales de socios/as
		0.6	99.4	100	Proyectos asociativos de socios/as
		6	10	16	
		37.5	62.5	100	A través de proyectos institucionales
		0	2 116	2 116	IFI
		0	100	100	
		42	7 919	7 961	
		0.5	99.5	100	

Fuente: Fondo de Desarrollo Campesino. Dirección de Evaluación de Proyectos, 2002.

soja, algodón y maíz. Nuevamente en este nivel las asociaciones donde todos los beneficiarios son hombres desarrollan actividades de mayor envergadura, tales como instalaciones frigoríficas, aunque también incluyen el engorde de ganado y ganado en pie. En este nivel se encuentran principalmente las cooperativas de origen menonita, donde la participación de las mujeres es prácticamente nula. Tampoco en este programa se encuentran mujeres como beneficiarias de los proyectos de reinversión.

Las pequeñas empresas rurales del Programa Sectorial, donde la presencia de las mujeres vuelve a ser mayor (37.5%), se dedican a elaboración de material cerámico para la construcción y están ubicadas en el área central, muy cerca de Asunción (ciudad de Luque).

De este primer análisis, todavía preliminar por carecer de información desagregada por sexo sobre montos de créditos y rubros producidos, se puede indicar que, además de la tradicional inclusión de las mujeres en rubros, como algodón, maíz, poroto, tabaco y otros productos hortícolas, y en la producción de derivados agrícolas (harinas) y pecuarios (leche, huevos); éstas reciben el crédito del FDC más frecuentemente cuando llegan a formar pequeñas empresas asociativas (mixtas), dedicadas a la manufactura de productos que pueden o no ser de origen agropecuario: panadería, artesanía y materiales de construcción, aunque con muy baja participación.

Si se analizan los montos de los créditos distribuidos a través de los diferentes proyectos y programas del FDC se puede observar que reciben mucho más asistencia los medianos y grandes productores (a través del Programa Sectorial) y las cooperativas (tanto en los Programas FIDA como en el Sectorial), quedando muy relegadas otras asociaciones y prácticamente fuera de este Fondo los Comités de Productores y Organizaciones Campesinas. Esta situación se corresponde con los reclamos que en los últimos cuatro años se realizan desde organizaciones de apoyo y promoción campesina, cuando manifiestan que “a los campesinos se les ha otorgado condonaciones de deudas (Crédito Agrícola de Habilitación en 1999 y años siguientes, por ejemplo), pero no se les otorgan ni subsidios ni créditos, porque ya han perdido la capacidad de devolver”. Si, además, se busca detectar la probabilidad de que las mujeres campesinas reciban apoyo crediticio, los informes del FDC muestran que es prácticamente inexistente.

En efecto, si se analizan los montos por tipo de Programa se puede concluir, en primer lugar, que los créditos sectoriales tienen como únicos beneficiarios a las cooperativas. La presencia de mujeres en estos es muy baja (0.5%). Este nivel tuvo durante 2002 US\$ 3 772 412.37 en créditos, monto que representa el 62.5% del total asignado. A pesar que estas cooperativas, cuyos socios tienen ingresos promedio superiores a los US\$ 3 200 anuales, concentran casi las dos terceras parte del total asignado por el FDC, como también tienen un número muy alto de beneficiarios (7 961), arrojan un promedio por beneficiario inferior al de los programas FIDA I y II (US\$ 473.80 y US\$ 598.31, respectivamente).

Los programas FIDA otorgaron créditos por US\$ 2 266 380 durante 2002 (37.5% del total asignado por el FDC en ese año). En este nivel también son las pequeñas cooperativas el tipo de organización que recibe la mayor proporción del monto concedido (30.1%). A diferencia del Programa Sectorial, la presencia de las mujeres beneficiarias es mayor en este (12.2%) y tienen una asignación promedio por beneficiario más alta (US\$ 715.73). Sin embargo, como no se dispone de montos desagregados por sexo no es posible saber si hombres y mujeres reciben beneficios en la misma proporción.

Las organizaciones campesinas reciben la menor proporción de asistencia tanto en lo que respecta al número de beneficiarios (221 en total) como al monto concedido (0.7%). Además, a pesar de ser muy pocos los beneficiarios, el promedio otorgado es el más bajo de todos (US\$ 187.54). Las mujeres en este segmento representan apenas el 0.4% de beneficiarios.

Otras asociaciones, que no son campesinas ni cooperativas, reciben el 6.7% del monto concedido. Es en este sector donde las mujeres tienen la mayor importancia, representando el 9.6% de los beneficiarios. Estas asociaciones, además de la producción agropecuaria, se dedican a la fabricación de muebles, a la construcción de secaderos y a las artesanías.

Durante 2001 y 2002, el Ministerio de Agricultura y Ganadería, a través de su Unidad Técnica de Ejecución de Proyectos, procesó solicitudes de crédito para organizaciones campesinas. Entre los solicitantes, en el 2001 la CONAMURI obtuvo un apoyo total de 1 863 577 421 guaraníes (equivalentes a US\$ 434 907.22). De este monto, alrededor del 15% fue aporte de los mismos Comités de mujeres. Los créditos beneficiaron a un total de 1 077 socias, en diferentes departamentos del

Cuadro 31

FONDO DE DESARROLLO CAMPESINO 2002: MONTO DE CRÉDITOS CONCEDIDOS SEGÚN BENEFICIARIOS,
POR TIPO DE PROGRAMA

Programa	Monto		Dólares	Beneficiarios			Promedio por beneficiario
	Guaraníes			Hombres	Mujeres	Total	
FIDA I y FIDA II			30.1	87.8	12.2	100.0	
Cooperativas	10 633 366 170		1 818 679,81	2 230	311	2 541	715.73
			0.7	99,6	0.4	100.0	
Comité u organización campesina	242 322 000		41 445,59	220	1	221	187.54
			6.7	90.4	9.6	100.0	
Otras asociaciones	2 375 273 526		406 255,36	927	99	1 026	395.96
			37.5				
Total FIDA I y II	13 250 961 696		2 266 380,76	3 377	411	3 788	598.31
SECTORIAL			62.5	99.5	0.5	100.0	
Cooperativas	22 056 352 000		3 772 412,37	7 919	42	7 961	473.86
			100.0				
Total Programas	35 307 313 690		6 038 793,13				

Fuente: Fondo de Desarrollo Campesino. Dirección de Evaluación de Proyectos, 2002.
1 US\$ = 5 846.75 guaraníes (según BCP, 2002).

país, con montos promedio equivalentes a US\$ 407 (descontando el aporte propio de las socias). Los montos recibidos por dichos comités resultan así 2.2 veces más altos que los recibidos por organizaciones campesinas mixtas en los Programa FIDA del FDC.

El mayor volumen de crédito fue solicitado para la producción de leche (Tambo) tanto en términos de monto promedio (US\$ 429.9) como por la proporción de solicitantes (49.6%). La prioridad asignada por las mujeres no coincide ni con la distribución de los créditos otorgados por el FDC, ni con la situación de las productoras en las Colonias de IBR. Estas disparidades están mostrando las incongruencias que existen entre las decisiones adoptadas por las mujeres y las priorizadas desde las políticas públicas.

En segundo lugar se encuentra la producción pecuaria menor, con un 29.4% de beneficiarias, aunque en este rubro el monto promedio solicitado es el menor de todos los rubros (US\$ 380.2). Si el número de solicitudes puede entenderse como una prioridad, entonces se debe considerar que esta es una actividad de bajo costo pero muy importante para las mujeres.

La producción de derivados agrícolas se encuentra en una situación inversa a la recién descrita para la producción pecuaria, ya que consume montos promedios relativamente altos (US\$ 413.6) y fue solicitada por un número muy bajo de socias (1.9%). Una situación similar se encuentra para la producción de agroindustrias con montos de US\$ 407.3 dólares en promedio, solicitados por el 4.5% de las socias y la producción de alimentos y panaderías (US\$ 415.8 y 6.6%, respectivamente). Sin embargo, estas actividades son las que se encuentran con más frecuencia en las políticas públicas de desarrollo rural y promoción de la mujer campesina.

Un análisis diferente merecen los proyectos de Almacén de Consumo, con montos promedios más bien bajos (US\$ 368.9) solicitados por el 8% de las socias, por representar un nivel de organización y proyección comunitaria mayor sobre el cual podrían apoyarse otras iniciativas de tipo precooperativas.

Otra contribución al estudio del comportamiento del crédito para las mujeres pobres rurales es la investigación realizada de Fletschner (2002), quien analizó las motivaciones para la demanda de crédito de

Cuadro 32

UNIDAD TÉCNICA DE EJECUCIÓN DE PROYECTOS:
CRÉDITOS OTORGADOS A LA CONAMURI EN 2001*(en dólares)*

Rubro	Nº de Socias	Solicitado	Aporte	Monto Total
Pecuaría menor	29.4	27.5	36.9	32.6
	317	120 527.7	24 342.1	141 890.4
Tambo	49.6	52.3	41.2	45.6
	534	229 584.1	27 205.7	198 348.7
Almacén consumo	8.0	7.2	12.0	9.1
	86	31 725.7	7 894.0	39 619.7
Derivados agrícolas	1.9	2.0	2.1	2.3
	21	8 686.6	1 390.0	10 076.6
Alimentos/panadería	6.6	6.7	5.6	5.7
	71	29 521.6	3 673.9	24 833.0
Agroindustria	4.5	4.3	2.2	4.6
	48	18 669.8	1 469.1	20 138.9
Total	100.0 1 077	100.0 438 715.4	100.0 65 974.8	100.0 434 907.3

Fuente: Base - IS/CONAMURI.

1 US\$ = 4 285 guaraníes (según BCP, julio 2001).

parte de las mujeres rurales en Paraguay. Entre las principales conclusiones planteadas se puede mencionar que:

- i. Las mujeres tienen menos control del presupuesto familiar que los hombres.
- ii. Las mujeres tienen menos probabilidad de conseguir créditos cuando los esposos tampoco tienen.
- iii. Las mujeres tienen limitaciones para acceder al mercado financiero a través de transferencias provenientes de sus esposos (tanto respecto al capital, como a la información sobre los prestadores). La autora muestra cómo el acceso directo al capital, más restringido para las mujeres, no está necesariamente compensado por transferencias de

- sus maridos –como se asume en los programas tradicionales–, entendiendo por transferencias intrafamiliares la fracción de capital que es captada por el hombre y aplicada a los trabajos de las mujeres. Plantea, además, que aún si los hombres pudieran disminuir las dificultades de sus esposas en el mercado financiero, tienen incentivos culturales para no hacerlo.
- iv. El acceso al crédito de las mujeres tiene un efecto multiplicador por el cual surgen otras demandas que producen ganancias en toda la comunidad.
 - v. Las experiencias de otras mujeres, que actúan como grupo de referencia, producen cambios en las normas sociales y aumentan la demanda por el crédito. La transformación es, básicamente, la mayor predisposición de las mujeres de un grupo a solicitar el crédito, incluso con prescindencia de la experiencia, que tengan sus esposos o compañeros. Esta consideración de la investigación de Fletschner es directamente pertinente para entender las diferencias encontradas entre el comportamiento del crédito en organizaciones mixtas y los Comités de Mujeres de CONAMURI, por ejemplo.
 - vi. El acceso al crédito aumenta la capacidad de mercadeo y poder económico de las mujeres lo que, a su vez, redundará en beneficio del bienestar de todo el grupo familiar.

Entre las conclusiones más novedosas en las investigaciones realizadas por Fletschner (2002) se puede destacar la influencia de los grupos de referencia, que se produce tanto en el comportamiento de las mujeres (cuando una de ellas accede al crédito es probable que la sigan otras mujeres de la comunidad) como en el mercado financiero (por aumento de la demanda de capital).

Un segundo aspecto, aunque conocido, es el de la voluntad de cambio que requiere el hecho de que los maridos compartan con las mujeres no sólo una parte del capital disponible en la unidad productiva familiar (para ser invertido en actividades propias de ellas), sino también la información sobre las posibilidades, limitaciones y comportamiento del mercado financiero.

Finalmente, es importante la afirmación de Fletschner sobre que el aumento de actividades económicas sin acceso al crédito termina en ineficiencias de la unidad productiva; mientras que, por el contrario, los

programas de acceso al crédito focalizados en las mujeres ejercen impacto en el bienestar familiar y proporcionan ganancias a toda la comunidad. El incremento de la productividad de las actividades de las mujeres rurales es un elemento fundamental en las estrategias de disminución de la pobreza.

F. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El sector rural en Paraguay contribuye con el 90% de las exportaciones, absorbe más de un tercio de la fuerza de trabajo y genera una cuarta parte del PIB (Fogel, 2002); sin embargo, el 79% de la indigencia y el 57% de la pobreza total es rural (Morley, 2001). La desigual distribución de la tierra, la fragilidad de la política agraria y la fragmentación de las organizaciones sociales campesinas son las causas principales de esta contradicción estructural.

También existen contradicciones culturales en que, por un lado, se ensalza la fortaleza y el sacrificio de la mujer campesina –incluso como figura histórica en la reconstrucción del país en las posguerras– como garante de la economía de subsistencia y, por otro, se mantiene una rígida división sexual del trabajo y de las decisiones, provocando desigualdades en la autodeterminación de las mujeres, en la administración de los recursos y en el disfrute del producto del trabajo propio y familiar. La dimensión de género en las políticas de desarrollo rural no ha logrado aún superar esta situación y promueve la participación de las mujeres, reforzando roles tradicionales sin cuestionar ni mucho menos revertir las desigualdades de género.

Los programas de disminución de la pobreza rural tendrán, sin duda, un impacto decisivo en el desarrollo de Paraguay, pero sólo en la medida que incluyan una perspectiva de género focalizada en las mujeres lograrán que el crecimiento económico se produzca en un marco de equidad social.

La pobreza rural está fuertemente relacionada con la baja productividad campesina, la deficiente distribución de la tierra, el desempleo y la subutilización de la fuerza de trabajo. Cada uno de estos factores, en el caso de las mujeres, es agravado por otros extraeconómicos, que no son considerados debido a la supuesta neutralidad de las políticas públicas

(que “invisibilizan” a las mujeres) y por pautas culturales de división por sexo del trabajo y las decisiones en la unidad productiva familiar.

El hecho de que las mujeres sean invisibles, en especial en las estadísticas agropecuarias, es atribuible a que se las considera social y económicamente dependientes de una figura masculina (el padre o el cónyuge) o bien, a que los ingresos que generan son sólo un complemento y no una porción sustantiva del ingreso familiar total. Es por esta razón que, cuando se procesa información por sexo, se hace principalmente para mujeres jefas de hogar, definidas más por la ausencia del compañero hombre que por las características propias de éstas.

Para incorporar la perspectiva de género no es suficiente desagregar por sexo las variables originalmente definidas para la situación global (de los hombres); hay que diseñar indicadores y definir variables a partir de éstos, que den cuenta de la situación de las mujeres, como grupo específico con características y necesidades propias. Este esfuerzo debería ser acompañado por el desarrollo de propuestas conceptuales y metodológicas nuevas, que permitan superar la “invisibilidad” del aporte de las mujeres a la economía familiar; los roles estereotipados de género y las dificultades socioculturales para la participación activa en su comunidad. En este sentido, se debe agregar que los estudios sobre el uso del tiempo, especialmente referidos a las mujeres trabajadoras rurales, han sido poco desarrollados en el Paraguay.

La “invisibilidad” del aporte femenino al ingreso familiar total es mayor en el sector agropecuario, en la misma medida que el trabajo de las mujeres se concentra en la producción de subsistencia. La división del trabajo rural por sexos está relacionada tanto con el contexto productivo local (economías más modernas o más tradicionales) como con el momento del ciclo vital de la mujer y la familia. Ambos elementos se combinan para definir la forma en que se organiza la producción y se obtienen los ingresos. La división del trabajo por sexo es tanto más rígida cuanto más tradicional es la organización de la producción (intrapredial y del contexto) y cuanto menos edad tienen los hijos.

La sobrecarga del trabajo femenino rural se presenta por: i) la simultaneidad de tareas reproductivas, productivas y comunitarias; ii) la rigidez de los roles al interior de la familia y iii) la baja calidad y escasa cobertura de servicios públicos e infraestructura (pública y doméstica).

Las reformas introducidas por la nueva legislación agraria, acerca de la titulación de lotes a nombre de las mujeres, son un avance importante para el arraigo de las familias más pobres, con mujeres como jefas de hogar. Sin embargo, podría ser insuficiente si no es acompañado de otras medidas de apoyo, como la asistencia técnica y crediticia, la información sobre el funcionamiento de los mercados de productos y capital, y la promoción de asociaciones sociales y económicas.

Otras medidas de apoyo a las mujeres campesinas están relacionadas con la asistencia para aumentar la productividad de los cultivos, generalmente destinados al consumo, en los que éstas tienen más experiencia de manejo, y con la apertura de nuevas formas de mercadeo de dichos rubros, que son producidos en pequeña escala. Las formas asociativas o cooperativas de comercialización pueden ser una solución para la comercialización de los excedentes producidos por las mujeres.

El acceso a técnicas adecuadas y sostenibles de cultivo, el apoyo para el control de calidad de la producción y la inserción en formas innovadoras de mercadeo constituyen elementos claves de las políticas de modernización agraria, pero por lo general no hacen más visibles las necesidades específicas ni la potencialidad de las mujeres. Para producir cambios sustantivos en las condiciones de vida de las mujeres hacen falta, además, inversiones adicionales en salud y educación.

Así como se ha afirmado, en diferentes estudios sobre economía campesina, que son las mujeres quienes alivian el impacto de empobrecimiento que producen los monocultivos de renta a través del mantenimiento de un nivel mínimo –pero decisivo– de productos para la subsistencia de la unidad familiar; en la actualidad, se ha demostrado que el ingreso masivo de las mujeres al mercado de trabajo, especialmente en los hogares de menos recursos, sean o no jefas de familia, retarda la profundización de los indicadores de pobreza.

