

Mujeres, Pobreza y Mercado de Trabajo

Argentina y Paraguay

Proyecto Género, Pobreza y Empleo en América Latina

María Elena Valenzuela
Editora



Oficina Regional de la OIT
para América Latina y el Caribe

Mujeres, Pobreza y Mercado de Trabajo

Argentina y 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 2003
Primera edición 2003

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.

Valenzuela, María Elena (Ed.)
Mujeres, Pobreza y Mercado de Trabajo. Argentina y Paraguay
Santiago, OIT, Proyecto "Incorporación de la Dimensión de Género
en las Políticas de Erradicación de la Pobreza y Generación de
Empleo en América Latina", 2003, 160 págs.
(Colección GPE-AL)

Igualdad de oportunidades, planificación en función del género,
pobreza, mercado de trabajo, mujeres, Argentina, Paraguay, América Latina.
ISBN 92-2-314833-2

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

Las publicaciones de la OIT pueden obtenerse en Las Flores 275, San Isidro, Lima 27-Perú o pidiéndolas al Apartado Postal 14-124, Lima-Perú.

Vea nuestro sitio en la red: <http://www.oit.org.pe/gpe>

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	
DESIGUALDAD DE GÉNERO Y POBREZA EN AMÉRICA LATINA	
<i>María Elena Valenzuela</i>	15
A. Introducción: Pobreza y desigualdad	15
B. Factores de género y pobreza	20
C. Políticas públicas para la reducción de la pobreza	47
D. Reflexión final: Importancia de las estrategias de empleo en el combate a la pobreza de las mujeres	59
Bibliografía	62
CAPÍTULO II	
MERCADO DE TRABAJO Y GÉNERO. EL CASO ARGENTINO, 1994-2002	
<i>Rosalía Cortés</i>	67
A. Introducción	67
B. El contexto económico y laboral de los noventa	72

C.	Evolución 1994-2002 de la PEA, el empleo, el desempleo y el subempleo	79
D.	Cambios en las modalidades de inserción en el mercado de trabajo según género	89
	Bibliografía	102

CAPÍTULO III

SITUACIÓN LABORAL DE LA MUJER EN PARAGUAY

	<i>Lylian Mires</i>	105
A.	Introducción	105
B.	Consideraciones de género: El trabajo y la pobreza	107
C.	Las características del mercado laboral femenino en Paraguay	111
D.	La participación de las mujeres en el mercado laboral	118
E.	El empleo femenino	125
F.	El desempleo	141
G.	Conclusiones y recomendaciones	146
	Bibliografía	153
	Anexo	155

PRESENTACIÓN

Aproximadamente 225 millones de hombres y mujeres en América Latina son pobres. De estos, 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, un *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 6 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

En este libro “Mujeres, Pobreza y Mercado de Trabajo. Argentina y Paraguay” realizado bajo la dirección de María Elena Valenzuela, se presentan tres estudios con los que esperamos contribuir, a través de nuevos conocimientos, a la generación de propuestas de política que permitan avanzar hacia la erradicación de la pobreza y la equidad de género a través del trabajo. El estudio elaborado por María Elena Valenzuela, “Desigualdad de Género y Pobreza en América Latina”, entrega un marco de análisis para comprender las formas en que la desigualdad de género acentúa la pobreza y la centralidad de la eliminación de la discriminación de todas las formas de discriminación en el trabajo, como un requisito para acabar con la pobreza. La contribución de Rosalía Cortés sobre “Mercado de Trabajo y Género. Argentina 1994-2002”, analiza la evolución del mercado de trabajo y los niveles de pobreza de hombres y mujeres en ese período y se reflexiona sobre los efectos de las estrategias económicas en los patrones de largo plazo de la vinculación entre género, pobreza y empleo. El capítulo a cargo de Lylian Mires, sobre la “Situación Laboral de la Mujer en Paraguay” caracteriza la situación de empleo y vulnerabilidad frente a la pobreza de hombres y mujeres, poniendo especial atención a los aspectos de género, que inciden en la posición desventajosa de las mujeres en el mercado de trabajo.

CAPÍTULO I

DESIGUALDAD DE GÉNERO Y POBREZA EN AMÉRICA LATINA

MARÍA ELENA VALENZUELA¹

A. INTRODUCCIÓN: POBREZA Y DESIGUALDAD

Las mujeres enfrentan la pobreza con desventaja respecto de los hombres, debido a su situación desmedrada en el orden de género,² a la valoración diferenciada de la dimensión femenina y masculina y a las normas para el control de la sexualidad y la procreación. La discriminación que viven las mujeres en los distintos ámbitos de la sociedad acentúa su pobreza. Esto ha contribuido a la transmisión intergeneracional de la pobreza e influido en la generación de nuevas condiciones de privación a las que se ven sometidas las mujeres y sus familias.

En los últimos años se han desarrollado diferentes conceptualizaciones e indicadores de la pobreza, sin que se haya logrado un consenso sobre cuáles son más determinantes. El debate se ha centrado en la capacidad de los diversos conceptos e indicadores de dar cuenta de modo preciso sobre la relación que existe entre el nivel de consumo y

1 Agradezco los comentarios de Laís Abramo, Janina Fernández, Silvia Berger, Sylvia Venegas y Amalia Mauro a una versión preliminar de este texto, así como el apoyo que brindó María Inés Opazo.

2 El orden de género es el sistema de relaciones económicas, sociales, políticas y culturales entre hombres y mujeres, que contiene dimensiones simbólicas, normativas y subjetivas, las cuales configuran las prácticas sociales en los distintos espacios de la sociedad.

las formas de privación, determinadas por factores sociales y ambientales, entre otros. En términos generales, la pobreza se refiere a la insatisfacción de requerimientos universales y cuya medida es la integridad física y psicológica de las personas. Se trata de necesidades que todos, por compartir la condición de seres humanos, tienen el derecho a satisfacer, lo que subraya la idea de que la dignidad humana está vinculada a necesidades de carácter universal y también a la universalidad de los derechos que la garantizan. La satisfacción de estas necesidades constituye por tanto un derecho y una meta ineludible.

Aunque se reconoce la complejidad –y relatividad– del significado de pobreza y de los conceptos asociados a ella, existe acuerdo sobre la existencia de un núcleo de privación casi absoluta, donde no es factible relativizar la situación ni someterla a comparaciones. Es la pobreza extrema, una de cuyas manifestaciones más agudas es la insuficiencia alimenticia. En América Latina, para muchas personas la pobreza significa tener hambre y estar desnutrido o mal alimentado. Estas no disponen de los medios necesarios para conseguir los alimentos que requieren sus familias, sea porque carecen de ingresos o porque éstos son tan bajos que no permiten satisfacer adecuadamente esta necesidad.

Las necesidades humanas se extienden más allá del sostenimiento de las condiciones indispensables para vivir –de tipo biológico–, y están estructuradas a partir del elenco de valores que en cada cultura determina qué constituye una necesidad. Es, por consiguiente, un concepto definido socialmente, que varía en diferentes contextos geográficos e históricos y define el umbral de lo que cada sociedad considera una vida digna (Salles, 1997). En otros términos, la pobreza es susceptible de abordarse también como un fenómeno social.

Como el bienestar no está determinado únicamente por el consumo e incluye también elementos no materiales, la pobreza es más amplia que la mera falta de ingresos. De esta constatación deriva la necesidad de enfocar el fenómeno más allá de su dimensión económica y de reconocer su carácter multidimensional, donde se incorporan aspectos atinentes a la participación social y realización de derechos, incluyendo las nociones de seguridad, justicia y ciudadanía. Tales elementos están presentes en los principales enfoques vigentes sobre la pobreza.

Desde la perspectiva del enfoque centrado en la *vulnerabilidad*, se enfatiza el carácter dinámico de la pobreza y se intenta identificar la

ubicación relativa de las personas en la sociedad, según su grado de acceso y control sobre los activos económicos y sociales (tales como el trabajo, tierra, capital humano y social, recursos productivos y relaciones al interior del hogar) y su capacidad de utilización de estos recursos para cambiar su situación (Moser, 1996).

Con la óptica del enfoque de la *exclusión social*, en cambio, se analizan los aspectos materiales y no materiales de la pobreza, resaltando los diferentes procesos por los cuales las personas caen en la pobreza o pueden superarla. Aquí se examinan tanto los aspectos distributivos (variaciones en el ingreso, la riqueza y el consumo) como de relaciones (patrones de empleo, participación social, derechos) de las desventajas sociales.

Bajo el prisma del enfoque de los *derechos* se proporciona un marco más amplio para entender la pobreza como una situación de privación relativa, que va más allá de los ingresos, y se expresa en la falta de capacidades, derechos y autonomía de las personas para participar plenamente en la sociedad.

Un factor común a estos tres enfoques es la importancia que otorgan a la desigualdad tanto en la distribución de los bienes sociales como en el acceso y control de los recursos monetarios y no monetarios –seguridad, oportunidades, ejercicio de derechos y ciudadanía.

La desigualdad social se construye a través de un proceso complejo, que ocurre en los niveles discursivo, normativo, social y subjetivo de la realidad. Las prácticas discriminatorias son una de las formas como se manifiesta la desigualdad. Tienen su origen en una visión particular del mundo y de una determinada organización social, que excluye a otras personas por su pertenencia a ciertos grupos sociales, sin que necesariamente se trate de actos conscientes de exclusión. El género, raza, etnia y clase social constituyen la piedra angular de sistemas de dominación que están interconectados y conducen a formas de opresión que operan en forma simultánea y se potencian entre sí.

Las desigualdades de género se manifiestan en una pauta generalizada de desigualdad entre las mujeres y los hombres, en todas las sociedades contemporáneas, en materias sociales, económicas, políticas y culturales. De acuerdo con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2002), no existe en la actualidad ninguna sociedad donde las mujeres dispongan de las mismas oportunidades que los hombres.

El análisis de la pobreza desde una dimensión de género debe partir de la premisa de que ésta opera en distintos niveles, en los que se producen y reproducen relaciones sociales y se generan mecanismos de transmisión generacional del estatus de pobre. Al nivel social, la posición de las mujeres está influida por los patrones de discriminación en su contra en el mercado de trabajo y en los espacios políticos. En el peldaño de la comunidad, las normas de género determinan los roles y responsabilidades que asumen las personas. Con el creciente traspaso de las funciones del Estado a la sociedad, las mujeres han debido aumentar las tareas ligadas al cuidado de la familia. En el estadio del hogar, las relaciones desiguales de poder entre los géneros tienden a reforzar la pobreza relativa de las mujeres (Bradshaw, 2002). Incorporar la dimensión de género al análisis de la pobreza implica asumir que la posición social de la mujer es desigual y la experiencia femenina de la pobreza puede ser diferente y más aguda que la de los hombres debido a las formas de exclusión y discriminación por sexo.

Las desigualdades de género, socialmente construidas, se expresan tanto en la asignación de identidades y actividades, como en la separación de los ámbitos de acción a los que corresponde una designación diferente de valor simbólico, donde lo masculino cobra preeminencia sobre lo femenino. De esta valoración superior de la dimensión masculina se deriva un acceso desigual al poder y a los recursos, que determina jerarquías en las relaciones sociales entre hombres y mujeres.

Cuando se ignoran los determinantes de las relaciones de género, las políticas de combate a la pobreza tienden a reproducir las desigualdades vigentes. Por tanto, para que las mujeres logren superar la pobreza no basta con aumentar su grado de escolaridad y mejorar su inserción laboral (Barquet, 1997). De la misma forma, y a pesar de la importancia que reviste promover en todos los ámbitos la igualdad de derechos entre hombres y mujeres (y los cambios legislativos necesarios para asegurarlos), también es insuficiente para abatir la pobreza femenina. Además, *es necesario reinterpretar, socialmente, los elementos simbólicos que atribuyen un significado inferior a las tareas femeninas y al trabajo realizado por las mujeres*, buscando superar la segregación de género en los mercados laborales, así como la dicotomía y jerarquización con que se estructura la división sexual del trabajo en la sociedad y su relación con el control de la sexualidad y la reproducción. De lo anterior se

desprende que las soluciones integrales a la pobreza requieren la adopción de una perspectiva de género y, en particular, del *empoderamiento* de las mujeres.

Los procesos que ocurren en el mercado de trabajo están íntimamente vinculados a la pobreza y contribuyen a explicar la intensidad y las características que ésta adopta, así como las razones por las cuales tiende a concentrarse en determinados grupos. El empleo debe constituir un eje de toda política que busca abatir la pobreza, ya que su ausencia es un factor determinante para caer y permanecer en esta condición, y su presencia un elemento decisivo para lograr salir de ésta. El fenómeno de la pobreza se encuentra directamente vinculado con la subutilización de la mano de obra ocasionada por el desempleo y subempleo, la existencia de empleos con bajos salarios, el acceso desigual a los puestos de trabajo y la “inactividad”³ en que permanecen amplios grupos, especialmente de mujeres.⁴

Tal como señalan el Director General de la OIT en su *Memoria* presentada a la 91 Conferencia Internacional del Trabajo, *Superar la pobreza mediante el trabajo* (OIT, 2003a), y otro informe conocido en esta misma reunión, *La hora de la igualdad en el trabajo* (OIT, 2003b), existe una estrecha relación entre los fenómenos de la pobreza, discriminación y falta de empleos suficientes y de buena calidad. El programa de trabajo decente que promueve la OIT proporciona 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 enfrentar la discriminación en el trabajo por motivos tales como el sexo, el origen social, raza o etnia en las estrategias de lucha contra la pobreza. El aumento de los puestos de trabajo, productividad y salarios de los pobres son

3 Desde una perspectiva de género, se propone una nueva definición del concepto de trabajo, que integre y reconozca las estrechas interrelaciones entre el trabajo mercantil (donde se ubica la población económicamente activa) y el trabajo doméstico (donde se encuentra la población “inactiva”), que permanece altamente invisible y cuyo aporte económico no es calculado.

4 Para un análisis exhaustivo de la situación de empleo y pobreza de las mujeres en los países del Cono Sur véase Marinakis (1999), y sobre los países andinos, Chacaltana y García (1999).

condiciones necesarias para combatir la pobreza, que requieren del crecimiento económico, pero que no son garantizadas por éste (OIT, 2003b).

Este artículo se propone contribuir al debate sobre cómo las desigualdades de género inciden en la pobreza de las mujeres, y los factores que las políticas de empleo y combate contra la pobreza deben incorporar para evitar reproducir las inequidades entre hombres y mujeres. Está dividido en cuatro secciones, incluyendo esta introducción, y un anexo estadístico. A continuación se examinan la magnitud y evolución de la pobreza, así como los factores de género que inciden en este fenómeno y el aporte de las mujeres a su superación, así como las dificultades que enfrentan en el mercado de trabajo. Posteriormente, en la tercera sección se examinan los desafíos y contenidos de las políticas públicas desde una perspectiva de género. El texto culmina en su cuarta sección con una reflexión sobre la importancia del empleo en una estrategia de combate a la pobreza femenina.

B. FACTORES DE GÉNERO Y POBREZA

1. Características y evolución de la pobreza en América Latina

Por su envergadura, severidad y las características que presenta, la pobreza es uno de los problemas más graves que enfrenta la región. A fines de la década de los noventa, se estimaba que la pobreza, medida a través del ingreso per cápita de los hogares,⁵ afectaba a unos 211 millones de personas en América Latina, equivalentes al 44% de la población total.

5 El “método del ingreso” está basado en el cálculo de las líneas de pobreza que representan el monto de ingreso que permite a cada hogar satisfacer las necesidades esenciales de sus miembros. La línea de pobreza constituye la estimación de los recursos requeridos para cubrir las necesidades alimentarias y no alimentarias de los hogares. La línea de indigencia se estima a partir del costo de una canasta básica de alimentos que permite cubrir las necesidades nutricionales de la población. La línea de pobreza se calcula aplicando el coeficiente de Engel al costo de la canasta básica de alimentos (con los cambios en los precios relativos) y sumando este valor al valor de la línea de indigencia.

Durante los años noventa el porcentaje global de población en condición de pobreza en la región disminuyó. Sin perjuicio de lo anterior, el número absoluto de pobres creció en 11 millones.⁶ Uno de los factores que ha permitido frenar el aumento de la pobreza en América Latina es el fuerte incremento en la participación laboral de las mujeres, especialmente de aquellas provenientes de hogares pobres, las cuales encabezaron la tasa de expansión de la fuerza de trabajo femenina. Sus aportes permitieron a un número significativo de hogares mejorar su nivel de vida (Abramo y Valenzuela, 2001). Pero el alto nivel de concentración de la riqueza se ha mantenido relativamente rígido y los frutos del crecimiento económico no han sido distribuidos de forma equitativa.⁷ La región continúa siendo una de las más inequitativas del mundo, a pesar de la relativa recuperación del crecimiento económico y el aumento del gasto social registrado en el decenio pasado. Este patrón no presenta signos que permitan suponer variaciones positivas en el corto y mediano plazo.

El grado de pobreza en términos de ingresos absolutos es determinado tanto por el nivel de ingreso per cápita como por la distribución de dichos ingresos. Entre más amplia sea la desigualdad, existe mayor probabilidad de que los deciles inferiores de ingresos, los más pobres, reciban remuneraciones insuficientes para la reproducción de los individuos o de los hogares que integran, cuando el ingreso promedio del país es bajo. El nivel de pobreza es indirectamente proporcional al nivel medio de ingreso por persona y directamente proporcional al grado de desigualdad en la distribución del ingreso. Así, por ejemplo, dos países con rangos de ingresos per cápita similares pueden tener niveles diferentes de pobreza, siendo ésta menor en aquel cuya distribución del ingreso es más equitativa.

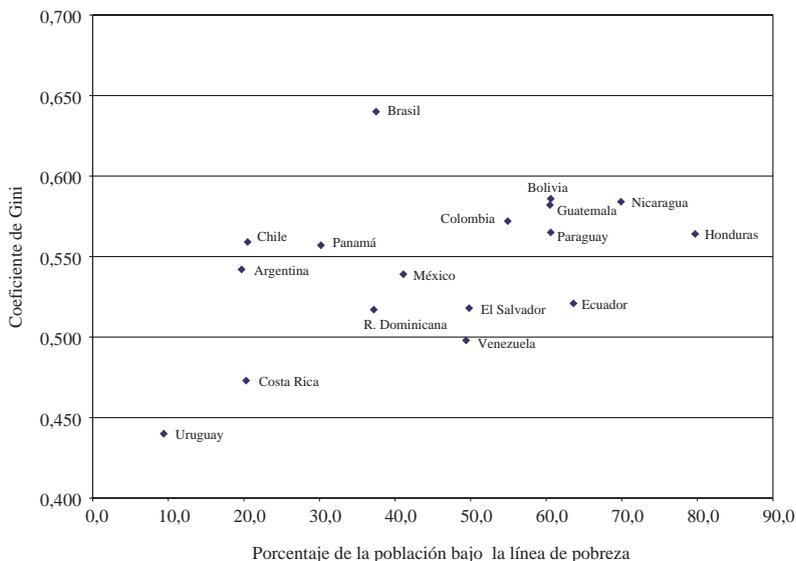
6 El porcentaje de hogares pobres disminuyó en América Latina entre 1990 y 1999 desde el 41.0% al 35.3%. La proporción de población pobre se redujo desde el 48.3% al 43.8% en el mismo período. A su vez, la tasa de indigencia cayó desde el 22.5% en 1990 al 18.5% de la población en 1999, con lo que se redujo el número de pobres extremos en 4 millones.

7 De acuerdo con la CEPAL (2002), de 14 países de la región en los que se analizó la distribución del ingreso entre 1990 y 1999, ésta mejoró en 2 (Honduras y Uruguay), se estancó en otros 2 (Guatemala y Panamá) y empeoró en el resto.

A pesar que no existe una relación lineal entre el nivel de pobreza y la distribución del ingreso medida a través del coeficiente de Gini,⁸ se observa una clara tendencia según la cual los países con elevada pobreza presentan una distribución del ingreso muy inequitativa, mientras aquellos con baja pobreza son menos desiguales. De esta manera, la mayoría de los países que según el cuadro 1 integran el grupo de mayor pobreza tienen también altos niveles de desigualdad (Bolivia, Colombia, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Paraguay). Por el contrario, entre los países con baja pobreza se encuentran aquellos con los menores niveles de desigualdad en la distribución del ingreso (Uruguay y Costa Rica). Las principales excepciones se observan en Brasil, que tiene un nivel de pobreza intermedio y una distribución del ingreso muy regresiva; en Chile, con poca extensión de la pobreza y alta desigualdad, y en Venezuela, con una pobreza bastante pronunciada y relativamente baja desigualdad (véase gráfico 1).

Gráfico 1

DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO Y POBREZA RELATIVA EN AMÉRICA LATINA, 1999



Fuente: CEPAL (2001).

8 El coeficiente de Gini varía entre 0 y 1. Los valores iguales a 0 se interpretan como ausencia de desigualdad y mientras más cercanos sean a 1, se considera que existe mayor desigualdad.

La desigual distribución del ingreso en América Latina es reforzada por una fuerte disparidad en la localización geográfica y social de la pobreza, así como por factores de discriminación asociados al género, raza, etnia y edad. La pobreza no se distribuye homogéneamente y registra grandes contrastes al interior de los países. Por ejemplo, la pobreza en las áreas rurales de la región (63.7%) supera ampliamente a la que se observa en zonas urbanas (43.8%) (CEPAL, 2001).

La región se distingue además por una alta heterogeneidad, según los niveles y características de la pobreza de los países. Las variaciones son de tal magnitud, que mientras en algunos casos se observan indicadores cercanos a los de países desarrollados, en otros se ubican entre los más pobres del mundo. Al respecto es posible separar a los países en tres grupos:

- *Países con alta incidencia de la pobreza.* Tienen índices de pobreza superiores al 50% de su población: Bolivia, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Paraguay; a estos 8 países se agrega desde 2002 Argentina, cuyos indicadores de pobreza crecieron bruscamente como resultado de la crisis que se desató en diciembre de 2001. Los indicadores de pobreza de estos 9 países oscilan desde el 54.9% de la población en Colombia, hasta cerca del 80% en Honduras. La mayoría de los que integran este grupo tiene economías pequeñas, registra un bajo nivel de ingreso por habitante⁹ y enfrenta serios problemas de modernización productiva. La situación de Colombia es todavía más compleja, pues a los problemas económicos se agregan los derivados de la violencia política, ambos estrechamente relacionados y con una gran incidencia en la pobreza relativa de la población.
- *Países con mediana incidencia de la pobreza.* Tienen índices de pobreza situados entre el 31% y el 49.9% de la población. Son 4 países (Brasil, México, República Dominicana y Venezuela), menos que en el grupo anterior, pero que reúnen a más de la mitad de los pobres de América Latina y a los 2 con mayor población (Brasil y México).

9 A fines de los años noventa en tres países de la región el ingreso por habitante era inferior a US\$ 1 000 anuales (Bolivia, Honduras y Nicaragua) y en otros tres no llegaba a US\$ 1 600 (Ecuador, Guatemala y Paraguay), según la CEPAL (2001).

Con una pobreza cercana al 37% de su población están Brasil y República Dominicana y Venezuela, que experimentó un fuerte incremento (desde el 40% en 1990 hasta un 49.4% en 1999), en el límite superior y cerca de incorporarse al grupo de países con niveles altos de pobreza. Brasil, en cambio, registró en el mismo decenio un importante descenso de 10 puntos porcentuales en los niveles de pobreza. Este grupo incluye a República Dominicana y Venezuela, con un ingreso anual por habitante de nivel intermedio (entre US\$ 2 000 y US\$ 3 000, respectivamente), y Brasil y México, con ingresos altos en la región (sobre US\$ 4 000 por habitante).

- *Países con baja incidencia de la pobreza.* Tienen índices de pobreza de hasta 30.9% de la población. El grupo (Chile, Costa Rica, Panamá y Uruguay) incorpora tanto a países con alto ingreso por habitante como a otros con ingresos intermedios, sin que esto se refleje en la tasa de pobreza, debido a que presentan patrones diferentes de distribución del ingreso. Uruguay tiene los menores índices de pobreza de este grupo –y de la región– con un 9.4% en las áreas urbanas. Panamá se sitúa en el límite superior del grupo (30.2%), pero registra durante la década pasada una fuerte tendencia a la disminución de este fenómeno. Chile y Costa Rica registran niveles de pobreza en torno al 20% de su población. Argentina integraba este grupo hasta 2001, como se señaló.

La pobreza es un fenómeno fundamentalmente dinámico, que por lo general afecta de modo no permanente a los hogares. Quienes se sitúan en un momento del tiempo apenas por sobre la línea de pobreza, enfrentan siempre el riesgo de volver a caer bajo ella. Este grupo representa porcentajes muy significativos en la mayoría de los países (entre el 17% y el 45%) (CEPAL, 1998). En consecuencia, al menos 2 de cada 3 latinoamericanos viven en condiciones de pobreza o de gran vulnerabilidad frente a ella.

Aunque la rotación de los hogares en torno a la pobreza no constituye un fenómeno nuevo, diversos estudios indican que ésta habría aumentado durante los años noventa, debido a la insuficiente capacidad de creación de empleos, al aumento de la precariedad del trabajo, la falta de mecanismos de protección y el repliegue de la acción del Estado, entre otros factores. El contexto en que se sitúa en la actualidad el fenómeno

Cuadro 1

AMÉRICA LATINA: PAÍSES SEGÚN INTENSIDAD DE LA POBREZA, 1999
(porcentaje de personas que viven bajo la línea de pobreza)

Alta (sobre 50%)	Mediana (entre 30% y 49%)	Baja (hasta 29%)
Argentina ^a Bolivia Colombia Ecuador El Salvador Guatemala Honduras Nicaragua Paraguay	Brasil México República Dominicana Venezuela	Chile Costa Rica Panamá Uruguay

Fuente: Elaboración propia con base en CEPAL (2001).

^a Hasta 1999, el 23.7% de la población argentina en áreas urbanas se encontraba bajo la línea de pobreza. Sin embargo, datos del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) de octubre del 2002 indicaban que esta cifra había subido al 57.5% (la indigencia alcanzaba en esa fecha al 27.5% de la población), por lo que Argentina se ubicaría en la actualidad en el grupo de países con pobreza alta.

de la pobreza en la región es el de modelos económicos excluyentes que han generado una creciente inseguridad económica y en el empleo.

La capacidad de abatir la pobreza en la región está siendo en el presente afectada por la baja capacidad de 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 los sectores formales, cada nuevo empleo requiere creciente 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 año 2015 a la mitad de la que registraba en 1990 América Latina. De mantenerse la actual distribución del ingreso, se requeriría un crecimiento del 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).

2. Algunos determinantes de género en la pobreza de las mujeres

La pobreza afecta de manera diferente a hombres y mujeres. A pesar de que hay procesos y características comunes, existen también otros donde se observa una clara señal de incidencia del género. Las mujeres representan un grupo especial dentro de los pobres, que se caracteriza por su alta dedicación a actividades no remuneradas y dependencia económica de los hombres proveedores, así como por su concentración en una reducida gama de ocupaciones, principalmente informales, con bajos salarios.

a) *División sexual del trabajo y la pobreza de las mujeres*

El orden de género constituye el cimiento de la división sexual del trabajo. Esta no sólo se expresa en la división del trabajo concreto entre hombres y mujeres –productivo y reproductivo–, sino también en las normas que lo regulan, las representaciones de lo femenino y masculino, el reconocimiento social y el poder para expresar sus opiniones y desarrollar sus proyectos personales y colectivos. Incide también en la identidad de los géneros, esto es, en las pautas socialmente esperadas de las conductas, valores y expectativas de las personas según su sexo, y que son asumidas como naturales. Pero la explicación de la subordinación

de las mujeres no reside en esta división, sino en la presencia de pautas discriminatorias y relaciones de desigualdad entre hombres y mujeres que se incorpora como elemento que estructura las relaciones de producción y la división del trabajo (Comas, 1995).