La inserción de las mujeres rurales al empleo se ha incrementado 4.5 veces en los últimos 10 años (8.9% en 1992 y 40.4% en 2001). Sin embargo, como esta mayor participación se registró en las categorías de trabajadoras por cuenta propia (60.6%), familiares no remuneradas (17.2%) y empleadas domésticas (12.1%) no se puede afirmar que se estén incorporando en empleos de calidad. Para mejorar la inserción laboral femenina en el medio rural es necesario diseñar políticas que,

junto con aumentar su capacitación para el trabajo y la diversificación de las oportunidades de empleo, atiendan los factores culturales que tienen relación con la flexibilización de los roles familiares, eleven la autoestima y autodeterminación, así como la pertenencia a formas asociativas adecuadas.

Las políticas de empleo focalizadas hacia las mujeres rurales deberían considerar que la alternativa del empleo extrapredial como complemento a la baja productividad de la finca campesina, si bien puede constituir una vía para disminuir la pobreza en el caso de los hombres, no se aplica para las mujeres. La causa es que razones de género –la estricta división sexual del trabajo rural– están prácticamente impedidas de realizar trabajos extraprediales y, cuando lo efectúan, tienen que hacerlo de forma esporádica y como último recurso, en la categoría de obreras.

El acceso a la tierra, el aumento de la productividad y la creación de fuentes de ingreso intraprediales podrían ser mecanismos más efectivos para disminuir la pobreza de las mujeres campesinas. Sin embargo, las mujeres jefas de hogar están sobrerrepresentadas entre los sin tierras (40.7% de mujeres y 21.4% de hombres) y menos que los hombres en las fincas de 5 a 20 hectáreas (29.1% y 46.3%, respectivamente).

La alta concentración de jefas de hogar entre las mujeres sin tierras indica que éstas enfrentan mayores obstáculos para la titulación y el arraigo. Aunque se ha encontrado que, en las colonias del IBR, recientemente se ha incrementado el número de mujeres colonos, se trata de familias completas, por lo que la alta representación de jefas de hogar entre las que tienen menos de 5 hectáreas sugiere que aún no se ha logrado facilitar el acceso de las mujeres cuando no tienen compañero.

La combinación de mayores problemas de acceso a la tierra (en iguales condiciones de baja productividad y escasa asistencia), sumado a los determinantes culturales (de género) que dificultan el trabajo fuera de la finca, y el deterioro de la producción tradicional (de subsistencia y algodón principalmente), son elementos claves de la feminización de la pobreza rural en Paraguay. Las consecuencias de este fenómeno son múltiples y se expresan tanto en términos de pobreza agregada entre, por ejemplo, las trabajadoras familiares no remuneradas (porque están transfiriendo valor a otros presumiblemente un poco menos pobres en la

misma unidad familiar), como de transmisión intergeneracional de la pobreza (porque sus hijos e hijas –principalmente– tendrán más probabilidades de ser igual o más pobres).

En términos cuantitativos, la feminización de la pobreza rural se expresa en diferencias de ingresos según las cuales las mujeres jefas de hogar perciben un 15.4% menos que los hombres en la misma condición. En términos de egresos también existe una diferencia importante, según se trate de fincas a cargo de hombres o de mujeres. En las colonias de IBR se ha encontrado que la brecha total de egresos es 18.5% menor que en unidades productivas de colonos mujeres.

En la distribución de lotes de IBR se presume que las mujeres, aun con compañero, tienen menor capacidad productiva y, por tanto, los lotes más pequeños. Esta situación se corrobora con la mayor superficie que ellas destinan a bosques o superficies sin explotar. Una interpretación diferente podría explicar las mismas constataciones por falta de asistencia técnica y crediticia hacia las actividades propias de las mujeres.

Se ha podido observar que en las colonias de IBR la lógica productiva es muy diferente según el sexo del colono ya que:

- aunque ambos cultivan los rubros anuales tradicionales (algodón, maíz, mandioca y poroto, principalmente), las mujeres destinan una mayor proporción al consumo;
- los rubros que comercializan las mujeres no son necesariamente los que ocupan la mayor proporción del área cultivada;
- aunque las colonos mujeres también cultivan algodón, muestran una especialización en este rubro inferior a los hombres;
- cuando las fincas son muy pequeñas, las mujeres destinan la mayor parte de su producción a los rubros de subsistencia, mientras que los hombres presentan una diversidad de nuevos rubros destinados a la comercialización;
- inversamente a lo que ocurre con los cultivos anuales, en las fincas de colonos mujeres la explotación de cultivos permanentes (de más fácil manejo) está destinada principalmente a la comercialización, y
- aunque los colonos mujeres cuentan con la mayor producción de derivados animales, los hombres los destinan en gran medida a la comercialización.

Las diferencias en el uso del suelo y otros recursos productivos por sexo, revelan necesidades de asistencia técnica, de insumos (crediticia) y de estrategias de mercadeo también diferentes e indican la dirección que podrían adoptar las políticas que intenten elevar la productividad de las unidades familiares campesinas sin caer en la profundización de las actuales desigualdades de género.

El acceso al capital es otro de los factores que deberá ser incluido en las políticas de disminución de la pobreza, con perspectiva de género. En este estudio se ha observado que cuando los créditos son administrados y distribuidos por organizaciones de mujeres campesinas, tienen una colocación diferente respecto de los créditos públicos, están más orientados a la producción agropecuaria y, sobre todo, a que sus derivados lleguen a las mujeres. En los créditos del sector público, incluso en los que son administrados por organizaciones campesinas mixtas, las mujeres tienen muy escasa accesibilidad. En las pequeñas empresas mixtas, el crédito a las mujeres está principalmente orientado a artesanías y otras manufacturas.

El comportamiento diferente del crédito en hombres y mujeres rurales indica también la influencia de variables culturales, tales como la (escasa) voluntad de los cónyuges hombres para compartir tanto la información como el capital en actividades propias de las mujeres y la incidencia, en términos de autodeterminación, que pueden tener los grupos de referencia.

Para elevar el grado de accesibilidad de las mujeres al capital se deberían llevar a cabo acciones en diferentes niveles:³¹

- Desde el Estado: para mejorar la comunicación entre las potenciales beneficiarias y las instituciones financieras; proveer información sobre la disponibilidad de nuevos créditos y condiciones legales adecuadas para el establecimiento de programas financieros alternativos (y para mujeres).
- Desde las instituciones financieras: impedir que discrimine a las mujeres y promover que las consideren como potenciales clientes y reconozcan sus condiciones y necesidades diferentes. Para lograrlo,

31 Recomendaciones derivadas del estudio de Fletschner (2002).

es necesario diseñar productos financieros en términos y condiciones que se adapten a las necesidades y actividades de las mujeres, a la vez que ajustar la forma y horarios de operación, con extensión a áreas remotas y reuniones en localidades más accesibles para éstas; simplificar los procedimientos; aceptar formas menos tradicionales de garantías, y difundir información sobre los programas de manera amplia y fácil, usando canales adecuados para llegar a las mujeres.

- Desde las beneficiarias directas o potenciales: a través de la sensibilización de hombres y mujeres sobre sus diferentes condiciones y necesidades específicas con respecto al crédito, y de la asistencia técnica para que las mujeres puedan conocer la factibilidad de sus emprendimientos (negocios) y su capacidad para llevarlos a cabo.

Otra de las estrategias que puede contribuir al éxito de las políticas de disminución de la pobreza, siempre que cumplan con la perspectiva de género, es la puesta en marcha de programas locales, a través de los gobiernos subnacionales (municipios y gobernaciones) y de la descentralización de instancias gubernamentales (principalmente la Dirección de Desarrollo Agrícola y Ganadero del Ministerio respectivo). En cada caso habría que determinar la capacidad (y el interés) para ofrecer soluciones a los problemas: salud, capacitación técnica, créditos, mercado en alianza con los municipios, etc.

Todas estas instancias requerirán adicional o paralelamente la revisión de las relaciones de género al interior de éstas y la evaluación de experiencias anteriores con grupos mixtos o de mujeres, que pueden devenir en obstáculos (si fueron conflictivas) o elementos facilitadores (si fueron exitosas) para superarlas o potenciarlas, según el caso.

Cuando se trata de implementar políticas de disminución de la pobreza, las actividades en el área de la producción son importantes; sin embargo, sería conveniente que estuvieran apoyadas por otras de índole personal y familiar: temas como la autoestima, autodeterminación, liderazgo, capacidad de negociación y resolución de conflictos, ofrecerán las herramientas indispensables para el desarrollo personal y el empoderamiento de las mujeres. Sólo así podrán proyectarse con éxito a las relaciones comunitarias, organizacionales y de mercado.

Esta visión de conjunto debería ser considerada como el desarrollo de capacidades capaz de garantizar la sustentabilidad de las acciones y

sería necesario que estuviera presente desde el inicio de cualquier intervención a través de:

- La consideración de necesidades específicas de género en objetivos, metas, estrategias, indicadores y resultados esperados.
- La medición de la participación de las mujeres en el diseño de las iniciativas, así como en otras etapas del ciclo de proyectos: ejecución, monitoreo y evaluación.
- El análisis de las actividades propuestas para hombres y mujeres según el papel que representan, y los espacios en que se desempeñan (doméstico, comunitario, organizacional, etc.).
- La focalización de las acciones de capacitación poniendo de manifiesto los sujetos sociales que se beneficiarán con el resultado final. Por ejemplo, cuando a través de la capacitación de las mujeres en nutrición infantil se beneficia a la niñez con problemas de alimentación y no necesariamente a sus madres, o cuando a través de la capacitación técnica y el fortalecimiento del liderazgo organizacional dirigido a los hombres, se excluye de estos beneficios a las mujeres.
- Que las mujeres se hagan “visibles” durante el ciclo de los proyectos que se pongan en práctica a través de control del nivel de presencia; el tipo de grupos que conforman; la clase de actividades que realizan; las instancias organizativas en las que participan y las medidas de acción afirmativas que promueven.
- La puesta en marcha de medidas concretas de empoderamiento de las mujeres a través de acciones referidas a: derechos de género, autoestima, sexualidad, desarrollo organizacional, autodeterminación, liderazgo, etc.
- La implementación de medidas concretas de corresponsabilidad y flexibilización de roles en el espacio doméstico, comunitario y organizacional.

Una vez lograda la focalización de las políticas en las mujeres sería necesario cambiar de dirección, universalizando la intervención, es decir, brindar apoyo a todas las mujeres que reúnen las características (o focalizadores), desde los diferentes programas o desde un programa multidimensional. No sería del todo realista plantear que los objetivos de dichas intervenciones tienen necesariamente que eliminar los factores

considerados como obstáculos para el desarrollo, porque no será posible (desde estas políticas) modificar el ciclo de vida de las mujeres, ni alterar sustancialmente el mercado, por ejemplo. El propósito debería ser el de crear situaciones nuevas, que permitan un cambio de rumbo antes que la eliminación de los posibles obstáculos para forzar a que las mujeres quepan en el mismo modelo de desarrollo que les resulta inequitativo.

Desde la perspectiva de género, puede plantearse que el control social y jurídico sobre los recursos, la tenencia de la tierra, los sistemas alternativos de ahorro y crédito, el reconocimiento de las asociaciones de productoras, la participación equitativa en el control del presupuesto familiar constituyen también respuestas a necesidades concretas pero con finalidad estratégica. También, sería adecuado dar un paso más, transformando la posición de las mujeres en la familia y la comunidad, para revertir el control social tradicional sobre sus intereses, promoviendo la erradicación de la violencia doméstica, la atención de la salud sexual y reproductiva y la participación en instancias de poder que les permita tomar decisiones sobre su propia vida, su familiar y la comunidad para superar la anterior visión de que las mujeres son meras gestoras del bienestar de los otros.

BIBLIOGRAFÍA

- Arteaga, A. M. 1998 *Mujeres y pobreza: Visión desde una perspectiva de género* (Santiago, Consultora Proyecto Generación de Redes Fundación Nacional para la Superación de la Pobreza).
- Barrios, F. y Galeano, L. 1999 *Pobreza y vulnerabilidad social* (Fernando de la Mora, Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos).
- Bordas, D. 1999 *Situación de empleo en el Paraguay* (Asunción, Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya, CADEP).
- CEPAL, 2000 *La brecha de la equidad: una segunda evaluación* (Santiago, CEPAL).
- DGEEC, 2003 *Informe de la Encuesta Industrial Nacional 2002* (Asunción, DGEEC/STP/Oficina de Estadísticas de la Comunidad Europea, EUROSTAT/ Instituto Nacional de Estadísticas, INE, Chile/ MERCOSUR, Fernando de la Mora).
- . 2003 *Paraguay total, resultados preliminares. Censo Nacional de Población y Viviendas 2002* (Asunción, DGEEC/STP/BID, Fernando de la Mora).

- . 2002 *Encuesta Integrada de Hogares, 2000/01* (Asunción, Secretaría Técnica de Planificación, DGEEC/BID/Banco Mundial, Fernando de la Mora).
- Diakonia, 2003 *Manual para el monitoreo de la incorporación de la perspectiva de género en Diakonia y sus contrapartes. Sistema de indicadores cualitativos de género*. Diakonia, Acción Ecueménica Sueca (Asunción, Oficina Nacional de Asunción).
- Falú, A.; Rainero, L. 1998 *Las asimetrías en la ciudad postmoderna*, documento presentado en el “Taller sobre Pobreza Urbana en América Latina y el Caribe”, Río de Janeiro.
- Fletschner, D. 2002 *Women’s access to capital: Intrahousehold bargaining and reference group effects*, disertación (Madison, University of Wisconsin).
- FDC, 2002 *Ejecutoria 2002*, Dirección de Evaluación de Proyecto (Asunción, Fondo de Desarrollo Campesino).
- FNC, 2001 *Por la producción e industrialización del algodón: Luchando por la reactivación productiva nacional* (Asunción, Federación Nacional Campesina).
- Fogel, R. 2002 *Pobreza y rol del Estado en el Paraguay* (Asunción, Centro de Estudios Rurales Interdisciplinarios).
- Foster, J.; Greer, J. y Thorbecke, E. 1984 “A class of decomposable poverty measures”, en *Econometría* 52.
- Galeano, L.; Rivarola, D. (eds.) 2001 *Pobreza y cambio social* (Asunción, Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos).
- GIA (sin fecha) *Fundación Nacional para la Superación de la Pobreza: Seminario Incorporación del Enfoque de Género en Proyectos de Desarrollo Rural* (Santiago, Grupo de Investigaciones Agrarias).
- García Núñez, J.; Melián, M. 1998 *Paraguay: Distritos prioritarios para programas de salud reproductiva* (Asunción, Centro Paraguayo de Estudios de Población, CEPEP/Fondo de Población de las Naciones Unidas, FNUAP).
- Gatica, J.; Carrera, C. 2002 *Mercado laboral en Paraguay* (Santiago, OIT).
- Heikel, M.V. y otros 2002 *La condición femenina en los países del MERCOSUR: Sistema integrado de indicadores de género en las áreas de trabajo y educación* (Rio de Janeiro, Instituto Brasileiro de Administração Municipal, IBAM/ Unión Europea/United Nations Development Fund for Women, UNIFEM/Agencia Alemana de Cooperación Técnica, GTZ).
- Heikel, M.V. 2000 “Paraguay: La calidad del empleo de las mujeres”, en M.E. Valenzuela y G. Reinecke (eds.): *¿Más y mejores empleos para las mujeres? La experiencia de los países del Mercosur y Chile* (Santiago, OIT).

- . 1996 *Ser mujer en Paraguay. Situación sociodemográfica y cambios registrados en el período intercensal 1982-1992* (Asunción, DGEEC/STP/FNUAP, Fernando de la Mora).
- IBR, 2002 *Censo de Colonias 2001* (Asunción, Instituto de Bienestar Rural del Ministerio de Agricultura y Ganadería).
- Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP), 1999 *Manual del usuario: Servicios que ofrece INDAP a la agricultura familiar campesina* (Santiago, Ministerio de Agricultura de Chile, INDAP).
- Interamerican Development Bank 1997 *Empleo, distribución del ingreso y pobreza en Paraguay* (Washington D.C. Interamerican Development Bank).
- Japan International Cooperation Agency 2000 *The study of the economic development of the Republic of Paraguay* (Asunción, JICA).
- Lee, H., Mejía, J.A., Vos, R. 1997 *Perfil de las condiciones de vida en el Paraguay 1995* (Asunción, Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos).
- Miranda, A. 1982 *Desarrollo y pobreza en Paraguay* (Asunción, Rosslyn, V.A: Inter American Foundation y Comité de Iglesias para Ayudas de Emergencia).
- Molinas, J. 2000 *El mercado de tierras rurales y la posibilidad de redistribuciones eficientes en Paraguay* (Asunción, Universidad Católica).
- Morley, S. 2001 *Rural poverty in Paraguay: A background report prepared for the world poverty assessment for Paraguay* (International Food Policy Research Institute/DGEEC, Fernando de la Mora).
- . 1995 *Poverty and inequality in Latin America: The impact of adjustment and recovery in the 1980s* (Baltimore, Johns Hopkins Press).
- Morley, S., Vos, R. 1997 *Poverty and dualistic growth in Paraguay* (The Hague: Institute of Social Studies).
- Ocampo, J. A. 1998 “Distribución del ingreso, pobreza y gasto social en América Latina”, en *Revista de la CEPAL*, N° 65 (Santiago, CEPAL).
- Otter, T.; Lugo, F. 2001 *Pobreza y activos en Paraguay: Su distribución, rentabilidad y elasticidad. Evidencia de las Encuestas de Hogares 1997/98 y 1999 del Paraguay* (Asunción, DGEEC – Programa MECOVI Paraguay, Fernando de la Mora).
- Prats i Catalá, J. 2002 *Diagnóstico institucional de la República* (Asunción, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD/Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya).
- Psacharopoulos, G.; Velez, E., Patinos, H.A. 1992 *Poverty in Paraguay today* (World Bank, LATHR).
- Red Rural del Paraguay 2003 *Respuesta al Plan de Reactivación de la Agricultura Familiar 2003-2004*, Boletín Informativo N° 22 (Asunción, Red Rural).

- Riveros, L. 1993 *Encuesta socioeconómica UNA-BID y la medición de la magnitud de la pobreza en el Paraguay* (Santiago, Universidad de Chile).
- Robles, M. 2002 *El empleo en Paraguay. Evidencias de las encuestas de hogares*, documento presentado al seminario sobre “La Situación del Empleo en Paraguay: Diagnóstico y Perspectivas”, 9 de julio de 2002 (Asunción, OIT/PNUD).
- . 2000 *Paraguay rural: Ingresos no agropecuarios, pobreza y desigualdad* (Fernando de la Mora, Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos).
- . 1999 *Pobreza y distribución del ingreso en Paraguay, 1997/98* (Fernando de la Mora, Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos).
- Sauma, P. 1993 *La distribución del ingreso en Paraguay* (Asunción, Universidad Nacional).
- Secretaría de Acción Social 2002 *Estrategia nacional de reducción de la pobreza y la desigualdad* (Asunción, SAS/BID/BM/OIT).
- Secretaría de la Mujer 1996 *Plan nacional de igualdad de oportunidades para las mujeres (1997-2001)* (Asunción, Secretaría de la Mujer de la Presidencia de la República).
- Sen, A. 1995 *Nuevo examen de la desigualdad* (Madrid, Alianza Editorial).
- World Bank 1994 *Poverty and the social sectors in Paraguay: A poverty assessment* (Washington, D.C. The World Bank).
- . 2003 *Paraguay: Pilot community development project, 2001* (Washington, D.C. The World Bank, Oficial Project Report).

CAPÍTULO IV

LA SITUACIÓN DE LAS TRABAJADORAS DOMÉSTICAS EN PARAGUAY Y EL TRABAJO INFANTIL DOMÉSTICO REMUNERADO

LILIAN SOTO

A. INTRODUCCIÓN

Las personas dedicadas al trabajo doméstico remunerado conforman un grupo importante de la masa laboral del Paraguay. Datos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) 2002 indican que el 6.9% de la Población Económicamente Activa (PEA) ocupada se dedica a este tipo de empleo. Las trabajadoras domésticas, comúnmente denominadas *muchachas*, *empleadas* o *chicas*, integran la cotidianidad de muchos hogares.

Sin embargo, la situación en la que se encuentran, la vigencia de sus derechos o las violaciones de los mismos, la protección o desprotección bajo las que están, la explotación que sufren y sus estilos y espacios de organización son mucho menos visibles. El insuficiente análisis disponible sobre la evolución de este tipo de empleos, su grado de institucionalización, las condiciones en que se ejerce y la atención que las instituciones públicas, privadas y gremiales brindan al tema, son factores que contribuyen a esa menor visibilidad. Esta precariedad es llamativa cuando se considera que el trabajo doméstico remunerado continúa siendo en el Paraguay una actividad legalmente discriminada,¹ lo

1 El Código del Trabajo establece que los/as trabajadores/as domésticos/as deben recibir como mínimo el 40% del salario mínimo vigente (porcentaje que en general deviene en un techo) y no establece el límite de ocho horas a la jornada laboral.

que se contrasta con la importancia de esta categoría ocupacional, sobre todo en la vida de las mujeres. La EPH 2002 indica que el 93% de quienes se dedican al trabajo doméstico son mujeres y que alrededor de la quinta parte de la PEA femenina está constituida por trabajadoras domésticas.²

En la población joven estas cifras se elevan. Según *Juventud en Cifras 2003*, basado en la Encuesta Integrada de Hogares (EIH) 2000/2001, el 27.8% de la PEA juvenil femenina trabaja como empleada doméstica, y los datos preliminares del Censo 2002 indican que más del 50% de las trabajadoras domésticas tiene entre 15 y 29 años de edad.

En la población infantil, según los datos sistematizados por Céspedes (2002) en *Seguimiento de indicadores sobre la niñez trabajadora*, en el 2001, de acuerdo con la EIH, el 10.7% de los niños trabajadores³ se dedicaba al trabajo doméstico remunerado y la mayoría eran mujeres. Soto, González y Martínez (2002) indican en *Evaluación rápida sobre trabajo infantil doméstico en hogares de terceros en Paraguay* que, de la población que realiza trabajo doméstico infantil⁴ encuestada para la investigación, el 83% son niñas o adolescentes mujeres y su inserción en el trabajo doméstico remunerado aumenta con la edad. El mismo estudio sostiene que un tercio de esa población es empleada doméstica (36.2%) en tanto dos tercios (63.8%) se encuentran en situación de criadazgo.

La calidad de vida de las mujeres jóvenes y de un importante porcentaje de niñas y adolescentes mujeres está en juego, en consecuencia, cuando de políticas referidas al trabajo doméstico remunerado se trata. La caracterización de quienes se dedican a esta actividad laboral, de las

2 Datos preliminares, proveídos por la Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos (DGEEC) en septiembre de 2003, a solicitud del Centro de Documentación y Estudios para esta investigación.

3 Los datos se refieren a la población comprendida entre 10 y 17 años; al incluir a niños y niñas de 5 a 9 años, el porcentaje de la niñez dedicada al trabajo doméstico remunerado sube a 14.4%.

4 El trabajo obtuvo información sobre la situación de niños, niñas y adolescentes de 6 a 17 años de edad que realizan trabajo infantil doméstico en Asunción, y algunas ciudades del área metropolitana, sobre sus empleadores/as y sus familias de origen. Las autoras indican que “si bien la aplicación de cuestionarios no respondió a un diseño muestral, la proporción de los mismos (420 niños/as y adolescentes, 118 familias de origen y 34 familias empleadoras) respecto de la población permite caracterizar a este sector”.

condiciones en las cuales desarrollan su trabajo, así como el recuento de la información disponible, de las cifras y sus análisis, permitirá situar el estado actual en el Paraguay del conocimiento sobre el trabajo doméstico remunerado, lo que puede servir de base a las redefiniciones necesarias.

Por otra parte, si los estudios no han sido sistemáticos, resulta importante estudiar las razones de esta ausencia; en las mismas podrían residir algunos de los elementos que deben ser transformados para lograr una modificación del estatus del trabajo doméstico remunerado en el país. ¿Cuáles son las causas de esta falta de seguimiento a una categoría ocupacional que emplea a un alto porcentaje de las mujeres paraguayas? ¿Cuáles son los elementos que inciden en el mantenimiento de esa situación de inferioridad y de poca visibilidad?

Diversas relaciones de discriminación parecen estar en juego. Género, clase y edad se interceptan de un modo indiscutible y constituyen el objeto central de análisis del presente trabajo, si bien habría que investigar el papel que pudieran desempeñar otras relaciones sociales como las originadas en el bilingüismo-monolingüismo del país,⁵ las cuestiones étnicas y la migración. Los diversos cruces podrían ser elementos claves de sustentación de las condiciones de inferioridad y de menor visibilidad del trabajo doméstico remunerado. La identificación de los mismos en la conceptualización de actores principales podría aportar datos al respecto.

La escasez de análisis sobre las condiciones del trabajo doméstico remunerado refleja, además, la ausencia de políticas hacia este tipo de empleo en todos los ámbitos. Las instituciones públicas y las organizaciones gremiales sectoriales no han promovido investigaciones sistemáticas sobre esta categoría ocupacional, y las políticas públicas al respecto, si existen, son escasamente conocidas. Las interrogantes sobre el papel que el Estado ha jugado en esta área son fundamentales. ¿Existen políticas públicas relacionadas con el trabajo doméstico? ¿Cuál es el rol

5 Esta relación de discriminación ha sido recientemente debatida por Meliá (2003), en su artículo *Elogio del monolingüismo guaraní*, donde analiza el desprecio y la marginación a que son sometidos/as los monolingües de una lengua diferente a la hegemónica y por Rivarola (2003), en su artículo *Reflexiones en torno a la discriminación y la construcción de ciudadanía*, en el que plantea la discriminación que sufre el koigua por su dificultad en identificar códigos urbanos.

desempeñado por las instancias estatales relacionadas con el área? ¿Ha sido éste un tema de su agenda? ¿Y de la agenda pública?

En este contexto, el conocimiento del grado en el que las instituciones públicas prestan atención a este tema, la determinación de bajo qué marcos conceptuales lo hacen, qué propuestas tienen en relación con esta forma de trabajo, el conocimiento de su predisposición a proponer, orientar, apoyar y/o encabezar propuestas al respecto resultan indispensables para fundamentar políticas referidas al trabajo doméstico que podrían ser viables en el Paraguay.

¿Qué sucede con las organizaciones sectoriales? Los sindicatos, las centrales sindicales, las organizaciones de mujeres, las amas de casa, ¿cómo consideran al trabajo doméstico? ¿Tienen propuestas? ¿Qué piensan de la jerarquización del trabajo doméstico y de su equiparación a otros tipos de trabajo? Las opiniones y posturas que se manejan en estos ámbitos son fundamentales para avanzar en la redefinición del papel que les cabe a las organizaciones de la sociedad civil en la colocación de temas en la agenda pública.

Una mirada a la organización de quienes se dedican al trabajo doméstico remunerado, de sus condiciones de trabajo y de los principales problemas que enfrentan resulta también importante al proponer políticas. En general, los temas que en un momento determinado emergen como relevantes, son impulsados y sostenidos por aquellos sectores que más interesados están en las modificaciones. Cuando esas organizaciones son débiles, se reduce su capacidad de presión para que un asunto se vuelva importante y se convierta en sujeto de política pública.

B. MARCO METODOLÓGICO Y CONCEPTUAL Y ESTADO ACTUAL DE LAS INVESTIGACIONES

1. Metodología, fuentes y alcance

Este segmento de la investigación tiene por objeto el análisis de los elementos conceptuales y cuantitativos relativos al trabajo doméstico remunerado actual en el Paraguay, a partir de datos secundarios y de entrevistas.

El trabajo se desarrolla fundamentalmente sobre tres ejes. Por una parte se examinan brevemente algunos conceptos y se analiza el estado

actual de las investigaciones en el país. Para ello se desarrolla una revisión bibliográfica sobre el trabajo doméstico en general, el trabajo doméstico remunerado y las investigaciones realizadas en Paraguay. Por otra, se analizan los datos obtenidos a través de fuentes secundarias. Estos se basan fundamentalmente en la *Encuesta Permanente de Hogares 2002* (EPH), y en los datos preliminares del Censo 2002, cuya desagregación fueron proveída por la Dirección General de Estadísticas y Censos a solicitud del Centro de Documentación y Estudios para este trabajo. Se mencionan también datos de las *EIH 2000/2001*, *EIH 1997/1998*, *EPH 1999*, del documento *Juventud en Cifras 2003* y del informe *Seguimiento de indicadores sobre la niñez trabajadora según las Encuestas de Hogares* (Céspedes, 2002). También se utilizan datos proporcionados por la Oficina Internacional del Trabajo (OIT) provenientes de una encuesta aplicada por First Análisis a 1 000 personas en todo el país sobre la percepción que la ciudadanía tiene sobre el trabajo infantil doméstico.

Finalmente, se aplica una metodología cualitativa con el fin de determinar las cuestiones conceptuales, de generación e implementación de políticas, interés y predisposición al debate de referentes de organizaciones e instituciones relacionadas con el trabajo doméstico remunerado. Para ello se realizaron entrevistas a personas cuyas opiniones son relevantes en los espacios donde se desenvuelven y relacionadas con esta actividad laboral. Los/as entrevistados/as ocupan espacios de decisión en ámbitos del Estado, de centrales sindicales, de organizaciones de mujeres y de amas de casa, y fueron seleccionados porque sus organizaciones están relacionadas con el trabajo doméstico remunerado. Los sectores-objetivos de las entrevistas fueron:

- Las centrales sindicales. En el Paraguay funcionan a la fecha siete centrales sindicales; dos de ellas agrupan a trabajadores/as del Estado y fueron excluidas de la investigación debido a que no están relacionadas con el empleo doméstico. De las restantes, se entrevistó a los/as presidentes de la Central Nacional de Trabajadores (CNT), Confederación de Trabajadores del Paraguay (CPT), Central Unitaria de Trabajadores Auténtica (CUT-A) y Central General de Trabajadores (CGT).
- Las organizaciones de amas de casa por considerarse las mismas agrupaciones de la patronal del sector estudiado. Se entrevistó a la

presidenta de la Unión de Amas de Casa del Paraguay, de funcionamiento permanente.

- Las organizaciones de trabajadores/as domésticos/as. Se entrevistó a la secretaria general del Sindicato de Trabajadores Domésticos del Paraguay (SINTRADOP), que agrupa a los/as trabajadores/as del sector.
- Las redes de organizaciones de mujeres. En el Paraguay existen 4 redes de organizaciones de mujeres: Coordinación de Mujeres del Paraguay, Red de Mujeres Políticas, Red de Mujeres Municipales del Paraguay, y Coordinación Interpartidaria de Mujeres del Paraguay. Sus opiniones se consideraron relevantes por la cantidad de mujeres que se dedican al trabajo doméstico remunerado, y por el papel que tienen las organizaciones de mujeres en los planteamientos para el sector. Se entrevistó a la presidenta de una de las redes.
- Las instituciones estatales relacionadas con las mujeres trabajadoras en general y/o del sector estudiado. Se entrevistó al Viceministro del Trabajo, a la sectorialista del área de empleo de la Secretaría de la Mujer y a la Jefa de Regímenes Especiales del Instituto de Previsión Social, que tiene a su cargo el trato de los problemas previsionales con los sectores del magisterio y del trabajo doméstico.

Se hicieron en total 10 entrevistas. Las respuestas fueron analizadas y algunas de ellas editadas libremente, de acuerdo con los temas explorados. Faltó incorporar a niños/as trabajadores/as, cuyos testimonios son fundamentales para un análisis de esta naturaleza; sin embargo, como no fue posible entrevistarlos/as en esta ocasión, el desafío quedó pendiente.

2. Marco teórico, conceptualización

Para los fines de la presente investigación, y con el objeto de analizar los datos estadísticos que aparecen bajo la categoría ocupacional *empleado, doméstico* se utilizará el término *trabajo doméstico remunerado*, con el objetivo de diferenciar esta actividad del *trabajo doméstico* en general. Mientras el primer concepto se refiere a las tareas domésticas realizadas por personas que reciben a cambio una retribución monetaria, el segundo término se remite a las actividades del hogar realizadas en el ámbito doméstico por personas pertenecientes o no al núcleo familiar, que no

generan una retribución monetaria explícita a quienes realizan las mismas, habitualmente las “amas de casa”.

Estas definiciones pueden contribuir a ocultar la envergadura real del trabajo doméstico remunerado. La situación de las “criadas” y el trabajo doméstico realizado por parientes que no forman parte de la familia nuclear están en una zona limítrofe, difícil de definir a veces. La provisión de cama, techo, comida o de los medios para realizar estudios, e incluso la entrega de montos de dinero a padres/ madres o tutores/as de menores suelen ser formas de retribución que, sin embargo, no soportan la inclusión de los grupos poblacionales sujetos a estos regímenes en la categoría ocupacional de “empleados domésticos” de las estadísticas comunes. Estas dificultades metodológicas aún sujetas a debate, obligan, en consecuencia, a acotar los conceptos.

En este marco, resulta relevante la persistencia en conceptualizar el *trabajo doméstico* como un “no trabajo” en su acepción económica, por carecer de las condiciones de supuesta productividad asalariada y de mercancías que las actividades laborales requieren para ser consideradas como tales. Esto se vuelve evidente en la continuidad del debate sobre la “productividad” de estas tareas.

Si bien definiciones recientes del trabajo doméstico apuntan a establecer su carácter productivo,⁶ “limpiar la casa”, “cocinar”, “cuidar a las criaturas”, o alguna de las 32 tareas básicas de producción de servicios que comprende el trabajo doméstico según Durán (1987), continúan sin asociarse a bienes tangibles producidos, a fuentes de ingresos, a generación de plusvalía. Estas actividades son más bien caracterizadas como funciones que la existencia de las familias requiere y, en consecuencia, tareas “naturales” de las mujeres, a las cuales ellas, por la construcción genérica de las sociedades, están obligadas en razón de su sexo. Con este proceso conceptual “el trabajo del hogar es normalmente despojado de su carácter de trabajo, de aporte a la sociedad

6 La revisión histórica sobre el trabajo doméstico realizada en *Las mujeres y el trabajo* (1994) indica que en los años sesenta el programa de investigación Nueva Economía de la Familia (NEF) (o Nueva Economía Doméstica, NED) de la Escuela de Chicago plantea la modificación del concepto de familia como “unidad de consumo y de oferta de trabajo” por el de “unidad de producción” de bienes tales como el cuidado de niños/as, la elaboración de alimentos, etc.

en términos económicos, sociales y culturales” (Mayta y Peredo, 2001). A esto se suma que están siempre presentes las tareas domésticas realizadas cotidianamente, sin límites horarios, retribución monetaria específica ni con el resultado de bienes intercambiables en el mercado, y con el supuesto único fin de supervivencia de las personas o familias; y eso mismo las torna “invisibles”.

Si estas característica de “no trabajo” de la labor doméstica en general, de actividad “natural” de las mujeres, de trabajo “invisible”, el imaginario colectivo general las extiende al trabajo doméstico remunerado, la dificultad para la equiparación de esta forma de empleo con otras actividades laborales en cuanto a los derechos, protecciones y beneficios encuentra sus fundamentos. La exploración de los contenidos que los imaginarios otorgan al concepto de trabajo doméstico resulta, en consecuencia, relevante. Entre éstos, la construcción cultural de los géneros es uno de los más importantes. La conclusión de los estudios al respecto⁷ apunta a que las mujeres son quienes mayoritariamente se insertan en esta categoría ocupacional y sustenta el hecho que las cuestiones de género emerjan con claridad como condicionantes de la desvalorización y consecuente discriminación de este tipo de actividad laboral.