Bravo (1998a y 1998b) señala que la división del trabajo por sexos está en la base de la pobreza de las mujeres, debido a las menores oportunidades que tienen éstas para acceder a los recursos materiales y sociales, así como a la toma de las decisiones en materias que afectan su vida y el funcionamiento de la sociedad. Identifica dos tipos *de determinantes de género en la pobreza de las mujeres*: estructurales e intermedios.

i) *Determinantes estructurales*: aquellos por los que se responsabiliza a las mujeres de la mayor parte del trabajo doméstico y del cuidado de la familia. Son:

- Las mujeres dedican una gran cantidad de horas diarias a un trabajo que no es remunerado, en los quehaceres del hogar, crianza de los niños, cuidado de la salud de los miembros de la familia, etc. Esto impone restricciones a la participación de la mujer en condiciones de igualdad en el mundo público y genera su dependencia económica respecto del hombre.
- La función biológica de la procreación se proyecta en una función social del cuidado de los miembros de la familia. Así, se tiende a considerar a las mujeres como responsables únicas de la crianza de los hijos, el cuidado de los enfermos y los ancianos. Las responsabilidades familiares habitualmente no son compartidas en igualdad de condiciones por el padre y la madre, lo que limita la capacidad de la mujer para decidir sobre el uso de su tiempo y fuerza de trabajo.
- El trabajo reproductivo de la mujer carece de valor económico en las sociedades contemporáneas –no se transa en el mercado–, por lo que es menos apreciado que el papel económico del hombre, que es más visible y se puede dimensionar.

ii) *Determinantes intermedios de la pobreza de género*: aquellos que son consecuencia de los anteriores y se expresan a través de la

desigualdad de oportunidades de las mujeres en el acceso a los recursos económicos, culturales, sociales y políticos. Son:

- Desigualdad en el acceso de las mujeres a los recursos productivos. El menor acceso de éstas a la propiedad de la tierra y de las empresas, así como al capital productivo y al crédito constituyen un círculo vicioso que las mantiene alejadas de la riqueza y el poder económico.
- Desigualdad en las oportunidades para desarrollar su capital humano. El sistema educativo y de formación profesional tiende a reproducir las pautas tradicionales sobre las relaciones e identidades de género, en que lo femenino es menos valorado socialmente.
- Desigualdad en las oportunidades para acceder al trabajo remunerado. Las mujeres tienen una menor tasa de participación en la fuerza de trabajo que los hombres, entre otras razones, por las barreras que les imponen las tareas domésticas y falta de preparación e información, y por las pautas culturales que desincentivan el trabajo femenino. Además de los factores ligados a la oferta, enfrentan de parte de los empleadores imágenes estereotipadas y conductas discriminatorias, que limitan sus opciones de inserción laboral y desempeño laboral (Todaro, Godoy y Abramo, 2001).
- Desigualdad en las oportunidades para participar en la toma de decisiones. La baja presencia de las mujeres en los organismos que inciden en los diversos aspectos de su vida, también se expresa en la exclusión de sus intereses específicos de género de las agendas políticas, económicas y gremiales. Por ejemplo, la pobreza es usualmente percibida como “neutra” en términos de género, y por tanto, las políticas de combate a la pobreza tienden muchas veces a reproducir las desigualdades de género. Este conjunto de desigualdades se relacionan y potencian entre sí. De acuerdo con Anderson (1998), un abordaje integral de la pobreza exige reconocer el desigual acceso a los recursos no sólo económicos, sino también políticos y sociales.
- La *dimensión política* adquiere importancia porque la lejanía de los espacios de toma de decisiones y poder, así como las dificultades para ejercer ciudadanía, organizarse y presionar por sus

derechos influyen en la definición de agendas, incorporación o exclusión de determinados intereses de grupo y en la participación en el diseño, gestión y fiscalización de las políticas.

- La *dimensión social* se refiere tanto a las carencias sociales (baja escolaridad y/o capital social, inadecuada preparación para el trabajo, acceso deficitario a la salud y vivienda) como al aislamiento y falta de pertenencia a redes. Además, esta dimensión se observa en una cultura y prácticas de inseguridad ciudadana, que no se limitan al espacio público, ya que la violencia y el miedo también invaden la vida doméstica.
- La *dimensión económica* se expresa a través de la precariedad de condiciones materiales para la sobrevivencia y establece las condiciones básicas para generar y controlar los recursos económicos.
- Por último, la *dimensión territorial* potencia a las restantes dimensiones, que son muchas veces exacerbadas por el aislamiento en que se encuentran las mujeres que habitan en las áreas rurales o marginales.

La pobreza de las mujeres es multidimensional y debiera ser examinada considerando su posición en el orden de género. Sin embargo, la incorporación de esta perspectiva en las políticas de combate a la pobreza es relativamente reciente y un proceso todavía inconcluso, como se analizará más adelante.

Las contribuciones feministas al análisis de la pobreza han planteado la necesidad de superar los enfoques en que los pobres eran percibidos como un sector social “sin sexo” o indiferenciado, en el que las necesidades e intereses de las mujeres eran asumidas como idénticas a las de los hombres y subsumidas en las de ellos.

En los años setenta, las primeras investigaciones situadas en esta línea contribuyeron a desafiar las mediciones de la pobreza ciegas al género y destacaron que las personas satisfacen sus necesidades a través de una variedad de recursos además del ingreso. Pusieron énfasis en la necesidad de políticas integrales, planteando que las desigualdades son el resultado de dotaciones inadecuadas de un conjunto de recursos, de términos desfavorables en el intercambio de éstos o de prácticas no reguladas donde las normas para tener derechos se ignoran, subvierten,

rechazan o cambian (Fraser, 1997). Demostraron que estas desigualdades, codificadas en las reglas y prácticas institucionales que otorgan derechos diferentes a hombres y mujeres en distintos grupos sociales, determinan que la experiencia de la pobreza se potencie con el género, como una forma de desigualdad socialmente adscrita.

En suma, es necesario reconocer que la pobreza de las mujeres está determinada por su condición de género, por lo que se debe incorporar esta dimensión al diseño de las políticas de erradicación de la misma. Esto implica incluir entre los objetivos de tales políticas la superación de la desigual división del trabajo y acceso a los recursos (incluyendo el empleo) entre hombres y mujeres –así como las normas sociales y comportamientos que de esto se desprenden– y, por otra parte, el reconocimiento y valoración de las labores domésticas y familiares que realizan las mujeres, que son las que permiten la reproducción de la vida cotidiana y de la especie.

3. Factores asociados a la caída y permanencia de las mujeres en la pobreza

Hombres y mujeres viven la pobreza de manera diferente debido a los factores culturales que definen el papel de cada sexo en la sociedad. Feijoo (1998) destaca que las mujeres, en su calidad de responsables de la economía doméstica, sienten más severamente el impacto de las privaciones en la vida cotidiana y, por ello, desde una dimensión subjetiva suelen ser más afectadas por la responsabilidad de diseñar estrategias coherentes con los recursos disponibles y las decisiones de priorizar la asignación de éstos para el consumo de algunos miembros del hogar, en detrimento de otros.

Al analizar la situación de los pobres desde la perspectiva de su capacidad para enfrentar la pobreza, Anderson (1993) señala que la dinámica de la pobreza masculina se relaciona básicamente con el trabajo: los hombres caen en la pobreza debido a la pérdida del empleo o merma en los ingresos y la calidad del mismo. En cambio, la dinámica de la pobreza femenina está relacionada también con las restricciones que la vida familiar impone al trabajo de las mujeres. Estas comparten con los hombres provenientes de hogares de bajos ingresos dificultades similares para la obtención de empleos capaces de generar recursos suficientes

que aseguren niveles adecuados de calidad de vida. Pero las mujeres pueden caer también en la pobreza, por ejemplo, como consecuencia de una separación o un divorcio. En este caso, la caída de ingresos familiares obedece a la pérdida de los ingresos de un perceptor, difícilmente reemplazable por la mujer si ésta se encuentra incorporada a la fuerza de trabajo y no equiparable con los que ella obtiene en el caso de una incorporación reciente al mundo laboral, intentando compensar los ingresos perdidos. Situaciones familiares de habitual ocurrencia como el nacimiento de un hijo, el período posterior a un accidente, minusvalidez o enfermedad de otro familiar que requiere de sus cuidados, y muchas otras contingencias que pueden ocurrir en el ámbito doméstico, las pueden obligar a restringir sus actividades laborales debido a limitaciones en su movilidad y uso del tiempo, reduciendo su capacidad de generación de ingresos. Reparar la situación de “emergencia” y volver a la condición anterior de no-pobreza depende de voluntades y circunstancias que escapan muchas veces al control de la persona misma. Además, debido a lo anterior, la pobreza femenina tiende a perdurar más tiempo que la masculina.

Los factores relacionados con la estructura y composición del hogar, tales como la presencia de niños y ancianos, el ciclo de vida de la familia y la estructura etaria adquieren especial relevancia para la mujer pobre y sus posibilidades de emprender una actividad económica y superar su vulnerabilidad frente a la pobreza.

América Latina ha enfrentado en las últimas décadas transformaciones radicales en la estructura y composición familiar, debido a factores demográficos, cambios en el papel de la mujer dentro y fuera de la familia y modificaciones en el ámbito simbólico, que se manifiestan en nuevos modelos de familia y estilos de relación familiar (Arriagada, 1998). A consecuencia de esto, han aumentado algunas diferencias entre los hogares de altos y bajos ingresos, en un fenómeno que refleja los aportes de la mujer en los primeros y su vulnerabilidad en los últimos.

El proceso de *nuclearización de los hogares*¹⁰ –la preferencia de los hijos por establecer su propio hogar– que ha acompañado al proceso de urbanización ha tendido a producir una pérdida de los apoyos que

10 Según la CEPAL (2001), en la mayoría de los países de América Latina más de la mitad de los hogares son nucleares.

solía otorgar la familia extensa a la mujer, dejándola en una situación de mayor vulnerabilidad ante contingencias como la separación o viudez. La carencia de apoyos familiares se convierte en un fenómeno todavía más grave por el aumento de los hogares con jefatura femenina, y es uno de los factores que contribuye a explicar la sobrerrepresentación de este tipo de hogares entre los grupos de mayor pobreza.

El *ciclo de vida del hogar* es crucial en cuanto a las restricciones o facilidades para el desempeño laboral de las madres. El número y la edad de los niños incide en las posibilidades de la mujer de ingresar al mercado de trabajo, lo que se expresa en la sobrerrepresentación de familias jóvenes entre los pobres. La incidencia de la composición del hogar en la pobreza es nítida y se manifiesta a través de una *tasa de dependencia mayor de inactivos respecto de los activos*. Es decir, en los hogares pobres hay una mayor cantidad de menores y ancianos –que no trabajan– en relación a los adultos que mantienen el hogar. La cantidad de hijos marca la diferencia entre las familias nucleares pertenecientes a los quintiles más pobre y más rico (CEPAL, 2001).

La *estructura etaria* del hogar es también un factor clave en la pobreza. Los ancianos de ambos sexos están expuestos en general a la pobreza debido a la falta de previsión adecuada, por los mayores gastos que tienen en servicios de salud y a que carecen de acceso a la vivienda, entre otras causas. Pero con la simple observación de su mayor esperanza de vida se puede anticipar que entre los ancianos hay más mujeres pobres que hombres pobres. Tres elementos agravan la situación de éstas. Una proporción mayoritaria de las mujeres se dedicó durante su edad laboral al cuidado de su familia, por lo que no cuenta con previsión propia, y sólo recibe una pensión cuando, en calidad de viuda, le corresponde percibir ingresos derivados de la jubilación del marido. Sin embargo, éstos sólo corresponden a una fracción de la que éste obtenía en vida. Un segundo factor se deriva de las desigualdades de género en el mercado de trabajo. Como las mujeres que fueron activas laboralmente tuvieron ingresos menores y/o mayor inestabilidad en su inserción, acceden al jubilar a pensiones más bajas que los hombres. Por último, las mujeres tienen una participación proporcionalmente mayor en ocupaciones desprotegidas, por lo que aunque hayan tenido una vida laboral activa, quedan al margen del sistema previsional y expuestas a la pobreza o a seguir trabajando en muy precarias condiciones al llegar a la tercera edad.

Por todas estas razones, entre las mujeres que se encuentran en peor situación están las ancianas.

En síntesis, a diferencia de la dinámica de la pobreza masculina, relacionada básicamente con el trabajo, la pobreza femenina se vincula también de manera importante a la familia. En este sentido, la falta de autonomía para generar ingresos de las mujeres las torna especialmente vulnerables, en particular en determinadas etapas de la vida, como en los períodos de embarazo, lactancia, cuidado de niños pequeños y vejez.

4. Jefatura de hogar femenina y pobreza

A partir de los años ochenta en toda América Latina se ha producido un *aumento de los hogares con jefatura femenina*.¹¹ A fines de la década de los noventa, éstos constituían entre un tercio y un cuarto del total de los hogares de la región. Este fenómeno se originó en ciertos cambios demográficos, tales como las migraciones temporales o definitivas de los hombres, la viudez femenina, el embarazo adolescente, el aumento de la maternidad en soltería, las separaciones y los divorcios. A lo anterior se agrega el debilitamiento de las relaciones familiares que regulaban las transferencias de ingreso de los hombres hacia sus esposas e hijos y las consecuencias sociales de la crisis económica y los programas de ajuste (Acosta, 1997).

En los últimos años se ha producido un intenso debate sobre la existencia de vínculos entre la jefatura de hogar femenina y la pobreza. En algunos países, los datos indican que estos hogares son efectivamente más pobres, en tanto en otros no se observan mayores diferencias. En el primer caso, su situación de pobreza se asocia a la pérdida

11 Habitualmente se reconoce como tales a los hogares monoparentales encabezados por una mujer (según el criterio por autodeclaración que usan las encuestas para definirlo), subregistrándose los casos en que siendo biparentales, la mujer aporta la mayor parte del ingreso del hogar (criterio de facto). Diversos autores han cuestionado el concepto de jefatura de hogar, derivada de sesgos culturales y una concepción jerárquica de la organización doméstica, que ignora la creciente proporción de hogares en los cuales ambos miembros de la pareja realizan aportes económicos al hogar y torna “invisible” la contribución económica de la mujer. Arriagada (2001) señala que en todos los países de América Latina (con la excepción de Nicaragua), la magnitud de los hogares cuyo aporte económico principal es realizado por una mujer (criterio de facto) es superior a los hogares con jefatura femenina (criterio por autodeclaración).

de ingresos provenientes de la pareja ausente y a las dificultades de la mujer para suplirlos.

La vulnerabilidad de los hogares con jefatura femenina frente a la pobreza se deriva de su condición de monoparentalidad, situación que caracteriza a alrededor del 80% de éstos. Los hogares con jefatura masculina, en cambio, son mayoritariamente biparentales. Así, muchos hogares con jefatura femenina se encuentran en una situación desventajosa respecto del resto, ocasionada, en parte, en la forma como se han convertido en tales: al asumir esta condición ante la ausencia de una figura masculina, sin tener las ventajas relativas de un hombre, es decir, su experiencia laboral, gama de empleos y salarios disponibles para ellos y poca o ninguna obligación doméstica. Dicha desventaja compele a estrategias familiares más complejas, tanto respecto al trabajo doméstico como remunerado, al mismo tiempo que influye en una inserción laboral más intensa en la economía informal y el servicio doméstico, con mayor precariedad y peores remuneraciones. Una situación de vulnerabilidad similar es la que viven las jóvenes madres adolescentes, incluso cuando permanecen junto al hogar de origen, ya que interrumpen sus estudios y proyectos de vida frente a su nueva responsabilidad, aumentando así las probabilidades de transmisión intergeneracional de la pobreza.

Al asumir la jefatura de su hogar, muchas de estas mujeres entran a engrosar las filas de los nuevos pobres. Son aquellas que, sin ser pobres en su origen familiar, devienen en tales por la ruptura del vínculo económico que tenían con el marido, debido a una separación o divorcio. La situación más grave se produce cuando los hombres no aportan ingresos para la pensión alimenticia de los hijos. Esto conduce en un empobrecimiento de la mujer y su familia, especialmente en los casos que ella debe asumir sola la responsabilidad de la crianza de los hijos de sus sucesivos matrimonios o uniones (González, 2001).

Por otra parte, algunas investigaciones han cuestionado la idea de que los hogares con jefatura femenina “son los más pobres entre los pobres”. Aunque los ingresos de estos hogares pueden ser inferiores, la fracción de sus entradas que se invierte en el hogar es mayor que en los hogares a cargo de hombres y su distribución entre sus miembros tiende a ser más equitativa. Chant (1999) pide prestar atención a la situación de pobreza de mujeres que viven en hogares con jefatura masculina, incluso en hogares considerados “no pobres”, cuando el hombre destina una

alta proporción de los ingresos al consumo personal. Las mujeres en estos casos son pobres debido a que su acceso a estos ingresos es limitado o inexistente, debido a una distribución inequitativa en el hogar. Mientras el nivel de recursos que disponen las mujeres que son jefas tienden a ser limitados, las mujeres con un compañero pueden tener un acceso y control aun más limitado sobre los recursos disponibles.

A pesar de que las cifras para América Latina sobre la mayor incidencia de la pobreza en hogares a cargo de mujeres no son concluyentes para todos los países, sí está claro que el peso de la indigencia es desproporcionadamente alto. En casi todos los países (10 de 12 considerados) la participación de los hogares con jefatura femenina entre los indigentes es superior al promedio del total de hogares y la situación es más grave en los países con una mayor presencia de hogares con jefatura femenina. En Costa Rica, República Dominicana y Panamá estas cifras son muy altas, ya que alrededor de la mitad de los hogares encabezados por mujeres viven en la extrema pobreza.

Cuadro 2

AMÉRICA LATINA: PORCENTAJE DE HOGARES ENCABEZADOS POR MUJERES EN CADA ESTRATO DE POBREZA, 1999 (porcentajes)

Países	Total hogares	Indigentes	Pobres no indigentes	No pobres
Argentina (Gran Buenos Aires)	27	37	28	27
Brasil	25	24	24	26
Chile (1998)	24	28	23	24
Colombia	29	31	27	29
Costa Rica	28	56	39	25
El Salvador	31	36	36	29
Honduras	30	32	30	28
México (1998)	19	18	16	20
Nicaragua (1998)	35	39	36	30
Panamá	27	45	28	26
República Dominicana (1997)	31	50	31	29
Venezuela	27	34	27	25

Fuente: CEPAL (2001).

5. Aporte de la mujer a la superación de la pobreza

La mayor tasa de participación laboral femenina ha sido un importante aporte a la mitigación de la pobreza.¹² Ha contribuido a aumentar el ingreso familiar y a paliar los efectos de las caídas de los niveles salariales, que impiden a una gran proporción de familias solventar sus necesidades básicas con el ingreso de un solo miembro. En la mayoría de los países latinoamericanos, importantes sectores de trabajadores reciben ingresos insuficientes para cubrir individualmente las necesidades básicas de su grupo familiar. Por eso, la existencia de más de un ocupado por hogar constituye la opción más viable en el corto plazo para lograr cubrir dichas necesidades y de ahí el requerimiento de disponer de los aportes de ambos miembros de la pareja.¹³

Los efectos de la participación económica de la mujer sobre la pobreza son claros. Si las cónyuges de los estratos pobres que no trabajan pudiesen desempeñar ocupaciones remuneradas que les aportaran ingresos similares a los de las cónyuges económicamente activas de los mismos estratos, la pobreza urbana disminuiría en ocho puntos porcentuales en promedio en la región (CEPAL, 1995).

Además, la contribución económica de la mujer es muy importante para la ruptura de la transmisión intergeneracional de la pobreza, debido a que el porcentaje del ingreso femenino destinado al bienestar de la familia, en especial a la salud, educación y nutrición de los hijos, es superior al porcentaje de los ingresos masculinos dedicado a estos gastos.

Los hogares femeninos que cuentan con mujeres que trabajan remuneradamente son menos pobres que aquellos donde no hay mujeres

12 Para un análisis detallado sobre la evolución de la participación laboral de la mujer en América Latina en los años noventa, véase Abramo y Valenzuela (2001).

13 Estos resultados deben sin embargo ser relativizados, a la luz de otros estudios que indican que en una cierta proporción de hogares los ingresos de la mujer que se incorpora a la fuerza de trabajo no complementan los del “jefe” de hogar masculino, sino que los sustituyen, ya que éste, cuando ocurre este incremento del ingreso femenino, retiene una mayor proporción de sus propios ingresos para el consumo personal (Bradshaw, 2002). Bajo este prisma, hogares que en el papel cuentan con ingresos suficientes para superar la pobreza pueden experimentar en realidad un déficit en su presupuesto familiar, debido al destino extrafamiliar de una parte de los ingresos.

ocupadas. Del mismo modo, las mujeres incorporadas a la fuerza de trabajo presentan niveles de pobreza (medida a través del ingreso per cápita del hogar) inferiores a los hombres activos, puesto que en alta proporción comparten la mantención del hogar y sus ingresos se suman a los de otros miembros. Los hombres, en cambio, son con mayor frecuencia proveedores únicos.

Tal como se observa en el cuadro 3, el aporte al ingreso familiar que realiza un perceptor de ingresos adicional incide notablemente en el estrato en que se ubicará el hogar. En todos los países estudiados de la región, las familias más pobres dependen mayoritariamente de un solo ingreso y, a la inversa, las familias más ricas cuentan con más de una persona que trabaja en forma remunerada.

Cuadro 3

AMÉRICA LATINA: PORCENTAJE DE FAMILIAS NUCLEARES
BIPARENTALES CON MÁS DE UN APORTANTE
DE INGRESOS, EN QUINTILES SELECCIONADOS, 1999
(porcentajes)

Países	Quintil más pobre	Quintil más rico
Argentina (Gran Buenos Aires)	19.4	76.8
Brasil	27.0	67.8
Chile (1998)	12.0	70.9
Colombia	20.5	72.6
Costa Rica	22.0	73.7
Ecuador	22.0	71.9
Honduras	30.7	70.6
México (1998)	33.8	54.6
Nicaragua (1998)	24.9	69.6
Panamá	17.5	81.0
Paraguay (Asunción y Dep. Central)	35.9	61.4
República Dominicana	9.7	68.1
Venezuela	19.3	76.1

Fuente: CEPAL (2001).

La reducida proporción de familias pobres con más de un miembro que trabaja se explica principalmente por la baja tasa de participación laboral de las mujeres de este estrato. A la presencia de patrones culturales tradicionales, en los que el ideal de la mujer como dueña de casa todavía está presente, se suman las restricciones que imponen sus responsabilidades domésticas, su escasa preparación para insertarse en el mercado de trabajo y la falta de oportunidades laborales. Puesto que el número de personas generadoras de ingresos en un hogar es un indicador importante del bienestar económico, la dependencia de un solo proveedor es uno de los factores que conducen a un círculo vicioso de pobreza.

En síntesis, el aporte de las mujeres a la superación de la pobreza y el bienestar de su familia es crucial, y ayuda a explicar en gran medida la reducción de la pobreza en los países de la región donde esto ha ocurrido.

6. Dificultades que enfrentan las mujeres pobres en el mercado de trabajo

Por su condición de género, las mujeres enfrentan además barreras socioculturales para ingresar y permanecer en el mercado de trabajo en igualdad de oportunidades con los hombres. Tienen una inserción laboral más débil que los hombres,¹⁴ tanto por las restricciones que les imponen sus responsabilidades reproductivas como por las barreras socioculturales que enfrentan en el mercado de trabajo.

Sin embargo, no sólo las desigualdades de género son relevantes, pues también existen disparidades significativas entre las mujeres. Aunque todas comparten una serie de condicionantes estructurales que limitan sus oportunidades laborales, otros factores relacionados con su origen socioeconómico, étnico o racial establecen diferencias entre éstas. Por su mayor nivel de educación, menor número de hijos¹⁵, más

14 En 2000, la tasa regional de participación masculina –calculada con base en 8 países, que cubren más del 80% de la PEA de América Latina– alcanzaba al 74.1%, en tanto la femenina llegaba al 43.4%.

15 El comportamiento reproductivo está fuertemente asociado al nivel educacional. Este se expresa no sólo en la menor tasa de fecundidad de las mujeres con mayor educación, sino también en la diferencia en la edad que nace al primer hijo. En la mayoría de los países de América Latina las mujeres sin escolaridad tienen su primer hijo antes de los 20 años, mientras que aquellas con educación secundaria inician la maternidad a los 24 años (Valdés y Gomariz, 1995).

posibilidades de contar con servicios de cuidado infantil y de contratar apoyo al trabajo doméstico y un ambiente valórico más favorable al trabajo remunerado de la mujer, entre otros elementos, el desempeño laboral de aquellas pertenecientes a estratos de ingresos más altos es relativamente más fácil que el de las de ingresos bajos. Sus oportunidades de empleo son más amplias y atractivas y sus posibilidades de hacer carrera, mayores. En consecuencia, la tasa de participación laboral de la mujer está directamente asociada al nivel socioeconómico del hogar, y las mujeres pobres tienen tasas de actividad sensiblemente menores que aquellas de hogares no pobres.

A pesar de que en la última década se ha intensificado notoriamente el movimiento de las mujeres pobres en busca de inserción en el mercado de trabajo, persisten importantes diferencias en la tasa de participación laboral de las mujeres según el nivel de ingreso del hogar. A fines de los años noventa, sólo el 36.2% de las mujeres en edad de trabajar que pertenecía a estratos de ingreso bajo –los dos quintiles más pobres– se había incorporado a la fuerza de trabajo. Esta cifra subía al 48.3% entre las mujeres de estrato medio y alcanzaba al 55.4% entre las de estrato alto de ingresos –quintil superior– (OIT, 1999).

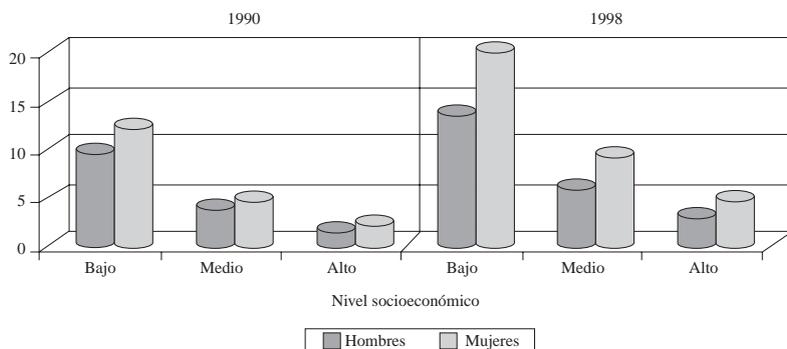
Después que una persona superó las dificultades para ingresar al mercado de trabajo, debe enfrentar la búsqueda de un empleo. Esta tarea se ha tornado crecientemente difícil en América Latina. Las economías de la región están siendo incapaces de generar suficientes empleos y la tasa de ocupación se incrementó en la última década (2.2% anual) a un ritmo inferior al crecimiento de la población económicamente activa (2.6% anual). El resultado es que en la década de los noventa se observó un aumento importante del desempleo abierto y una mayor tasa de desocupación entre los trabajadores de ambos sexos pertenecientes a los hogares más pobres, pero principalmente de las mujeres.

Diversos factores inciden en la capacidad de generación de ingresos y, por ende, en la pobreza de las mujeres. Entre los aspectos de carácter más estructural que restringen las oportunidades de las mujeres se encuentran las prácticas discriminatorias –abiertas o encubiertas– vinculadas a la maternidad y sus roles reproductivos,¹⁶ que se manifiestan

16 Entre estas prácticas se pueden mencionar: el requisito de pruebas de embarazo; solicitud de información sobre estado civil y número de hijos como parte del proceso de selección; el despido al finalizar el período en que la mujer está protegida por el fuero

Gráfico 2

AMÉRICA LATINA: TASA DE DESEMPLEO SEGÚN SEXO Y NIVEL SOCIOECONÓMICO, 1990-1998
(porcentajes)



en los procesos de reclutamiento y en el puesto de trabajo, a pesar de que muchas de ellas están prohibidas por la ley.

A lo anterior se suma la ausencia de apoyos para compatibilizar las responsabilidades familiares y laborales. La legislación de protección a la maternidad, diseñada en un contexto de empleo asalariado protegido, no da cabida a una alta proporción de mujeres que se desempeña como trabajadora independiente, bajo subcontrato en alguna forma de trabajo dependiente encubierto, las cuales quedan excluidas de toda protección.

Del mismo modo, en muchos países la normativa vigente contempla la provisión de servicios de apoyo para el cuidado de los hijos menores de las trabajadoras, pero la proporción que cuenta con acceso a este derecho es reducida, ya que la legislación en la mayoría de los países de América Latina excluye de este beneficio a aquellas que se desempeñan en empresas pequeñas y en la economía informal, que

maternal. En la mayoría de los países de la región existe, sin embargo, una legislación protectora de la maternidad que enfrenta el desafío de dar protección a la capacidad reproductiva de la mujer, salvaguardando su derecho a no ser discriminada. De acuerdo con este principio, en varios países se ha prohibido, por ejemplo, la prueba de embarazo como requisito en la contratación de mujeres.

absorben a la gran masa de la fuerza laboral femenina y donde se concentran las mujeres pobres.

Las oportunidades ocupacionales de las mujeres están determinadas esencialmente por dos fenómenos muy vinculados entre sí: la segmentación de las ocupaciones según sexo y la subvaloración del trabajo femenino. Ambos contribuyen a explicar las diferencias salariales entre hombres y mujeres, la menor gama de ocupaciones disponibles para éstas y las dificultades que enfrentan para acceder a puestos de dirección.