La vinculación del trabajo doméstico remunerado con el trabajo doméstico no remunerado y las condiciones en que este último se desenvuelve, así como con los conceptos que se manejan con respecto a éste, constituye otro elemento clave para el análisis desde una perspectiva de género, por cuanto la relación más frecuente es la de patrona/empleada, ambas destinadas a realizar las labores domésticas pero relacionadas de manera diferente con las mismas según la clase social de la que provienen. En este contexto resulta determinante que, si bien las tareas domésticas son desempeñadas mayoritariamente por mujeres, no puede decirse que el trabajo doméstico remunerado sea un ámbito laboral para todas las mujeres. Quienes se desempeñan en esta área son las mujeres pobres. Las que no están en situación de pobreza son las empleadoras de las mujeres pobres. Y las menos pobres son las empleadoras de las más pobres. En palabras de Durán (1987), “la contratación de mano de obra remunerada

7 De hecho, toda la bibliografía consultada y referida, así como los datos empíricos que se mencionarán en la presente investigación apuntan hacia estas conclusiones.

para la producción doméstica depende fundamentalmente de la capacidad económica de quien la emplea: si su capacidad de trueque es inferior a la media del trabajo del mercado no podrá obtener la cooperación de mano de obra remunerada, sea cual sea su necesidad o deseo”.

La variable clase cumple, en consecuencia, un papel fundamental en el análisis del trabajo doméstico remunerado. Más aún, la pertenencia a clases sociales específicas es una *condicionante* del empleo doméstico remunerado (Zurutuza y Bercovich, 1987). Si bien el análisis desde esta perspectiva puede ser más preciso con base en estudios específicos que examinen en cuáles hogares cuentan con servicio doméstico, la percepción de actores con vinculación a esta actividad laboral puede dar algunas pistas preliminares. Las autoras mencionadas son categóricas al respecto: las empleadas domésticas, “se incluyen en la vida cotidiana de una clase superior a la suya; y esto condicionará en adelante buena parte de su visión del mundo”. Todaro y Gálvez (1987) coinciden con estos análisis: “el trabajo aislado en una casa en contacto con una familia de otra clase social moldea los valores y ejerce una influencia ideológica sobre la trabajadora”. El análisis desde la mirada que aporta la cuestión de clase resulta, en consecuencia, necesario.

La edad es otro factor que debe ser analizado en el empleo doméstico. Los datos preliminares del Censo 2002 evidencian que el grueso de las mujeres que trabaja como empleada doméstica se concentra en la franja etaria de 15 a 29 años (57%). Esto indica que el futuro de muchas mujeres está marcado por las condiciones en que se desarrolla el trabajo doméstico remunerado. Las mujeres jóvenes cuya puerta de entrada al mundo laboral es un ambiente de convivencia diaria, en el que cuesta mucho separar la vida propia de la vida de los patrones y que se caracteriza por su inclusión en un mundo que es “una versión de lujo de su propia vida cotidiana” (Zurutuza y Bercovich, 1987), tienen muchas posibilidades de que su pensamiento esté determinado por esta situación. De este modo, la existencia de sociedades duales, desiguales, estratificadas y discriminatorias se convierte en “normal” para un alto porcentaje de la población femenina desde muy temprana edad.

La particular presencia del guaraní en la sociedad paraguaya, asociada a los fenómenos migratorios, tampoco puede ser dejada de lado cuando se intenta caracterizar el empleo doméstico en el país. Una percepción generalizada de los/as entrevistados/as es que la gran mayoría

de las empleadas domésticas son mujeres campesinas que abandonan el área rural para intentar insertarse en la actividad laboral de las zonas urbanas. Una de las características de la población rural es el monolingüismo guaraní,⁸ peculiaridad que por sí sola conduce a la desvalorización e interiorización, como expone Meliá (2003) cuando explica el concepto de la jerarquía de las lenguas. Rivarola (2003) menciona el mecanismo a través del cual opera esa discriminación de los sectores campesinos guaraní-parlantes, mencionando al *koyguá* como “el/ la campesino/a ajeno/a a los códigos urbanos, que se acerca a la ciudad y devela no solamente su incompetencia para comunicarse, sino también para desempeñarse en las diversas actividades de la ciudad”. La importancia de este elemento surge en varias de las entrevistas; la dificultad de las empleadas domésticas para atender el teléfono, recibir a alguien o comunicar recados es mencionada como elemento de poca jerarquización del empleo doméstico. El monolingüismo guaraní enfrentado a la hegemonía del español surge así como otra de las bases de la discriminación, desvalorización y situación de inferioridad de este tipo de empleo.

Surge así en los estudios la figura de una mujer joven, campesina migrante de zonas rurales a urbanas, pobre y guaraní-hablante, como la caracterización típica de quienes se dedican al empleo doméstico remunerado en el Paraguay.

3. Los ejes del debate relativos al trabajo doméstico

A partir de las modificaciones conceptuales sobre el estatus social de las mujeres y los roles de las mismas en las sociedades modernas, el tema del trabajo femenino en general ha sido objeto de análisis en todo el mundo. La mayoría de ellos ha buscado establecer las características del empleo femenino e identificar elementos relativos al acceso de las mujeres al trabajo y a las condiciones en que las mismas se desenvuelven en el ámbito laboral. Estudios históricos indican que el tema del trabajo

8 En la introducción del libro *Discriminaciones y medidas antidiscriminatorias* (2003), Line Bareiro cita el informe *Estrategia nacional de reducción de la pobreza y la desigualdad*, 2002, donde dice: “entre pobres extremos, siete de cada diez en el área urbana y nueve de cada diez en el área rural hablan sólo guaraní”.

doméstico en particular recién empezó a ser objeto de análisis como ámbito específico a finales de los años sesenta (Borderías, Carrasco y Alemany, 1994). A partir de esa época, aspectos referidos a la definición del trabajo doméstico, al peso de este tipo de trabajo en la economía, a los elementos conceptuales subyacentes a la inexistencia de esta actividad laboral en el vocabulario economicista de la producción, fueron objeto de reflexión y debate. En períodos anteriores, “temas colaterales como el matrimonio, las estructuras familiares, la maternidad, la infancia o la vida cotidiana han constituido una base fundamental para contextualizar su dinámica histórica” (ibídem). Los aspectos de definición y valoración son, pues, los ejes alrededor de los cuales giran los estudios.

Con relación a las definiciones, la de Reid (1934) es considerada clásica. La misma plantea que constituyen trabajo doméstico: “(Las) actividades no remuneradas ejercidas por y para los miembros de la familia, actividades que pueden ser reemplazadas por productos mercantiles o servicios remunerados cuando circunstancias como los ingresos, la situación del mercado y las preferencias permiten delegar servicios en una persona ajena a la familia”.⁹

En cuanto a la valoración, la caracterización del trabajo doméstico como productivo o no, generó extensos debates, basados fundamentalmente en la posibilidad de compararlo con el tipo de trabajo que la industrialización había generado. En este contexto, la cuantificación del valor económico del trabajo doméstico instala lo que podrían considerarse fundamentos de las remuneraciones de quienes se dedican a esta actividad, si bien el objetivo primordial de los autores era la valoración del trabajo doméstico realizado gratuitamente por las mujeres en el seno de sus hogares y su peso en la macroeconomía. Una de las metodologías para esa cuantificación, la del *reemplazo*, que consiste en referir el precio del trabajo doméstico al “costo de alquilar los servicios de una persona que realizase todo el trabajo doméstico necesario en el hogar” (Borderías, Carrasco y Alemany, 1994), provee elementos importantes a la discusión sobre el trabajo doméstico remunerado, fundamentalmente por plantear que “(los salarios) son más bajos que los pagados en otras ocupaciones del mercado que podrían considerarse equivalentes, lo cual sencillamente revela lo devaluado que está el trabajo doméstico en nuestra sociedad,

9 Citado en Borderías, Carrasco y Alemany (1994).

hecho que responde a razones socioculturales e ideológicas”(ibídem). Es decir, dado el reconocimiento de la devaluación del trabajo doméstico remunerado, éste ni siquiera es totalmente aceptado como parámetro para la valoración del trabajo doméstico no remunerado. Este debate resulta fundamental cuando se plantean redefiniciones con relación a la subvaloración y discriminación de que es objeto, por cuanto plantea como un eje de discusión la modificación del estatus conceptual del mismo para valoraciones económicas justas. En este sentido, la asociación del trabajo doméstico remunerado a la idea de “ayuda” podría brindar pistas para las reconceptualizaciones necesarias. Si el trabajo doméstico es observado como una tarea de “ayuda” a una familia, se torna irrelevante si finalmente la misma es proveída por integrantes de la familia nuclear, familiares cercanos o personas no unidas por vínculo familiar alguno. Si a lo anterior se agrega que los/as empleadores/as consideran que están “ayudando” a personas y no estableciendo una relación de utilización de sus fuerzas o habilidades, se dificulta la ubicación en el rol de trabajadores/as de quienes se desempeñan en esta ocupación.

Por otra parte, el análisis de los factores por los cuales el trabajo femenino adquiere las características de secundario,¹⁰ resulta muy interesante por cuanto los mismos pueden aplicarse a las características del trabajo doméstico remunerado. Barron y Norris (citado en Borderías, Carrasco y Alemany, 1994) plantean que la existencia de varios elementos hace que las mujeres estén ubicadas en situación de inferioridad, aunque realicen las mismas actividades laborales que los hombres. Facilidad de despido (voluntario o involuntario), diferencias sociales del grupo en cuestiones fácilmente identificables (raza, sexo), bajo interés en adquirir capacitación y experiencia, pocas expectativas de retribuciones monetarias elevadas, poco nivel de organización y escasas posibilidades de desarrollar relaciones de solidaridad, son todas características adosadas al empleo de las mujeres y que pueden ser reconocidas de forma general en el trabajo doméstico remunerado. En la percepción de quienes han sido entrevistados para esta investigación, esas características pueden percibirse claramente en el sector analizado, y algunas son corroboradas

10 Las categorías “primario” y secundario” corresponden a las teorías que sostienen la segmentación del mercado laboral según beneficios, remuneración y otras características.

por datos empíricos. Se observa una gran facilidad para el despido, el sector está constituido mayoritariamente por mujeres, la capacitación y la experiencia no son requisitos –por el contrario, la supuesta ausencia de calificación se percibe como la característica que convierte este tipo de empleo en la primera alternativa para mujeres migrantes del campo a la ciudad– y las expectativas salariales, el nivel de organización y la posibilidad de desarrollar relaciones de solidaridad son bajas como podrá verse posteriormente. La persistencia de estos elementos contribuye a que continúe el estatus poco jerarquizado del trabajo doméstico remunerado. En tanto las mismas no se modifiquen, las dificultades para su redefinición continuarán siendo numerosas.

4. Estado actual de las investigaciones en Paraguay

En Paraguay, las investigaciones específicas publicadas en el campo del trabajo doméstico abarcan fundamentalmente lo referido al trabajo doméstico infantil. Aquí se destacan el estudio *Las criaditas de Asunción* (Heisecke et al., 1995), la *Evaluación rápida sobre trabajo infantil doméstico en hogares de terceros en Paraguay* (Soto, González y Martínez, 2002), el *Estudio de prácticas culturales sobre trabajo infantil doméstico* (Base Educativa Comunitaria de Apoyo, BECA, 2002) y el estudio temático *Políticas sociales y oferta institucional frente al trabajo infantil doméstico* (Colazo, 2002). Los tres últimos trabajos han sido realizados en el marco del proyecto “Prevención y Eliminación del Trabajo Infantil Doméstico en Hogares de Terceros” del Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC/OIT). Estas investigaciones hacen más visible, cuantifican y caracterizan a la población que realiza trabajo infantil doméstico –como criados/as o empleados/as domésticos/as–¹¹ a quienes los/as emplean y a las

11 La investigación de Soto, González y Martínez (2002) discrimina el trabajo infantil doméstico entre criadazgo y empleo doméstico, considerando bajo el primer régimen a “aquella población que no recibe sueldo a cambio de las actividades que realiza en hogares de terceros y vive en el lugar donde trabaja”, y bajo el segundo a aquellos que “a cambio de las tareas de esta naturaleza que realiza en hogares de terceros, viviendo dentro o fuera de ellos, reciben sueldos de montos fijos o variables, o aquellas que no reciben sueldos sino otras formas de compensación, cuando no vive dentro de esos hogares”.

instituciones que tienen alguna relación con el mismo. El análisis del procesamiento de una encuesta administrada por First Análisis, en el marco del proyecto mencionado anteriormente, en donde se solicita a los/as encuestados/as la calificación de la entrega de hijos/as en criadazgo, también aporta datos interesantes sobre la opinión de la población respecto al tema. Según los datos, el porcentaje de la población paraguaya que tiene una mala opinión sobre la “entrega” de hijos al criadazgo es sólo ligeramente superior a los que tienen buena opinión.

Con relación al trabajo doméstico en general, el informe redactado en noviembre de 1990 por Corvalán y Arce (1990), titulado *El sector informal en el Paraguay. Estudio de casos: Empleadas domésticas y vendedoras ambulantes itinerantes*, da cuenta de los resultados de una investigación basada en la aplicación por muestreo estadístico de 332 encuestas y 77 entrevistas en profundidad a empleadas domésticas de Asunción, de entre 14 y 45 años. Según este informe, el 77% de las empleadas domésticas eran menores de 30 años y el 80% eran mujeres provenientes del interior del país (38% de las áreas rurales y 42% del interior urbano), en tanto sólo el 20% provenía de Asunción.

En el *Informe de Derechos Humanos del Paraguay 1996*, Román y Soto publican el artículo *Trabajo doméstico de las mujeres*, donde abordan la situación de las trabajadoras domésticas remuneradas y el marco legal en el que se desenvuelven. Las autoras concluyen y formulan recomendaciones referidas a políticas públicas específicas como el fortalecimiento del SINTRADOP, el impulso del debate y la investigación sobre este asunto, redefiniciones de la división sexual de las responsabilidades familiares y la profesionalización del trabajo doméstico, entre otras.

Como tesis de licenciatura en Trabajo Social –no publicada–, Conradi analiza en 2 000 los aspectos sociodemográficos de las mujeres que llegaron a Asunción provenientes del interior del país y fueron recibidas en el Hogar Santa Librada entre 1990 y 2000. En el mismo se informa que el 67.4% de esa población eran mujeres de 13 a 22 años. Los departamentos de donde provenía la mayor cantidad de mujeres eran: Caaguazú (22.6%), Concepción (17.6%) y Central (15.6%).

La literatura nacional sobre el trabajo, y en particular el de las mujeres, proporciona datos interesantes en el marco de estudios más amplios. El libro *Mujer y trabajo en el Paraguay* (Galeano, 1982) realiza

un análisis pormenorizado de la evolución del trabajo femenino entre 1950 y 1972. Varios artículos de este libro se refieren al trabajo doméstico remunerado como a una actividad que concentraba fundamentalmente a mujeres jóvenes y migrantes del campo a la ciudad. En uno de éstos, Brizuela señala que en Asunción había mayor proporción de mujeres migrantes y que ellas se dedican mayoritariamente al servicio doméstico. Sosa Portillo (1996), en su estudio *La migración interna femenina en el Paraguay*, se refiere a las categorías ocupacionales a las que se dedican las mujeres migrantes; entre ellas, la de empleada doméstica ocupa el primer lugar. Otras/os autoras/es también se refieren al peso del empleo doméstico como opción laboral de la PEA femenina. Entre otros/as se puede citar a Zarza (1996) en *Género y participación económica en Paraguay*; Heikel (1996) con varios estudios, entre ellos *Ser mujer en el Paraguay*, y Corvalán y Elías (1999) en *Mujer y empleo en áreas de frontera: Impacto del MERCOSUR*.

Todos estos estudios analizan la inserción de la mano de obra femenina en este sector, fundamentalmente en razón de la baja capacitación necesaria y de la extensión de los roles domésticos que esta actividad laboral implica. La absorción del trabajo de las migrantes por parte de esta categoría ocupacional es atribuida a que las mujeres campesinas, por la falta de opciones en sus lugares de origen, se desplazan hacia los centros urbanos en busca de alternativas laborales, y la principal que se les ofrece es la del trabajo doméstico remunerado. Por esta razón, el trabajo doméstico remunerado constituye la característica de puerta de entrada más ancha al mercado laboral de las mujeres jóvenes migrantes del campo a la ciudad.

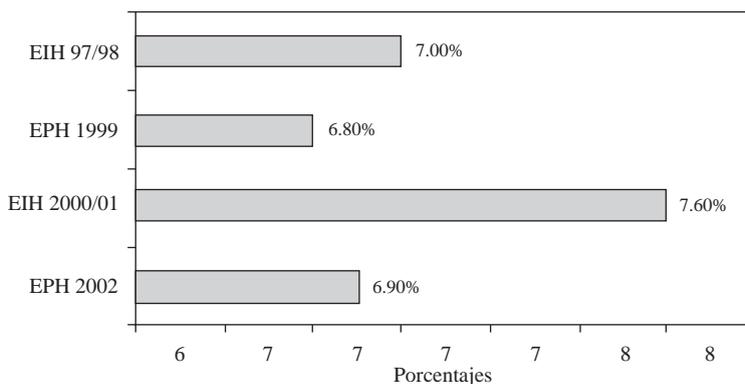
C. DATOS ACTUALES SOBRE EL TRABAJO DOMÉSTICO REMUNERADO

Los datos publicados como *Principales resultados de la EPH/2002* indican que el 6.9% de la PEA ocupada del Paraguay está dedicada al trabajo doméstico remunerado. Diversas fuentes en los últimos cinco años indican que este porcentaje no ha sufrido variaciones importantes y se mantiene en un porcentaje de alrededor del 7% (véase Gráfico 1).

Al desagregar por sexo a la población empleada doméstica del 2002 se observa que esta es una categoría ocupacional que absorbe

Gráfico 1

APORTE DEL TRABAJO DOMÉSTICO REMUNERADO A LA PEA OCUPADA EN LOS ÚLTIMOS 5 AÑOS

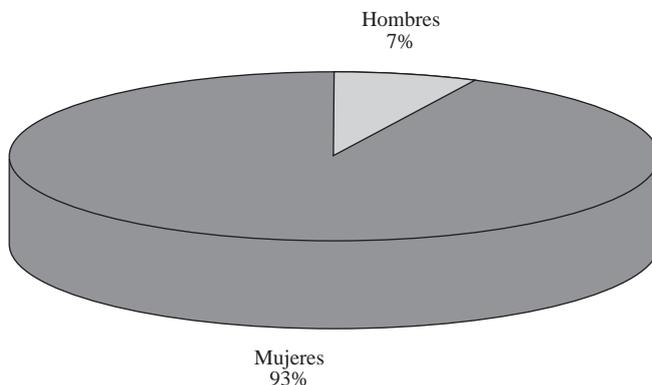


Fuente: página web DGEEC.

principalmente mano de obra femenina: el 93% de quienes se dedican al trabajo doméstico remunerado son mujeres y un 7% hombres.

Gráfico 2

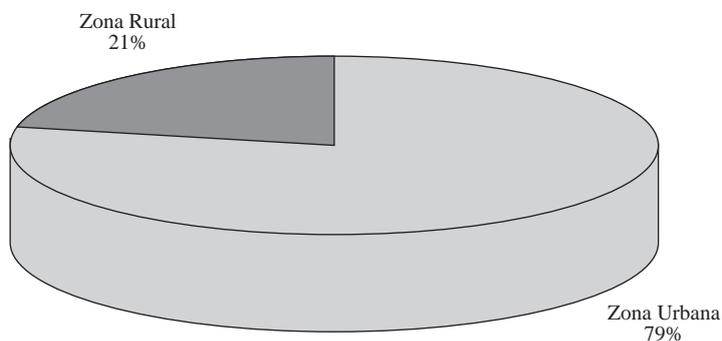
PEA DEDICADA AL EMPLEO DOMÉSTICO SEGÚN SEXO



Fuente: DGEEC, EPH 2002.

La mayoría de quienes se dedican al trabajo doméstico remunerado desarrollan el mismo en las zonas urbanas; sólo la quinta parte de los/as trabajadores/as domésticos se encuentran en las zonas rurales, como puede observarse en el siguiente gráfico.

Gráfico 3
POBLACIÓN OCUPADA DEDICADA AL EMPLEO DOMÉSTICO
SEGÚN ZONA

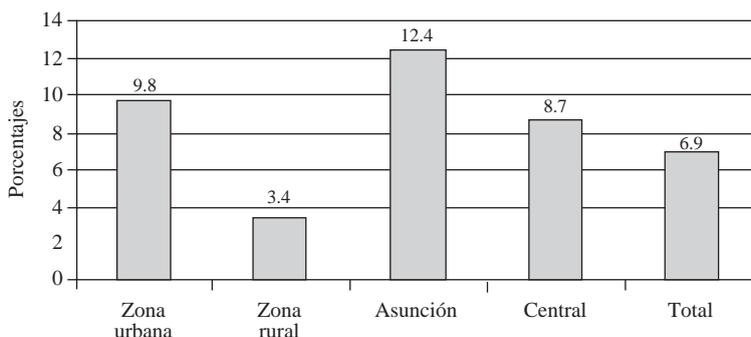


Fuente: DGEEC, EPH 2002.

Los mayores porcentajes de trabajadores/as domésticos se encuentran en las áreas urbanas, Asunción y Departamento Central. El porcentaje medio de la PEA ocupada dedicada al trabajo doméstico remunerado urbano triplica en general al de las zonas rurales, mientras en Asunción lo cuadruplica. En las zonas rurales el porcentaje de trabajadores/as domésticos/as sobre la PEA ocupada es del 3.4%. De hecho, como ya se señaló, según varias/os autoras/es, el servicio doméstico es una de las estrategias laborales de la masa femenina que migra de las áreas rurales a las urbanas. Sosa Portillo (1996) consigna que, según datos censales de 1992, el 71% de las mujeres migrantes en Asunción estaba en esa categoría ocupacional, siendo esta ciudad el principal polo de atracción.

Gráfico 4

PORCENTAJE DE LA PEA OCUPADA DEDICADA AL EMPLEO
DOMÉSTICO SEGÚN LA ZONA



Fuente: EPH 2002.

Al desagregar el sector por sexo y zona de residencia, se observa que hay mayor porcentaje de hombres realizando tareas domésticas remuneradas en las áreas urbanas (9% del total de empleados/as domésticos/as) que en las rurales (1%); en estas últimas, casi el 100% de los/as empleados/as domésticos/as son mujeres (véase Gráfico 5).

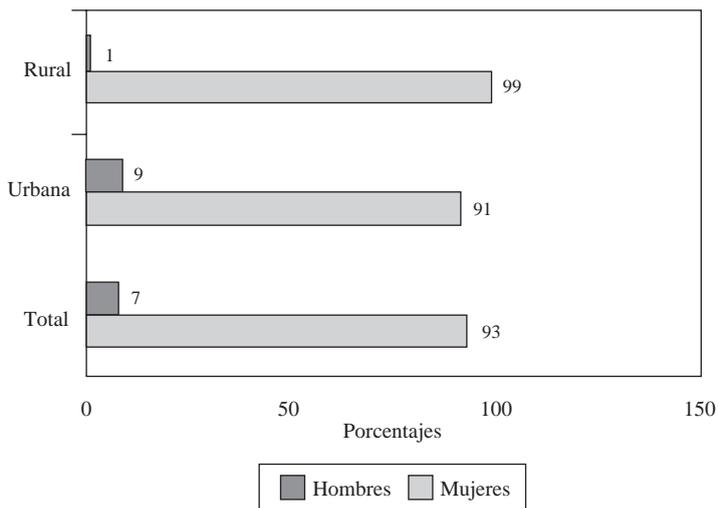
Datos preliminares del Censo 2002 indican que el 57% de las empleadas domésticas tiene entre 15 y 29 años de edad, lo que evidencia la juventud de las mujeres que se dedican a esta actividad. A medida que se eleva la edad, disminuye el porcentaje de mujeres que trabajan como empleadas domésticas; el 25% de las trabajadoras domésticas tiene entre 30 y 44 años, el 11% entre 45 y 60 años y sólo el 3% más de 60 años (véase Gráfico 6).

El nivel de instrucción de quienes se dedican al trabajo doméstico remunerado es bajo; los datos de la EPH 2002 indican que quienes trabajan en el servicio doméstico tienen en promedio menos de siete años de estudio (véase Gráfico 7).

Datos preliminares del Censo 2002 indican que más del 70% de quienes se dedican al empleo doméstico sólo tienen educación primaria o ninguna instrucción, el 24% de empleados/as domésticos/as ha pasado por el nivel secundario y apenas un 1% tiene educación superior (véase Gráfico 8).

Gráfico 5

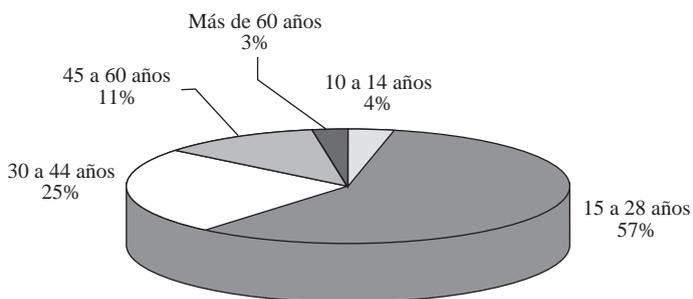
TRABAJADORES/AS DOMÉSTICOS/AS SEGÚN SEXO Y ZONA



Fuente: DGEEC. Datos preliminares EPH 2002.

Gráfico 6

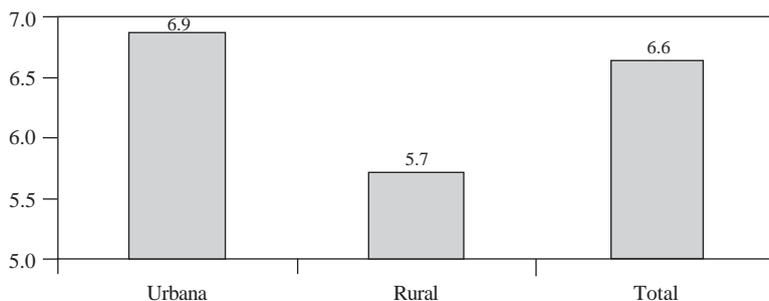
EDAD DE LAS EMPLEADAS DOMÉSTICAS



Fuente: DGEEC según datos preliminares del Censo 2002.

Gráfico 7

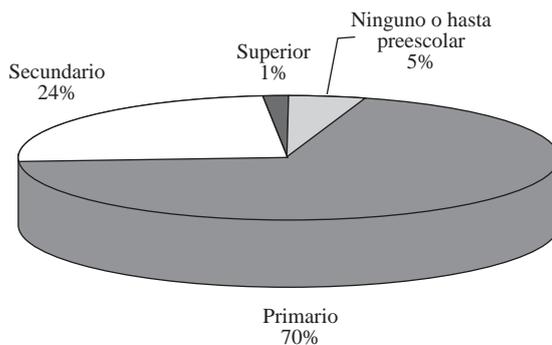
PROMEDIO DE AÑOS DE ESTUDIO DE LA POBLACIÓN OCUPADA DEDICADA AL TRABAJO DOMÉSTICO REMUNERADO



Fuente: DGEEC, EPH 2002.

Gráfico 8

NIVEL EDUCATIVO DE LOS/AS EMPLEADOS/AS DOMÉSTICOS



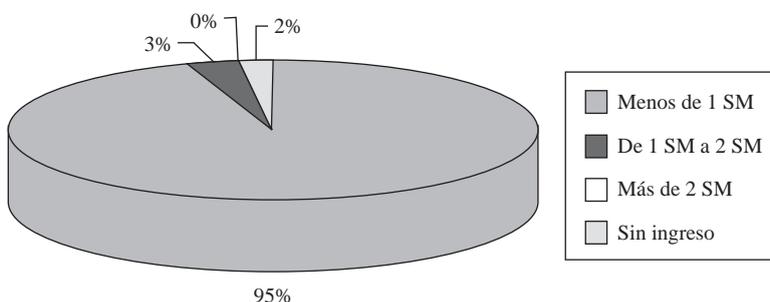
Fuente: DGEEC. Datos preliminares Censo 2002.

Con relación a la remuneración percibida, el Código del Trabajo establece que el sueldo de quienes se dedican al servicio doméstico asalariado debe ser al menos 40% del sueldo mínimo. Según la EPH 2002, el 95% de los/as empleados/as domésticos/as gana menos del salario mínimo establecido para los demás trabajadores del país. Si se considera

el mínimo establecido para los/as trabajadores/as domésticos/as, los datos del 2002 indican que el promedio general de ingresos de los/as mismos/as superaba ese mínimo, ya que la media estaba en alrededor del 50% del salario mínimo general.

Gráfico 9

LA REMUNERACIÓN DE LOS/AS TRABAJADORES/AS DOMÉSTICOS CON RELACIÓN AL SUELDO MÍNIMO DE LOS/AS DEMÁS TRABAJADORES/AS

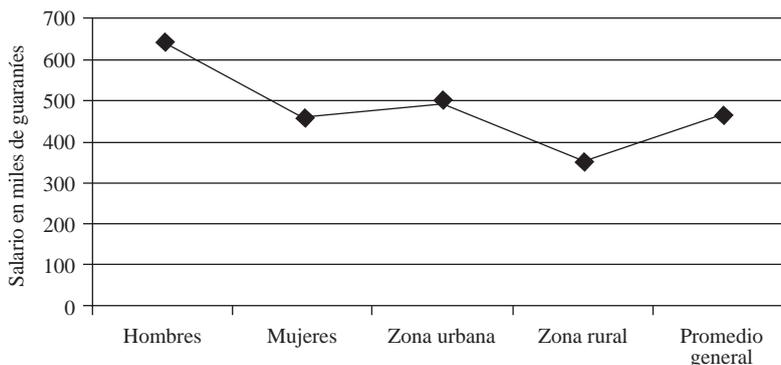


Fuente: DGEEC, EPH 2002.

Las diferencias sexuales son claras al analizar los salarios de hombres y mujeres. Las mujeres reciben como remuneración un promedio equivalente al 50% del salario mínimo, en tanto los hombres reciben un promedio equivalente al 70% del salario mínimo.¹² El salario de las mujeres empleadas domésticas es, en promedio, el 70% del percibido por los hombres que realizan actividades domésticas remuneradas. En el Gráfico 10 puede observarse también que los salarios en las zonas rurales son bastante más bajos que en las zonas urbanas (véase Gráfico 10).

12 En 2002, según datos sistematizados por el área sociogremial del Centro de Documentación y Estudios, el salario mínimo era de 876 048 guaraníes (US\$ 151.70, al promedio del cambio de ese año). La EPH indica que las mujeres empleadas domésticas percibían en esa época una media de 455 700 guaraníes (US\$ 78.91, al promedio del cambio de ese año) en tanto los hombres percibían una media de 642 500 guaraníes (US\$ 111.26, al promedio del cambio de ese año).

Gráfico 10

SALARIO PROMEDIO DE EMPLEADOS/AS DOMÉSTICOS
SEGÚN SEXO Y ZONA

Fuente: DGEEC, EPH 2002.

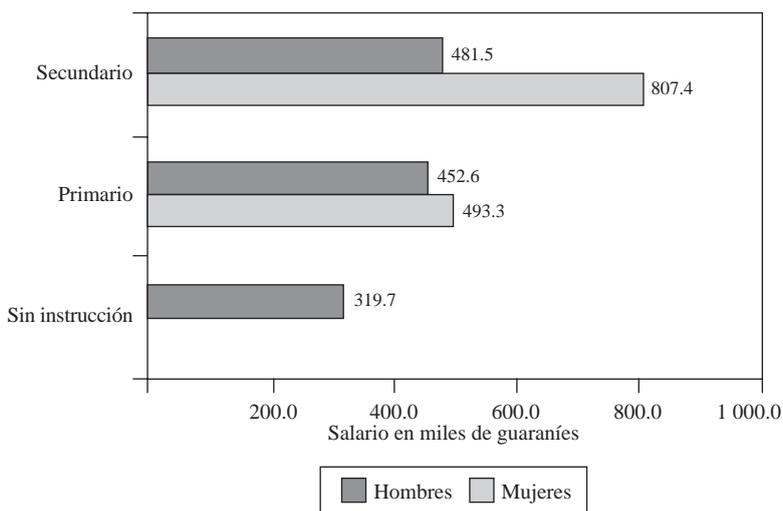
La desagregación de las remuneraciones por nivel educativo y sexo indica que las mujeres tienen un techo salarial que no supera el 55% del salario mínimo como empleadas domésticas. Si bien la falta de instrucción disminuye los niveles salariales, la mayor educación no los aumenta cuando se trata de las mujeres; a los hombres, en cambio, la mejor instrucción casi les duplica el salario (véase Gráfico 11).

Un dato interesante se observa con las respuestas dadas en cuanto al interés en cambiar la ocupación de los/as empleados/as domésticos. Esto proporciona elementos para determinar la viabilidad de este trabajo en cuanto a la oferta y para el análisis de las condiciones del empleo a cuyas modificaciones debiera apuntarse prioritariamente. Menos del 50% de quienes se dedican al trabajo doméstico remunerado manifiesta un interés en cambiar de ocupación (véase Gráfico 12).

Entre quienes quieren otro tipo de empleo, la mayoría (80%) basa su interés, en primer lugar, en la *escasa remuneración* que perciben como trabajadores/as domésticos/as. En un lejano segundo lugar (10%), la característica de *trabajo pesado* del empleo doméstico fundamenta el interés para cambiarse de empleo. Un 3% desea dejar de ser empleada/o doméstico/a porque no puede aprovechar los estudios, un 2% porque considera que el ambiente es inadecuado y un 5% menciona otras causas. Por esta razón, el debate sobre la remuneración es muy importante (véase Gráfico 13).

Gráfico 11

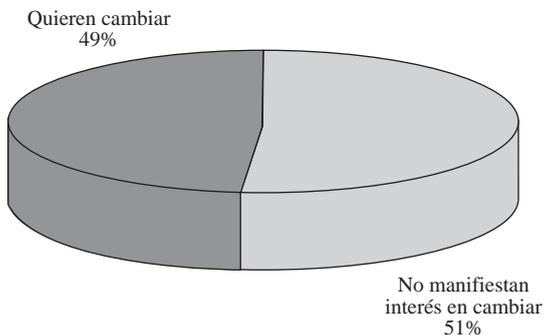
SALARIO DE EMPLEADOS/AS DOMÉSTICOS/AS SEGÚN NIVEL EDUCATIVO Y SEXO



Fuente: DGEEC, EPH 2002.

Gráfico 12

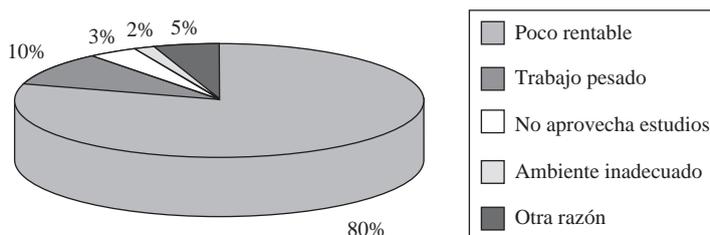
INTERÉS DE LOS/AS EMPLEADOS/AS DOMÉSTICOS EN CAMBIAR DE OCUPACIÓN



Fuente: DGEEC, EPH 2002.