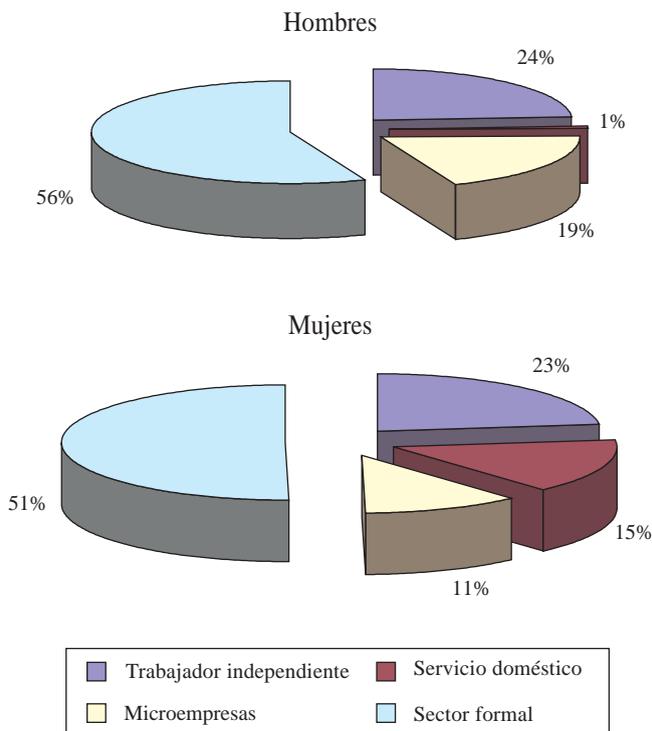
La segmentación ocupacional ha disminuido sólo levemente en América Latina en las últimas décadas, a pesar del significativo aumento en los niveles de escolaridad de las mujeres. Actualmente, la fuerza de trabajo femenina tiene un promedio de 9 años de estudio, superior a la masculina (8 años). Sin embargo, sus oportunidades de inserción en empleos de calidad son bajas; la mayoría de las mujeres se concentra en los nichos más desvalorizados del mercado de trabajo.

La pobreza está estrechamente relacionada con los patrones de inserción laboral y se manifiesta en la alta incidencia de la economía informal. En América Latina, la economía informal concentra en 2001 casi la mitad de los puestos de trabajo (46%) y tiene un peso mayor en las mujeres (49%) que hombres (44%) (gráfico 3).

Existe una estrecha relación entre trabajar en la economía informal y ser pobre. En este segmento, la incidencia de la pobreza es mayor, sus ingresos menores, el trabajo es más desprotegido y con menores posibilidades de organización y representación de intereses. Tales características son más marcadas en las mujeres, tanto por su mayor peso respecto de la fuerza de trabajo masculina en la economía informal, como porque se concentran en los nichos más precarios, con peores condiciones de trabajo y salarios más bajos: como trabajadoras familiares no remuneradas, trabajadoras a domicilio, trabajadoras por cuenta propia muy precarias y servicio doméstico. Este último es la fuente ocupacional más importante de las mujeres pobres. Concentra al 15% de la fuerza de trabajo femenina en la región y se registra una alta proporción de mujeres de origen indígena y afrolatinoamericanas. Este segmento tiende a expresar la triple discriminación que experimentan las mujeres más excluidas: por su condición socioeconómica, género y etnia o raza.

Gráfico 3

ESTRUCTURA DE EMPLEO DE AMÉRICA LATINA POR SEXO, 2001



Fuente: Elaboración OIT con base en las Encuestas de Hogares de 12 países latinoamericanos, que corresponden al 91% de la PEA urbana de la región.

La segmentación por sexo del mercado de trabajo es uno de los fenómenos más importantes para explicar los menores ingresos de las mujeres, ya que ellas tienen un mayor acceso a los segmentos del mercado peor pagados. En éstos, ellas aplican las habilidades que han adquirido en el desempeño de su papel de género, por lo que no son retribuidas como especialización (Gálvez, 2002). Se ha calculado que en América Latina, las mujeres necesitan en promedio 4 años de estudio adicionales para obtener el mismo ingreso que los hombres en similar ocupación (Arriagada, 1997).

De lo anterior se deduce que la desigual composición por sexo de cada segmento laboral constituye un factor determinante en la brecha de ingresos de hombres y mujeres. Por ejemplo, en la economía informal, donde se concentran las mujeres más pobres, éstas tienen una baja participación en el segmento patronal –el de mayores ingresos– y una alta presencia en el servicio doméstico y el autoempleo, con ingresos insuficientes y baja cobertura de seguridad social o de mecanismos de apoyo ante contingencias tales como enfermedad, maternidad o pérdida del empleo. Muchas de estas ocupaciones se desarrollan en ambientes de riesgo para la salud y seguridad de las trabajadoras e implican un menor nivel de organización social, por lo que sus posibilidades de hacer valer sus derechos son, adicionalmente, menores.

Cuadro 4

INGRESO MEDIO DE LA POBLACIÓN URBANA OCUPADA DE
AMÉRICA LATINA EN LA ECONOMÍA INFORMAL, 1999
(en múltiplos de la respectiva línea de pobreza per cápita)

Países	Microempresas		Trabajadores independientes		Empleo doméstico	
	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres
Argentina (G. Buenos Aires)	3.2	4.0	4.3	7.1	2.4	3.1
Bolivia	2.1	2.8	1.6	2.8	1.8	1.9
Brasil	2.2	2.5	1.6	3.6	1.4	2.1
Chile	3.3	3.7	3.9	5.8	2.4	3.0
Colombia	–	–	1.3	2.4	2.1	2.7
Costa Rica	3.6	4.2	2.1	5.2	1.7	2.3
Ecuador	1.6	1.8	1.2	2.3	0.9	1.4
El Salvador	2.2	2.6	2.0	2.9	2.0	2.9
Guatemala	1.8	2.3	0.9	1.8	0.6	1.0
Honduras	1.2	1.2	0.8	1.6	0.5	0.8
México	1.7	2.4	1.4	4.7	1.1	2.1
Nicaragua	2.2	2.3	1.6	2.4	1.5	3.3
Panamá	3.5	3.2	2.0	3.5	2.2	2.3
Paraguay	2.5	2.5	2.1	2.6	1.7	1.9
Perú	2.0	2.3	1.2	2.1	2.9	1.8
R. Dominicana	2.4	2.7	2.9	4.7	1.4	2.2
Uruguay	2.9	3.5	2.5	4.2	2.1	2.7
Venezuela	2.1	2.1	2.3	3.3	1.3	2.0

Fuente: CEPAL (2002).

Los niveles de ingreso en la economía informal de hombres y mujeres, en particular de éstas, son muy bajos e insuficientes para cubrir las necesidades mínimas de sus familias en la mayoría de los países y explican la alta incidencia de la pobreza en los trabajadores informales. En la mitad de los países, los ingresos promedio de las trabajadoras independientes no alcanzan para mantener sobre la línea de la pobreza a una familia de dos personas y la situación es todavía peor entre las trabajadoras del servicio doméstico. Los hombres están en una posición relativa mejor, sin que deje de ser también extremadamente precaria. Se trata, por tanto, de una gran masa de *pobres que trabajan*, es decir, de una situación de pobreza que no se deriva de la carencia de trabajo, sino de la insuficiencia de los ingresos que éste provee.

En definitiva, por su condición de género, las mujeres enfrentan limitaciones para una inserción igualitaria en el mercado de trabajo. Estas son más intensas en el caso de las mujeres pobres, que se encuentran con mayores dificultades y alternativas menos atractivas para insertarse laboralmente, en comparación con las mujeres de estratos socioeconómicos más altos. Entre los factores ligados a la demanda con mayor impacto en la pobreza y precariedad laboral femenina, están la segregación ocupacional y la discriminación salarial.

7. Efectos del incremento de la participación laboral en la vida de las mujeres

Existe consenso en una vasta literatura sobre que los ingresos generados por la mujer tienen efectos positivos en el bienestar de la familia, especialmente de aquellas pobres. La incorporación al mercado de trabajo es considerada un medio que permite tanto generar ingresos como inserción social y desarrollo personal y constituye una vía propicia para un proceso de empoderamiento económico y autonomía personal de la mujer.

Sin embargo, el impacto en el bienestar de la mujer de su creciente participación laboral no es automático. Depende estrechamente de las condiciones del trabajo remunerado y no remunerado, así como de las instituciones del mercado de trabajo y las normas laborales. Dado que las mujeres se están incorporando en un período de redefinición de los

roles tradicionales, organización del trabajo y las relaciones laborales, algunas pueden mejorar su situación de bienestar, pero otras no, por lo que las brechas de género deben ser objeto de un cuidadoso seguimiento.

Los efectos de la creciente incorporación laboral femenina son complejos y múltiples. Detrás de la decisión de cada mujer de ingresar a la fuerza de trabajo y realizar un trabajo remunerado subyacen causas tan diversas como las necesidades económicas, aspiraciones personales, dificultades para compatibilizar tareas domésticas y extradomésticas, restricciones en el acceso a empleos y conflictos familiares, entre otras. Los sondeos coinciden en que, desde un punto de vista subjetivo, las mujeres valoran trabajar. Un estudio realizado en Chile mostró que menos del 20% de las mujeres trabajadoras quisiera dedicarse “solamente a la casa” si tuviera sus problemas económicos resueltos. No es sólo el ingreso lo que motiva a las mujeres a trabajar, sino también la posibilidad de independencia y diversificación de las relaciones sociales (Henríquez, 1993). Pero dado que el incremento en la participación laboral de la mujer no ha sido acompañado de una redistribución de las actividades reproductivas, ella ha quedado con menos tiempo libre, sin que esto haya sido calibrado ni se haya evaluado el impacto en su calidad de vida.

Tener ingresos no se traduce automáticamente en una transformación del poder de decisión y un mejoramiento de la calidad de vida de las mujeres. Los efectos beneficiosos de la actividad laboral están también acompañados de tensiones y costos en la esfera personal, y de conflictos y negociaciones en la vida familiar. Por ello, es necesario observar con atención los efectos del trabajo femenino en la condición de la mujer y tenerlos presentes al momento de formular políticas públicas. Este análisis requiere conocer el tipo de ocupación en que se inserta la mujer, el monto y regularidad de sus ingresos, el grado de protección social con que cuenta, las condiciones de trabajo en que se desempeña (características físicas y sociales del ambiente laboral, tipo de jornada que cumple, intensidad del trabajo, etc.), la disponibilidad de prestaciones de apoyo a familias que trabajan (cuidado infantil y otros), sus oportunidades de acceder a capacitación y hacer carrera y, en general, la calidad de sus empleos. También es necesario conocer los efectos de su estatus laboral

en sus posibilidades de gozar una vida tranquila y estar satisfecha consigo misma. Factores tales como el tiempo de descanso y su percepción de sí misma, sus posibilidades de decidir sobre el uso de su tiempo, dinero y participación en las decisiones familiares, deben ser tomados en cuenta, al mismo tiempo que los cambios que el trabajo puede haber producido en sus relaciones con otros miembros de la familia y la comunidad.

El tipo de trabajo que la mujer desarrolla incide también en la relación de la pareja y en la dinámica familiar. Si bien el trabajo extradoméstico femenino produce efectos positivos en términos de su independencia y confianza en sí misma, tales efectos dependen de la experiencia real del empleo, en especial si trabaja con o sin remuneración y del nivel de ésta, con trabajo parcial o jornada completa, como asalariada o trabajadora independiente, en tareas con distintos grados de calificación y responsabilidad. Por ejemplo, se observan casos en que mujeres que trabajan en ocupaciones informales por las cuales reciben bajos ingresos consideran que estas actividades son una extensión de su trabajo doméstico y sus parejas tampoco las perciben como “trabajadoras”. Esta percepción del trabajo femenino como “no trabajo” o incluso como ayuda, o mera contribución al trabajo del hombre, tiene consecuencias importantes en la división del trabajo entre los miembros de la familia.

Cerruti (2003) destaca la necesidad de situar este análisis en el marco de las relaciones familiares y las negociaciones que se producen para garantizar el mejor cumplimiento de dos funciones familiares fundamentales: el cuidado de los hijos y el sostenimiento económico del hogar. Los conflictos y ambigüedades que surgen en este proceso conducen a decisiones que en algunos casos son consensuadas, pero que habitualmente son el resultado de relaciones asimétricas de poder.

En síntesis, la incorporación de la mujer pobre a la fuerza de trabajo conlleva beneficios para ésta y su familia, pero también implica mayores demandas de tiempo, que deben ser considerados en el diseño de las políticas sociales.

C. POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA

1. Políticas públicas con dimensión de género para la reducción de la pobreza

Crecientemente se reconoce que alcanzar mayores niveles de igualdad contribuye al fortalecimiento del crecimiento económico, a la reducción de la pobreza y a mejorar la capacidad para gobernar en forma eficiente. “Promover la equidad, o mejor aún, la igualdad de género, es por consiguiente una parte importante de una estrategia de desarrollo cuyo propósito sea lograr que todo el mundo –mujeres y hombres por igual– escape de la pobreza y mejore su nivel de vida” (Banco Mundial, 2001).

La pobreza de las mujeres es fruto de la interrelación entre la estructura familiar, la organización del mercado de trabajo y las actuaciones del Estado. Este último no es un agente neutral y sus opciones de política son múltiples, desde aquellas que pretenden mantener a la mujer en su papel tradicional, como responsable principal del cuidado de los miembros del hogar, hasta aquellas que se proponen favorecer la igualdad de oportunidades de la mujer en todos los ámbitos: producción, reproducción y ciudadanía. La adopción de un determinado tipo de política se explica por diferentes factores, entre los cuales destaca la propia definición del problema: qué se entiende por pobreza y por qué es necesario tener en cuenta las desigualdades atribuibles a razones de género en relación con el riesgo de empobrecimiento y exclusión social.

2. Desafío de incorporar la dimensión de género en los métodos de medición de la pobreza

La mayoría de los indicadores habituales de pobreza son insensibles al género (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.

De este modo, por ejemplo, si se define la pobreza como renta insuficiente, el método consiste en calcular cuántas personas no obtienen el dinero suficiente para comprar una canasta de bienes sin los cuales las necesidades básicas de una persona están insatisfechas. Las consecuencias políticas que derivan del uso de este indicador son, primero, la monetarización de la pobreza –que conduce a políticas que inciden sobre los ingresos– y, segundo, la utilización de un umbral que no permite enfrentar la cuestión de la desigualdad dentro de la sociedad. Martínez (2001) señala que el ingreso es un indicador importante de bienestar, en cuanto es un medio que permite el acceso a una serie de recursos básicos para el desarrollo humano, pero no lo es si dichos ingresos no son susceptibles de ser transformados en capacidades y libertades. De aquí se deriva la importancia de que las estrategias de lucha contra la pobreza consideren tanto la promoción del incremento de los ingresos y su capacidad adquisitiva como las estrategias redistributivas y de ejercicio de derechos.

En la actualidad existen enfoques más comprensivos y que abordan de manera más compleja el fenómeno de la pobreza. Estos señalan que el crecimiento económico no es suficiente para la superación de la pobreza y, también, que este desafío se cumpliría de manera más eficiente si el aumento del PIB se combinara con una distribución más equitativa de la renta.¹⁷ A pesar de que en la realidad la capacidad adquisitiva de los sectores más pobres está también influida por los programas de

17 La experiencia de América Latina durante la década de los noventa indica que no siempre hay una relación directa entre el crecimiento económico y la reducción de la pobreza. Por ejemplo, entre 1990 y 1997, en Argentina el ingreso per cápita aumentó un 37% mientras la pobreza disminuyó sólo un 3%. En Brasil, en cambio, el ingreso por habitante se incrementó en un 12.5% y la pobreza cayó en un 12% en ese mismo período.

transferencias públicas, a partir de las políticas sociales, la mayor parte de los ingresos de los pobres proviene del trabajo. Por esto, aunque el crecimiento económico y la generación de nuevos empleos sean una condición necesaria para la lucha contra la pobreza, se requiere de otros elementos para que ésta sea realmente efectiva.¹⁸ Dichos factores apuntan además a los mecanismos a través de los cuales la pobreza se reproduce, como las formas intangibles de ésta, entre ellas el aislamiento social, vulnerabilidad, inseguridad y relaciones de dependencia y subordinación en la satisfacción de necesidades (Kabeer, 1994 y 1997).

Debido a las consideraciones anteriores, en los últimos años se ha tendido a ampliar tanto la concepción como las definiciones de la pobreza, desde aquellas centradas en el ingreso o la posesión de determinados bienes, hacia otras que contribuyen a caracterizar la situación de privación de los pobres de una manera más amplia y compleja. Un ejemplo ilustrativo al respecto es el esfuerzo realizado en la elaboración del Índice de Pobreza Humana del PNUD, destinado a medir este fenómeno a través de variables como el acceso a la educación, salud y agua potable. A esto se añade la elaboración de otros índices, que reflejan una concepción implícita de la calidad de vida y llegan más allá del tema de los ingresos, como el Índice de Desarrollo Humano. Sólo recientemente y de manera incipiente se han empezado a desarrollar mediciones con una perspectiva de género, como el Índice de Desarrollo de Género del PNUD.

Este tipo de índices ofrece la ventaja de proporcionar una fotografía de un instante de la realidad, caracterizando y cuantificando de acuerdo con determinadas variables a los pobres, lo que orienta el diseño de políticas. Asimismo, permiten establecer comparaciones internas y evaluar el impacto de las políticas en el comportamiento de las variables que los componen. Pero también presentan la desventaja de constituir miradas parciales –puesto que no abarcan la totalidad de los aspectos del fenómeno–, que reflejan sólo la situación de un momento –y por tanto difícilmente captan procesos y realidades dinámicas–, y que no siempre están basados en información confiable o fácil de obtener.

18 Además, es necesario considerar que los efectos del crecimiento económico no son necesariamente los mismos para hombres y mujeres.

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 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 de que hayan generado crecimiento económico, han restringido el alcance de sus políticas sociales. Cagatay (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.

El enfoque del ingreso o línea de pobreza es el método más difundido en América Latina en la actualidad e identifica la pobreza con los ingresos per cápita del hogar. Este método estima los niveles de pobreza comparando los ingresos per cápita de los hogares con el costo de satisfacción de las necesidades básicas. Lo anterior permite diferenciar entre hogares y personas que se encuentran en situación de indigencia (cuyo ingreso per cápita es insuficiente para satisfacer las necesidades alimentarias) y los hogares y personas que están en situación de pobreza no indigente (cuyo ingreso per cápita es insuficiente para satisfacer el conjunto de necesidades mínimas). Puesto que en este caso las estimaciones de pobreza se basan en el ingreso per cápita de cada hogar, la calificación de la situación de sus miembros se deriva directamente de la categoría correspondiente al hogar, sin considerar eventuales diferencias entre sus componentes. Sólo en aquellos casos en que existe una clara relación entre el nivel de pobreza y su composición, el método permite una cierta aproximación a diferencias entre las personas pobres, como ocurre en el caso de algunas minorías étnicas.

Desde el punto de vista de género, este método presenta ciertas limitaciones:

- Torna invisible la situación específica de pobreza femenina y no permite identificar las diferencias en la pobreza de hombres y mujeres al interior del hogar o la familia. Este es un sesgo propio del método, ya

que está diseñado para medir la pobreza de los hogares y dado que hombres y mujeres se distribuyen homogéneamente en éstos, no se puede identificar su situación específica de pobreza. Esto dificulta el desarrollo de estrategias de focalización de políticas de combate hacia la pobreza en las mujeres.

- Considera como no pobres a muchos hogares que presentan condiciones de vida extremadamente precarias, excluyéndolos de los beneficios sociales que se focalizan sólo en los pobres. Este es, por ejemplo, el caso de los hogares unipersonales de mujeres ancianas, cuyo ingreso per cápita es superior a la línea de pobreza, pero resulta insuficiente para cubrir sus necesidades mínimas.
- Supone que el ingreso completo de todos los miembros del hogar se destina a satisfacer las necesidades familiares y que se produce una distribución pareja de éstos entre los miembros del hogar. Sin embargo, este supuesto resulta falso, ya que diversos estudios demuestran que la decisión de gasto se produce a través de un proceso de negociación entre los miembros del hogar, con una base de poder desigual. La mujer tiene menos capacidad de negociación por razones culturales. De tal modo, en un hogar que puede no ser pobre, la mujer y los hijos pueden serlo, si no tienen la posibilidad de satisfacer sus necesidades de consumo básico. Se encuentran en una situación de esta índole las personas que viven la ‘pobreza secundaria’, es decir, quienes tienen una posición de negociación más débil en el hogar, lo cual es determinante en su falta de acceso o acceso limitado a los recursos del hogar.
- Procede como si la satisfacción de las necesidades básicas dependiera solamente de los ingresos corrientes de los hogares. Sin embargo, existe una serie de factores de carácter estructural (como los recursos sociales, educativos y económicos que dispone la persona) que inciden en su situación de pobreza en el largo plazo. Debido a que los ingresos de los hogares se basan en un 80% de aquellos provenientes del trabajo, las personas que están temporalmente desempleadas o empleadas pueden quedar clasificadas en grupos equivocados.
- No reconoce ni el trabajo doméstico gratuito que realizan las mujeres ni las mayores dificultades de éstas para generar ingresos.

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 de 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 ingreso, 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.

3. Visibilidad de la pobreza de las mujeres e incorporación de sus problemas en la agenda pública

En el marco de la preocupación por los derechos de las mujeres y la acción política realizada por los movimientos de mujeres en el mundo a partir de los años setenta, se ha desarrollado una agenda internacional y los organismos gubernamentales han suscrito diversos compromisos, entre los cuales destaca la preocupación por la erradicación de la pobreza y la atención que se debe prestar a la pobreza femenina.

Dos importantes reuniones internacionales celebradas en 1995 abordaron de lleno las relaciones entre pobreza y género, contribuyendo a hacer más visible la pobreza femenina y generando lineamientos de política para enfrentar desde una perspectiva de género este fenómeno. La Cumbre Social de Desarrollo –efectuada en Copenhague– reconoció en su programa de acción que el *empoderamiento* de la mujer es un requisito insoslayable para el desarrollo social y pidió a los gobiernos desarrollar acciones tendientes a lograr la igualdad y equidad entre

hombres y mujeres. La Cuarta Conferencia Mundial de la Mujer –realizada 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 obstaculizan el acceso a las actividades productivas, recursos económicos, estructuras y políticas económicas. Para enfrentar esta situación, recomendó, entre otras materias, revisar las políticas macroeconómicas y las estrategias de desarrollo, de modo que recojan las necesidades y esfuerzos de las mujeres en pro de la reducción de la pobreza; revisar las normas jurídicas y prácticas sociales, a fin de reconocer los derechos y asegurar el acceso de éstas a los recursos económicos, así como 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 fijaron 8 objetivos de desarrollo para el milenio, con metas que se han de alcanzar para el año 2015. Entre los “Objetivos del Milenio” se encuentran la reducción a la mitad de la población que en 1990 sufría pobreza extrema y la promoción de la igualdad de los géneros y la potenciación de la mujer.¹⁹ En América Latina, el grado de avance relativo de los países en su lucha contra la pobreza es muy heterogéneo, por lo que el cumplimiento de esta meta representa un desafío que no todos están en las mismas condiciones para cumplir. Para reducir a la mitad la pobreza extrema, a los países con bajas tasas de pobreza les bastaría con mantener el ritmo de crecimiento experimentado en los años noventa –algo muy complejo como sugiere el magro desempeño económico de la región en los primeros años de esta década–, pero aquellos con una alta incidencia de pobreza deberán hacer un esfuerzo especial y crecer a un ritmo muy superior. A su vez, la igualdad de género no solamente es una meta en sí misma, sino también un ingrediente esencial para el logro de todos los demás “Objetivos del Milenio”. Las agencias de Naciones Unidas admiten que intentar alcanzarlos sin promover la igualdad de género implica aumentar los costos y disminuir las probabilidades de lograr las metas.

19 Los otros 6 “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.

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*.²⁰ 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 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 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).

Entre los aportes más importantes de la agenda internacional para la promoción de los derechos de la mujer en situación de pobreza destacan, por un lado, aquellos relacionados con las orientaciones de los gobiernos para evaluar logros y carencias en las acciones dirigidas a la mujer y, por otro, las propuestas de reflexión sobre nuevas estrategias de acción articuladas desde una institucionalidad política que garanticen un mejor posicionamiento de la temática así como coherencia y continuidad de las acciones (Gálvez, 1999).

Sin embargo, la inclusión de la dimensión de género en las agendas nacionales enfrenta desafíos conceptuales e institucionales. Los

20 En América Latina 4 países participan en este proceso: Bolivia, Guyana, Honduras y Nicaragua.

sistemas, estructuras y sesgos de género, así como las distintas formas de subordinación de la mujer son resistentes al cambio y muchas estrategias de lucha contra la pobreza ignoran estas otras formas de opresión y desigualdad.

Desde una perspectiva institucional, se observa la coexistencia de dos posturas. La primera considera a la mujer como el centro de la acción y propone la creación de entidades especializadas, tales como ministerios u oficinas de la mujer, o la creación de departamentos encargados del tema dentro de ministerios. La segunda busca integrar de manera transversal la perspectiva de género dentro de una institucionalidad más amplia. Aunque no son opciones excluyentes, habitualmente se aprecian diferencias de énfasis en las estrategias que se llevan a cabo en los países.

Casi todos los gobiernos latinoamericanos han creado oficinas de la mujer, como un paso inicial necesario para generar capacidades que se orienten a lograr que la perspectiva de género tenga presencia transversal en las políticas públicas. Sin embargo, es necesario debatir acerca de las condiciones mínimas que requieren estas oficinas para cumplir sus objetivos y coordinar estrategias intersectoriales de lucha contra la pobreza. Aunque es creciente la admisión de la discriminación como problema social y –también– de la legitimidad del Estado para intervenir en pro de la igualdad de oportunidades para las mujeres, en muchos países las oficinas de la mujer están situadas en niveles inferiores de la jerarquía gubernamental, cuentan con presupuestos bajos e insuficiente apoyo político. Esto dificulta su papel para incorporar el tema de género en las políticas de reducción de pobreza.

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 políticos y de la sociedad civil. 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 de combate a la pobreza, 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 –laborales, educacionales, de salud y vivienda, etc.– se potencian entre sí.²¹ 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 segmentan a las personas dificultan el diseño de políticas que aborden los fenómenos estructurales situados detrás de su condición de pobreza.
- Demostrar la viabilidad y efectividad de nuevos procedimientos y enfoques para el combate de la pobreza, incluyendo el objetivo de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres.
- 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 locales y nacionales y las estructuras políticas en general. El proceso de empoderamiento de las mujeres como parte de la incorporación de una dimensión de género a las políticas de lucha contra la pobreza, implica fortalecer su capacidad para enfrentar esta falta de poder en todos los espacios.

4. Políticas públicas para la igualdad de oportunidades

El término de *política pública* se utiliza en este caso para identificar un conjunto de actividades o programas de acción de los poderes públicos que buscan la regulación de una realidad social. Esto implica,

21 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.

por tanto, un proceso de decisiones y la aplicación de recursos a actividades concretas. Un tipo específico de políticas públicas son aquellas que tienen el objetivo de erradicar los obstáculos que impiden la igualdad entre los sexos y evitar las situaciones que favorecen la discriminación entre hombres y mujeres.

Las políticas públicas pueden ser de naturaleza simbólica o sustantiva. Las primeras son aquellas que se enuncian en el nivel del discurso público y las segundas son las que efectivamente se llevan a cabo. Dentro de las políticas sustantivas, a su vez, se distinguen las políticas *distributivas*, que implican la distribución de recursos nuevos a individuos o grupos, generalmente bajo la forma de subsidios; las políticas *regulatorias*, que implican la creación de nuevas leyes o situaciones jurídicas que generan otras reglas del juego; y las políticas *redistributivas*, que implican transferencias o beneficios de un grupo a otro. Estas últimas son las que presentan los mayores niveles de controversia.

Con mucha frecuencia las políticas de igualdad entre los sexos son simbólicas, como una primera etapa de incorporación de un discurso sobre la igualdad de género en el espacio público. A menudo las políticas comienzan en una fase simbólica y terminan con un carácter sustantivo. Para efectos analíticos, se han distinguido seis etapas-barreras que debe cumplir una política pública para la igualdad de género (Uriarte y Elizondo, 1997).

La primera es la etapa prepolítica e implica la inexistencia de un problema o la falta de intervención de los poderes públicos en una determinada área. En este caso, la barrera a romper es el silencio. Para que exista un problema político, las aspiraciones de cambio deben articularse, pasando a una segunda etapa y superando el obstáculo de transformar los deseos en demandas políticas. Para avanzar hacia la siguiente etapa es necesario atravesar la barrera más significativa que implica convertir un tema en política de igualdad: su inclusión en la agenda política.

La agenda política es el conjunto de materias y asuntos sobre los que resuelven quienes toman las decisiones políticas y, por ende, constituye una etapa de filtro, un mecanismo de selección que condiciona la actividad de los poderes públicos. En este caso, el principal obstáculo que deben sobrepasar las políticas de género es transformar el tema de la igualdad de género en un asunto de relevancia política, que llegue a ser definido como problema y logre el reconocimiento de la igualdad como

un tópico lo suficientemente importante para ser debatido. Entrar en la agenda política es una etapa particularmente difícil, más que el proceso de gestión y puesta en práctica, a diferencia de lo que ocurre con las políticas en otras áreas. La siguiente etapa es la decisión, consistente en un proceso deliberativo que puede tardar. Prosiguen la puesta en marcha y la evaluación de los resultados y su impacto.