Gráfico 13

RAZONES POR LAS CUALES QUIENES SE DEDICAN AL EMPLEO DOMÉSTICO DESEAN CAMBIAR DE TRABAJO



Fuente: DGEEC, EPH 2002.

1. La juventud y el empleo doméstico

Nikiphorof y Villagra (1987) señalan en *El empleo juvenil*, que entre 1983 y 1986 hubo un aumento del 22% de mujeres jóvenes de 12 a 19 años de edad que se dedican al trabajo de empleada doméstica. Según los autores, esto es coherente con un aumento del 7% de las mujeres ocupadas de entre 20 y 30 años y consideran este último dato como la causa del aumento del empleo doméstico, ya que las mismas “al abandonar el hogar para dedicarse a un trabajo extradoméstico remunerado, han debido sustituir sus trabajos de amas de casa con el de empleadas domésticas”. Las cifras consignadas en los cuadros publicados por estos autores muestran que, con base a la Encuesta de Hogares 1986, el 27.8% de la PEA femenina ocupada era empleada doméstica.

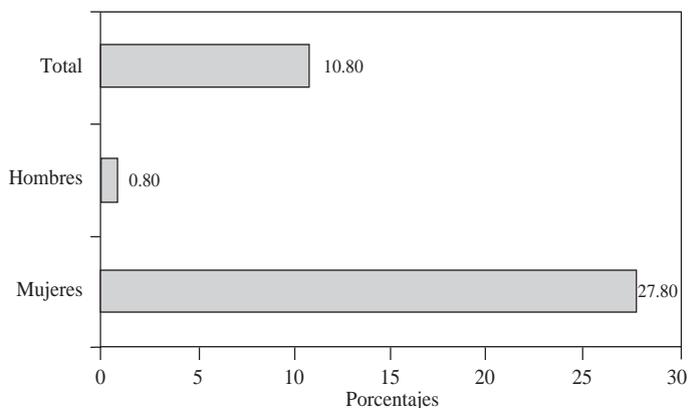
Basado en datos de la EIH 2000/2001, el documento *Juventud en cifras* (2003) da cuenta que el 10.8% de la población de 15 a 29 años ocupada se dedica al trabajo doméstico remunerado, lo que implica 3.2 puntos porcentuales más que la media general de la incidencia de esta categoría ocupacional en la PEA ocupada.¹³ Al desagregar la información por sexo puede observarse que la mayoría pertenece al sexo femenino.

13 Según la EIH 2000/2001 de la Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos, el 7.6% de la PEA ocupada se dedica al trabajo doméstico remunerado.

Casi la tercera parte de las mujeres jóvenes ocupadas se dedica a esta actividad laboral. Esto indica que se mantiene la importancia de esta categoría ocupacional en la vida de las jóvenes mujeres si se comparan las cifras con las consignadas por Nikiphorof y Villagra. Los datos, sin embargo, podrían subestimar la participación de esta categoría en la PEA femenina ocupada debido a que en los trabajadores familiares no remunerados podrían estar también a quienes se dedican al trabajo doméstico remunerado, fundamentalmente a menores en situación de criadazgo, que no reciben ellos/as mismos/as el salario, porque se lo entregan a sus padres o tutores (Román y Soto, 1996; Soto, González y Martínez, 2002).

Gráfico 14

PORCENTAJE DE LA PEA JUVENIL DEDICADA AL TRABAJO DOMÉSTICO REMUNERADO

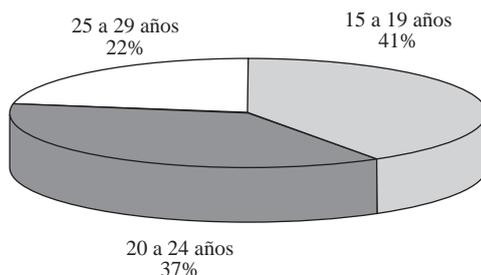


Fuente: Juventud en Cifras 2003 según datos EIH 2000/2001.

Como se señaló con anterioridad, los datos censales preliminares del 2002 indican que el 57% de las empleadas domésticas tiene entre 15 y 29 años (Gráfico 6). La desagregación por franjas etarias muestra que mujeres muy jóvenes, de entre 15 y 19 años de edad, son más del 40% de ese porcentaje. Lo anterior indica que a medida que aumenta la edad la cantidad de mujeres disminuye en la categoría (véase Gráfico 15).

Gráfico 15

LAS EMPLEADAS DOMÉSTICAS JÓVENES SEGÚN FRANJA ETARIA



Fuente: DGEEC. Datos preliminares del Censo 2002.

Si bien los elementos que explican los datos expuestos en los gráficos anteriores deberían ser objeto de investigaciones específicas, entre las posibles causas pueden mencionarse factores relacionados con la oferta y la demanda. Por una parte, la característica de puerta de entrada al mundo laboral de esta actividad explica el mayor porcentaje de mujeres jóvenes, de modo que la oferta es la variable importante en este caso. El estudio ya mencionado sobre el Hogar Santa Librada lo corrobora al desagregar la edad de las mujeres que migran a Asunción para trabajar como empleadas domésticas, de las que casi el 70% tiene entre 13 y 22 años de edad.

Por otra parte, el menor porcentaje de mujeres mayores en el empleo doméstico podría deberse a razones de demanda. El obstáculo que significa la maternidad cuando se busca contratar empleadas domésticas y las preferencias etarias de las patronales podrían ser los elementos condicionantes de la demanda. Soto, González y Martínez (2002) mencionan entre los hallazgos de su investigación que “en los casos de preferencia del trabajo de adolescentes, se señaló que a esas edades son fuertes y sanas, tienen mejor voluntad y mejor comprensión”. Otro elemento que debe ser investigado con relación a esta disminución es la salida de las mujeres de esta ocupación para dedicarse a otras actividades. En este contexto, la vinculación con la prostitución resulta importante como lo sugiere el análisis realizado por la organización no gubernamental Luna Nueva en 180 mujeres menores de 20 años

trabajadoras del sexo que se acercaron a esta institución. Según datos sobre las actividades desarrolladas previamente por la mitad de esas mujeres, el 60% de las mismas refieren haber trabajado como empleadas domésticas.

2. Trabajo Infantil Doméstico (TID) remunerado

Para los efectos de la presentación de los siguientes datos, se considerará trabajo infantil remunerado al realizado por la niñez de entre 10 y 17 años de edad, que es incluida en las estadísticas nacionales en la categoría ocupacional de “empleados domésticos”, fundamentalmente para diferenciar a esta población de la sujeta al régimen de criadazgo.¹⁴ En este contexto, los datos sistematizados por Céspedes (2002) en *Seguimiento de indicadores sobre la niñez trabajadora según las encuestas de hogares*, posibilitan una caracterización de los trabajadores infantiles domésticos remunerados, así como la ponderación de esta categoría laboral entre los/as niños/as que trabajan. Las cifras, con base en los datos de la EIH 2000/2001, indican que casi un 11% de la niñez trabajadora es empleada doméstica, lo que implica, igual que en la población juvenil, un porcentaje mayor que la media general de la PEA que se dedica a esta actividad laboral (véase Gráfico 16).

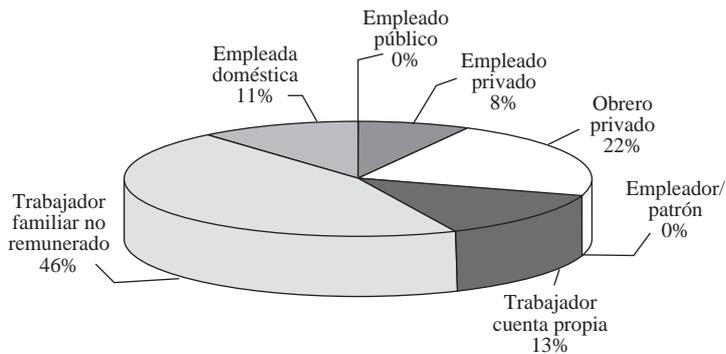
Al desagregar por sexo la población infantil que trabaja como empleada doméstica puede observarse que el 87% son niñas. Si bien la tendencia abrumadoramente mayoritaria de mujeres en esta categoría ocupacional se mantiene en la población infantil, si se compara con la distribución por sexo de la misma encuesta se observa que hay menor porcentaje de mujeres en esta franja etaria (casi cuatro puntos porcentuales de diferencia) que en la media general.¹⁵ Esta tendencia de la distribución por sexo coincide con los hallazgos de la investigación de Soto, González y Martínez (2002) sobre el trabajo infantil doméstico, donde se concluye que “los varones registran un descenso porcentual a medida que aumenta

14 Soto, González y Martínez (2002) incluyen bajo el régimen de criadazgo a “aquella población que no recibe sueldo a cambio de las actividades domésticas que realiza en hogares de terceros y vive en el hogar donde trabaja”.

15 Según la EIH 2000/2001, el 90.8% de quienes se dedicaban al empleo doméstico eran mujeres.

Gráfico 16

NIÑEZ TRABAJADORA SEGÚN CATEGORÍA OCUPACIONAL

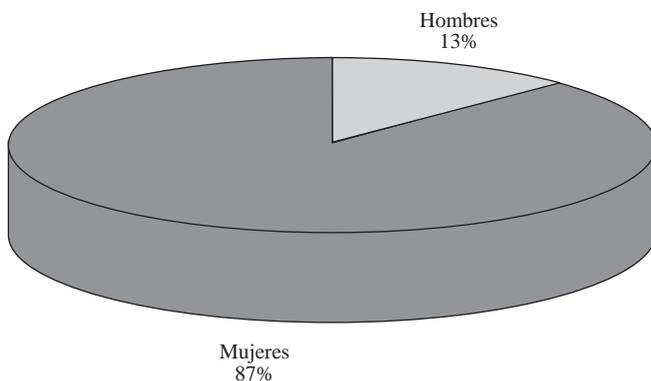


Fuente: Céspedes según EIH 2000/2001.

la edad” de los/as trabajadores/as infantiles domésticos. La menor cantidad proporcional de mujeres en este segmento remunerado podría explicarse, en consecuencia, por la mayor cantidad de hombres que a temprana edad se inserta en esta categoría y que posteriormente sale de la misma, en tanto las mujeres permanecen.

Gráfico 17

SEXO DE LOS TID REMUNERADOS

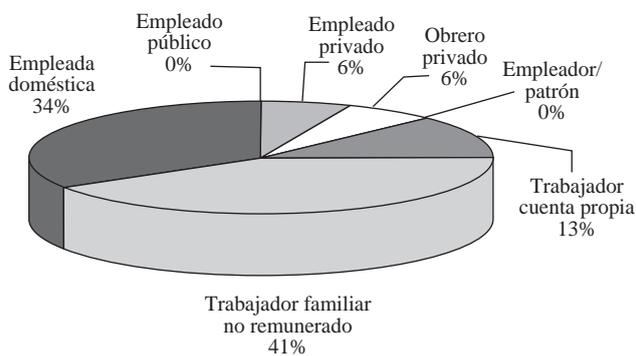


Fuente: Céspedes 2002, según EIH 2000/2001.

Después de la categoría *trabajador familiar no remunerado*, la de empleada doméstica es la que mayor cantidad de niñas trabajadoras absorbe. El 34% de las niñas que trabajan de entre 10 y 17 años lo hace como empleada doméstica.

Gráfico 18

NIÑAS TRABAJADORAS SEGÚN CATEGORÍA OCUPACIONAL



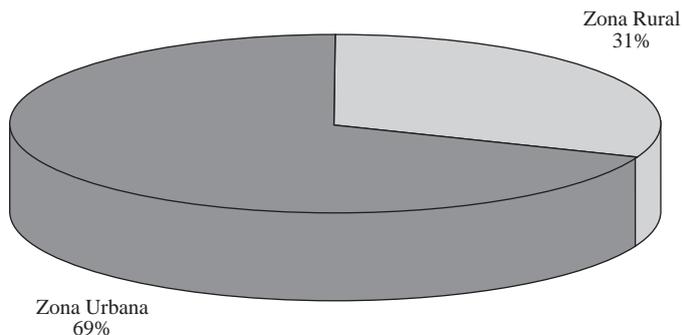
Fuente: Céspedes 2002, según EIH 2000/2001.

La mayoría de los niños y niñas que realizan trabajo infantil remunerado lo hace en zonas urbanas (69%), en tanto sólo el 31% trabaja en zonas rurales (véase Gráfico 19).

Como se dijera anteriormente, resulta interesante la opinión de la población sobre la entrega de hijos para criadazgo; la encuesta realizada por First Análisis en noviembre del 2002 provee datos al respecto. Según los mismos, la opinión de la población sobre este tema está dividida; un escaso 3% piensa que está mal que los hijos o las hijas sean “dados/as” como criaditos/as. Al desagregar por zonas se observa que esta diferencia se expande si la población proviene de Asunción y se reduce si es del interior del país. En efecto, cuando se trata de Asunción, casi un 20% más de personas piensa que esa actitud es errada con relación a quienes sostienen que es correcto. Cuando se trata del interior, en cambio, la relación se invierte: 20% piensa que “dar” a hijos o hijas como criados/as está bien. Estas valoraciones se corresponden con la realidad que se

Gráfico 19

TID REMUNERADO SEGÚN ZONA

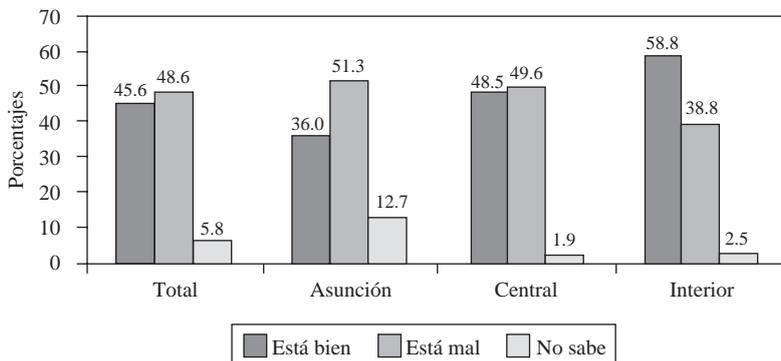


Fuente: Céspedes 2002, según EIH 2000/2001.

observa en cada zona, pues las principales familias proveedoras de criadas/os son del interior, según Soto, González y Martínez (2002), que en los resultados de su estudio consignan que el 65.2% de quienes realizan trabajo infantil doméstico proviene del interior del país.

Gráfico 20

OPINIÓN DE LA POBLACIÓN SOBRE LA “ENTREGA”
DE HIJOS/AS PARA CRIADAZGO



Fuente: First Análisis 2002.

3. Síntesis de las estadísticas presentadas

Como puede observarse a partir de los datos precedentes, el trabajo doméstico remunerado constituye una parte importante de la PEA ocupada paraguaya, y fundamentalmente de la PEA ocupada femenina. En todas las franjas etarias el trabajo doméstico remunerado es predominantemente femenino, pero a mayor juventud existe un mayor porcentaje más alto de mujeres empleadas domésticas. Si bien se encuentran hombres en esta actividad, el porcentaje de los mismos como empleados domésticos disminuye con el aumento de edad. Esto refuerza la conclusión de Soto, González y Martínez (2002) en cuanto a que “a los varones se los capacita desde temprano en otras labores no domésticas y además cuentan con un mercado de trabajo más amplio y mayor demanda de mano de obra masculina. Así, los varones abandonan más rápido las tareas domésticas y pasan a ayudar en talleres, fábricas u oficinas, logrando en la mayoría de las veces formarse en una profesión técnica, en tanto las adolescentes se mantienen en su calidad de trabajadoras del hogar”.

Los/as empleados/as domésticos/as trabajan preferentemente en las áreas urbanas y tienen escasa instrucción, pues la mayoría no ha superado el ciclo primario.

El salario que perciben los/as trabajadores/as domésticos/as en el 95% de los casos es menor que el salario mínimo. Pero mientras los hombres ganan en promedio el 70% del salario mínimo, las mujeres reciben a su vez el 70% del salario que perciben los hombres, lo que refleja la discriminación de género. Entre las poblaciones juvenil e infantil, el patrón de distribución por sexo se repite y acentúa.

D. ACTORES INSTITUCIONALES: CONCEPTOS, PERCEPCIONES Y OPINIONES

Las entrevistas realizadas a quienes se desempeñan como dirigentes de organizaciones sindicales, de amas de casa, de mujeres y responsables de instituciones del Estado relacionadas con el trabajo doméstico remunerado tuvieron por objetivo conocer los siguientes aspectos:

- los conceptos que se manejan con respecto al trabajo doméstico remunerado;
- la percepción de los/as entrevistados/as sobre las condiciones en las que se desarrolla el trabajo doméstico remunerado;
- la percepción que los/as entrevistados/as tienen sobre las cuestiones de género relacionadas con el trabajo doméstico remunerado y sobre otras formas de discriminación;
- la opinión de los/as entrevistados/as sobre las condiciones ideales en las que debiera desarrollarse el trabajo doméstico remunerado;
- el conocimiento de los/as entrevistados/as sobre las condiciones legales en las que se desenvuelve esta actividad laboral;
- las acciones concretas que desarrollan las instituciones en esta área;
- la predisposición de los/as entrevistados/as al debate sobre esta actividad laboral y al análisis de posibles redefiniciones.

1. Conceptos del trabajo doméstico remunerado en el imaginario de los/as entrevistados/as

Sin excepciones, los/as entrevistados/as consideran al trabajo doméstico remunerado como una opción laboral digna, que debiera desarrollarse en mejores condiciones que en la actualidad, similares a otras ocupaciones. Este discurso de valoración del trabajo doméstico remunerado, que fundamenta la opinión de considerarlo equiparable a cualquier otro tipo de trabajo, es sin embargo contradicho por una disociación teórico-práctica. Los discursos de dignificación del trabajo doméstico remunerado no son acompañados por acciones específicas al respecto.

Cuando se exploran las percepciones con relación a las causas de la existencia de este tipo de actividad laboral, la pobreza emerge como el factor fundamental. Se percibe también que las necesidades económicas son claves para la oferta de mano de obra en esta área. La mayor parte de la dirigencia sindical entrevistada apunta a cuestiones económicas estructurales como las causas de que se acuda al empleo doméstico como alternativa. El modelo productivo agotado, la falta de oportunidades en el campo y la consiguiente expulsión de jóvenes del campo hacia las ciudades son consideradas como las causas de la inserción en el empleo doméstico.

La demanda de esta actividad laboral por las modificaciones ocurridas en las estructuras familiares es también incluida entre los fundamentos del empleo doméstico. El presidente de una central sindical manifiesta: “considerando una pareja, están trabajando ambos para sostener la casa; indefectiblemente tienen que tener una empleada”.

Otra percepción generalizada es que el trabajo doméstico remunerado se desarrolla en *condiciones de discriminación y hasta de explotación*. Entre los factores mencionados para caracterizar las condiciones de esta actividad laboral como de explotación están:

- la existencia de jornadas sin fin, sin descansos, sin limitaciones;
- las condiciones salariales que no alcanzan el sueldo mínimo, existan o no compensaciones de otras características como casa, vestimenta, etc.;
- la exposición al maltrato y la vulnerabilidad de quienes se dedican al servicio doméstico, que deja a las mujeres en manos de sus patrones, expuestas a ofensas, humillaciones, acoso y hasta abuso sexual;
- la falta de beneficios como jubilación, seguridad social y vacaciones.

En general, y pese a que no existen datos precisos ni resultados de estudios, la percepción de los/as entrevistados/as es que *el trabajo doméstico remunerado es una opción para las mujeres migrantes del campo a la ciudad, sin mayor capacitación, instrucción ni experiencia laboral y muy pobres*.

2. El empleo doméstico y las cuestiones de género

Existe una clara percepción de que este es un empleo fundamentalmente femenino. Sin embargo, este reconocimiento y la percepción de que hay malas condiciones de trabajo y el conocimiento de que la actividad es discriminada y desvalorizada, hacen difícil entender que el fundamento de estas situaciones sea el carácter de “trabajo de mujeres” que él mismo tiene. Más bien se considera que estas condiciones inferiores se basan en la escasa calificación de quienes se dedican a esta actividad laboral, y en su falta de educación y de capacitación.

La opinión de los/as entrevistados/as apunta a que existe una evidente discriminación por razones de sexo entre los/as trabajadores/as domésticos/as. Se considera que los hombres se ocupan de trabajos más

“profesionales”: choferes y jardineros mayoritariamente, en tanto las mujeres “son multifacéticas, hacen todo en las casas” (presidente de una central sindical). También las diferencias salariales son observadas, si bien se manejan datos no rigurosos: “a los hombres se les paga el día por el salario mínimo, a las mujeres no”, menciona el presidente de una central sindical, cuando en realidad los datos indican que también los hombres ganan una media que está por debajo del salario mínimo.

Otra percepción común es que los hombres trabajadores domésticos son más respetados que las mujeres: éstas “siempre son más humilladas y están expuestas a maltratos y vejaciones” (presidente de una central sindical). El trato denigrante se percibe como muy frecuente.

La maternidad es considerada una circunstancia que incide de manera drástica en la vida de las mujeres trabajadoras domésticas. El Viceministro de Trabajo apunta a que una de las causas más frecuentes de terminación de la relación laboral, sobre todo en las casas de familias de ingresos altos, es el embarazo de las trabajadoras domésticas: “La experiencia me dice que en los niveles de clase media alta los embarazos (de las domésticas) no son deseados, cuando mayor es el nivel económico del empleador, mayores posibilidades de que se pierda el empleo. Conocemos denuncias a diplomáticos, a gente ligada al poder o con un cierto poder económico que sencillamente despiden a sus empleadas por eso”.

3. Trabajo doméstico asalariado en la agenda pública y de las organizaciones del sector

Una cuestión que se observa en las entrevistas realizadas es que la situación del trabajo doméstico remunerado no figura actualmente como tema específico en las agendas del sector público, de las organizaciones sindicales y de mujeres. No fue posible identificar acciones proactivas con relación a esta categoría ocupacional.

El Ministerio de Justicia y Trabajo carece de políticas específicas para este sector. El subregistro es muy importante; el Viceministro del Trabajo estima que apenas el 10% de las trabajadoras domésticas están registradas en esta dependencia, lo que le confiere la característica de una suerte de “*empleo oculto*”, no sujeto a control. El mismo funcionario manifiesta que en esta categoría se inscriben además las trabajadoras

sexuales, por lo que es difícil determinar los números reales. Esta opinión requiere de una investigación particular, a la que habría que agregar la necesidad de analizar la relación del trabajo doméstico remunerado con la prostitución, ya que en la literatura se describe la existencia de la misma. Además, como se ha señalado, la ONG Luna Nueva, en la sistematización de los datos de las prostitutas atendidas por esta organización, consigna que un alto porcentaje de quienes la ejercen han sido anteriormente empleadas domésticas.

La Secretaría de la Mujer tampoco tiene políticas específicas para este grupo poblacional, si bien la sectorialista del área de empleo menciona que existen referencias al respecto en el Plan de Igualdad de Oportunidades elaborado por esa secretaría. Los sectores incluidos en el Plan, en lo referente al acceso a los recursos económicos y al trabajo, son los/as informales y los/as trabajadores/as a domicilio. En efecto, en el ámbito 3, *De acceso a los recursos económicos y al trabajo*, bajo el lineamiento 4, *Propuestas de cambios en las normativas*, el punto 4.6 establece como objetivo *La regulación de la situación laboral de las trabajadoras de mayor vulnerabilidad incluyendo a las trabajadoras rurales, trabajadoras a domicilio y, en general, trabajadoras informales*, y el punto 4.7, referido a la seguridad social, apunta a la *Ampliación de la cobertura del sistema de seguridad social hacia los sectores más vulnerables, incluidos trabajadoras/es informales y amas de casa*. Si bien puede inferirse que, para esa dependencia pública, en la categoría *informales o a domicilio* están incluidas las empleadas domésticas, estas categorías no son utilizadas para referirse a este sector,¹⁶ por lo que puede afirmarse que las empleadas domésticas no figuran como sector específico sujeto de políticas.

Tampoco se conocen políticas hacia las redes de mujeres. Algunas de estas apuntan en especial a la capacitación de sus organizaciones y mujeres integrantes, por lo que el tópico no forma parte de su agenda. Otras apuntan a instalar temas que interesan a las mujeres en el debate y en la agenda pública. Hasta la fecha este tema no ha estado entre las

16 Trabajadores/as domicilio son, según el Convenio 177 de la OIT, “quienes trabajan en su domicilio o en otro lugar diferente al del empleador” (citado en Heikel, 1998) por lo que no incluye a las/os empleadas/os domésticos.

prioridades, si bien la *Plataforma Política Feminista* de la Coordinación de Mujeres del Paraguay (1998), en su punto 4 que reivindica *La eliminación plena de las desigualdades legales*, solicita a las próximas autoridades que serían elegidas “*que impulsen, apoyen y aprueben las propuestas legales que afectan principalmente a las mujeres*”. Entre estas propuestas se plantea “*la modificación de artículos del Código Laboral que todavía discriminan a quienes trabajan en servicio doméstico y son en su mayoría mujeres*”.

En cuanto a las organizaciones sindicales, si bien todos/as los/as presidentes de las centrales sindicales afirman reconocer la discriminación legal de que es objeto el servicio doméstico remunerado, no existen planteamientos actuales al respecto y ninguna de estas organizaciones tiene propuestas específicas presentadas institucionalmente para el área.

Como la causa de la ausencia de políticas de las centrales sindicales, se reconoce que el sector no es prioritario. El presidente de una central considera que la escasa importancia otorgada al asunto se debe fundamentalmente a que el gremio carece de fuerza de presión y de capacidad de cotización, por lo que no se encuentra entre los sectores prioritarios.

Las cabezas de las organizaciones de trabajadores/as manifiestan que han empezado a tomar interés y participación en el tema del trabajo infantil doméstico a través de los estudios que fueron realizados recientemente. Todas las centrales integran la Comisión por la Erradicación del Trabajo Infantil (COETI). En julio de 2003, la Central Paraguaya de Trabajadores firmó un protocolo de cooperación con la ONG Movimiento por la Paz, el Desarme y la Libertad, que tiene por objeto “sensibilizar a las organizaciones de la CPT frente al problema del trabajo infantil doméstico y capacitarlas sobre la utilización de la comunicación como una estrategia de prevención” (artículo 2 del protocolo) y la CUT-A estaba estudiando otro convenio al momento de la entrevista.

La situación de discriminación ante el Instituto de Previsión Social (IPS), al parecer, es la única que ha merecido planteamientos de parte de las centrales sindicales. La cobertura de los servicios de seguridad social sólo alcanza a quienes trabajan en Asunción y contempla cuestiones menores y no riesgos de largo plazo. La presidenta de una central sindical manifiesta que en la mesa negociadora tripartita sobre la reestructuración del IPS ha sido planteada la modificación de esta situación.

4. ¿Quién hace algo? El papel del Ministerio de Justicia y Trabajo

Todos/as los/as presidentes/as de centrales sindicales y del SINTRADOP entrevistados/as manifiestan recibir denuncias de empleadas domésticas en dificultades. Los problemas mencionados con más frecuencia son los despidos injustificados y la falta de pago de aguinaldos. Ante las denuncias, las organizaciones acompañan a los/as afectados/as, en primera instancia ante sus patrones y posteriormente ante el Ministerio de Justicia y Trabajo, en donde observan buena acogida a los planteamientos. Esta institución tiene un rol protagónico en las situaciones de conflicto entre patrones/as y empleados/as ya que las denuncias llegan hasta allí con o sin acompañamiento de dirigencia sindical.

Ante la denuncia, el Ministerio aplica un proceso de mediación que, según las palabras del Viceministro del Trabajo, es efectivo en más de un 70% de los casos –no se ha accedido a registros al respecto– debido fundamentalmente al rápido reconocimiento por parte de los empleadores: “Como todos los empleadores desarrollan sus actividades fuera del marco legal, no les queda otro remedio que reconocer esas violaciones e indemnizar a sus trabajadores, porque si llegaron a esta instancia generalmente las domésticas están decididas a ir a una instancia judicial donde tienen ventajas con relación a los empleadores y entonces prefieren arreglarlos en sede administrativa en vez de sufrir o soportar una condición económica mucho más pesada”.

Las organizaciones sindicales mencionadas refieren recibir denuncias con frecuencia, sin embargo, no existen registros de esas denuncias ni un seguimiento de las mismas en ninguna de éstas.

El presidente de una central sindical relata el procedimiento que siguen cuando existe una denuncia de una empleada doméstica: “Nosotros hacemos una carta de denuncia en el Ministerio de Justicia y Trabajo solicitando su intervención. Este convoca al empleador y hacemos una reunión tripartita para tratar de llegar a un acuerdo. De no existir ese acuerdo continuamos ya con el siguiente paso que es una demanda judicial”.

5. Los/as trabajadores/as domésticos y el IPS

Según informes brindados por la Jefa de Regímenes Especiales del IPS que se ocupa de la seguridad social del magisterio y del servicio doméstico, los/as trabajadores/as domésticos pueden acceder a un seguro “de favor” y de corto plazo, que “mientras paga le sirve, deja de pagar tres meses y ya no le sirve”. Sólo 12 000 empleados/as domésticos/as están asegurados/as según esta funcionaria. Esto implica que menos del 10% de quienes se dedican al trabajo doméstico remunerado están asegurados en IPS. De esta cantidad, sólo la mitad de los/as empleadores/as está al día, según la misma fuente.

Este subaseguramiento existe por varias razones. Por una parte, el propio proceso tiene sus dificultades. La responsable del área de IPS informa que el aseguramiento depende de las solicitudes de parte; después de hecha la solicitud se realizará la fiscalización. Esta etapa del proceso tiene inconvenientes por cuanto no se envían los fiscalizadores en horas convenidas para evitar fraudes (aseguramiento de personas que no son en realidad empleadas domésticas). Esto tiene como consecuencia que en ciertas ocasiones los/as trabajadores/as domésticos/as que no viven en el domicilio de los/as solicitantes o que están fuera ocasionalmente, no sean encontrados por la fiscalización. Como consecuencia, las solicitudes son rechazadas.

La movilidad propia de este tipo de empleo también estaría contribuyendo a las dificultades. Según la entrevistada del IPS, si un/a empleado/a está registrado/a por su empleador, y se produce un cambio de empleo, no hay continuidad del seguro, por lo que este se pierde, así como los derechos de antigüedad.

El bajo salario es otro de los obstáculos mencionados para que los/as empleados/as domésticos/as sean asegurados ya que a menudo, según las opiniones de algunos/as entrevistados/as, son los/as mismos/as quienes prefieren que no se les realice ningún descuento de sus haberes.

Los sindicalistas apuntan a las necesidades de trabajo que existen como explicación de que cualquier condición sea aceptada. El presidente de una central sindical expresa: “Tal vez por la gran necesidad de trabajo existente en el país muchas veces hay gente que se deja llevar por estas situaciones, no solamente las empleadas domésticas, están los empleados de la estancia, de la chacra, que tampoco tienen seguro social”.

También es necesario determinar la categoría ocupacional en la que están incluidos los trabajadores mencionados (empleados de chacras y estancias), quienes normalmente trabajan con toda su familia en esos sitios.

6. Dificultades de organización de las/os trabajadoras/es domésticos/as. El SINTRADOP

La debilidad organizativa de los/as trabajadores/as domésticos/as es uno de los factores distintivos del sector. Tienen una sola organización que los/as agrupa: el SINTRADOP, creado en 1989, asociado a la CNT (la secretaría general del SINTRADOP está actualmente en el comité ejecutivo de esta Central) y a la Confederación Latinoamericana de Trabajadoras del Hogar (CONTRALHO). Este sindicato tiene como antecedente la Asociación de Empleadas Domésticas (ADED), formada en 1985, según el estudio de Corvalán y Arce. La secretaria general del SINTRADOP indica que la organización tiene sólo 75 asociadas.¹⁷ Según los datos de la EPH 2002, existen 148 628 empleados/as domésticos/as, lo que indica que la agremiación de las/os mismas/os es muy reducida.

Los/as entrevistados/as apuntan entre las causas del bajo nivel de sindicalización, por una parte, a la falta de políticas al respecto de las centrales de trabajadores, y por otra, a las condiciones propias de ese tipo de empleo.

El trabajo de sindicalización se considera difícil y costoso. Las dificultades surgen de las características del sector. Entre éstas, se mencionan la poca instrucción, el aislamiento y el escaso tiempo libre del que disponen. Las empleadas domésticas trabajan aisladamente y para llegar a ellas existe el obstáculo de que desarrollan su trabajo en casas particulares, viviendas de propiedad privada a las que no puede accederse fácilmente. Esta dificultad vuelve costoso el trabajo sindical, en organizaciones con pocos recursos; no es igual el tiempo que debe destinarse al proceso de sindicalización de empleados/as domésticos/as, que el destinado a otros sectores. Una reunión en una fábrica o un local comercial en el que trabajadores/as desarrollan sus tareas implica gastos

17 Amalia Romero, secretaria general del SINTRADOP, entrevistada para este trabajo.

muy inferiores a la aproximación a las empleadas domésticas. La secretaria general del SINTRADOP menciona que para contactar con las afiliadas es necesario, por ejemplo, “esperar a que salgan a barrer las veredas o vayan al mercado”.

Amalia Romero, presidenta del SINTRADOP, recuerda que hace un tiempo presentaron al Parlamento Nacional una carpeta con demandas incluyendo la equiparación del salario al mínimo, la cobertura nacional de IPS y el derecho a la jubilación. La misma quedó archivada. Una búsqueda realizada para esta investigación no tuvo éxito en hallarla en el Parlamento.

El SINTRADOP cuenta con un local propio en Lambaré, donde funciona una guardería para hijos/as de empleadas domésticas. Entre sus proyectos, Amalia menciona la creación de una casa de albergue y orientación de mujeres que migran del campo a la ciudad para trabajar como empleadas domésticas. Este planteamiento es similar al trabajo desarrollado actualmente por el Hogar Santa Librada.

7. Condiciones ideales del trabajo doméstico remunerado: propuestas, planteamientos, demandas

Existe una opinión clara sobre la necesidad que el trabajo doméstico remunerado se desarrolle en mejores condiciones. Sin embargo, hay diferentes percepciones sobre cuáles son las condiciones justas. Las diferencias se refieren, fundamentalmente, a la remuneración. La instauración del salario mínimo similar al que se percibe en otras actividades no es una propuesta compartida por todos/as los/as entrevistados/as. Quienes apoyan la equiparación salarial argumentan que este es un trabajo como cualquier otro, aunque las opiniones varían sobre el pago de una parte en expensas o especies. El SINTRADOP apunta que la organización recomienda a sus afiliadas que no acepten un salario menor de 400 000 guaraníes (US\$ 66.82), algo que resulta llamativo considerando que el promedio referido por las estadísticas bordea los 450 000 guaraníes (US\$ 75.18). La secretaria general del sindicato apunta a que existen ciertas necesidades cubiertas y menores requerimientos que para otros tipos de trabajos (calificación, vestimenta), si bien manifiesta que lo ideal sería la equiparación al sueldo mínimo.

Otro factor mencionado es la individualidad del contrato, que permite que las necesidades económicas primen. Romero afirma que las trabajadoras “por necesidad aceptan cualquier cosa”.

En cuanto a las dudas sobre el planteamiento de equiparación, el argumento principal se basa en la difícil situación económica, que dificulta un pago de esas características. Estas opiniones se corresponden con la literatura, donde se concluye que si los/as trabajadores/as del mercado laboral no doméstico no ganan lo suficiente, difícilmente puedan compartir ese sueldo. En un estudio sobre la mujer trabajadora en Costa Rica,¹⁸ el autor es categórico al afirmar que “la delegación del trabajo doméstico a terceras personas contratadas sólo es posible para una minoría decreciente, pues, para poder contratar una empleada doméstica se requiere ganar por lo menos dos veces el sueldo mínimo”. Si bien en el Paraguay, como ya se señaló anteriormente, los/as trabajadores/as domésticos/as no ganan el sueldo mínimo, esta afirmación apunta a un factor digno de tener en cuenta en el proceso de discusión sobre la remuneración en el empleo doméstico.