A pesar de que en la actualidad se plantea con mayor vigor 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, en el nivel de la formulación y ejecución de políticas *todavía no hay un amplio consenso en que la pobreza de las mujeres es atribuible, 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 profundizar en el análisis de las condiciones que permiten la constitución de políticas públicas capaces de combinar el objetivo de erradicación de la pobreza con el de la igualdad de género.

D. REFLEXIÓN FINAL: IMPORTANCIA DE LAS ESTRATEGIAS DE EMPLEO EN EL COMBATE A LA POBREZA DE LAS MUJERES

La elaboración de cualquier política o programa se sustenta en una concepción explícita o implícita sobre las relaciones de género y la realidad social. En consecuencia, la significación que atribuyen quienes diseñan las políticas a las diferencias observables entre hombres y mujeres, influye en la forma como las necesidades e intereses de éstas serán considerados. Si estas diferencias son catalogadas como expresiones propias de la diversidad entre los sexos, no se actuará sobre ellas. Si se las considera expresiones de discriminación contra la mujer, serán incorporadas en la formulación del problema que se pretende abordar.

En su nivel más elemental, la relación entre pobreza y empleo depende del grado en que los ingresos generados por el trabajo permiten a los trabajadores y sus familias obtener los bienes y servicios necesarios para satisfacer sus necesidades. La pobreza está relacionada con el

acceso desigual a las oportunidades de empleo, así como con los niveles y patrones de empleo y las desigualdades que existen en la sociedad. Por ello no debiera sorprender que la pobreza esté asociada en todos los países de la región a bajos ingresos y altos niveles de subempleo o desempleo.

Las políticas para la reducción de la pobreza enfrentan dos grandes retos en materia de empleo:

- Facilitar la incorporación al mercado de trabajo de los grupos excluidos –entre ellos, las mujeres– y eliminar las discriminaciones de que son objeto.
- Aumentar la demanda de mano de obra, así como 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. Para las mujeres este es un desafío de mayor envergadura que para los hombres. Las estadísticas indican que en América Latina la mayoría de éstas carece de trabajo y es considerada inactiva. 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.

Generar 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.

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 desarrollar, proteger y mantener su sustento. Esto supone lograr un acceso efectivo a los recursos y un control sobre ellos.

Uno de los mayores desafíos de la agenda de la región es la incorporación de un análisis de género en el debate de asuntos sustantivos como la generación de empleo, el fomento productivo, la erradicación de la pobreza, y el empoderamiento de la mujer como un objetivo explícito de las reformas necesarias para el logro de mayor igualdad y justicia social en este siglo XXI.

BIBLIOGRAFÍA

- Abramo, L.; Valenzuela, M. E. 2001 *Equidad de género en el mundo del trabajo en América Latina. Avances y desafíos cinco años después de Beijing*, serie Documentos de Trabajo N° 130 (Lima, OIT, Oficina Regional).
- Acosta, F. 1997 “Los estudios sobre jefatura de hogar femenina y pobreza en México y América Latina”, en GIMTRAP, *Las mujeres en la pobreza* (México D. F., GIMTRAP/El Colegio de México).
- Anderson, J. 1998 “Formas de la pobreza y estrategias municipales”, en I. Arriagada y C. Torres (eds.). *Género y pobreza. Nuevas dimensiones*, serie Ediciones de las Mujeres N° 26 (Santiago, Isis Internacional).
- . 1993 *La feminización de la pobreza en el Perú*, serie Documento de Trabajo (Lima, GREDES).

- Anker, R. 1998 *Gender and jobs. Sex segregation of occupations in the world* (Ginebra, OIT).
- Arriagada, I. 2001 *Familias latinoamericanas. Diagnóstico y políticas públicas en los inicios del nuevo siglo*, serie Políticas Sociales N° 57 (Santiago, CEPAL).
- . 1998 “Familias latinoamericanas: Convergencias y divergencias de modelos y políticas” en *Revista de la CEPAL*, N° 65 (Santiago, CEPAL), agosto.
- . 1997 *Realidades y mitos del trabajo urbano en América Latina*, serie Mujer y Desarrollo (Santiago, CEPAL).
- Baden, S.; Kirsty, M. 1995 *Gender and poverty*, report commissioned by Gender Office, SIDA, BRIDGE, UK.
- Banco Mundial, 2001 *Engendering development. II Series* (New York, Oxford University Press).
- Barquet, M. 1997 “Condicionantes de género sobre la pobreza de las mujeres”, en *GIMTRAP, Las mujeres en la pobreza* (México D.F., GIMTRAP/El Colegio de México).
- 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).
- Bravo, R. 1998a *Pobreza y desigualdad de género. Una propuesta para el diseño de indicadores*, serie Documentos de Trabajo (Santiago, SERNAM).
- . 1998b “Pobreza por razones de género. Precisando conceptos”, en I. Arriagada y C. Torres (eds.). *Género y pobreza. Nuevas dimensiones*, serie Ediciones de las Mujeres N° 26 (Santiago, Isis Internacional).
- Cagatay, N. 1999 “Incorporación de género en la macroeconomía”, en Departamento Nacional de Planeación (ed.), *Macroeconomía, género y estado* (Bogotá, Tercer Mundo Editores).
- CEPAL, 2002 *Panorama Social de América Latina 2001-2002* (Santiago, CEPAL).
- . 2001 *Panorama Social de América Latina 2000-2001* (Santiago, CEPAL).
- . 2000 *Panorama Social de América Latina 1999* (Santiago, CEPAL).
- . 1999 *Panorama Social de América Latina 1998* (Santiago, CEPAL).
- . 1998 *Panorama Social de América Latina 1997* (Santiago, CEPAL).
- . 1996 *Panorama Social de América Latina 1995* (Santiago, CEPAL).
- Cleary, E. 1995 *Género y pobreza: Elementos para una discusión*, serie Documento de Trabajo N° 29 (Santiago, SERNAM).
- Cerruti, M. 2003 “Trabajo, organización familiar y relaciones de género en Buenos Aires”, en C. Wainerman (comp.) *Familia, trabajo y género: Un mundo de nuevas relaciones* (Buenos Aires, UNICEF, Fondo de Cultura Económica).

- Comas D'Argemir, M. 1995 *Trabajo, género y cultura. La construcción de las desigualdades entre hombres y mujeres* (Barcelona, Icaria).
- Chacaltana, J.; García, N. 1999 *Mujer, empleo y pobreza: la experiencia reciente de los países andinos*, serie Documentos de Trabajo N° 100 (Lima, OIT).
- Chant, S. 1999 *Women-headed households. Diversity and dynamics in the developing world*. (London, Macmillan Press).
- Feijoo, C. 1998 "Dimensiones subjetivas de la pobreza", en I. Arriagada y C. Torres (eds.) *Género y pobreza. Nuevas dimensiones*, serie Ediciones de las Mujeres N° 26 (Santiago, Isis Internacional), julio.
- Fraser, N. 1997 "Iustitia interrupta. Reflexiones críticas desde la posición 'postsocialista'" (Bogotá, Siglo del Hombre Editores).
- Gálvez, T. 2003 "Discriminación de género en el mercado laboral: La brecha de ingresos 2001", en L. Abramo (ed.) *Brechas de equidad y trabajo decente* (Santiago, OIT) (por aparecer).
- . 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).
- Grupo Interdisciplinario sobre Mujer, Trabajo y Pobreza (GIMTRAP) 1997 *Las mujeres en la pobreza* (México DF, GIMTRAP/El Colegio de México).
- 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. 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).
- Henríquez, H. 1993 "El empleo femenino: ¿en la puerta de un mejoramiento?", en G. Rivas y M. Velásquez (eds.) *Economía y trabajo en Chile. 1992-1993* (Santiago, PET).
- Kabeer, N. 1998 "Tácticas y compromisos: Nexos entre género y pobreza", en I. Arriagada y C. Torres (eds.). *Género y pobreza. Nuevas dimensiones*, serie Ediciones de las Mujeres N° 26 (Santiago, Isis Internacional), julio.
- . 1997 "Tactics and trade-offs: Revisiting the links between gender and poverty", en IDS Bulletin, Vol. 28, N° 3 (s/d), julio.
- . 1994 *Reversed realities: gender hierarchies in development thought* (New York).
- Marinakís, A. 1999 *Género, pobreza y empleo en los países del Cono Sur: Interrelaciones y estado de situación*, serie Documentos de Trabajo 112 (Santiago, OIT).
- Martínez, M. A. 2001. "Género, pobreza y exclusión social: Diferentes conceptualizaciones y políticas públicas", en J. M. Tortosa (coord.) *Pobreza y perspectiva de género* (Madrid, Icaria).

- Montaño, S. 2001 *Políticas para el empoderamiento de las mujeres como estrategia de lucha contra la pobreza* (Santiago, CEPAL).
- Moser, C. 1996 *Confronting crisis: Household response to poverty and vulnerability* (Washington D.C., Banco Mundial).
- OIT, 2003a *Superar la pobreza mediante el trabajo. Memoria del Director General*. Conferencia Internacional del Trabajo. 91ª reunión 2003 (OIT, Ginebra).
- . 2003b *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* (OIT, Ginebra).
- . 2001 *Panorama laboral 2001. América Latina y El Caribe* (Lima, OIT, Oficina Regional).
- . 1999 *Panorama Laboral 1999. Informa América Latina y El Caribe* (Lima, OIT, Oficina Regional).
- PNUD 2002 *Informe Desarrollo Humano 2002. Profundizando la democracia en un mundo fragmentado* (New York, PNUD).
- 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), julio.
- UNRISD 1999 *Gender, poverty and well-being: Indicators and strategies* (Geneva, UNRISD).
- Salles, V. 1997 “Pobreza, pobreza y más pobreza”, en *GIMTRAP, Las mujeres en la pobreza*. (México, GIMTRAP/El Colegio de México).
- Schaffner, G.; Kremen, E. 1990 *The feminization of poverty. Only in America?* (New York, Praeger).
- Todaro, R.; Godoy, L.; Abramo, L. 2001 “Desempeño laboral de hombres y mujeres: Opinan los empresarios”, en *Revista de Sociología del Trabajo* 42 (Madrid, Siglo XXI editores).
- Uriarte, E.; Elizondo, A. 1997 *Mujeres en política* (Madrid, Ariel).
- Valdés, T.; Gomáriz, E. 1995 *Mujeres latinoamericanas en cifras. Tomo comparativo*. (Santiago, Ministerio de Asuntos Sociales de España/FLACSO).
- Valenzuela, M. E. 1998 “Feminización de la pobreza, jefatura de hogar y políticas públicas”, en I. Arriagada y C. Torres (eds.). *Género y pobreza. Nuevas dimensiones*, serie Ediciones de las Mujeres N° 26 (Santiago, Isis Internacional), julio.
- Venegas, S. 1996 “Diagnóstico sobre la situación de pobreza de las mujeres en Chile”, serie Documentos de Trabajo N° 48 (Santiago, SERNAM).
- Zambrano, M. 2002 “Participation and gender equality in the poverty reduction strategy papers in selected countries” (Geneva, ILO, IFP/Dialogue).

ANEXO ESTADÍSTICO

Cuadro 1-A

AMÉRICA LATINA: PORCENTAJE DE POBLACIÓN EN SITUACIÓN DE
POBREZA E INDIGENCIA, 1999*(porcentajes)*

Países	Pobreza	Indigencia
Argentina	19.7	4.8
Bolivia	60.6	36.5
Brasil	37.5	12.9
Chile ^a	20.6	5.7
Colombia	54.9	26.8
Costa Rica	20.3	7.8
Ecuador	63.6	31.3
El Salvador	49.8	21.9
Guatemala ^b	60.5	34.1
Honduras	79.7	56.8
México ^a	41.1	15.2
Nicaragua ^b	69.9	44.6
Panamá	30.2	10.7
Paraguay	60.6	33.9
Perú	48.6	22.4
R. Dominicana	37.2	14.4
Uruguay	9.4	1.8
Venezuela	49.4	21.7
América Latina	43.8	18.5

Fuente: CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de las Encuestas de Hogares de los respectivos países.

^a Datos corresponden a 2000.

^b Datos corresponden a 1998.

CAPÍTULO II

MERCADO DE TRABAJO Y GÉNERO. EL CASO ARGENTINO, 1994-2002

ROSALÍA CORTÉS

A. INTRODUCCIÓN

Este trabajo describe y analiza la evolución de la inserción ocupacional, los ingresos y los niveles de pobreza de varones y mujeres en el mercado de trabajo urbano argentino entre 1994 y comienzos del año 2002. En las secciones que siguen se caracterizan las tendencias que predominaron durante la vigencia del plan de estabilización (“Plan de Convertibilidad”) entre 1991 y el 2001, y se discute en qué medida las transformaciones recientes en la estrategia económica han afectado los patrones de largo plazo de género, empleo y pobreza.

La idea que guía el análisis es que el deterioro de las condiciones de vida de la población que se hizo visible en el 2002 no comenzó entonces ni tampoco obedeció exclusivamente a causas coyunturales. El programa económico iniciado en 1976 por el último gobierno militar –apertura del sector externo, liberalización financiera, control del gasto público, congelamiento de salarios y limitaciones al accionar sindical– ya había dejado en 1983 un saldo de desempleo oculto, caída de salarios (30% entre 1975 y 1976) y precarización de las condiciones de trabajo. La implementación de planes de estabilización que continuó en décadas posteriores afectó sobre todo al segmento poblacional de baja calificación e inserción precaria, que nunca logró recuperar posiciones en términos de empleo o de ingresos. Estos segmentos desfavorecidos

persistieron debido, en parte, a la extrema sensibilidad del empleo y los ingresos durante las recesiones, y su lenta recuperación durante las expansiones. La hiperinflación de 1989 agravó el escenario y en octubre de ese año el 38% de los hogares y de cerca de la mitad de la población del Gran Buenos Aires vivían por debajo de la línea de pobreza.¹ Las políticas sociales habían sufrido cambios importantes durante el régimen militar –inspirados en la noción de subsidiariedad de las funciones sociales del Estado. Se implementaron, entre otras medidas, acciones dirigidas a focalizar el gasto en salud y vivienda, y reformas de la financiación del sistema jubilatorio y el seguro de salud de los asalariados y sus familias (obras sociales) que eliminaron los aportes de los empleadores y aumentaron los de los empleados. Estas reformas afectaron seriamente la situación financiera del conjunto de la seguridad social, mientras que el estancamiento de la inversión en los servicios sociales públicos profundizó el deterioro de las áreas de provisión social de acceso universal. La insuficiencia de la oferta de estos bienes públicos y el arancelamiento de ciertos servicios limitaron el acceso de los sectores de bajos ingresos a la salud y a la educación de calidad.

La estrategia de apertura económica durante los noventa conllevó una estrategia de reforma social que tuvo muchos rasgos en común con las transformaciones iniciadas durante el gobierno militar.² El énfasis en la restricción del gasto público social, y la introducción del mercado en la provisión de servicios sociales hasta entonces de acceso universal, acentuaron las diferencias entre los segmentos pobres y el resto de la sociedad. El argumento de la restricción fiscal justificó un gasto magro en programas compensatorios y asistenciales³, y no resolvió los problemas de la oferta de servicios universales de salud y educación. En particular en áreas con fuerte incidencia de pobreza continuaron las carencias

-
- 1 La medición oficial de pobreza elaborada por el INDEC está disponible para el total país a partir de 2000. Sin embargo, los datos son útiles para evaluar la extensión de la pobreza en la medida que en el Gran Buenos Aires habita el 53% de la población urbana.
 - 2 Para una revisión de la política social protectora y de sus transformaciones ver Cortés y Marshall (1993 y 1999).
 - 3 El gasto social focalizado osciló alrededor del 1.4% del PBI a lo largo de los noventa, si bien la pobreza se extendió a partir de 1995 (Beccaria, Cortés y Monza, 2002).

en la provisión de instituciones a cargo del cuidado de niños en edad preescolar. Esta distribución desigual de los recursos se había constituido en obstáculo para la participación económica de las mujeres de sectores pobres, tal como lo consignan investigaciones realizadas durante los ochenta.⁴ Sin embargo, esta barrera no fue suficiente para detener el aumento de la participación de las mujeres de hogares pobres en los noventa, que en consecuencia se producía en condiciones poco propicias.

La aplicación del programa económico de convertibilidad iniciado en 1991 fue seguida por tres años de crecimiento –hasta 1994 inclusive–, durante los cuales el empleo creció a tasas bajas y selectivamente –particularmente entre trabajadores con niveles medios y altos de instrucción. El empleo y los ingresos fueron castigados durante la crisis tequila en 1995, seguida por dos años de recuperación del empleo y los ingresos, que sin embargo permanecieron alrededor del nivel de 1994.⁵ En 1999 se inició un nuevo ciclo recesivo en cuyo contexto se implementó la devaluación del 2002; la consiguiente aceleración de la inflación extendió el desempleo y profundizó el deterioro de los ingresos laborales.

El análisis que sigue se concentra en la comparación del comportamiento de mujeres y varones en el mercado de trabajo urbano entre un año con crecimiento y bajos niveles de pobreza, 1994, y otro fuertemente recesivo, 2002.⁶ La crisis de 2002 sobrevino en un contexto de caída de largo plazo de la demanda de trabajo en la manufactura y de oscilaciones en la construcción, que durante los noventa habían provocado el aumento de las tasas de desempleo abierto y de subempleo horario, y alentado el retiro de la fuerza de trabajo de los varones. En el período aumentaron las tasas de participación y de empleo femeninas, al mismo tiempo que también crecía la desocupación. A este escenario contribuyeron procesos culturales y sociales de largo plazo que incentivaron la participación femenina, y también la terciarización del producto y de la demanda de trabajo, que se reorientó hacia la oferta femenina, pero que

4 La Investigación de la Pobreza en la Argentina (IPA, INDEC) realizó una encuesta en 1987 en cinco ciudades, verificando que en los hogares pobres estructurales la participación de las cónyuges con hijos menores era muy baja.

5 Cálculos en Beccaria (2002a).

6 El análisis se basa en la información de la onda de mayo de la Encuesta Permanente de Hogares (INDEC), que releva información del 70% de la población de áreas urbanas.

no resultó suficiente para absorber la creciente participación. Si bien se introdujeron reformas a la legislación laboral que flexibilizaron las regulaciones de contratación y disminuyeron el costo del despido, y además se decretaron rebajas a las contribuciones patronales al sistema jubilatorio, la evasión de las obligaciones contributivas aumentó y se extendieron tanto la precariedad como la inseguridad de la inserción laboral.

En el escenario de mayo del 2002 la caída de la demanda laboral convirtió a gran parte de los sectores económicos en expulsores de fuerza de trabajo, aumentando el nivel de las tasas de desocupación y de subocupación involuntaria, así como la incidencia de la pobreza. Este comportamiento característico de la manufactura, la construcción y los servicios básicos privatizados durante los noventa, con la crisis se hizo extensivo a los servicios a empresas y a los servicios financieros, así como a los servicios a los hogares –el servicio doméstico y otros servicios personales. La única excepción fue el sector público que permaneció como el empleador más importante, incluso sin incluir la proporción de trabajadores comprendidos por los programas de empleo, que se analiza más adelante.

La crisis del 2002 impactó el volumen y la composición de la oferta de trabajo; los despidos en los sectores económicos que empleaban sobre todo asalariados de niveles educativos altos (como bancos, servicios a empresas, parte del comercio, entre otros) produjeron algunos cambios en las tendencias que habían prevalecido hasta entonces en el comportamiento de los distintos segmentos educativos. Adicionalmente, la interrupción del crédito originada por la crisis bancaria y el aumento de costos posterior a la devaluación dificultaron la operatoria e incluso provocaron el cierre de diversos tipos de firmas. En décadas anteriores la pérdida de puestos de trabajo había afectado sobre todo a los sectores con baja educación; en cambio en el 2002 aumentaron las tasas de desempleo y cayó el empleo en el segmento más educado de varones y mujeres. En otras palabras, la desocupación se extendió a sectores sociales otrora más demandados como fuerza de trabajo. A su vez, estas tendencias tuvieron un efecto multiplicador del desempleo. Históricamente los sectores medios y altos habían sido los principales demandantes de servicios a hogares en sentido amplio (servicio doméstico, reparaciones, entre otros) y servicios personales. El desempleo y la caída de ingresos de las clases medias restringió la demanda de aquellos servicios provocando la

destrucción de puestos de trabajo en el servicio doméstico y la construcción. Como éstas eran las ocupaciones más frecuentes de varones y mujeres en los hogares de ingresos bajos, la caída de la demanda laboral extendió el desempleo y profundizó la pobreza.

La participación de las mujeres en la fuerza de trabajo creció durante los noventa, en parte impulsada por la caída del empleo de los jefes de hogar y de los ingresos familiares, aunque la creación de empleo no fue suficiente para absorber este aumento y en el auge de crecimiento económico, 1993, la tasa de desempleo femenino alcanzó los dos dígitos, y llegó a su nivel máximo en 1995 (cuadro 3b). La desocupación femenina se mantuvo más alta que la masculina, sin embargo un aspecto novedoso en el 2002 fue que por primera vez en dos décadas las tasas de desocupación masculinas superaron las femeninas.

La evolución de la pobreza estuvo asociada con la desocupación⁷; sin embargo, en el 2002 también había aumentado la proporción de hogares pobres en los que el jefe estaba ocupado, debido a que una proporción importante de esos jefes estaban insertos en ocupaciones de mala calidad e ingresos bajos, y parte de los mismos estaban incorporados a los planes de empleo, por los que percibían ingresos que no eran suficientes para que los hogares superaran el nivel de pobreza.⁸ Los empleos precarios e inestables en que estaban insertos los sectores vulnerables sufrieron una pérdida de ingresos nominales desde el 2000; el impacto de esta caída en el contexto de la inflación del 2002 empujó a la pobreza a una parte importante de los ocupados, engrosando el contingente de “trabajadores pobres”, que se sumó al de desempleados pobres. En 1994 el 13% de los jefes y jefas de hogar vivían bajo la línea de pobreza, y trabajaban sobre todo en la construcción y en el servicio doméstico. En mayo del 2002 la proporción de hogares pobres había aumentado al 41.3% y los jefes pobres se concentraban en las mismas ramas de actividad, con mayor peso entre los trabajadores por cuenta propia, y menor peso del trabajo asalariado.

7 El coeficiente de correlación (Pearson) entre empleo y pobreza de los hogares entre mayo de 1988 y mayo del 2002, con datos del Gran Buenos Aires es significativo al nivel de 0.01 (cálculos propios, en base a datos del INDEC).

8 En 1994 cuando el 13% de los hogares eran pobres, el 10% de los jefes ocupados lo eran. En el 2002, cuando el 41% de los hogares eran pobres, el 39% de los jefes ocupados eran jefes de hogares pobres.

La comparación entre el desempeño laboral de los jefes varones y mujeres no debiera plantear un escenario distorsionado. La constatación del grave deterioro de la inserción laboral masculina podría llevar a concluir que la crisis “benefició” a las mujeres, especialmente a las mujeres pobres, que habrían aumentado su participación y empleo. Por el contrario, la información que sigue permite consolidar la idea de que, como en todo proceso de terciarización del producto y del empleo, la demanda de fuerza de trabajo femenina cayó menos que la masculina incluso durante las recesiones. Las mujeres permanecieron en el sector público y en el servicio doméstico y, si bien se perdió empleo en los servicios modernos, continuó siendo un sector empleador de mano de obra femenina. Esta permanencia sin embargo no escapó a las tendencias que caracterizaron la crisis del 2002, cuando se empeoraron las condiciones vigentes en el mercado de trabajo.

En las secciones que siguen se presentan los antecedentes en el mercado de trabajo de la crisis del 2002, luego se compara el desempeño de varones y mujeres entre 1994 y el 2002 en términos de empleo, ingresos y pobreza, y finalmente se presentan conclusiones sobre la dirección de los cambios.

B. EL CONTEXTO ECONÓMICO Y LABORAL DE LOS NOVENTA

El abandono del modelo sustitutivo de importaciones a mediados de los setenta fue seguido por una década de estancamiento, durante la cual el producto cayó un 11% entre 1980-1990. Comenzaba un proceso de reestructuración económica que afectó al sector manufacturero y que tuvo fuertes repercusiones en el mercado de trabajo: entre 1980-1990 el nivel de empleo fue inferior al alcanzado en 1974 (39.7%), y se ubicaba escasamente 1% por encima del nivel de 1980, mientras aumentaban el desempleo y el subempleo horario.⁹ La hiperinflación de 1989-1990 provocó una fuerte caída de los ingresos reales de la población y un crecimiento de la pobreza; en este contexto se implementó a partir de 1991

9 La tasa de desempleo entre 1980 y 1990 se cuadruplicó, y la de subempleo horario se duplicó; datos en www.indec.mecon.gov.ar

–y hasta el 2001– el programa de Convertibilidad, un plan de estabilización que abarcó entre sus principales medidas la fijación de la tasa de cambio atada al dólar, la desregulación de los mercados, la apertura del sector externo y la privatización de las empresas estatales proveedoras de servicios básicos. El programa incluyó instrumentos de intervención social que fueron muy relevantes por su impacto en el mercado laboral, como las reformas a la legislación laboral que fueron flexibilizando las regulaciones vigentes sobre contratación, despido y condiciones de trabajo, medidas que contribuyeron a disminuir los costos laborales, aumentar la rotación y a minar la seguridad del empleo.¹⁰

Para compensar el déficit de la balanza de pagos generado por la apertura del sector externo se alentó la entrada de capitales de corto plazo, lo que aumentó la vulnerabilidad de la economía argentina a las oscilaciones del flujo de capitales externos. A partir de la estabilización el producto se comportó de manera irregular: la expansión 1991-1994 fue sucedida por la recesión de 1995, desencadenada por la interrupción de la entrada de capitales externos a partir de la crisis mexicana. Se reanudó el crecimiento entre 1996 y 1998 hasta que la devaluación del Brasil y los efectos de la crisis financiera asiática desaceleraron las exportaciones y la entrada de capitales, dando lugar a un nuevo período de estancamiento desde 1999; entre 1993 y 1999 el crecimiento anual promedio fue inferior al 2%.¹¹

Entre 1991 y 1994¹² el producto no agropecuario había crecido 30%, impulsado por los servicios financieros y a empresas, el sector energético y de comunicaciones, el comercio y la construcción. La estrategia económica del período, en particular la apertura y las políticas crediticias y sectoriales,¹³ provocaron la contracción de la producción y el cierre de firmas en subramas de la manufactura con fuerte presencia de pequeñas y medianas empresas, y que absorbían contingentes

10 Para un análisis de las políticas laborales y sociales durante los noventa ver Cortés y Marshall (1999).

11 Una descripción de la relación entre el plan económico y el empleo en Beccaria (2002).

12 La serie del producto ha sido reformulada a precios 1993 desde ese año. La tendencia de crecimiento de los sectores económicos que se menciona en el texto surgen de los datos de 1986 (Ministerio de Economía, Informe Económico 1996).

13 Un análisis del comportamiento de la manufactura en Azpiazu, Basualdo, Schorr (2001).

importantes de fuerza de trabajo.¹⁴ Entre 1994 y 1995 el producto industrial cayó 3% y el empleo 8%, y durante la recuperación 1996-1998 crecieron, respectivamente, 11% y 5.7% (cuadros 1 y 2). La elasticidad empleo-producto en el sector manufacturero pasó del 0.65 en la etapa sustitutiva, a un valor negativo en los noventa: -3.47, y mientras aumentaba fuertemente la productividad, caían los salarios.¹⁵

Durante 1991-2001 la actividad en la construcción creció solamente dos años (1997-1998) para caer nuevamente a partir de 1999 (cuadro 1). El empleo en el sector tuvo un comportamiento hacia la baja con la excepción de esos mismos años de crecimiento, y en el 2002 llegó a niveles inferiores a los de 1993 (cuadro 2). En las empresas privatizadas proveedoras de servicios básicos aumentó la productividad y cayó el empleo por el efecto combinado de la introducción de innovaciones tecnológicas y los despidos posteriores a las privatizaciones. En el caso de la telefonía, por ejemplo, una de las estrategias de reducción de personal post-privatización fue la sustitución del contingente de asalariados estables por contratados temporarios por tarea, en algunos casos de los mismos despedidos, lo que resultaría en la precarización de las condiciones de trabajo, una mayor inestabilidad y pérdida de ingresos.¹⁶

Luego de la crisis de 1995 que disparó la tasa de desempleo a una cifra cercana al 20%, y si bien durante la recuperación de 1996-1998 aumentó el empleo, los nuevos puestos de trabajo fueron de baja calidad (con excepción de los del sector público). Se expandió el empleo en la construcción, el transporte y los servicios sociales (entre los cuales el empleo público tuvo un papel importante), y en menor medida en los servicios modernos y el comercio. En los sectores en los que se creó empleo masculino (construcción, transporte y servicios personales) se concentraron los nuevos empleos de corto plazo, precarios y con bajos salarios. Ya en 1994 cerca del 60% de los asalariados en la construcción

14 En Azpiazu *et al.* (2001) se identificaron las subramas de la manufactura en las que operaban más del 50% de empresas de menos de 200 empleados.