Una demanda clave es la referida al seguro social. El IPS, en la actualidad, cubre sólo a trabajadores/as domésticos de Asunción y el área metropolitana. Las peticiones apuntan a que la cobertura sea universal y del 100%. Según los/as entrevistados/as pertenecientes a sectores sindicales, se han presentado propuestas de modificaciones a la carta orgánica del IPS que realizan este planteamiento.

Un tema de preocupación es el referido a los hijos de las empleadas domésticas, quienes, según la percepción de quienes trabajan con esos sectores, se desempeñan generalmente en las calles de las áreas urbanas: “los niños que están en la calle, trabajando, vendiendo cosas, en los mercados, en distintas formas, son los hijos de las trabajadoras domésticas”, manifiesta la presidenta de una central sindical que realiza labor con trabajadoras del sector informal. Esta percepción debiera corroborarse con datos específicos.

Otras reivindicaciones mencionadas son las bonificaciones familiares y los descansos por maternidad para las mujeres, además del

18 Wim Dierckxsens (1996), *Impacto del ajuste estructural sobre la mujer trabajadora en Costa Rica*.

derecho al descanso y el establecimiento de horas laborales similares a las que cumplen los demás trabajadores/as.

Algunos planteamientos mencionan que deben también establecerse políticas específicas de educación y capacitación, si bien no se determinan ni plantean las áreas ni los tópicos en que podría impartirse.

Otros planteamientos apuntan a la concienciación sobre la necesidad de organización: “Se debe hacer una campaña principalmente de organización de las compañeras para poder lograr defender mínimamente sus derechos”, manifiesta el presidente de una central sindical.

8. Cama adentro y cama afuera. Parámetros de profesionalización y de envergadura de trabajo

Una de las cuestiones claves que emerge es que no existe una clasificación del empleo doméstico que establezca con más justicia los beneficios, las remuneraciones y las obligaciones. Si bien las expresiones “cama adentro” y “cama afuera”, equivalentes a “sin retiro” y “con retiro” son de uso común, esta diferenciación no existe en las leyes, lo que genera dificultades, en especial respecto a los descansos y tareas. Varios/as de los/as entrevistados/as se refieren al asunto manifestando la necesidad de cuantificar los aportes en “especies” de los/as empleadores/as.

El debate al respecto, sin embargo, no es sencillo, fundamentalmente por las implicancias del trabajo doméstico desarrollado “cama adentro”. Por una parte, parecería claro que cuando el empleo doméstico se efectúa sin retiro resulta en “la supervivencia de formas cuasi feudales de organización social, que implican servilismo y falta de privacidad de la empleada” (Zurutuza y Bercovich, 1987), lo que se constituye en un elemento fundamental para la visión de un mundo estratificado y dual de las mujeres que se dedican a ello.

Por otra parte, apuntar hacia la desaparición de la modalidad “cama adentro” podría significar dejar sin opciones laborales y en situación de mayor desprotección a mujeres jóvenes y solas, que probablemente están alejadas de sus hogares como lo indica la literatura al respecto.¹⁹ Para

19 Véase, por ejemplo, de Gálvez y Todaro, *Yo trabajo así en casa particular*, donde se analizan las historias de las vidas de algunas trabajadoras domésticas. Estas señalan

estas mujeres, además de los hogares particulares, no existen condiciones de alojamiento digno y barato, y salvo el empleo doméstico, quizás no tengan opciones. La alternativa, en consecuencia, pareciera ser el establecimiento de objetivos de corto, mediano y largo plazo, en donde en el largo plazo se apunte a la eliminación de esta forma de trabajo –lo que debería estar acompañado de medidas diversas–, y en el corto y mediano plazo, al establecimiento de condiciones claras del trabajo “sin retiro”.

Otros planteamientos interesantes resultan las clasificaciones según la calificación necesaria para un buen desempeño y la caracterización de la envergadura del trabajo, relacionada con las remuneraciones. El establecimiento de parámetros de profesionalización podría ser la respuesta, así como la determinación de la magnitud de las labores que se realizan. Con respecto al primer punto, el planteamiento sería el establecimiento de programas específicos de estudios que provean de calificaciones apropiadas. Con respecto a la magnitud de las labores, el número de personas que viven en las casas, la cantidad de tareas a realizar, así como el tamaño de la vivienda y las horas de trabajo, debieran ser objeto de reglamentaciones específicas.

9. Trabajo infantil doméstico

Con relación al trabajo doméstico de menores, se conocen los estudios realizados y las organizaciones son parte de los esfuerzos para la erradicación del trabajo infantil, si bien, como se dijo anteriormente, en el debate sobre esta cuestión, las voces de niños y niñas trabajadores/as deben sumarse al análisis y a los planteamientos. El argumento principal es que los/as niños/as verán cercenadas sus posibilidades de educación, como lo manifestó el presidente de una central sindical entrevistado: “Nosotros consideramos que el trabajo de menores es producto de la realidad económica que vive el país. Estamos totalmente en contra, uno debe de esforzarse de que los jóvenes se nutran de todas las posibilidades de educación”.

que con ese empleo las mujeres que deben mantenerse ellas mismas y a otros, enfrentadas a la pobreza y con escasa oferta de trabajo, “optan por la seguridad que ofrece una casa de familia como lugar de trabajo apropiado para una mujer (...) consiguen al mismo tiempo trabajo y lugar donde vivir”.

10. La predisposición al debate

Si bien los/as entrevistado/as, a excepción de la dirigente del SINTRADOP, reconocen que la atención prestada a esta dimensión ha sido escasa, se observa interés en el tema y predisposición a un debate que apunte a redefiniciones, aunque se puede presumir que éstas no serán fáciles de consensuar. Algunas centrales están iniciando un proceso de concienciación de sus dirigentes, fundamentalmente sobre el problema de las criadas, a partir de los trabajos de investigación realizados sobre trabajo infantil doméstico, lo que daría la pauta de que la información precisa puede sensibilizar y sustentar la colocación de un tema en la agenda pública y sectorial.

En consecuencia, se puede concluir que existe interés en el asunto por parte de las personas entrevistadas. Como las mismas son referentes importantes de sus organizaciones, es factible que se promueva e instale en las respectivas agendas un debate sobre posibles redefiniciones del trabajo doméstico remunerado.

E. CONCLUSIONES

El trabajo doméstico remunerado es una actividad laboral que absorbe un porcentaje importante de la PEA ocupada paraguaya. Si bien es necesario un recuento histórico que abarque un período más extenso, se observa que su incidencia se ha mantenido en un nivel cercano al 7% de la PEA ocupada en los últimos cinco años, sin que hayan ocurrido variaciones importantes. Esta actividad laboral se desarrolla principalmente en las zonas urbanas.

Datos de la EPH 2002, así como las conclusiones de los estudios que han analizado el tema, indican que esta categoría ocupacional absorbe principalmente a mujeres jóvenes con escasa educación. El 20.67% de la PEA femenina se dedica a esta ocupación. Datos del 2001 indican que, en la población juvenil de 15 a 29 años, más de la cuarta parte de la PEA femenina se dedica a esta actividad y las estadísticas sobre la niñez trabajadora muestran que el 33% de las niñas trabajadoras son empleadas domésticas. Estas cifras ubican al empleo doméstico como una actividad

de entrada al campo laboral de un importante porcentaje de mujeres, desde edades muy tempranas.

El bajo nivel de instrucción es una de las características del sector. Datos sobre el nivel de educación indican que más del 70% sólo tiene instrucción primaria o carece de instrucción. Las mayores oportunidades de educación influyen en los niveles salariales de los hombres, no así en los de las mujeres, como lo demuestran el hecho que la educación secundaria duplica el monto de las remuneraciones recibidas por los hombres y apenas eleva la de las mujeres.

La remuneración en esta actividad laboral, en un 95% es inferior al salario mínimo. Las discriminaciones por razones de género se evidencian con claridad en estas cifras. Las mujeres son quienes en más del 90% se dedican al trabajo doméstico remunerado, y son, sin embargo, las peores pagadas, recibiendo salarios que alcanzan al 70% de los que reciben los hombres en la misma categoría ocupacional. La mayor profesionalización de los hombres (jardineros, choferes) podría estar incidiendo en esta situación por lo que, para corroborarla, resultaría necesario determinar las tareas y cruzarlas con las remuneraciones percibidas.

Pese a la importancia de esta actividad laboral en la vida de las mujeres, no existe un seguimiento sistemático de las condiciones en las que la misma se desenvuelve, ni registros específicos. En palabras de uno de los entrevistados, es una categoría ocupacional que “no está sujeta a control”.

El trabajo doméstico remunerado es, además, una actividad laboral legalmente discriminada. Y esta discriminación actúa principalmente contra las mujeres. De esto resulta una población de jóvenes mujeres trabajadoras mal pagadas, poco educadas y sujetas a condiciones laborales sin protecciones ni beneficios adecuados. Falta, sin embargo, obtener más información cuantitativa y cualitativa clave sobre esta población: de dónde proviene, qué la impulsa a dedicarse al trabajo doméstico, qué otras expectativas tiene, cuál es el trato que recibe, cuáles son los beneficios que reciben, qué grado de conocimiento tiene de sus derechos, y varios otros datos que podrían posibilitar el diseño de políticas adecuadas al sector.

Otra característica del sector es su escasa organización. Un ínfimo porcentaje está asociado al SINTRADOP, el único sindicato que agrupa a trabajadores/as domésticos/as. Las prioridades de las centrales sindicales

están orientadas hacia otros sectores y no observan a éste como importante, probablemente por la escasa vida colectiva de quienes se dedican a esta actividad. El aislamiento de quienes trabajan en el servicio doméstico, la disgregación, la ausencia de espacios de reunión, de encuentro entre trabajadores/as domésticos/as son obstáculos difíciles de superar y fundamentales para la colectivización de los problemas del sector y la formulación de propuestas de mejoría de sus condiciones. La instalación del tema en las agendas de las centrales sindicales resulta de gran importancia.

Los conceptos en boga sobre el trabajo doméstico remunerado lo ubican en el imaginario de los entrevistados en una categoría de trabajo digno, equiparable a otros, si bien se percibe la necesidad de mayor discusión de actores/as principales para su ubicación conceptual como un trabajo productivo. Otra percepción clara es que esta actividad se desarrolla en condiciones de infravaloración y hasta de explotación. El tratamiento equiparado que se plantea tiene, sin embargo, sus dificultades, originadas especialmente por la situación de pobreza generalizada, lo que genera un conflicto entre la necesidad de mejores remuneraciones de los/as empleados/as domésticos/as y la insuficiencia de los salarios de los/as demás trabajadores/as, quienes en este propósito salarial pueden constituirse en aliados u obstáculos a la iniciativa. Si bien se coincide en que la valorización del trabajo doméstico y su jerarquización es la propuesta más justa, a la que debería propenderse, la remuneración equiparada al salario mínimo no es un planteamiento firme y generalizado entre los entrevistados. La apertura de un debate sobre este punto resulta fundamental, el que debe combinarse con el debate sobre la redistribución del trabajo doméstico en la familia.

Finalmente, un elemento cultural clave de la infravaloración del trabajo doméstico remunerado es la inexistencia del trabajo doméstico no remunerado de las amas de casa como actividad económica en las cuentas nacionales. Esta “invisibilidad” contribuye a que sea difícil la internalización en el imaginario colectivo de las características de “trabajo”, en la acepción económica predominante. Ambos conceptos están estrechamente ligados y podría ser interesante un debate concomitante.

BIBLIOGRAFÍA

- BECA, 2002 *Prácticas culturales frente al trabajo infantil doméstico en Asunción y Gran Asunción*, Proyecto Subregional Prevención y Eliminación del Trabajo Infantil Doméstico en Hogares de Terceros, CD Rom (Lima, OIT/IPEC).
- Borderías, C.; Carrasco, C.; Alemany, C. (comp.) 1994 *Las mujeres y el trabajo: Rupturas conceptuales* (Barcelona, Editorial Icaria, Fundación Hogar del Empleado, FUHEM).
- Céspedes, R. 2002 *Seguimiento de indicadores sobre las niñas trabajadoras según las encuestas de hogares* (Asunción, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, UNICEF, Paraguay/OIT/IPEC).
- Colazo, C. 2002 *Oferta institucional y políticas públicas frente al trabajo infantil doméstico*, Proyecto Subregional Prevención y Eliminación del Trabajo Infantil Doméstico en Hogares de Terceros, CD Rom (Lima, OIT/IPEC).
- Conradi, I. 2000 *Mujer migrante empleada doméstica y su inserción en el trabajo doméstico. Una caracterización a partir de la experiencia del Hogar de Tránsito Santa Librada*, Tesis para licenciatura en Trabajo Social (Asunción).
- Coordinación de Mujeres del Paraguay 1998 *Plataforma política feminista* (Asunción, Coordinación de Mujeres del Paraguay).
- Corvalán, G.; Elías, R. 1999 *Mujer y empleo en áreas de frontera: Impacto del MERCOSUR* (Asunción, Secretaría de la Mujer, Presidencia de la República).
- Corvalán, G.; Arce, M. E. 1990 *El sector informal en el Paraguay. Estudio de casos: Empleadas domésticas y vendedoras ambulantes itinerantes* (Asunción, Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos y Grupo de Estudios de la Mujer).
- Dierckxsens, W. 1996 "Impacto del ajuste estructural sobre la mujer trabajadora en Costa Rica", en Thera van Osch (ed.) *Nuevos enfoques económicos. Contribuciones al debate sobre género y economía* (San José).
- Dirección General de Estadísticas y Censos 2003 *Principales resultados EPH/2002* (Asunción, DGEEC).
- 2000 *Principales resultados EPH/1999* (Asunción, DGEEC).
- *Mano de obra 1997/1998*, <http://www.dgeec.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/ManoObra/MO019.htm>.
- Durán, M. A. 1987 *De puertas adentro* (Madrid, Instituto de la Mujer).
- Galeano, L. (comp.) 1982 *Mujer y trabajo en el Paraguay* (Asunción, Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos).
- Gálvez, T.; Todaro, R. 1985 *Yo trabajo así en casa particular* (Santiago, Centro de Estudios de la Mujer).

- Heikel, M. V. 1996 *Ser mujer en Paraguay* (Asunción, Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos).
- 1998 *Trabajadores a domicilio en Paraguay* (Ginebra, OIT).
- Heisecke, E. et al. 1995 *Las criaditas de Asunción. Trabajo infante juvenil* (Asunción, Asociación de Investigación Económica y Social, ASI ES/Centro de Alternativas de Salud Mental, ATYHA).
- Juventud en Cifras 2003 (Asunción, DGEEC/GTZ/Honorable Cámara de Senadores), <http://www.dgeec.gov.py/Publicaciones/biblioteca/juventudencifras2003/Presentacion.pdf>.
- Luna Nueva 2001 *La casa luna nueva* (Asunción, Agencia Española de Cooperación Internacional, AECI/IPEC/OIT).
- Mayta, R.; Peredo, E. 2001 *Perspectiva de acción en la lucha de las trabajadoras del hogar por el derecho a la igualdad* (La Paz).
- Meliá, B. 2003 “Elogio del monolingüismo guaraní”, en L. Bareiro (comp.) *Discriminación y medidas antidiscriminatorias. Debate teórico paraguayo y legislación comparada* (Asunción, Fondo de Población de las Naciones Unidas, Comisión de Equidad, Género y Desarrollo Social de la Cámara de Senadores y Centro de Documentación y Estudios, CDE).
- Nikiphorof, B.; Villagra, S. 1987 *El empleo juvenil. Realidades y expectativas* (Asunción, Centro Interdisciplinario de Derecho Social y Economía Política).
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo 1995 *Informe de desarrollo humano 1995 desde la perspectiva de género* (Asunción, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD).
- Rivarola, D. 2003 *Reflexiones en torno a la discriminación y la construcción de ciudadanía*, en L. Bareiro (comp.) *Discriminación y medidas antidiscriminatorias. Debate teórico paraguayo y legislación comparada* (Asunción, Fondo de Población de las Naciones Unidas, Comisión de Equidad, Género y Desarrollo Social de la Cámara de Senadores y CDE).
- Reid, M. 1934 *Economics of household production* (New York, John Wiley).
- Román, M. L.; Soto, C. 1996 “Trabajo doméstico de las mujeres”, en *Informe sobre los derechos humanos en Paraguay – Año 1996* (Asunción, SERPAJ-Paraguay).
- Secretaría de la Mujer de la Presidencia de la República 2002 *II Plan de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres 2003-2007* (Asunción, Secretaría de la Mujer de la Presidencia de la República. Fondo de Población de las Naciones Unidas para el Desarrollo).
- Sosa Portillo, Z. 1996 *La migración interna en el Paraguay* (Asunción, DGEEC).
- Soto, C.; González, M.; Martínez, O. 2002 *Evaluación rápida sobre trabajo infantil doméstico en hogares de terceros en Paraguay* (Asunción, OIT).

- Todaro, R.; Gálvez, T. 1987 *Trabajo doméstico remunerado: Conceptos, hechos, datos* (Santiago, Centro de Estudios de la Mujer).
- Zarza, O. 1996 *Género y participación económica en Paraguay* (San Lorenzo, Ciudad Universitaria, Departamento de Estudios de Población y Desarrollo, Facultad de Ciencias Económicas UNA, Fondo de Población de las Naciones Unidas).
- Zurutuza, C.; Bercovich, C. 1987 *Muchacha se necesita. Situación de la empleada doméstica en la Argentina* (Buenos Aires, Centro de Estudios de la Mujer).

ANDROS IMPRESORES