15 Azpiazu *et al.* (*Ibid.*). Los autores estiman que la productividad del trabajo aumentó 30% entre 1993-1999.

16 Un caso paradigmático ha sido el de la privatización de la empresa estatal de teléfonos; una investigación reciente ha registrado el proceso de precarización de la planta permanente y la creación de modalidades de inserción irregular (Dávalos, 2001).

Cuadro 1
EVOLUCIÓN DEL PBI URBANO
(porcentajes)

	1993-1995	1996-1998	1999-2001	1993-2001
Industria manufacturera	-2.99	11.17	-10.90	-5.82
Electricidad, gas y agua	19.07	16.43	7.77	61.06
Construcción	-1.25	26.71	-19.84	-5.72
Comercio, restaurantes y hoteles	12.18	14.66	-10.02	2.36
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	7.85	21.06	-2.92	39.13
Estab. financieros, seguros, bienes inmuebles y servicios a las empresas	8.49	14.87	-3.20	27.39
Servicios comunales, sociales y personales	2.25	5.61	1.57	14.37
PBI urbano total	2.8	12.3	-5.2	11.6

Fuente: Ministerio de Economía, Informe Económico (varios números).

y los servicios personales, y el 40% en transporte no estaban registrados, y en promedio las remuneraciones de los asalariados no registrados estaban 35% por debajo de las de los empleados registrados. En cambio el 50% de las mujeres continuaron empleadas en sectores con menor peso relativo de precariedad como la administración pública y los servicios sociales (educación, salud) y financieros, ramas en las que la incidencia de la precariedad era menor -13%- y en las que el salario era superior al ingreso promedio de las asalariadas mujeres.¹⁷ La evolución del empleo en estos sectores económicos permite explicar la mayor permanencia relativa de las mujeres en el empleo y la disminución de la brecha salarial entre géneros: los sectores con mayoría de empleo masculino fueron expulsores netos de empleo a diferencia de los servicios modernos, los

17 Elaboración propia en base a datos de la EPH (INDEC). La incidencia del no registro en 1994 para el total asalariado era 30%.

Cuadro 2

EVOLUCIÓN DEL EMPLEO SEGÚN RAMA DE ACTIVIDAD.
RAMAS SELECCIONADAS, 1993-2002

	1993-1995	1996-1998	1999-2001	1993-2001	2001-2002	1994-2002
Industria manufacturera	-12.0	5.7	-4.5	-17.5	-7.6	-20.7
Electricidad, gas y agua	-16.0	-9.0	0.3	-11.4	-9.0	-6.6
Construcción	-0.4	28.0	-13.0	10.0	-25.8	-17.4
Comercio, restaurantes y hoteles	-10.5	9.2	4.7	6.4	-11.7	1.8
Transporte, almacenaje y comunicaciones	9.0	15.0	-0.2	29.0	-10.0	-6.8
Establecimientos financieros, seguros, inmuebles, servicios a las empresas	13.4	9.0	-4.0	38.0	-10.9	11.9
Servicios comunales, sociales y personales	0.2	11.9	4.3	21.8	2.9	25.2
Empleo urbano total	-2.9	11.4	0.37	11.4	-4.9	6.2

Fuente: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, <http://www.observatorio.net>

Datos en columna 1994-2002: Elaboración propia en base a datos de la Encuesta Permanente de Hogares, INDEC.

servicios sociales privados y públicos (enseñanza, salud y otros) y la administración pública.¹⁸ Esto, sin desconocer que una proporción de asalariadas cercana al 18% continuó en el servicio doméstico donde las condiciones contractuales permanecieron fuertemente precarias, ya que a lo largo de la década más del 90% era empleo no registrado.

Los programas de reforma del Estado aplicados a lo largo de la década incluyeron medidas para reducir la cantidad de empleados públicos, como, entre otras, esquemas de retiro voluntario; sin embargo continuó aumentando el volumen de empleados, sobre todo en las provincias, mientras que en la Administración Central el empleo en el 2001

18 Por ejemplo, en 1995, el 37% de los ocupados del total urbano eran mujeres y la proporción de mujeres en el servicio doméstico, la enseñanza y los servicios de salud y otros era 93, 79 y 53%, respectivamente (cálculos propios, en base a EPH, INDEC).

permaneció por debajo del nivel de 1991.¹⁹ Un indicador de este crecimiento es que entre 1994 y 2001 los puestos creados en el sector público duplicaron su peso en el nuevo empleo registrado.²⁰

A partir de 1999, durante la recesión final de la década, la fuerte caída del empleo urbano fue compensada por el papel del comercio y los servicios sociales, en los que el empleo público tuvo un papel importante ya que en el 2001 representaba el 64.5% del empleo en los servicios sociales. Adicionalmente, los planes de empleo de emergencia contribuyeron a mantener el peso del empleo público; en el 2001 el 8% de los asalariados del sector público participaban en planes de empleo; en mayo del 2002 esa cifra había ascendido al 12.2%, y en octubre del 2002, al 27.7%. En Buenos Aires²¹ en 1994, cuando aún no se habían creado los planes de empleo, el 14% de los asalariados trabajaba en el sector público, en mayo de 2002, sin incluir los planes de empleo la proporción era 17.5%, e incluyendo los planes, esta cifra ascendía al 20%. Por otra parte, a lo largo de la década aumentó la feminización del empleo público; por ejemplo, en Buenos Aires la proporción de asalariadas mujeres en el sector pasó del 50% al 55% entre 1994 y el 2002.

El producto en los servicios financieros y a empresas creció entre 1993-1999, y estas ramas continuaron absorbiendo empleo hasta el 2001, si bien su peso en el empleo total era relativamente reducido. En cuanto al empleo femenino en el servicio doméstico, durante los noventa se mantuvo estable, oscilando entre el 17 y el 20% del empleo femenino. Sin embargo, se produjeron algunos cambios en las condiciones de contratación y los niveles salariales. Durante los noventa la sobrevaluación del peso había alentado la migración proveniente de países limítrofes y de Perú, y los trabajadores migrantes recientes se insertaron en ocupaciones en las que prevalecían salarios más bajos y horarios más extendidos que los vigentes entre los trabajadores locales. Esta tendencia repercutió sobre todo en el aumento de las mujeres migrantes limítrofes en el

19 En el 2001 el 46% de los asalariados de la Administración Central eran mujeres (INAP).

20 Los puestos en el sector público representaban el 7% del nuevo empleo registrado en 1994, y pasaron al 15% en el 2001. Datos del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, en www.mecon.gov.ar

21 Incluye la ciudad de Buenos Aires así como los partidos del conurbano.

servicio doméstico, sector donde cayeron los salarios y se intensificó la desprotección laboral, que siempre había sido alta.²²

En la década la concentración operada en la manufactura –como se describía más arriba– y el comercio provocó los cierres de pequeñas firmas; además tras la crisis tequila, en 1995, se desaceleraba el crecimiento del cuentapropismo no profesional y de los asalariados en unidades pequeñas generalmente informales. Una consecuencia de la contracción del cuentapropismo fue que cayó su ingreso durante los noventa. Este proceso revertía el comportamiento de largo plazo del sector informal, que había absorbido el desempleo durante las recesiones; en el 2002 puede notarse, por ejemplo, que había aumentado la proporción de ex-cuentapropistas entre los desocupados.²³ Estas tendencias afectaron particularmente a los varones, ya que el trabajo independiente había tendido a masculinizarse tanto en los ochenta como en los noventa, mientras se feminizaba el empleo público, tanto en la administración central como en los servicios sociales, es decir, el sector formal.

Los salarios nominales habían aumentado hasta 1994, y la estabilidad permitió un aumento en los salarios reales respecto del nivel vigente durante los ochenta; sin embargo en promedio las remuneraciones asalariadas no superaron las vigentes en 1974 (Beccaria, 2002), y muy pronto la desocupación y la recesión detuvieron su aumento y provocaron su caída. El salario nominal promedio había caído 8% entre 1998-2001 (MT); los ingresos reales de los ocupados cayeron un 17% entre 1994 y el 2001 y 39% entre 1994 y el 2002. Al impacto de la caída de la demanda de trabajo se agregaron las consecuencias de las reformas institucionales: la consolidación de formas precarizadas de contratación, con el consiguiente aumento de la desprotección, la expansión de empleos transitorios y la generalización de la inseguridad del empleo a segmentos con mayor calificación. Aumentaban las indicaciones de

22 Un análisis del Gran Buenos Aires entre 1993-2001 muestra que entre las empleadas domésticas a tiempo completo, asalariadas, disminuyó la proporción de migrantes provenientes de provincias del interior del país, y que fueron sustituidas por migrantes extranjeros, que trabajaban más horas, y con salarios horarios y mensuales inferiores. Los países de origen fueron Paraguay, Bolivia, Chile y después de 1995 Perú (ver Cortés y Groisman, 2002).

23 Monza (2000) describe el incremento del sector informal (excluyendo el servicio doméstico) en los períodos de aumento del desempleo y le adjudica un papel importante en morigerar la tasa de desocupación.

empleo de baja calidad: la proporción de empleo no registrado en el total urbano creció, y en el 2001 a más de un tercio de los asalariados no se les hacían descuentos jubilatorios. En el 2000 se decretó una rebaja del 13% a los asalariados públicos, medida que en un contexto de alto desempleo se convertiría en una señal para futuras rebajas de salarios nominales en el sector privado. Y si bien el nivel de precios permaneció estable, el encarecimiento de los precios de los servicios privatizados afectó a los sectores de bajos ingresos.²⁴

La devaluación de enero del 2002 y los aumentos de la canasta básica afectaron el poder adquisitivo de la población, con tal intensidad que los ingresos promedio de los asalariados en mayo del 2002 quedaron –con excepción de los registrados durante la hiperinflación de 1989– por debajo de los ingresos reales vigentes desde los años cuarenta²⁵. En mayo del 2002 el 53% de las personas y el 40% de los hogares vivían en hogares con ingresos por debajo de la línea de pobreza. No solamente se extendió la pobreza sino que se agudizaron las brechas entre los ingresos de los hogares pobres y la línea de pobreza (EPH, INDEC). El indicador más alarmante, la indigencia, también había aumentado notoriamente: en mayor del 2002 un cuarto de la población y un 18% de los hogares no alcanzaban los ingresos para comprar alimentos.

En las secciones que siguen se presenta una descripción de los patrones de participación, de empleo y de ingresos de mujeres y varones entre 1994 y 2002.

C. EVOLUCIÓN 1994-2002 DE LA PEA, EL EMPLEO, EL DESEMPLEO Y EL SUBEMPLEO

1. Volumen y composición de la PEA por nivel de ingresos de los hogares y educación

La participación femenina en la actividad económica aumentó tanto en períodos recesivos como en los expansivos (cuadros 3a y 3b),

24 Ver el análisis de Arza (2002) que describe en su trabajo el impacto que tuvieron los aumentos de precios de los servicios básicos sobre los ingresos familiares de los primeros deciles.

25 Ver, al respecto, Beccaria (2002a).

incluyendo los ochenta, y en la medida que se estancó la participación masculina avanzó feminización de la fuerza de trabajo.

La terciarización del producto –estancamiento y caída de la manufactura y la construcción– desde los ochenta y las innovaciones tecnológicas más recientes en la manufactura y los servicios habían contribuido a reorientar la demanda laboral hacia los segmentos con niveles educativos más altos; como además había caído la dirigida a los segmentos con baja educación, la incidencia de la desocupación fue mayor entre éstos.

Cuadro 3a

TOTAL URBANO: TASA DE ACTIVIDAD Y DE EMPLEO
SEGÚN GÉNERO

	Tasa de actividad			Tasa de empleo		
	Mujeres	Varones	Total	Mujeres	Varones	Total
1991	27.7	52.7	39.5	25.7	49.2	36.8
1992	28.3	52.8	39.8	26.0	49.5	37.1
1993	30.8	53.2	41.5	27.1	48.6	37.4
1994	30.1	53.2	41.1	26.3	48.2	36.7
1995	32.1	53.9	42.6	25.2	45.2	34.8
1996	30.1	52.4	41.0	24.4	44.1	34.0
1997	31.5	53.1	41.9	25.4	44.8	35.3
1998	32.3	53.2	42.3	27.6	46.7	36.5
1999	33.1	53.2	42.8	28.0	45.9	36.6
2000	32.9	52.5	42.4	27.4	44.9	35.9
2001	33.1	53.0	42.8	27.6	44.4	35.8
2002	32.4	51.9	41.8	25.9	40.4	32.8

Fuente: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, <http://www.observatorio.net> en base a datos de la Encuesta Permanente de Hogares, INDEC.

Cuadro 3b

TOTAL URBANO: TASA DE SUBOCUPACIÓN Y DESEMPLEO
SEGÚN GÉNERO

	Tasa de subocupación horaria			Tasa de desempleo		
	Mujeres	Varones	Total	Mujeres	Varones	Total
1991	13.1	5.9	8.6	7.3	6.7	6.9
1992	13.5	5.3	87.3	8.0	6.3	6.9
1993	13.9	5.6	8.8	11.9	8.7	9.9
1994	16.0	6.7	10.2	12.6	9.5	10.7
1995	15.7	7.9	11.3	21.7	16.2	18.4
1996	18.5	9.0	12.6	19.0	15.9	17.1
1997	18.5	9.8	13.2	19.3	14.1	16.1
1998	19.4	9.4	13.3	14.6	12.3	13.2
1999	19.1	10.0	13.7	15.5	13.7	14.5
2000	20.0	10.7	14.5	16.6	14.5	15.4
2001	20.0	11.4	14.9	16.6	16.2	16.4
2002	24.3	14.6	18.6	20.2	22.3	21.5

Fuente: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, <http://www.observatorio.net> en base a datos de la Encuesta Permanente de Hogares, INDEC.

Esta tendencia se revirtió en el 2002, si bien no es posible dilucidar aún si se trata de un cambio coyuntural o permanente; la destrucción de empleos y la consiguiente extensión de la desocupación abarcó también a los que habían completado el secundario. En el caso de los varones, la tasa de actividad y de empleo cayó en la población masculina de todos los niveles educativos, si bien, los más afectados por la desocupación fueron los que no habían completado la escuela secundaria.

El comportamiento de los sectores económicos en el 2002, en particular la crisis bancaria, el agotamiento del crédito y los cierres de firmas en el sector privado de servicios a empresas, extendió la

Cuadro 4

TOTAL URBANO: TASAS DE ACTIVIDAD, EMPLEO Y DESEMPLEO
SEGÚN NIVEL EDUCATIVO Y GÉNERO^a

Tasas	1994	2002	1994	2002
	Sin secundario		Secundario completo	
Mujeres				
Actividad	23.7	22.8	57.7	57.7
Empleo	20.4	17.7	51.9	46.5
Desempleo	15.0	22.3	10.0	19.4
Varones				
Actividad	52.5	48.6	81.8	79.3
Empleo	46.8	35.7	76.0	64.5
Desempleo	10.8	26.5	7.0	18.7

Fuente: Elaboración propia en base a la Encuesta Permanente de Hogares, INDEC.

^a La tasa de actividad se calcula como proporción de la población ocupada y desocupada sobre población total.

La tasa de empleo, como proporción de ocupados sobre población total, y la de desempleo, proporción de desocupados sobre activos.

desocupación a segmentos de mujeres (sobre todo) y varones con niveles educativos más altos. Entre 1994 y 2002 la tasa de empleo de las mujeres con al menos secundario completo cayó más que entre las menos educadas, y la tasa de desempleo aumentó más. En cambio la dinámica de expulsión de trabajadores varones no varió en el 2002: la tasa de ocupación cayó más abruptamente en los sectores que venían perdiendo empleo durante los noventa, como la construcción y la manufactura, donde se concentraban trabajadores con bajos niveles educativos.

Especialmente en el caso de las mujeres, las dificultades de acceso a los servicios de cuidado infantil, dada la escasez de oferta gratuita para niños en edad preescolar, afectaba sus posibilidades de

Cuadro 5

TOTAL URBANO: TASA DE ACTIVIDAD, EMPLEO Y DESEMPLEO SEGÚN QUINTILES DE INGRESO FAMILIAR PER CÁPITA Y GÉNERO^a

Tasas	1 ^{er.} quintil		5 ^o quintil	
	1994	2002	1994	2002
Mujeres				
Actividad	16.4	22.7	47.2	49.0
Empleo	11.3	14.6	44.7	46.3
Desempleo	31.1	35.7	5.3	5.5
Varones				
Actividad	39.5	42.1	67.2	66.5
Empleo	30.9	25.9	65.7	62.6
Desempleo	21.8	38.5	2.2	5.9

Fuente: Elaboración propia en base a la Encuesta Permanente de Hogares, INDEC.

^a El cuadro muestra la tasa de actividad, empleo y desempleo del primero y quinto quintil de ingresos familiares per cápita.

participación. A lo largo de los noventa se había comenzado a esbozar un cambio en esa tendencia, que se hizo más visible en el 2002. Como puede verse en el cuadro 5 este segmento femenino de bajos ingresos familiares aumentó su participación en la actividad económica, más que el segmento de altos ingresos, lo que constituyó una novedad porque en años anteriores crecía más la participación de las mujeres del quintil más alto.

2. Empleo, desempleo y subempleo por sector de actividad económica y género

Entre el 2001 y el 2002 a raíz de los despidos por achicamiento de la planta, cese de actividades y expectativas de mayores caídas del nivel de actividad cayó la proporción de ocupados en la mayoría de las ramas.

Cuadro 6
TOTAL URBANO: TASA DE OCUPACIÓN SEGÚN
RAMA Y GÉNERO^a

	1994			2002		
	Ocupados	Desocupados	Total	Ocupados	Desocupados	Total Total
Mujeres						
Manufactura	84.3	15.7	100	79.6	20.4	100
Construcción	Nd	Nd	0	Nd	Nd	0
Comercio	89.9	10.1	100	76.1	23.9	100
Transporte	89.2	10.8	100	72.9	27.9	101
Servicios modernos	91.2	8.8	100	79.7	20.3	100
Servicios comunales y sociales	93.8	6.2	100	91.7	8.3	100
Servicio doméstico y personal	87.2	12.8	100	75.8	24.2	100
Varones						
Manufactura	92.3	7.7	100	79.2	20.8	100
Construcción	83.0	17.0	0	50.4	49.6	0
Comercio	94.1	5.9	100	81.0	19.0	100
Transporte	92.0	8.0	100	83.0	17.0	101
Servicios modernos	95.6	4.4	100	83.6	16.4	100
Servicios comunales y sociales	95.8	4.2	100	92.1	7.9	100
Servicio doméstico y personal	78.0	22.0	100	54.0	46.0	100

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Encuesta Permanente de Hogares, INDEC.

^a Proporción de ocupados de cada rama sobre el total de ocupados y desocupados.

Se contrajeron fuertemente las tasas de ocupación de mujeres²⁶ en el servicio doméstico, el comercio y los servicios modernos. Es decir, que, con excepción del sector público, aumentaban los despidos en los sectores de concentración de empleo femenino. En el caso de los varones, la caída de la ocupación afectó a más sectores y por lo tanto incidió en el crecimiento desmesurado del desempleo masculino: la manufactura, la construcción, los servicios personales, el transporte y el comercio, y en menor medida los servicios sociales (cuadro 7). Por la magnitud que adquirió la expulsión de fuerza de trabajo entre 1994 y el 2002 la proporción de varones entre los desocupados aumentó del 55% al 62%, y la tasa de desempleo masculina superó los niveles incluso de 1995, las más altas de la década.

Cuadro 7a

TOTAL URBANO: DESOCUPADOS EX ASALARIADOS.
RAMA DE ACTIVIDAD DE LA OCUPACIÓN ANTERIOR,
SEGÚN GÉNERO

	Mujeres		Varones	
	1994	2002	1994	2002
Manufactura	23.1	10.8	31.8	21.4
Construcción	0.4	0.4	12.7	21.7
Comercio	21.5	26.8	19.7	20.3
Servicios modernos	8.3	10.3	5.2	8.1
Servicios sociales y adm. pública	20.7	17.0	9.4	9.7
Servicio doméstico y personales	22.3	29.5	5.1	6.2
Transporte	3.2	5.1	13.7	11.0
Resto	0.5	0.1	2.4	1.6
Total	100.0	100.0	100.0	100.0

26 La tasa de ocupación por rama es la proporción de ocupados de cada rama de actividad sobre la suma de ocupados y ex ocupados en cada sector.

Cuadro 7b

TOTAL URBANO: DESOCUPADOS EX CUENTAPROPISTAS.
RAMA DE ACTIVIDAD DE LA OCUPACIÓN ANTERIOR,
SEGÚN GÉNERO

	Mujeres		Varones	
	1994	2002	1994	2002
Manufactura	11.5	9.8	4.7	7.9
Construcción	1.5	1.9	55.2	55.9
Comercio	18.3	22.2	6.4	8.9
Servicios modernos	5.4	8.3	3.4	4.5
Servicios sociales	10.3	13.2	3.6	2.0
Servicio doméstico y personales	53.0	43.3	11.7	16.4
Transporte	0.0	1.3	7.1	3.6
Resto	0.0	0.0	7.9	0.8
Total	100.0	100.0	100.0	100.0

Entre los desocupados expulsados de ocupaciones asalariadas una proporción muy alta provenía de empleos desprotegidos: en 1995 cerca del 60% de los ex asalariados desocupados provenían de empleos donde no se les hacían descuentos jubilatorios (en proporciones similares varones y mujeres). En el 2002, esta proporción aumentó, dado el aumento del desempleo en servicio doméstico, el comercio y la construcción, sectores donde estaba más extendida la desprotección laboral. En el 2002, el 70% de las mujeres asalariadas cesantes y el 61% de los varones habían sido despedidos de ocupaciones donde no se les hacían descuentos jubilatorios. Claramente el crecimiento de la desocupación afectó a sectores sin posibilidades de acceder a un seguro de desempleo.

La contracción de la demanda de bienes y servicios dirigidos a los trabajadores independientes afectó sobre todo a los varones, ya que además del caso de la construcción entraron en crisis ocupaciones independientes en servicios personales y en comercio. Entre las mujeres la

caída del empleo por cuenta propia abarcó al comercio, los servicios modernos y los servicios sociales. Los despidos de asalariadas aumentaron en el servicio doméstico, el comercio y los servicios modernos, y entre los varones, en la construcción. La duración del desempleo aumentó entre 1994-2002: la proporción de varones y de mujeres desocupados desde hacía más de tres meses pasó del 40% a más de la mitad de desocupados.

La composición del desempleo durante los noventa tuvo algunas características diferentes según género; entre las mujeres desocupadas en 1994 había mayor proporción de quienes buscaban un empleo por primera vez (el 23% de las desocupadas eran clasificadas como “nuevas trabajadoras”, frente al 16% de los varones desocupados). En el 2002 aumentaron más las cesantías que la incorporación de nuevas mujeres y varones al mercado de trabajo, dada la extensión de los despidos a más ramas de actividad. Los jóvenes, continuando con una tendencia ya de largo plazo, fueron los más afectados por el desempleo; en 1994 más de un quinto de la población menor de 25 años estaba desocupada, cifra que llegó a casi el 40% en el 2002. En la población adulta menor de 60 años, fue notorio el crecimiento de la desocupación masculina, que en el 2002 más que triplicó los niveles de 1994, mientras que en el caso de las mujeres el efecto de la crisis fue más moderado.

La reducción de la demanda de trabajo generó problemas de empleo; a lo largo de los noventa había caído la proporción de los ocupados plenos en el total de ocupados²⁷ –y se extendió la subocupación horaria involuntaria con mayor intensidad entre los trabajadores por cuenta propia. Las ocupaciones con mayor concentración femenina han tenido una carga horaria más baja, y no necesariamente siempre en forma involuntaria: en 1994 solamente el 11% eran subocupadas involuntarias; algo más de la mitad de las ocupadas trabajaban como ocupadas plenas, y un tercio trabajaba menos de 35 horas semanales y no buscaban trabajar más horas. Entre las mujeres el subempleo involuntario afectó siempre

27 En este trabajo hemos clasificado tres grupos de ocupados según las horas trabajadas en la semana: 1. Ocupados plenos, que son los que han trabajado 35 y más horas; 2. Subocupados “voluntarios”, que han trabajado menos de 35 horas y no están buscando activamente trabajar más horas, y 3. Subocupados “involuntarios”, que han trabajado menos de 35 horas y están buscando activamente trabajar más horas.

más intensamente a las cuentapropistas del servicio doméstico y el comercio minorista, y a las asalariadas en servicios sociales. En el 2002 el subempleo involuntario femenino se había duplicado por el impacto de la caída de los ingresos. En 1994 el subempleo involuntario afectaba a los varones cuentapropistas de la rama de la construcción y en menor medida a los asalariados. En el 2002 la subocupación se extendió sobre todo a los asalariados en todas las ramas de actividad, y triplicó los valores vigentes en 1994.

Cuadro 8
OCUPADOS PLENOS, SUBOCUPADOS VOLUNTARIOS
E INVOLUNTARIOS SEGÚN GÉNERO

	1994	2002
Mujeres		
Subocupados voluntarios	35.9	30.9
Subocupados involuntarios	10.6	24.3
Ocupados plenos	53.5	44.8
Total ocupados	100.0	100.0
Varones		
Subocupados voluntarios	11.0	13.6
Subocupados involuntarios	5.0	16.0
Ocupados plenos	84.0	70.4
Total ocupados	100.0	100.0

Fuente: Elaboración propia en base a la EPH, INDEC.

D. CAMBIOS EN LAS MODALIDADES DE INSERCIÓN EN EL MERCADO DE TRABAJO SEGÚN GÉNERO

1. Categorías ocupacionales por sector de actividad

Durante los noventa la distribución de la población ocupada sufrió algunas variaciones; efectivamente, desde la segunda mitad de la década el trabajo por cuenta propia fue declinando como proporción del empleo total y aumentó la proporción de ocupados asalariados. Sin embargo había caído la población ocupada y por lo tanto no existió un aumento “legítimo” del número de asalariados: la tasa de asalariados en la población urbana (cociente entre el número de asalariados y la población total) cayó 22.7% al 21% entre 1994 y 2002, y el número de asalariados había descendido casi 1%. Esta caída se debió a la pérdida de empleo asalariado entre los varones: dicha tasa bajó 31.2% al 27.2%, y el número de asalariados 1%. La tasa femenina se mantuvo en el 15% y en el 2002 había un 5% más de asalariadas. Este aumento coincide con el volumen de los programas de empleo, lo que confirma la permanencia de la distribución según categorías de ocupación.

Cuadro 9

TOTAL URBANO: CATEGORÍAS OCUPACIONALES SEGÚN GÉNERO

Total Urbano

	Mujeres		Varones		Total	
	1994	2002	1994	2002	1994	2002
Patrón	2.8	1.3	6.7	4.1	5.3	2.9
Profesional	2.7	2.1	2.3	2.2	2.5	2.1
Cuenta propia	14.8	13.8	22.6	22.3	19.7	18.8
Asalariado	59.8	63.9	67.4	70.2	64.6	67.7
Servicio doméstico	19.9	18.8	0.9	1.2	7.9	8.5
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

En 1995, entre los asalariados, el 16.4% de los varones y el 26.5 de las mujeres trabajaban en el sector público. En el 2002, la proporción de empleo público había crecido cerca de 5 puntos porcentuales en ambos géneros (cuadro 11).

Cuadro 10

OCUPADOS DEL TOTAL URBANO: ASALARIADOS SEGÚN SECTOR PÚBLICO-PRIVADO Y GÉNERO

	Mujeres		Varones	
	1995	2002	1995	2002
Sector Público	26.5	31.5	16.7	21.2
Sector Privado	73.5	68.5	83.3	78.8
Total Asalariados	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Encuesta Permanente de Hogares, INDEC.

Cuadro 11

OCUPADOS EN PLANES DE EMPLEO EN ASALARIADOS DEL SECTOR PÚBLICO, SEGÚN GÉNERO, 2002
(total urbano)

	Mujeres	Varones
Beneficiarios de Planes de empleo	13	11
Resto de Asalariados Públicos	87	89
Total Asalariados Públicos	100	100

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Encuesta Permanente de Hogares, INDEC.

El 64% del aumento del empleo público 1995-2002 debiera atribuirse a los planes de empleo, y el impacto fue mayor entre los varones: 77% frente al 57% de las mujeres. Entre estos planes coincidían restos de programas de años anteriores, y otros iniciados en el 2002, dentro de la emergencia social, y, en menor medida, los programas de Jefes y Jefas de Hogar desocupados, que recién se iniciaban a comienzos de ese año. En cambio el empleo privado cayó siete puntos porcentuales, por lo que la distribución entre empleo privado y público favoreció a este último en casi todas las regiones. Adicionalmente, cuando se observa la distribución regional de asalariados públicos y privados, puede observarse que los planes de empleo se concentraron más en la región de Buenos Aires.

2. Evolución de la precariedad laboral y de los ingresos

La expansión del desempleo facilitó la extensión del empleo de baja calidad durante los noventa; las contrataciones no registradas, sin acceso a cobertura del sistema jubilatorio, habían aumentado durante la década y crecieron aún más hacia el 2002. La mayor incidencia de la desprotección entre las asalariadas se explica por el peso del servicio doméstico; excluyendo el servicio doméstico, entre los asalariados del sector privado la incidencia de la desprotección era más elevada entre los varones.

La precariedad laboral se extendió: entre las mujeres asalariadas en 1994, el 36.2% carecía de protección jubilatoria, cifra que llegó al 41.8% en mayo de 2002, mientras que los niveles de precariedad laboral de los varones eran más bajos: pasaron del 30% al 36.3% entre 1994 y el 2002. Esta información incluye al servicio doméstico con entre el 92 y 93% de asalariadas precarias en ambas mediciones. Pero si se excluye al servicio doméstico para poder estimar la extensión de la precariedad en el empleo del sector privado, la incidencia es mayor entre los varones asalariados.²⁸ Las ramas de actividad con mayor incidencia de trabajo no registrado fueron tradicionalmente la construcción, la manufactura,

28 Excluyendo el servicio doméstico, en 1994 el 24% de las asalariadas y el 30% de los asalariados estaban desprotegidos, cifra que aumentó 6 puntos porcentuales en el 2002 para ambos.

Cuadro 12

TOTAL URBANO: DESPROTECCIÓN LABORAL
SEGÚN REGIÓN Y GÉNERO
(porcentaje de no registrados sobre el total asalariado)

	Mujeres		Varones	
	1994	2002	1994	2002
Metropolitana	37.1	41.4	31.3	36.3
NOA	42.4	47.0	38.5	41.9
NEA	40.3	48.8	26.5	43.9
Cuyo	37.8	41.2	30.2	35.5
Pampeana	32.6	40.8	28.1	33.8
Patagónica	26.4	34.2	16.6	19.7
Total país	36.5	41.7	30.7	36.0

Cuadro 13

TOTAL URBANO: REGULARIDAD DEL EMPLEO ASALARIADO
Y POR CUENTA PROPIA

Cuentapropistas	Mujeres		Varones	
	1995	2002	1995	2002
Permanente	79.1	74.7	77.0	76.6
Temporario	0.8	0.9	2.7	2.2
Esporádico	2.3	0.7	7.9	7.5
Tiempo indeterminado	18.8	23.7	12.3	13.7
Total empleo asalariado	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: Elaboración propia en base a la EPH, INDEC.

el transporte y los servicios personales, en ese orden. En el 2002, la proporción de trabajadores no registrados en la construcción había subido casi 20pp, pasando del 58% al 76%. Las ramas de mayor incidencia de la precariedad fueron precisamente las que tuvieron un rol importante en la creación de desempleo; el excedente relativo de fuerza de trabajo facilitó el relajamiento de los estándares laborales, tanto de las regulaciones vigentes sobre regularidad de la inserción, protección y salarios. Otra de las consecuencias de la caída de la demanda laboral fue la caída de la ocupación plena. Utilizando un *proxy* de calidad del empleo, combinando la dedicación horaria con la protección laboral, podemos seleccionar dos grupos de asalariados: uno, que comprende a los ocupados plenos protegidos, y el otro a los subocupados –voluntarios e involuntarios sin protección de la legislación laboral. El empleo masculino de baja calidad se concentraba en 1994 en la construcción, el comercio y los servicios personales; el femenino estaba sobrerrepresentado en el servicio doméstico, y en el 2002 se extendió a otras ramas de actividad. En el empleo de baja calidad se concentraban los segmentos menos educados y peor pagados, si bien, como se planteó más arriba, la caída de los salarios no se restringió al segmento de baja calidad. La estabilidad del empleo asalariado privado no sufrió variaciones, en cambio entre los trabajadores por cuenta propia el aumento de quienes declaran que su ocupación tiene una duración indeterminada es expresión de la expansión de la inseguridad.²⁹

El crecimiento del desempleo y la extensión del empleo de baja calidad, así como la implementación de las reformas laborales crearon un contexto que favoreció la caída de los ingresos. Entre 1991 y el 2001 el ingreso real asalariado había aumentado 10%, y las remuneraciones de los cuentapropistas habían caído un 30%.³⁰ Paralelamente, había aumentado la desigualdad, sobre todo la distancia entre los ingresos de los asalariados del décimo decil respecto del quinto, por la pérdida de los salarios de los segmentos de empleo de baja calidad.³¹ Entre 1994 y

29 Por otra parte, la baja proporción de mujeres que declaran hacer una que es esporádico, es decir un empleo transitorio de días de duración, podría deberse a que es un término vinculado con ocupaciones masculinas casi exclusivamente.

30 Ver, al respecto, Beccaria (2002).

31 El análisis de la desigualdad en la distribución en Cortés y Marshall (2002).

2002, los ingresos de las mujeres cayeron 4% y los de los varones 15%, por lo que disminuyó la brecha de género.³² En el caso de las mujeres cayó más el ingreso del servicio doméstico y el trabajo por cuenta propia que el ingreso de las asalariadas de servicios (donde la demanda de mano de obra cayó relativamente menos). Los ingresos de los varones que bajaron más fueron los del trabajo por cuenta propia y los profesionales independientes (alrededor del 40%), y un 8% los ingresos promedio de los asalariados.

Cuadro 14

TOTAL URBANO: OCUPADOS PLENOS, INGRESO PROMEDIO MENSUAL
SEGÚN CATEGORÍA DE OCUPACIÓN Y GÉNERO, 1994-2002
(*pesos de 1993*)

	Mujeres		Varones		Brecha	
	1994	2002	1994	2002	1994	2002
Patrón	1 458	841.7	1 774.2	1 657.8	21.7	97
Profesional	1 187.3	907.5	2 009.4	1 445.5	69.2	59.3
Cuenta propia	480.4	361.8	789.2	492.6	63.2	36.2
Asalariado	642.5	679.3	747.2	687.8	16.3	1.3
Servicio doméstico	420.7	308.9	nd	nd	nd	nd
Total	633.4	608.5	850.9	722.5	34.3	18.7

Fuente: Elaboración propia según datos de EPH, INDEC.

32 Adicionalmente, los ingresos de los asalariados varones sin cobertura jubilatoria cayeron 33% y los de las mujeres 24%.

Cuadro 15

TOTAL URBANO, ASALARIADOS, INGRESO PROMEDIO MENSUAL
SEGÚN PRECARIEDAD Y GÉNERO
(*pesos de 1993*)

	Mujeres		Varones	
	1994	2002	1994	2002
Protegidos	599.0	626.6	792.6	768.31
Precarios	353.9	267.1	508.0	341.0
Total	510.2	476.7	707.4	616.7

Fuente: Elaboración propia según datos de EPH, INDEC.

Cuadro 16

INGRESOS ASALARIADOS PROMEDIO, SEGÚN RAMA
DE ACTIVIDAD Y GÉNERO
(*ramas seleccionadas, pesos de 1993*)

	Mujeres		Varones	
	1994	2002	1994	2002
Construcción	Nd	Nd	603.9	361.7
Comercio	493.3	401.8	618.3	454.3
Servicios modernos	730.9	728.7	1 047.9	997.0
Servicios sociales	594.9	523.6	720.4	672.4
Servicio doméstico y personales	305.6	214.3	nd	nd
Transporte	nd	nd	711.5	553.0

Fuente: Elaboración propia según datos de EPH, INDEC.

Los ingresos de los asalariados varones y mujeres en las distintas ramas de actividad cayeron más en las ramas expulsoras de fuerza de trabajo, por ejemplo en la construcción la remuneración mensual de los asalariados del sector se redujo a la mitad (631 a 332 pesos mensuales); en los servicios modernos, las firmas (financieras, inmobiliarias, bancos, servicios a empresas) se desprendieron o rebajaron los honorarios y sueldos de los directivos, generalmente varones. En el sector público –con alta proporción de empleo femenino– los salarios cayeron menos que en el resto de los sectores, de modo que todos estos factores contribuyeron a estrechar la brecha de ingresos entre mujeres y varones.

Cuadro 17

EVOLUCIÓN DE LA INDIGENCIA, LA POBREZA Y LA DESOCUPACIÓN
EN EL GBA, 1991-2002
(base 100 = 1991)

Fecha de relevamiento	Hogares		Personas		Tasa de desocupación
	Bajo la línea de indigencia	Bajo la línea de pobreza	Bajo la línea de indigencia	Bajo la línea de pobreza	
Mayo-91	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Mayo-92	63.9	68.9	64.7	66.8	106.3
Mayo-93	80.6	62.1	70.6	61.2	168.3
Mayo-94	72.2	54.3	64.7	55.7	176.2
Mayo-95	119.4	74.4	111.8	76.8	320.6
Mayo-96	141.7	89.5	135.3	92.4	285.7
Mayo-97	113.9	85.8	111.8	91.0	269.8
Mayo-98	111.1	80.8	103.9	84.1	223.8
Mayo-99	150.0	87.2	149.0	93.8	247.6
Mayo-00	147.2	96.3	147.1	102.8	254.0
Mayo-01	205.6	107.3	202.0	113.1	273.0
Mayo 02	444.4	172.1	445.1	172.0	349.2

Fuente: Elaboración propia en base a datos publicados por la Encuesta Permanente de Hogares, INDEC.

La línea de pobreza oficial está disponible para el total urbano desde mayo del 2000.

3. Perfiles de la pobreza, mercado de trabajo y género

La pobreza y la indigencia aumentaron a niveles inéditos en todas las regiones del país, debido al aumento de la desocupación y a los cambios en el mercado de trabajo. Los ingresos familiares de los hogares ubicados en el quintil más rico y el más pobre se distanciaron a lo largo de los noventa, en la medida que la brecha entre los ingresos laborales del quinto quintil duplicó en el 2002 a los ingresos laborales del primer quintil, y las tasas de empleo de los hogares pobres cayeron abruptamente, como se vio más arriba. Entre esos años aumentó además la brecha de pobreza, medida como la distancia entre el valor de la canasta básica y los ingresos familiares promedio; esta brecha pasó del 36% al 54% entre mayo de 1994 y mayo del 2002 (EPH, INDEC).

Los trabajadores de hogares pobres fueron escasamente demandados por el sector formal, y en cambio se concentraron en empleos de baja calidad e ingresos insuficientes. Los ingresos de las mujeres, cónyuges o hijas en hogares nucleares contribuyeron a incrementar los ingresos familiares por encima de la línea de pobreza. Por esta razón se encuentra que las mujeres ocupadas en mayor proporción que los varones habitaban hogares por encima del nivel de pobreza. A su vez, esta contribución a los ingresos familiares está vinculada por los patrones que sumió la inserción laboral de las mujeres, empleadas en sectores con menor deterioro relativo que los varones.

Otra manera de describir estos procesos es plantear que la inserción ocupacional inadecuada y no solamente la desocupación afectaron los niveles vigentes de pobreza. La relación pobreza-mercado de trabajo aparece más visible al tomar en cuenta la distribución de la población pobre y no pobre ocupada en las distintas categorías ocupacionales. Las categorías donde se ha concentrado la población que vivía en hogares pobres tanto en 1994 como en el 2002 han sido el trabajo por cuenta propia, el servicio doméstico, y el trabajo asalariado precario. Había una proporción más baja de mujeres y varones de hogares pobres e indigentes en empleos asalariados, y más elevada en los servicios personales y doméstico y en comercio, mientras que en el sector público las asalariadas provenían de hogares no pobres.

La mayor incidencia de la pobreza en hogares con jefes ocupados varones en cambio tiene que ser analizada en relación a la composición

Cuadro 18

PROPORCIÓN DE MUJERES Y VARONES OCUPADOS BAJO LA
LÍNEA DE POBREZA

	Mujeres		Varones		Total personas	
	1994	2002	1994	2002	1994	2002
Porcentaje bajo línea	7.0	34.5	11.0	41.3	9.5	38.5
Porcentaje sobre línea	93.0	58.7	89.0	58.7	90.5	61.5
Total ocupados	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Cuadro 19

TOTAL URBANO, JEFES DE HOGAR OCUPADOS, POBREZA SEGÚN
GÉNERO DEL JEFE

	Jefas mujeres		Jefes varones		Total hogares	
	1994	2002	1994	2002	1994	2002
Porcentaje bajo línea	7.9	34.6	11.3	40.0	10.8	39.4
Porcentaje sobre línea	92.1	65.4	88.7	60.0	89.2	60.6
Total jefes ocupados	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: Elaboración propia según datos de EPH, INDEC.

del hogar; por ejemplo en el Gran Buenos Aires el 48% de los hogares con jefe varón y cónyuge, en el año 2000, vivían con hijos menores de 14 años, frente al 16% de los hogares con jefa mujer sin cónyuge. El tamaño promedio de los hogares con jefe y cónyuge estaba alrededor de 3.9, y el de los hogares con jefa mujer era de 2.3, factores relacionados entre sí y a su vez determinantes del ingreso per cápita, base del cálculo de la línea de pobreza.

Cuadro 20

TOTAL URBANO. OCUPADOS: PRINCIPALES CATEGORÍAS DE OCUPACIÓN SEGÚN POBREZA Y GÉNERO

	Pobres		Indigentes		No Pobres	
	1994	2002	1994	2002	1994	2002
Mujeres						
Patrón	0.0	0.5	0.0	0.1	2.7	1.8
Profesional	0.0	0.8	0.0	0.3	2.8	2.9
Cuenta propia	19.6	19.2	15.0	28.2	13.5	9.2
Asalariado	34.5	50.2	25.3	34.6	63.1	74.3
Servicio doméstico	45.9	29.3	59.7	36.9	18.0	11.8
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Varones						
Patrón	1.6	1.4	0.1	0.5	6.8	6.2
Profesional	0.1	0.3	0.0	0.2	2.4	3.5
Cuenta propia	28.8	23.5	39.6	42.1	20.6	16.8
Asalariado	67.7	73.6	58.9	54.3	69.4	72.7
Servicio doméstico	1.8	1.2	1.4	2.9	0.8	0.8
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: Elaboración propia en base a la EPH, INDEC.

Los trabajadores pobres e indigentes quedaron casi exclusivamente como cuentapropistas en los servicios personales y doméstico, transporte y comercio. En el caso de las mujeres, en el 2002 la pérdida de los empleos en el servicio doméstico a raíz de la crisis del empleo en hogares de sectores medios, que ajustaron su demanda, se reflejó en la distribución del empleo femenino por rama de actividad y grupo de pobreza. En los tres segmentos, pobre, indigente y no pobre, la proporción del empleo en el servicio doméstico cayó de manera drástica.

4. Reflexiones finales

El impacto en el mercado de trabajo urbano provocado por la crisis de la convertibilidad y la reorientación de la estrategia económica estuvo mediado por la fuerte segmentación de género y de clase. La participación en la fuerza de trabajo más frecuente (excluyendo las ocupaciones de dirección) de mujeres y varones en las últimas décadas ha incluido una gama reducida de “tipos” de inserción, diferenciada además por el nivel de ingresos. Entre las mujeres, de modo estilizado, se pueden mencionar cuatro categorías: las trabajadoras del servicio doméstico (baja educación, inserción desprotegida, empleo y desempleo procíclicos), las asalariadas de servicios públicos: maestras, enfermeras, médicas, y otras asalariadas de la seguridad social (educación terciaria o incluso universitaria completa, inserción protegida y regular, independientemente del ciclo económico), asalariadas del sector privado en puestos de baja calidad, mayoritariamente en comercio o servicios personales (educación secundaria completa, inserción irregular y en gran parte desprotegida, empleo procíclico) y, finalmente, un sector de asalariadas de servicios privados en puestos de alta calificación (educación universitaria completa, inserción protegida y regular, empleo procíclico). Las cuatro modalidades de empleo de varones han sido altamente dependientes del ciclo económico, razón por la cual la crisis del 2002 los afectó de manera más manifiesta que a las mujeres: asalariados de la manufactura (altamente segmentado entre calificados y no calificados, en empleos de alta y baja calidad), asalariados y cuentapropistas de la construcción (baja educación, inserción desprotegida, empleo procíclico), cuentapropistas y pequeños patrones en comercio, manufactura y reparaciones (calificaciones medias, autoempleo), y asalariados en servicios privados con requerimientos de alta calificación.

En el 2002, las altas tasas de desempleo y subempleo contribuyeron a extender la inseguridad del empleo, la inflación deterioró los ingresos, y se distanciaron los segmentos público y privado en términos de condiciones de trabajo, regularidad del empleo y salario, porque pese a la caída de los ingresos nominales decretada en el 2000 los ingresos del sector público habían sufrido una caída relativa menor. En la comparación surgen entonces dos conclusiones paradójicas: fue tan grave la caída del empleo en el área metropolitana, y de los varones en el mercado

de trabajo, que las regiones más pobres parecieron mejorar respecto del área metropolitana, y las mujeres parecieron mejorar respecto de los varones. Las regiones mantuvieron los niveles de empleo público; por lo tanto y si bien sería necesario un diagnóstico más preciso en cada región y provincia, incluyendo datos de áreas rurales, se puede concluir que en las provincias a raíz de la crisis se profundizó la dicotomía empleo público/población en condiciones de mera subsistencia.

Frente al crecimiento del desempleo y la pobreza los programas de empleo contribuyeron a moderar el impacto de la desocupación y de la inflación sobre los ingresos familiares; sin embargo su impacto no puede ser estimado con la información de mayo, cuando recién comenzaba a instalarse el programa dirigido a los jefes de hogar desocupados. Más allá de las políticas de asistencia en la emergencia, es central pensar en estrategias de políticas públicas dirigidas a disminuir las brechas de desigualdad en el acceso a los recursos públicos en sentido amplio. Las áreas donde será necesario poner el énfasis son tres: el desarrollo de políticas y gasto en saneamiento urbano y en áreas de cuidado infantil, el desarrollo de un seguro de desempleo abarcativo, y la reforma impositiva que permita combatir la evasión y mejore en el mediano plazo la cobertura de los precarios y por lo tanto sus posibilidades de acceder a ese seguro.

Los diagnósticos acerca de los determinantes de la pobreza y su relación con el mercado de trabajo plantean la centralidad de los ingresos de las mujeres para los hogares, en un contexto en que se destruyeron empleos masculinos. La participación femenina de los quintiles más pobres aumentó durante los noventa y se intensificó en años siguientes, sin contar con las condiciones adecuadas para asegurar la permanencia de las mujeres en sus ocupaciones. Tomar conocimiento de estas carencias obliga por lo tanto a repensar la necesidad de generar políticas de expansión de la infraestructura de cuidado infantil, como parte más general de políticas educativas y de empleo. Estas políticas tendrían como resultado igualar las oportunidades de participación en el mercado laboral, y mejorar la productividad de las asalariadas, así como los ingresos de sus familias.

Desde mediados de los ochenta se han implementado esquemas muy restrictivos de seguro de desempleo, que lo han limitado a empleados con aportes comprobables en el sector formal; será necesario

estudiar las maneras de extenderlo sin desnaturalizarlo ni convertirlo en un subsidio de bajo monto a la pobreza. Para esto será imprescindible pensar en reformar el sistema impositivo, para facilitar la formalización de todos los niveles de actividad, y garantizar un piso de protección frente a la discrecionalidad en los despidos, la protección de salud y los niveles salariales. Pero esta política podría chocar con una cultura de la evasión, extendida en todos los niveles económicos; por lo tanto, sería importante hacer una campaña de *advocacy*, poniendo el esfuerzo de vincular formalidad con protección social y calidad de vida, y proceder a diseñar políticas que, si bien por sí solas no van a morigerar la crisis, pueden abrir un camino para paliar sus consecuencias en varones y mujeres.

BIBLIOGRAFÍA

- Arza, C. 2002 *El impacto de la privatización de los servicios básicos sobre los ingresos*, serie Documentos de Trabajo (Buenos Aires, FLACSO).
- Azpiazu, D.; Basualdo, E.; Schor, M. 2001 *La evolución de la manufactura en los noventa* (Buenos Aires, FLACSO).
- Beccaria, L. 2001 “Inestabilidad laboral y de ingresos en la Argentina”, en *Revista de Estudios del Trabajo*, N° 21 (Buenos Aires, Asociación Argentina de Especialista en Estudios del Trabajo, ASET).
- . 2002 *Reformas, ciclos y deterioro distributivo en la Argentina de los noventa* (Buenos Aires, Universidad de General Sarmiento).
- . 2002a “*Los ingresos del trabajo*”, en L. Beccaria, R. Cortés y A. Monza *Informe sobre la evolución de los ingresos* (OIT, Buenos Aires).
- Cortés, R.; Marshall, A. 1999 “Estrategia económica, instituciones y negociación política en la reforma social de los 90”, en *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales* (Buenos Aires, Instituto de Desarrollo Económico y Social, IDES), agosto.
- . 2002 *Salarios, desigualdad y sector externo bajo distintos regímenes macroeconómicos*, Simposio sobre Pobreza (Buenos Aires, Universidad Torcuato Di Tella), octubre.
- Cortés, R.; Groisman, F. 2002 *Migraciones, mercado de trabajo y pobreza en el área metropolitana, 1993-2000*, ponencia presentada al “Congreso de Pobreza, 2002” (Buenos Aires, Universidad Torcuato di Tella).
- Dávalos, P. 2001 “Después de la privatización: Trayectorias laborales de trabajadores con retiro voluntario”, en *Revista de Estudios del Trabajo*, N° 21

- (Buenos Aires, Asociación Argentina de Especialista en Estudios del Trabajo, ASET), primer trimestre.
- INDEC, 1991 *Investigación de la pobreza en la Argentina*, IPA (Buenos Aires, INDEC).
- Ministerio de Economía (varios años) *Informe económico* (Buenos Aires, Ministerio de Economía).
- Ministerio de Trabajo, *Observatorio Net* (www.observatorio.net).
- Monza, A. 2002 “La evolución de la informalidad en el área metropolitana en los años noventa. Resultados e interrogantes”, en J. Carpio, E. Klein e I. Novacovsky *Informalidad y exclusión social* (Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica).

CAPÍTULO III

SITUACIÓN LABORAL DE LA MUJER EN PARAGUAY

LYLIAN MIREs

A. INTRODUCCIÓN

El presente capítulo tiene por objetivo analizar, desde una perspectiva de género, las principales características del mercado de trabajo en Paraguay, tomando en consideración los indicadores más relevantes en relación con la actividad de mujeres y hombres.

Se ha privilegiado la información proveniente de la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos, organismo oficial de la producción estadística del país, en particular aquella proveniente de la Encuesta Integrada de Hogares 1997/1998 y 2000/2001.

A fin de conocer la situación de las mujeres en el mercado laboral en el Paraguay, se presenta la posición de hombres y mujeres en relación a diversos indicadores del mercado de trabajo. En la medida en que la información disponible lo ha permitido, se ha considerado como un eje transversal, además de la desagregación por sexo, la división según área geográfica, indicador que en Paraguay tiene características relevantes, tanto por el tamaño de esta población como por las consideraciones de género que involucra.

Entre los indicadores más relevantes analizados se incluye la población en edad de trabajar, la población económicamente activa, considerando, para fines comparativos a nivel latinoamericano, a todas las personas de 15 años o más; la condición de actividad, la estructura del

empleo, el desempleo y la protección social en relación con las variables sociales y demográficas que influyen en la dinámica de la pobreza de las mujeres paraguayas.

En el período de referencia se constatan cambios importantes en aspectos relevantes del mercado laboral en Paraguay, en especial en relación a las mujeres. En la primera parte se analizan los cambios que han ocurrido en la participación femenina en el mercado de trabajo. Al respecto, se constata que persiste la tendencia creciente de su participación; no obstante este incremento, siguen enfrentando dificultades en el acceso derivadas de la división sexual del trabajo y la insuficiencia de infraestructura tanto del sector público como privado para apoyar su actividad económica. La participación de las mujeres del área rural muestra incrementos importantes, aunque sigue por debajo de los índices de la población femenina urbana.

En la segunda parte de este capítulo referida al empleo se verifican cambios importantes en relación a los principales indicadores. Entre ellos destaca el empleo público, en donde se ha registrado un aumento en el cual se han incorporado mayoritariamente mujeres, las que pasaron a constituir más de la mitad de las personas empleadas en este sector.

El sector informal urbano, si bien sigue congregando a un alto porcentaje del total del empleo urbano, presenta una leve disminución de la participación de la mujer en las categorías de trabajadora por cuenta propia, aumentando su presencia en las microempresas. Por su parte, el servicio doméstico pierde levemente su peso relativo en la ocupación de las mujeres, sector en el cual se ha incorporado población masculina, que a pesar de ser numéricamente incomparable a las ocupadas en servicio doméstico, ha doblado su participación.

Se detectan discriminaciones de tipo salarial y un mercado altamente segmentado que relega a las mujeres a determinadas ocupaciones que por lo general son las de menor estatus y reconocimiento social y, por ende, de menores remuneraciones.

Resalta del análisis la escasa cobertura a la población ocupada de los sistemas de salud y de jubilación y pensiones, la cual, unido al carácter regresivo de tales sistemas, es un factor que aumenta la vulnerabilidad de trabajadoras y trabajadores, en particular de los más pobres.

El desempleo, abordado en el capítulo final, que ha experimentado alzas importantes en relación al período de comparación a nivel país,

afecta con mayor crudeza a mujeres que a hombres; sin embargo, en el área rural, las mujeres pertenecientes a los tramos superiores de edad muestran un fuerte incremento en sus tasas de ocupación. Este hecho sugiere el resurgimiento de estrategias de sobrevivencia ligadas a la producción, inscritas en la memoria histórica de las mujeres en etapas de crisis.

Por otra parte, la distribución de la población por edades muestra un aumento del desempleo en las edades más jóvenes, tanto de hombres como de mujeres, fenómeno acompañado por un aumento de la cobertura del sistema educativo, lo que podría interpretarse como un logro en la retención del sistema de la población más joven.

Finalmente, se presentan las conclusiones que apuntan a recomendaciones generales con el objetivo de contribuir al diseño de políticas públicas en relación al empleo y la superación de la pobreza de las mujeres. Ello implica cambios de diversa índole, que abarcan desde patrones culturales que abran posibilidades a las mujeres, en particular a las más pobres, para mejorar su calidad de vida y la de sus familias, que están actualmente restringidas por la mantención de modelos que no conjugan positivamente las nuevas funciones que la mujer ha pasado a desempeñar en el Paraguay. Otras conclusiones se relacionan con el diseño y transversalización de políticas con enfoque de género dirigidas a lograr mayores niveles de equidad entre mujeres y hombres en el acceso a más empleos y de mejor calidad.

B. CONSIDERACIONES DE GÉNERO: EL TRABAJO Y LA POBREZA

Toda estrategia tendiente a la reducción de la pobreza y a la promoción de un desarrollo integral, equitativo y sustentable, que centre su atención en los sectores más pobres y vulnerables de la sociedad, no puede dejar de considerar como eje transversal la posición diferenciada de hombres y mujeres en relación a los recursos económicos y sociales. La pobreza no tiene un carácter neutro y esa afirmación ha quedado demostrada en las innumerables estrategias emprendidas para la superación de la pobreza que no han tomado en consideración las necesidades e intereses específicos de género, y no han logrado el éxito esperado, al considerar a los pobres como un universo homogéneo.

El desplazamiento de un contingente creciente de mujeres desde el ámbito privado al público, no obstante la fuerza que ha cobrado, no ha estado exento de dificultades, ni tampoco asegura que esta nueva inserción esté acompañada siempre de los grados de bienestar esperados para ellas y sus familias. Esto, porque permanecen estereotipos, prejuicios y discriminaciones de diversa índole con respecto al trabajo femenino que no han evolucionado en la misma medida que los cambios que en la práctica han registrado las mujeres. Las modificaciones en la estructura cultural son lentas y requieren por lo general de intervenciones deliberadas que las hagan compatibles con las nuevas prácticas para que en lugar de erigirse como un freno al desarrollo se conviertan en un estímulo que las refuerce.

De acuerdo a la tradicional división sexual del trabajo, los hombres han notoriamente asumido un rol dirigido a la provisión de los medios de sustento para satisfacer las necesidades de su familia. Las mujeres, a cambio, se han ocupado de las tareas domésticas y de la crianza de los hijos. Esta división ha ido perdiendo su rigidez, básicamente debido al relevamiento del papel de la mujer en la sociedad, por los cambios demográficos, en particular el descenso de la fecundidad, y por las características de un orden económico que se ha ido instaurando que reclama de mayores ingresos para el mantenimiento de los hogares y la satisfacción de las necesidades no sólo económicas, sino también sociales de las familias.

Como producto de la división del trabajo de acuerdo al sexo, al trabajo no remunerado –desarrollado en su inmensa mayoría sólo por las mujeres–, en la medida que no es un bien transable en el mercado, no se le atribuye el mismo valor que el trabajo remunerado –desarrollado por los hombres. De tal suerte, las distintas valoraciones con respecto a las diferentes formas de trabajo se traspasan a quienes los ejercen, dando lugar a relaciones de género inequitativas.

La incorporación de la mujer al mercado de trabajo ha resquebrajado los patrones de la división sexual del trabajo. Los indicadores de las últimas décadas muestran altos niveles de participación. No obstante esa incorporación no asegura necesariamente el logro de condiciones igualitarias en el acceso, permanencia, condiciones e ingresos provenientes del trabajo, situación que afecta en mayor medida a las mujeres más pobres, dadas sus menores oportunidades de acceso a los recursos

económicos, tales como la propiedad de la tierra, el crédito y el capital. A la vez, tienen menores posibilidades de hacer conocer sus carencias, por los mecanismos de exclusión social que operan en la sociedad.

En el ámbito del trabajo, la participación femenina en el mercado laboral presenta mayores dificultades que para los hombres, las que se relacionan con el ejercicio de su rol reproductivo que debe conjugar con el productivo. Las responsabilidades domésticas y de cuidado de los hijos, ancianos o enfermos del núcleo familiar siguen considerándose como exclusivas de la mujer. Por ello, aunque muchas mujeres quisieran incursionar en el mundo del trabajo, se ven coartadas por la imposibilidad de asumir todas las responsabilidades que implica la mantención de ambos roles. Para las que se insertan en el mercado laboral, el peso de una doble jornada, en el trabajo y en el hogar, significa una disminución en su calidad de vida, tanto por la fatiga que ocasiona la mantención de ambos roles como por los sentimientos de culpa que le ocasiona el patrón cultural que sanciona a la “madre ausente”, que no es, sin embargo, atribuible a los padres.

Aun cuando las mujeres han comenzado a desarrollar funciones semejantes a las de los hombres, presentan indicadores diferentes (por lo general desfavorables). A partir de allí es donde surge la necesidad de formular políticas públicas que consideren la inequidad de género y que desde esa perspectiva impulsen la equiparación de esos indicadores para que las políticas tengan un impacto positivo para hombres y mujeres y contribuyan de esa forma a la creación de las bases para la equidad en todos los campos donde participan.

Paraguay hoy enfrenta grandes desafíos para la superación de la pobreza de toda la población. El estancamiento de la economía y el débil avance que se ha dado en el fortalecimiento de las instituciones en el país, unido a las exigencias de la globalización y la integración económica, plantean la necesidad de emprender acciones, no sólo en el ámbito económico, sino también en el plano del afianzamiento de un desarrollo social sustentable y equitativo. Para tal efecto, la comprensión de las desigualdades desde una perspectiva de género y el diseño de estrategias tendientes a la disminución de las principales brechas entre mujeres y hombres son una necesidad en cualquier emprendimiento dirigido a la superación de la pobreza que quiera lograr eficiencia y eficacia en sus resultados.

Como en toda América Latina, las mujeres en Paraguay se han ido incorporando masivamente al trabajo remunerado, hecho que se refleja en los indicadores de participación económica, que en la década del 80 mostró la tasa de crecimiento más acelerada de toda la región (Arriagada, 1994).

Los períodos de crisis que ha vivido el país han actuado como detonantes de la irrupción de la mujer en el mercado laboral, la que se ha mantenido e incrementado progresivamente, incluso superadas las dificultades que dieron lugar a su salida al mundo público. Han aumentado igualmente sus niveles de participación social y su entrada a los espacios de toma de decisiones, proceso que ha tenido una rapidez inusitada. Basta recordar que recién en 1961 la mujer obtuvo su derecho a sufragio en Paraguay y sólo en cuatro décadas se ha transformado en protagonista de muchos de los cambios que se han operado en el país.

El importante aumento de la cobertura de la educación que se ha registrado en los últimos años y los cambios en la calidad de la misma, como resultado de la puesta en marcha de la Reforma Educativa, han evidenciado un acceso crecientemente equitativo para niños y niñas a los diversos niveles de enseñanza. Las mujeres están logrando mayores grados de escolaridad; sin embargo, la mayor educación no les asegura la consecución de trabajos de mayor calidad. Por otra parte, la brecha de nivel de educación que se registra de acuerdo al nivel socioeconómico de las mujeres deja de manifiesto que en este sector los pobres y, entre ellos las mujeres, no han sido beneficiados por igual por los logros a nivel país, lo que incide particularmente en las probabilidades de obtener un trabajo decente.

En un contexto de deterioro global del empleo en el país, la tasa de desempleo es mayor para las mujeres. El impacto de esta disparidad sobre los hogares con jefatura femenina se acrecienta en la medida de que son hogares que dependen exclusivamente del ingreso de la mujer. Es por ello que entre los hogares pobres predominan aquellos que tienen como jefa a una mujer. La superación de la condición de pobreza que afecta a estos hogares requiere de políticas de empleo que conjuguen las necesidades inmediatas de las mujeres y sus posibilidades de lograr insertarse en empleos que permitan la satisfacción de las necesidades básicas de su núcleo familiar, brindando las facilidades para ello. Este requerimiento cobra más fuerza en el universo de las mujeres más pobres que

no tienen la posibilidad de delegar el trabajo doméstico, ni tampoco cuentan con la infraestructura adecuada de cuidado infantil, enfermos y ancianos a su cargo, constituyéndose en una barrera de acceso, que afecta principalmente a quienes tienen mayor necesidad de obtención de ingresos.¹

En este sentido, se ha comenzado a replantear la necesidad de enfrentar esta problemática desde una perspectiva de género. De hecho, en la Estrategia Nacional para la Superación de la Pobreza y la Desigualdad (ENREPD) se señala que la pobreza es vivida de forma diferente por mujeres que por hombres, en virtud de las posiciones inequitativas de poder entre unos y otras. Desde esa visión es posible augurar que las necesidades e intereses específicos de las mujeres lograrán ser incorporados en la agenda pública.

Para ello, es imprescindible partir de un diagnóstico real de las brechas de género que se dan en el mundo del trabajo; es necesario conocer el origen de las disparidades para lograr impulsar políticas que logren mayores niveles de igualdad para los pobres, hombres y mujeres, que necesitan de acciones urgentes que revistan un carácter integral, cuyo norte esté dirigido a la superación de las discriminaciones de toda especie. De otro modo, se corre el riesgo de la perpetuación de la pobreza y de las consecuencias que ella trae para el desarrollo nacional.

C. LAS CARACTERÍSTICAS DEL MERCADO LABORAL FEMENINO EN PARAGUAY

1. Las mujeres en edad de trabajar predominan en las zonas urbanas

La población en edad de trabajar (PET) de 15 años o más, de acuerdo a los resultados de la Encuesta Integrada de Hogares (EIH) 2000/2001, está constituida por 3 468 216 personas, de las cuales el 49.1% son hombres y el 50.9% son mujeres.

1 En un estudio realizado en 1997 de una muestra de 44 empresas, de las cuales 14 tenían obligación legal de tener guarderías, sólo una contaba con ella (Bareiro y González, 1997).

Entre las Encuestas Integradas de Hogares 1997/1998 y 2000/2001 la PET total se incrementó en un 13.6%, registrándose un aumento mayor para las mujeres (14.5%) que para los hombres (12.7%). En el área urbana este crecimiento de la PET femenina (21.2%) supera ampliamente al de los hombres (13.8%), situación inversa en el área rural, en donde el ascenso de la PET masculina duplicó a la femenina (11.4% y 5.1%, respectivamente).

Al observar la distribución según área geográfica, se observa que en el área urbana se concentra el 58.9% de la PET, mientras que en el área rural habita el 41.1% de esta población (cuadro 1). Se constata igualmente el predominio de las mujeres en el área urbana, que constituyen el 62.2% frente a un 55.5% de hombres, lo cual confirma la tendencia, registrada desde ya varias décadas, a una mayor concentración de mujeres en edad de trabajar en las áreas urbanas.

Cuadro 1
POBLACIÓN EN EDAD DE TRABAJAR, POR ÁREA GEOGRÁFICA,
SEGÚN SEXO
(porcentajes)

	1997/1998			2000/2001		
	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural	Total
Hombres	55.0	45.0	100.0	55.5	44.5	100.0
Mujeres	58.8	41.2	100.0	62.2	37.8	100.0
Total	56.9	43.1	100.0	58.9	41.1	100.0

Fuente: Elaboración con base en datos de la DGEEC (EIH 1997/1998-2000/2001).

Congruentemente con lo anterior, en el período comprendido entre la EIH 1997/1998 y la EIH 2000/2001 la composición por sexo de la PET muestra un aumento relativo de mujeres en el área urbana (de 52.2% a 53.8%), en tanto que en la rural registra un descenso de su representación de 1.5 puntos porcentuales (cuadro 2).

Cuadro 2

COMPOSICIÓN POR SEXO DE LA POBLACIÓN EN EDAD DE TRABAJAR,
SEGÚN ÁREA GEOGRÁFICA
(porcentajes)

	1997/1998		2000/01	
	Urbana	Rural	Urbana	Rural
Hombres	47.8	51.7	46.2	53.2
Mujeres	52.2	48.3	53.8	46.8
Total	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: Elaboración con base en datos de la DGEEC (EIH 1997/1998-2000/2001).

La mayor concentración de mujeres en edad de trabajar en las zonas urbanas se explica por la migración rural-urbana femenina en búsqueda de mejores oportunidades de empleo en las ciudades que las que les ofrece el medio rural. La atracción de las zonas urbanas para las mujeres rurales más jóvenes, aun cuando pueda significar la posibilidad de obtener un puesto de trabajo, puede tener consecuencias negativas, en tanto incide en el abandono de sus estudios y puede traducirse en una inserción laboral precaria, la que se da principalmente en el empleo doméstico urbano.

Este incremento en términos relativos de la PET femenina urbana va acompañado de un aumento de la PET masculina en el área rural, la cual se compone de 53.2% de hombres y 46.8% de mujeres.

2. Disminuye la tasa de inactividad femenina

De acuerdo a la condición de actividad de la población en edad de trabajar, los inactivos, es decir, aquellas personas de 15 años o más de edad no clasificadas como ocupadas ni desocupadas, alcanzan –según al EIH 2000/2001– a 1 070 931 personas, las que constituyen el 30.9% de la población en edad de trabajar. Tal porcentaje disminuye en relación a los resultados de la EIH 1997/1998, en que se registraba un 32.6%, lo

que está indicando una mayor oferta laboral en el mercado, en especial de las mujeres. Esta mayor presión sobre el mercado, como se verá más adelante, se expresa en el incremento sostenido que presenta la tasa de participación femenina.

Cuadro 3
INACTIVOS POR SEXO, SEGÚN MOTIVO DE INACTIVIDAD
(porcentajes)

Motivo de inactividad	1997/1998			2000/2001		
	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total
Estudiantes	7.0	10.3	17.3	9.2	13.8	23.1
Jubilados y pensionados	1.6	1.1	2.7	1.9	1.5	3.4
Labores del hogar	0.1	55.0	55.1	0.3	47.3	47.5
Otros	11.3	13.6	24.9	12.1	14.0	26.0
Total	20.0	80.0	100.0	23.5	76.5	100.0

Fuente: Elaboración con base en datos de la DGEEC 1997/1998-2000/2001.

Al interior de la población inactiva, la comparación con la EIH 1997/1998 muestra variaciones en su composición (cuadro 3): aumenta el número de estudiantes en ambos sexos, en un porcentaje significativamente mayor entre las mujeres, lo que refleja una mayor retención del sistema escolar. Por otra parte, se registra un descenso del porcentaje de mujeres (equivalente a 40 563 en números absolutos y a un 7.7% de variación porcentual) que se dedicaba exclusivamente a labores del hogar, que dejan de ser clasificadas en esta actividad al cambiar sus labores domésticas en el trabajo remunerado.

La composición por sexo de la población activa (cuadro 4) muestra un porcentaje de mujeres superior en las zonas urbanas (44.8%) que en las rurales (32.1%). La población inactiva está constituida mayoritariamente por mujeres (76.5%), las cuales representan el 82.2% de los inactivos del área rural y el 72.9% del área urbana. Las activas (39.4% de

la población en edad de trabajar) constituyen el 32.1% de los activos rurales y el 44.8% de los urbanos.

Con respecto a la EIH 1997/1998, se registra un aumento de la actividad tanto en las zonas urbanas como rurales, con un incremento superior en estas últimas, alcanzando una diferencia de 4 puntos porcentuales, en tanto que entre las mujeres urbanas este ascenso llegó a 2.8 puntos porcentuales.

Cuadro 4

COMPOSICIÓN POR SEXO DE LA POBLACIÓN EN EDAD DE TRABAJAR
POR CONDICIÓN DE ACTIVIDAD Y ÁREA GEOGRÁFICA
(porcentajes)

	Activos			Inactivos		
	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural	Total
1997/1998						
Hombres	58.0	71.9	63.8	24.4	15.1	20.0
Mujeres	42.0	28.1	36.2	75.6	84.9	80.0
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
2000/2001						
Hombres	55.2	67.9	60.6	27.1	17.8	23.5
Mujeres	44.8	32.1	39.4	72.9	82.2	76.5
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: Elaboración con base en datos de la DGEEC EIH 1997/1998-2000/2001.

El nivel de instrucción de la población en edad de trabajar es un indicador que permite conocer el capital humano con que cuenta el país. Según los datos de la EIH 1997/1998 (cuadro 5), como es de esperarse, la población activa tiene un mayor nivel de instrucción que la inactiva. En la población activa, las mujeres que tienen algún grado de instrucción superan a los hombres. La mitad de ellas tienen educación primaria

y un tercio, educación secundaria. En el nivel terciario, esta diferencia se hace mayor, lo que está demostrando que las mujeres requieren de un mayor nivel de instrucción para incorporarse a la actividad económica.

En relación a la población inactiva, la diferencia entre hombres y mujeres sin instrucción se hace mayor y más del 65% de las mujeres sólo tienen nivel de instrucción primaria. Los inactivos que tienen algún grado de instrucción secundaria no presentan diferencias significativas por sexo. En cuanto al nivel terciario, son más las mujeres que han alcanzado este grado que no están activas

Cuadro 5

POBLACIÓN DE 10 AÑOS O MÁS, POR NIVEL DE INSTRUCCIÓN,
SEGÚN CONDICIÓN DE ACTIVIDAD Y SEXO

	Nivel de instrucción				
	Sin instrucción	Primario	Secundario	Terciario	Total
Activos					
Ambos sexos	4.0	54.6	32.1	9.2	100.0
Hombres	3.9	57.1	31.5	7.5	100.0
Mujeres	4.2	50.1	33.4	12.2	100.0
Inactivos					
Ambos sexos	7.7	67.0	23.3	1.9	100.0
Hombres	5.0	71.0	22.4	1.7	100.1
Mujeres	8.9	65.3	23.8	2.1	100.0

Fuente: Elaboración con base en datos de la DGEEC (EIH 1997/1998).

3. Aumentan los hogares con jefas mujeres

La jefatura de hogar femenina es un fenómeno que ha ido creciendo sostenidamente en Paraguay. De acuerdo a los resultados de la EIH 1997/1998, en ese entonces a nivel país, la jefatura de hogar

femenina alcanzaba al 22% de los hogares, porcentaje que en las zonas urbanas llegaba a 26% y en las rurales al 16.8%.

La EIH 2000/2001 registra un aumento de la jefatura de hogar femenina a nivel país: el 25.3% de los hogares tiene como jefa a una mujer. En las zonas urbanas este incremento fue de 3.6 puntos porcentuales, llegando al 29.6%, en tanto que en las rurales alcanzó a 2.8 puntos porcentuales (19.6% de los hogares).

El aumento de los hogares liderados por mujeres es un fenómeno que exige de una alta consideración por su gran incidencia en la reproducción y/o vulnerabilidad de estos hogares a caer en situación de pobreza. Los hogares que tienen por jefa a una mujer enfrentan dificultades adicionales a los liderados por hombres, ligadas a la imposibilidad de contar con un segundo ingreso, como sucede en los hogares biparentales con jefatura masculina, en los cuales siempre existe la posibilidad de que ambos cónyuges trabajen, o bien, en períodos de necesidad, la mujer puede acceder al trabajo remunerado para apoyar el sustento del hogar.

A ello se suma el que cuenten con ingresos más reducidos que los que tendría un jefe hombre². Adicionalmente, la responsabilidad de las tareas domésticas y las que le impone el trabajo remunerado influyen en que las jefas de hogar tengan mayores problemas de permanencia en el mercado laboral, así como mayor dificultad en encontrar una ocupación.

En el aumento del número de hogares con jefatura femenina intervienen diversos factores demográficos, tales como el aumento del embarazo adolescente o la mayor esperanza de vida de las mujeres, por la cual ellas sobreviven con más frecuencia a sus cónyuges, quedando como viudas. Ambas situaciones constituyen detonantes de vulnerabilidad ante la pobreza. Las adolescentes madres por lo general deben interrumpir sus estudios para afrontar la responsabilidad de la crianza de su hijo o hija, cerrando así posibilidades de alcanzar un nivel de instrucción mayor y, por ende, incorporarse al mercado de trabajo en empleos de mayor calidad. Las viudas, por su parte, aquellas que no han trabajado remuneradamente en su vida activa, quedan completamente

2 Las mujeres como promedio reciben alrededor del 73% del ingreso que reciben los hombres.

desprotegidas o con pensiones inferiores a las que recibiría su cónyuge; las que reciben una pensión por las cotizaciones que hayan efectuado en su vida activa en el sistema de jubilaciones y pensiones, dada la brecha salarial de ingreso entre hombres y mujeres, los ingresos que recibieron son más bajos, por lo cual su pensión se ve reducida.

También intervienen en el incremento de los hogares que tienen por jefa a una mujer factores de tipo cultural que han hecho más aceptable socialmente el que una mujer enfrente sola las responsabilidades de su hogar, lo que unido a la mayor participación económica mostrada por las mujeres en las últimas décadas ha aumentado el número de divorcios y separaciones, quedando ellas, por lo general, con la responsabilidad de los hijos, de las labores domésticas y del abastecimiento de los medios de subsistencia.

D. LA PARTICIPACIÓN DE LAS MUJERES EN EL MERCADO LABORAL

1. Aumento sostenido de la participación femenina en el mercado de trabajo

La tasa de participación femenina en Paraguay, al igual que en los países de la región en su conjunto, ha mostrado una tendencia ascendente desde las últimas cuatro décadas. Tomando como referencia los Censos de Población y Vivienda realizados en Paraguay entre 1972 y 1992, esta tasa muestra un ritmo moderado de crecimiento, alcanzando el 21.1% en 1972, experimentando un leve descenso a 20.2% en 1982, para posteriormente llegar al 23.8% en 1992.

Entre 1972 y 1982 la participación femenina mostró un descenso relativo moderado tanto en el área urbana como rural. En las zonas urbanas descendió de 31.3% a 29.4% en ese período, para luego repuntar a 35.5% en 1992. Por su parte, la participación masculina aumentó en esta área desde 75.3% a 78.6%, descendiendo en el decenio siguiente en más de 4 puntos porcentuales.

Las variaciones registradas entre los Censos de 1972 y 1982, que marcan una baja en la tasa de participación femenina y un alza de la masculina, se dan en el contexto del auge de la construcción

experimentado en la década del 70, que absorbió grandes contingentes de mano de obra masculina –particularmente en los complejos hidro-eléctricos–, así como de inversiones en la agroindustria, en el sector financiero y en el de exportación.

En los años 80, como resultado de la profunda crisis económica en que entra el país, surgen estrategias de sobrevivencia y autogeneración de empleo, las que absorben a un fuerte contingente de mano de obra femenina que se inserta en ocupaciones informales urbanas tales como el comercio por cuenta propia y el empleo doméstico, lo que explica el descenso de su participación en el área rural.

Este proceso lleva a un revertimiento de la tendencia decreciente de la participación femenina urbana, la que aumenta entre 1982 y 1992 en 6.1 puntos porcentuales, frente a una disminución de la masculina de 4.2 puntos porcentuales.

En el área rural, donde la participación femenina ya era sensiblemente inferior a la masculina, experimenta un descenso entre 1972 y 1992, de más de 4 puntos porcentuales, en tanto que la de los hombres lo hace en 2.1 puntos porcentuales en el mismo período. Como consecuencia, la brecha de participación (diferencia entre las tasas de participación de hombres y mujeres) en esta área aumenta de 71.3 a 73.6, en tanto que en el área urbana disminuyó de 44 puntos en 1972 a 39 puntos en las dos décadas consideradas.

La tasa de participación a nivel nacional para ambos sexos alcanza en la actualidad al 69.1%, con un 85.2% para los hombres y de 53.6% para las mujeres (cuadro 6). En comparación con los datos de la Encuesta Integrada de Hogares 1997/1998, la tasa de participación alcanzaba al 67.4%. Destaca el gran aumento de la tasa de participación femenina que ha experimentado un fuerte aumento de más de 5 puntos porcentuales (de 48.4% a 53.6%), en tanto que la masculina se reduce en 1.6 puntos porcentuales.

Este avance de la participación femenina a nivel país está influido por el gran aumento registrado en el área rural, donde alcanza en promedio casi 11 puntos porcentuales. Los hombres también muestran un aumento (0.6 puntos porcentuales) aunque muy inferior al de las mujeres rurales.

En el área urbana las mujeres elevaron levemente su participación de 56.0% a 56.7% y los hombres descendieron de 84.5% a 81.3%.

Cuadro 6

POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA POR ÁREA GEOGRÁFICA,
SEGÚN SEXO
(porcentajes)

	1997/1998			2000/2001		
	Urbana	Rural	Total país	Urbana	Rural	Total país
Hombres	84.5	89.6	86.8	92.5	90.2	85.2
Mujeres	56.0	37.5	48.4	68.7	48.4	53.6
Total	69.6	64.5	67.4	80.1	70.6	69.1

Fuente: Elaboración con base en datos de la DGEEC (EIH 1997/1998-EIH 2000/2001).

2. Se reduce la tasa de participación de las jóvenes y aumenta la de las mayores

La dinámica de la participación en el mercado laboral muestra movimientos interesantes al considerar los diferentes tramos de edad (cuadro 7). La tasa de participación de la población entre las edades de 35 a 44 años es la más alta para ambos sexos, con excepción de las mujeres rurales, que exhiben sus mayores niveles de participación en el tramo de edad de 45 a 54 años. En el tramo de edad de 65 años o más se registra en ambas áreas un aumento muy significativo de la participación (8.2 y 7.3 puntos porcentuales para el área urbana y rural, respectivamente).

La tasa de participación masculina disminuye en casi todos los tramos de edad, con particular fuerza entre los más jóvenes. En el grupo de 15 a 24 años, varía de 73.7% en 1997/1998 a 68.1% en 2000/2001.

Las mujeres aumentaron su tasa de participación en el área urbana y rural en todas las edades, con excepción de las que pertenecen al grupo de edad de 15 a 24 años. Los aumentos más significativos se han producido, al igual que entre los hombres, en edades más avanzadas (tramo de 55 a 64 años) en ambas áreas, pasando de 43.4% a 50.0% en el área urbana y de 36.6% a 49.8% en el área rural. Las mujeres rurales de

65 años o más elevaron en forma muy significativa su tasa de participación de 23.2% a 31.2% en el período comprendido entre ambas encuestas.

La caída en la tasa de participación de los jóvenes puede encontrar su explicación en el aumento significativo que experimentó la categoría de estudiantes, que se incrementó en más de 10 puntos porcentuales entre 1997/1998 y 2000/2001.

Cuadro 7

TASA DE PARTICIPACIÓN POR ÁREA GEOGRÁFICA Y SEXO,
SEGÚN EDAD

Grupos de edad	Urbana				Rural			
	Hombres		Mujeres		Hombres		Mujeres	
	1997-98	2000-01	1997-98	2000-01	1997-98	2000-01	1997-98	2000-01
15-24 años	73.7	68.1	52.2	50.7	85.3	84.7	29.3	37.5
25-34 años	97.1	95.1	66.0	71.8	97.3	96.8	42.0	53.3
35-44 años	97.1	96.5	68.2	66.2	97.9	97.8	46.3	58.1
45-54 años	96.2	93.1	61.6	64.8	97.2	96.9	48.8	61.7
55-64 años	82.2	80.6	43.4	50.0	92.5	91.3	36.6	49.8
65 años o más	36.4	44.6	20.2	21.0	61.0	68.3	23.2	31.2
Total	84.5	81.3	56.0	56.7	89.6	90.2	37.5	48.4

Fuente: Elaboración con base en datos de la DGEEC (EIH 1997/1998 y 2000/2001).

Es preciso destacar que entre las mujeres las tasas de participación más elevadas en el mercado de trabajo se registran en la edad fértil. Este es un aspecto que debe tenerse en cuenta con respecto a la formulación de políticas dirigidas a brindar servicios de cuidado infantil y de apoyo a las labores domésticas. Como se verá más adelante, al examinar la ocupación de las mujeres por quintiles de ingreso, son las más pobres las que encuentran mayores obstáculos para su entrada al mercado laboral, en donde, además de factores educacionales, influye la dificultad para delegar el cuidado de los hijos, pasando a ser un factor de reproducción y profundización de la pobreza.

Al realizar el ejercicio de cálculo de la brecha de participación entre mujeres y hombres en el mercado laboral en el período comprendido entre ambas encuestas (cuadro 8), se observa una disminución de la brecha de participación en el área urbana, con excepción de los tramos de edad de 35 a 44 años y de 65 años o más. En el área rural, la brecha de participación entre mujeres y hombres sigue siendo alta; no obstante, se registra una disminución significativa en todos los grupos de edad, en particular entre los grupos de comprendidos entre los 45 a 64 años.

Cuadro 8
BRECHA Y RELACIÓN DE PARTICIPACIÓN, SEGÚN EDAD
Y ÁREA GEOGRÁFICA

Grupos de edad	Brecha				Relación			
	Urbana		Rural		Urbana		Rural	
	1997-98	2000-01	1997-98	2000-01	1997-98	2000-01	1997-98	2000-01
15-24 años	21.50	17.40	56.00	47.20	0.71	0.74	0.34	0.44
25-34 años	31.10	23.30	55.30	43.50	0.68	0.75	0.43	0.55
35-44 años	28.90	30.30	51.60	39.70	0.70	0.69	0.47	0.59
45-54 años	34.60	28.30	48.40	35.20	0.64	0.70	0.50	0.64
55-64 años	38.80	30.60	55.90	41.50	0.53	0.62	0.40	0.55
65 años o más	16.20	23.60	37.80	37.10	0.55	0.47	0.38	0.46
Total	28.50	24.60	52.10	41.80	0.66	0.70	0.42	0.54

Fuente: Elaboración con base en datos de la DGEEC (EIH 1997/1998 y 2000/2001).

En la disminución de la brecha de participación entre hombres y mujeres han influido diversos factores sociodemográficos, tales como el descenso sostenido que viene dándose en las tasas de fecundidad, el acceso más igualitario de la población a los distintos niveles educativos, así como los efectos de las crisis que ha vivido el país, que ha impulsado a un gran número de mujeres a insertarse en el mercado laboral.

Como producto de esta evolución, según la EIH 2000/2001, la población económicamente activa (PEA)³ a nivel país está conformada por 39.4% de mujeres y 60.6% de hombres.

3 Personas de 15 años o más que en el período de referencia suministran mano de obra para la producción de bienes y servicios económicos o que están disponibles y hacen gestiones para incorporarse a dicha producción.

3. La participación de las mujeres en las zonas rurales aumenta más que en las urbanas

Congruentemente con el aumento de la tasa de participación laboral de la mujer y, en consecuencia, el alza de su participación en la PEA respecto a la EIH 1997/1998, la composición por sexo de la PEA (cuadro 9) muestra un aumento de 3.2 puntos porcentuales de las mujeres en detrimento de los hombres. Al observar la composición por sexo de la PEA según área geográfica, este ascenso ha tenido lugar con mayor fuerza en el área rural, en donde experimentó una variación de 4 puntos porcentuales, en tanto que en el área urbana creció en 2.8 puntos porcentuales.

Sin embargo, las mujeres siguen concentrándose mayoritariamente en las zonas urbanas: el 67.9% de la PEA femenina se encuentra en el área urbana y el 32.1% en el área rural. Esta tendencia a buscar empleo en las ciudades va aumentando, ya que con relación a 1997/1998 la presencia de mujeres en la PEA urbana se incrementó en más de 7 puntos porcentuales.

Cuadro 9

COMPOSICIÓN POR SEXO DE LA POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE
ACTIVA POR ÁREA GEOGRÁFICA
(porcentajes)

	1997/1998			2000/2001		
	Urbana	Rural	Total país	Urbana	Rural	Total país
Hombres	58.0	71.9	63.8	55.2	67.9	60.6
Mujeres	42.0	28.1	36.2	44.8	32.1	39.4
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: Elaboración con base en datos de la DGEEC (EIH 1997/98 y 2000/01).

4. Las mujeres pobres tienen una menor participación en la PEA

De acuerdo a la distribución según quintiles de ingreso, la PEA masculina y la femenina, tanto urbana como rural, va decreciendo desde el quintil más rico al quintil más pobre, situación que se da con mayor fuerza entre las mujeres que entre los hombres. Al observar el cuadro 10, se constata que la participación de las mujeres de más bajos ingresos es muy inferior al promedio de la participación femenina.

Las mujeres más pobres (pertenecientes al primer y segundo quintil de ingreso) que residen en zonas urbanas constituyen el 28.9% de la PEA femenina, en tanto que las de mayores ingresos (cuarto y quinto quintil) superan el 50%. En las zonas rurales esta tendencia se agudiza: 26.8% pertenecen a los dos quintiles inferiores y 53.5% a los dos quintiles superiores.

Esta distribución de la participación de acuerdo al sector socioeconómico de procedencia de las mujeres tiene relación con las diversas barreras que se presentan a las mujeres para su entrada al mercado laboral, que se agudizan entre las más pobres: mayor número de hijos, bajo nivel educativo, factores culturales que inhiben una actividad remunerada, así como un menor acceso a los recursos productivos.

Cuadro 10

DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA SEGÚN QUINTIL DE INGRESO, ÁREA GEOGRÁFICA Y SEXO (porcentajes)

	I	II	III	IV	V	Total
Urbana						
Hombres	15.0	18.9	20.6	21.5	24.0	100.0
Mujeres	12.6	16.3	20.5	24.7	25.8	100.0
<i>Brecha</i>	2.4	2.6	0.1	-3.2	-1.8	
<i>Relación</i>	0.8	0.9	1.0	1.1	1.1	
Rural						
Hombres	17.1	19.0	17.1	20.9	25.3	100.0
Mujeres	11.5	15.3	19.7	21.4	32.1	100.0
<i>Brecha</i>	5.6	3.7	-2.6	-0.5	-6.8	
<i>Relación</i>	0.7	0.8	1.2	1.0	1.3	

Fuente: Elaboración con base en datos de la DGEEC (EIH 2000/2001).

E. EL EMPLEO FEMENINO

1. El empleo de las mujeres crece con más rapidez que el de los hombres

El 56.4% de la población ocupada en Paraguay trabaja en el área urbana y el 43.6% en el área rural. El empleo urbano representa el 54.4% del total del empleo, de los cuales el 55.5% son hombres y el 44.5% son mujeres. Dentro de esta área, el sector privado está compuesto por más hombres que mujeres (56.3% y 43.7%, respectivamente).

Del total de ocupados en el sector urbano, el 89.8% de los hombres y el 87.1% de las mujeres se desempeñan en el sector privado y el 10.2% de los hombres y el 12.9% de las mujeres lo hacen en el sector público. La proporción de mujeres en el sector privado con respecto a la PEA femenina urbana es de 77.8%, en tanto que la de los hombres con respecto a la PEA masculina urbana es del 81.1%.

En las zonas rurales la composición por sexo de la población ocupada es significativamente inferior para la mujer, alcanzando al 31.8%.

Al considerar la tasa de ocupación bruta (cuociente entre los ocupados y la población en edad de trabajar), con el fin de analizar la creación de empleo en la economía paraguaya, se observa que entre 1997/1998 y 2000/2001 la población masculina en edad de trabajar se incrementó en 100 182 personas, lo que indica una variación porcentual del 12.7%. Por su parte, la población femenina en edad de trabajar aumentó en 164 135 personas, registrando una variación porcentual del 14.5%. En el mismo período, la variación del empleo masculino fue del 8%, en tanto que la de las mujeres alcanzó el 23.7%. Esta variación indica que el empleo ha crecido con mayor rapidez para las mujeres que para los hombres.

2. Persisten discriminaciones de género en los ingresos

El aumento de la tasa de participación y el crecimiento relativo mayor del empleo femenino que se han constatado no asegura que las mujeres que ingresan al mercado de trabajo obtengan siempre ingresos suficientes para la satisfacción de las necesidades que las llevaron a insertarse en el mundo laboral.

A este respecto, los datos de que se dispone, arrojados por la EIH 1997/1998, muestran una persistente discriminación de los niveles de ingreso de las mujeres, que a nivel país alcanza al 73.1% del ingreso mensual de los hombres. Examinando las diferentes categorías ocupacionales (cuadro 11), es en el segmento de trabajadores por cuenta propia y empleado doméstico en donde se encuentran las mayores brechas de ingreso. Estas categorías, que congregan a los segmentos femeninos de mayor pobreza, se inscriben en el sector informal de la economía. En ellas, como promedio, las mujeres obtienen menos del 70% del ingreso de hombres en la misma ocupación.

Las artesanas y operarias que trabajan por cuenta propia reciben un ingreso promedio mensual que apenas sobrepasa el 40% del que perciben los hombres que se desempeñan en esta ocupación. En ello intervienen factores relacionados con el menor capital de que disponen y mayores dificultades en el acceso a los recursos productivos y al crédito por parte de las mujeres, dadas las barreras que imponen algunas disposiciones de tipo legal, así como la carencia de bienes para respaldar los préstamos

Estas restricciones afectan a un gran número de mujeres que buscan en el empleo independiente una fuente de generación de ingresos que se ven coartadas en muchas oportunidades por el hecho de que los bienes familiares por lo general están registrados a nombre de sus cónyuges, quedando sin patrimonio demostrable para la obtención de créditos, a pesar de que las experiencias demuestran que las mujeres cumplen con mayor puntualidad con sus obligaciones crediticias.

En el empleo público, como promedio, las mujeres perciben el 74% de ingreso de los hombres. La menor brecha de ingreso se registra entre quienes trabajan como empleados de oficina de este sector. Entre los empleados del sector privado, las diferencias de ingresos entre hombres y mujeres son menores, registrándose incluso entre empleados de oficina un saldo favorable a las mujeres (5.3% más del ingreso que reciben los hombres en esta ocupación).

En la categoría de empleador o patrón, las mujeres, con excepción de la ocupación conductores de medios de transporte y trabajadores en servicios personales, también perciben ingresos muy por debajo de los de los hombres de esta categoría.

Cuadro 11
 PORCENTAJE DE INGRESOS MENSUALES DE MUJERES SOBRE EL DE HOMBRES POR CATEGORÍA OCUPACIONAL,
 SEGÚN OCUPACIÓN PRINCIPAL

Ocupación principal	Categoría de ocupación						
	Empleado		Obrero		Empleador o patrón	Trabajador por cuenta propia	Empleado doméstico
	Público	Privado	Público	Privado			
Total país	74.0	85.1	71.1	96.2	72.7	70.0	69.7
Profesionales, técnicos y afines	69.1	78.8	-	-	63.4	75.7	-
Gerentes, administradores, etc.	66.3	77.7	-	-	79.6	28.6	-
Empleados de oficina y afines	93.3	105.3	-	-	-	98.0	-
Comerciantes, vendedores y afines	-	74.4	-	-	40.9	60.9	-
Agricultores, ganaderos y afines	-	-	-	44.2	46.6	56.4	-
Conductores de medios de transporte	-	-	75.3	69.4	162.4	-	-
Artesanos y operarios	-	-	-	99.5	75.8	41.3	-
Obreros y jornaleros	-	-	-	107.0	-	-	-
Trabaj. en serv. personales y afines	84.9	55.5	94.0	72.7	103.8	62.8	69.7

Fuente: Elaboración con base en datos de la DGEEC, EIH 1997/1998.

3. Existe una fuerte segmentación de género por rama de actividad

El mercado de trabajo sigue mostrando una alta segmentación según rama de actividad económica. Las mujeres del área urbana se concentran en actividades de comercio y servicios (alrededor de un 80%), situación que se da con menor intensidad en el área rural, donde el 49.5% de las mujeres trabajan en la agricultura y poco más del 40% lo hace en comercio y servicios.

Con respecto a 1997/1998, en el área urbana, las mujeres continúan acrecentando su participación en el sector servicios. Por su parte, los hombres aumentan su participación en actividades de comercio en desmedro de las otras ramas.

En el área rural, la rama de agricultura y ganadería ha atraído a gran parte de las mujeres que han subido su participación en ésta en un porcentaje similar al que ha disminuido la rama de comercio, a la vez que ha aumentado levemente su presencia en la rama de manufactura (cuadro 12).

4. Aumenta la ocupación femenina en el sector público

En el sector público, la participación de las mujeres con respecto a la PEA urbana femenina supera a la de los hombres (11.5% y 9.2%, respectivamente). La mayor incorporación de la mujer al sector público ha incidido en la variación de la composición por sexo del sector: en 1997/1998 era de 60.3% de hombres y 39.7% de mujeres, relación que se invierte en 2000/2001 llegando a ser equitativa para ambos sexos, predominando levemente las mujeres (50.4% frente a un 49.6% para los hombres). Resultaría interesante profundizar la estructura de la ocupación de hombres y mujeres en el empleo público, desde una perspectiva de género.

5. La ocupación femenina crece con más rapidez que la masculina en el sector privado

El empleo en el sector privado creció con mayor intensidad que en el sector público. Entre 1997/1998 se crearon en el sector privado

Cuadro 12
EMPLEO POR ÁREA GEOGRÁFICA Y SEXO, SEGÚN RAMA DE ACTIVIDAD ECONÓMICA

Rama de actividad	1997/1998				2000/2001			
	Urbana		Rural		Urbana		Rural	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
Agricultura y ganadería	5.8	1.3	69.7	39.5	5.7	2.9	70.1	49.5
Manufactura	17.6	12.3	9.3	7.1	17.4	10.5	8.5	9.5
Construcción	11.0	0.2	4.5	0.1	9.8	0.2	6.0	0.1
Comercio, restaurantes y hoteles	27.0	37.2	7.0	30.5	33.1	35.2	7.3	21.4
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	8.9	1.5	2.2	0.6	8.5	1.4	2.2	0.3
Finanzas, servicios a empresas	6.2	4.1	0.8	1.0	7.0	4.2	0.9	0.3
Servicios comunales, sociales y personales	22	43.1	5.7	20.7	17.2	45.2	4.8	19
Otros	1.4	0.1	0.8	0.4	1.4	0.4	0.3	0
Total	100.0							

Fuente: Elaboración con base en datos de la DGEEC, EIH 1997/1998 y EIH 2000/2001.

urbano un total de 106 408 puestos de trabajo, de los cuales 40 011 (38%) fueron ocupados por hombres y 66 397 (62%) por mujeres, lo que se traduce en un crecimiento del empleo privado de 6.9% y 15.9% respectivamente.

Comparativamente, entre ambas encuestas, la composición por sexo en el sector privado, si bien ha experimentado variaciones, no alcanza la intensidad de los cambios ocurridos en el sector público. Desde una composición de 58.2% de hombres y 41.8% de mujeres llegó a un 56.3% de hombres y 43.7% de mujeres.

Cuadro 13
OCUPADOS URBANOS EN EL SECTOR PRIVADO

	Hombres		Mujeres		Ambos sexos	
	1997/1998	2000/2001	1997/1998	2000/2001	1997/1998	2000/2001
Empresas	54.0	55.0	28.6	28.9	43.4	43.6
Cuenta propia ^a	6.1	8.5	4.0	6.5	5.2	7.6
Informal ^b	40.0	36.5	67.4	64.6	51.4	48.8
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: Elaboración con base en datos de la DGEEC, EIH 1997/1998 y EIH 2000/2001.

^a Incluye profesionales y técnicos.

^b Incluye trabajadores por cuenta propia (sin profesionales y técnicos); familiar no remunerado y empleo doméstico.

El 43.6% del total de ocupados en el sector privado urbano trabaja en empresas, de los cuales sólo el 29% son mujeres frente a un 71% de hombres, que constituyen más de la mitad de los trabajadores que se desempeñan en dicho sector. Esta proporción varía a favor de la mujer de acuerdo al tamaño de las empresas, ya que tienden a tener una mayor tasa de ocupación en las empresas de mayor tamaño.

El 7.6% de los ocupados se desempeña como trabajador por cuenta propia (profesionales y técnicos), que se componen a su vez de 63% de hombres y 27% de mujeres. Es en este sector en el cual se produce el mayor incremento en la ocupación femenina con respecto a los datos recogidos por la EIH 1997/1998 (cuadro 13).

6. La mitad de las mujeres que trabajan en empresas lo hace en microempresas

Si se considera a las empresas de hasta 10 trabajadores como microempresas, éstas constituyen el 56.4% del empleo generado por las empresas. Prácticamente la mitad de las mujeres que trabajan en empresas lo hacen en microempresas. Los hombres se concentran en este sector en un porcentaje algo mayor (58.6%).

Cuadro 14

EMPLEO PRIVADO EN EMPRESAS POR SEXO, SEGÚN TAMAÑO DE LA EMPRESA

Empresas	Hombres		Mujeres		Ambos sexos	
	1997/ 1998	2000/ 2001	1997/ 1998	2000/ 2001	1997/ 1998	2000/ 2001
2 a 5 trabajadores	39.0	38.5	31.4	36.3	36.9	37.9
6 a 10 trabajadores	19.7	20.1	17.8	14.7	19.2	18.5
Total empleo en empresas de 2 a 10 trabajadores	58.7	58.6	49.2	51.0	56.1	56.4
11 a 20 trabajadores	13.5	15.2	15.4	14.4	14.0	14.9
21 a 50 trabajadores	11.9	10.1	14.7	15.4	12.7	11.6
Más de 50 trabajadores	15.8	16.1	20.7	19.3	17.2	17.0
Total empleo en empresas de más de 11 trabajadores	41.2	41.4	50.8	49.1	43.9	43.5

Fuente: Elaboración con base en datos de la DGEEC, EIH 1997/1998 y EIH 2000/2001.

Entre 1997/1998 y 2000/2001 el porcentaje de variación de la ocupación en este sector fue del 8.6% para los hombres y de 21.3% para las mujeres, el que se ha concentrado fundamentalmente en las empresas más pequeñas, de 2 a 5 trabajadores, donde la ocupación femenina registró un aumento de casi 5 puntos porcentuales. Esta variación porcentual

en la ocupación femenina en las microempresas es la que incide con más fuerza en la variación del empleo en las empresas, que en su conjunto experimentó un crecimiento de 8.9% para los hombres y de 17.1% para las mujeres.

7. Las mujeres urbanas trabajan mayoritariamente en el sector informal

Considerando en el sector informal urbano a los trabajadores por cuenta propia (excluidos profesionales y técnicos), trabajadores familiar no remunerado y servicio doméstico, alberga al 43.2% de los trabajadores urbanos. Está constituido por 540 285 personas, de las cuales 227 356 son hombres y 312 929 son mujeres, que corresponde al 56.3% de las mujeres y el 32.8% de los hombres ocupados urbanos. Su composición por sexo devela un 42.1% de hombres y un 57.9% de mujeres.

Del total del empleo generado por el sector informal urbano, la mayoría de los hombres (85.4%) se desempeñan como trabajadores por cuenta propia. Las mujeres se distribuyen en un 53.1% en esta categoría y en el empleo doméstico (37.3%) (cuadro 15).

Con respecto a 1997/1998, mujeres y hombres han disminuido su participación como trabajador por cuenta propia y la aumentaron en el servicio doméstico, incremento equivalente a más del 50% para los hombres y a un 18% para las mujeres. La categoría trabajador familiar no remunerado aumentó levemente para ambos sexos.

Al incluir en el sector informal a trabajadores de microempresas (empresas de 2 a 10 trabajadores), el porcentaje del empleo urbano ocupado en el sector informal muestra un incremento para ambos sexos al 65% del total del empleo urbano (cuadro 16), con un aumento relativo mayor para los hombres, que pasan a constituir el 61.7% de los ocupados urbanos, y las mujeres, el 69.1%. Las variaciones registradas con respecto a 1997/1998 señalan para las mujeres un alza en la ocupación en microempresas y servicio doméstico junto a un descenso en la categoría trabajadora por cuenta propia (cuadro 16).

La composición por sexo del sector informal, con respecto a 1997/1998, muestra un aumento relativo de la participación femenina en el sector: 41.5% a 45.5% de mujeres. Con excepción del empleo doméstico, la composición por sexo de las categorías ocupacionales

Cuadro 15

OCUPADOS EN EL SECTOR INFORMAL URBANO, POR SEXO,
SEGÚN CATEGORÍA OCUPACIONAL

	1997/1998			2000/2001		
	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total
Cuenta propia s/profesionales y técnicos	207 533	156 903	364 436	194 219	166 308	360 527
Familiar no remunerado	20 448	26 124	46 572	22 532	29 743	52 275
Servicio doméstico	5 134	98 731	103 865	10 604	116 876	127 480
Total informal urbano	233 115	281 758	514 873	227 355	312 927	540 282
Total ocupados urbanos	659 784	468 533	1 128 317	693 732	556 183	1 249 915
Porcentajes						
Cuenta propia s/profesionales y técnicos	89.0	55.7	70.8	85.4	53.1	66.7
Familiar no remunerado	8.8	9.3	9.0	9.9	9.5	9.7
Servicio doméstico	2.2	35.0	20.2	4.7	37.3	23.6
Total informal urbano	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Porcentaje del total de ocupados urbanos	35.3	60.1	45.6	32.8	56.3	43.2

Fuente: Elaboración con base en datos de la DGEEC (EIH 1997/1998-2000/2001).

experimentó un incremento, debido al ingreso de un mayor número de hombres a esta actividad (cuadro 17).

La gran incidencia de las ocupaciones informales en el total del empleo femenino repercute sobre el nivel de pobreza de las mujeres, en la medida en que este sector se caracteriza por empleos precarios y de baja calidad. La brecha de ingresos en este sector se inscribe en la misma

Cuadro 16

OCUPADOS EN EL SECTOR INFORMAL URBANO (INCLUIDA MICROEMPRESA), POR SEXO, SEGÚN CATEGORÍA OCUPACIONAL
(porcentajes)

	1997/1998			2000/2001		
	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total
Empresa privada de 2 a 10 trabajadores	28.0	14.8	24.3	31.9	15.7	25.1
Cuenta propia s/profesionales y técnicos	49.6	46.0	48.0	45.4	43.3	44.4
Familiar no remunerado	4.9	7.7	6.1	5.3	7.7	6.4
Servicio doméstico	1.2	29.0	13.7	2.5	30.4	15.7
Total informal urbano	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Porcentaje del total de ocupados urbanos	63.4	72.7	67.3	61.7	69.1	65.0

Fuente: Elaboración con base en datos de la DGEEC (EIH 1997/1998-2000/2001).

dinámica ya señalada. Según la EIH 1997/1998, el ingreso promedio de las mujeres que trabajan en el sector informal era inferior a las tres cuartas partes del ingreso de los hombres.

Otro factor que se conjuga en la mayor vulnerabilidad a la pobreza de las mujeres del sector informal es su menor nivel de instrucción, el que es a su vez una barrera para su inserción en el sector formal, ya que para ingresar a él necesitan una mayor escolaridad.

De acuerdo a los datos de 1997/1998, en el sector informal, los jefes de hogar hombres constituían el 77.4% y las mujeres el 22.6%. Analizando el nivel de instrucción, se observa que hay un porcentaje más alto de mujeres jefas de hogar que de hombres pertenecientes al sector informal que no tienen instrucción (6.2% versus 1.3%); más del 60% de las jefas de hogar de este sector tienen sólo instrucción primaria (cuadro 18).

Cuadro 17

COMPOSICIÓN POR SEXO DE LOS OCUPADOS EN EL SECTOR INFORMAL URBANO (INCLUIDA MICROEMPRESA), SEGÚN CATEGORÍA OCUPACIONAL
(porcentajes)

	1997/1998			2000/2001		
	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total
Empresa privada de 2 a 10 trabajadores	75.8	24.2	100.0	73.7	26.3	100.0
Cuenta propia sin profesionales y técnicos	56.9	43.1	100.0	53.9	46.1	100.0
Familiar no remunerado	43.9	56.1	100.0	43.1	56.9	100.0
Servicio doméstico	4.9	95.1	100.0	8.3	91.7	100.0
Total informal urbano	55.1	44.9	100.0	52.7	47.3	100.0
Porcentaje del total de ocupados urbanos	58.5	41.5	100.0	55.5	45.5	100.0

Fuente: Elaboración con base en datos de la DGEEC (EIH 1997/198-2000/2001).

Cuadro 18

JEFES DE HOGAR OCUPADOS EN EL SECTOR INFORMAL URBANO, POR SEXO DEL JEFE/A, SEGÚN NIVEL DE INSTRUCCIÓN
(porcentajes)

Nivel de instrucción	Ambos sexos	Hombres	Mujeres
Sin instrucción	2.4	1.3	6.2
Primario	52.7	50.4	60.7
Secundario	40.4	44.4	26.5
Terciario	4.2	3.5	6.6
No disponible	0.3	0.4	0.0
Total	100.0	100.0	100.0

Fuente: Elaboración con base en datos de la DGEEC (EIH 1997/1998).

8. Las mujeres están desprotegidas

En Paraguay existe una baja cobertura de protección social de la población, tanto en el sistema de salud como en el de jubilaciones y pensiones. Esta situación aumenta la vulnerabilidad de los trabajadores ante imprevistos y la posibilidad de tener una vejez digna, incrementando el riesgo de caer en situación de pobreza, a la vez, que deben prolongar su vida económicamente activa.

Las mujeres tienen una leve superioridad en la cobertura de los sistemas de salud, en relación a los hombres. De acuerdo a los datos de la EIH 2000/2001, la desagregación por sexo muestra que del total de ocupados, sólo el 17.9% de los hombres y el 20% de las mujeres tienen cobertura de algún tipo de seguro de salud (cuadro 19).

La desprotección social afecta a la gran mayoría de los ocupados; sin embargo, por sectores, tiene impactos diferenciados, de acuerdo a las características laborales de los trabajadores.

Como puede observarse en el cuadro 20, el sector informal es el más carenciado en lo que respecta a la protección del sistema de salud. En promedio presentan una cobertura de salud del 9.6%.

Cuadro 19
COBERTURA DE SEGUROS DE SALUD, POR SEXO,
SEGÚN TIPO DE SEGURO
(porcentajes)

	Hombres	Mujeres	Ambos sexos
IPS	10.4	11.3	10.9
Seguro privado	6.2	6.9	6.6
Sanidad militar y policial	1.1	1.1	1.1
Otro	0.2	0.6	0.4
Total con cobertura	17.9	20.0	19.0
Total sin cobertura	82.1	80.0	81.0

Fuente: Elaboración con base en datos de la DGEEC (EIH 2000/2001).

Cuadro 20
**COBERTURA DE SEGURO DE SALUD EN EL SECTOR FORMAL
 E INFORMAL^a**
(porcentajes)

Tipo de seguro	Sector informal				Sector formal			Total
	Trabaj. independiente ^b	Servicio doméstico	Micro-empresas ^c	Subtotal	Sector público	Pymes y grandes empresas ^d	Subtotal	
Con cobertura	7.1	7.5	16.1	9.6	75.2	43.7	53	20.1
Composición de cobertura								
IPS	58.3	54.0	41.3	50.0	58.5	67.8	63.8	58.8
Seguro privado	31.9	36.6	53.5	42.4	35.8	31.4	32.0	35.8
Sanidad militar y policial	8.3	3.8	2.8	5.4	8.7	0.6	4.0	4.5
Otro ^e	1.4	5.5	2.4	2.2	0.0	0.3	0.2	0.9
Sin cobertura	92.9	92.5	83.9	90.4	24.8	56.3	47.0	79.9

Fuente: Elaboración con base en datos de la DGEEC-EIH 2000/2001.

^a Población ocupada de 10 años o más.

^b Incluye trabajadores por cuenta propia (excepto administrativos, profesionales y técnicos) y trabajadores no remunerados.

^c Ocupados en establecimientos de hasta 5 trabajadores.

^d Incluye empresas con 6 o más ocupados.

^e Otro seguro incluye seguro en el exterior.

En el sector formal de la economía la cobertura es mayor, alcanzando al 53% de los ocupados, cuya mayor incidencia es la del sector público, que aporta un 75.2%.

Si se considera que el empleo urbano está constituido por un alto porcentaje de mujeres en el sector informal, la proporción que no tiene cobertura en caso de enfermedad es muy significativa.

Según el nivel de ingresos, la cobertura va aumentando de acuerdo al quintil. De tal manera que sólo el 2.4% de las personas que están en el quintil más pobre tienen algún tipo de seguro, en tanto que el 45.8% del quintil más rico tiene cobertura para este evento (cuadro 21). En

estas condiciones, la desprotección aumenta la vulnerabilidad de los trabajadores más pobres.

Cuadro 21

DISTRIBUCIÓN DE LA COBERTURA DE SEGUROS DE SALUD, POR TIPO DE SEGURO, SEGÚN QUINTILES DE INGRESO
(porcentajes)

	I	II	III	IV	V
IPS	1.7	5.6	10.6	16.9	19.7
Seguro privado	0.5	1.1	1.8	5.6	23.7
Sanidad militar y policial	0.0	1.1	1.1	1.5	1.9
Otro	0.2	0.8	0.1	0.4	0.5
Total con cobertura	2.4	8.6	13.6	24.4	45.8
Total sin cobertura	97.6	91.4	86.4	75.6	54.2

Fuente: Elaboración con base en datos de la DGEEC (EIH 2000/2001).

La desprotección del sector informal se reafirma con la mínima protección para la vejez que presentan los trabajadores que se desempeñan en él. Los ocupados que cotizan en el sector informal constituyen el 1.5% del total. Los que más aportan, al igual que en el sistema de salud, son los trabajadores de microempresas, con un 4.5%. Los trabajadores más desprotegidos son los que laboran en el servicio doméstico con un 0.9% y los independientes con sólo el 0.01%. Este segmento, como ya se mencionó, tiene un fuerte componente femenino, es particular el servicio doméstico, razón por la cual afecta a un gran número de mujeres de bajos ingresos.

En relación a la cobertura de jubilaciones y pensiones, es aún más baja que la que se registra para la salud, ya que del total de la población ocupada, el 15.5% cotiza en el sistema de jubilación y pensiones (cuadro 22).

En el sector formal, son cotizantes del sistema el 82.4% de los ocupados en el sector público, el 37.7% de los ocupados en PYMES y grandes empresas, alcanzando en su conjunto al 52.2% de los ocupados.

Cuadro 22

COBERTURA DE JUBILACIONES Y PENSIONES (COTIZANTES) EN EL SECTOR FORMAL E INFORMAL^a*(porcentajes)*

Tipo de seguro	Sector informal				Sector formal			Total
	Trabaj. independiente ^b	Servicio doméstico	Micro-empresas ^c	Subtotal	Sector público	Pymes y grandes empresas ^d	Subtotal	
Con jubilación o pensión	0.01	0.90	4.50	1.50	82.4	37.7	52	15.5
Sin cobertura	99.99	99.1	95.5	98.5	17.6	62.3	48	84.5

Fuente: Elaboración con base en datos de la DGEEC-EIH 2000/2001.

^a Población ocupada entre 20 y 64 años.^b Incluye trabajadores por cuenta propia (excepto administrativos, profesionales y técnicos) y trabajadores no remunerados.^c Ocupados en establecimientos de hasta cinco trabajadores.^d Incluye empresas con seis o más ocupados.

Al desagregar la cobertura por edades (cuadro 23), se constata que el sistema de jubilación y pensiones deja sin beneficios a más del 80% de la población mayor de 65 años. Si bien en las edades menores las mujeres tienen una mayor cobertura que los hombres, en el segmento de edad superior la brecha de protección social se invierte, con una gran diferencia en desmedro de las mujeres. La menor cobertura en el caso de las mujeres tiene alcances más drásticos, por cuanto su esperanza de vida supera a la de los hombres, lo que hace prever una mayor desprotección y vulnerabilidad a la pobreza en su vejez. Si se considera a la población de más edad, esto es, mayor de 70 años, esta brecha de cobertura aumenta de 25.8% para los hombres a 18.9% para las mujeres.

Según la situación socioeconómica de los beneficiarios del sistema de jubilaciones y pensiones, aumenta la cobertura en relación directa con el ingreso. En el quintil más pobre el 0.0% de los hombres y el 0.7% de las mujeres gozan de pensión o jubilación. En el extremo superior, en el quintil más rico, el 45% de los hombres y el 28.6% de las mujeres tienen acceso a este beneficio (cuadro 24).

Cuadro 23

COBERTURA DE JUBILACIONES Y PENSIONES (BENEFICIARIOS),
SEGÚN GRUPOS DE EDAD
(porcentajes)

Grupos de edad	Hombres	Mujeres	Ambos sexos	Sin beneficio
Menos de 49 años	0.1	0.2	0.1	99.9
50-54 años	3.9	6.1	4.9	95.1
55-59 años	5.8	6.7	6.3	93.7
60-64 años	10.4	8.6	9.4	90.6
65 años o más	22.7	17.1	16.5	83.5

Fuente: Elaboración con base en datos de la DGEEC (EIH 2000/2001).

Cuadro 24

BRECHA DE PROTECCIÓN SOCIAL SEGÚN QUINTIL DE INGRESO
(porcentajes)

Quintiles	Hombres	Mujeres	Brecha
I más pobre	0.0	0.7	0.7
II	2.1	1.0	-1.1
III	7.8	9.1	1.3
IV	19.3	16.9	-2.4
V más rico	45.0	28.6	-16.4

Fuente: Elaboración con base en datos de la DGEEC EIH 2000/01.

Estas cifras dan cuenta de la brecha de protección social entre mujeres y hombres, aún en los sectores de mayor ingreso. Sólo en el quintil de ingresos medios las mujeres superan a los hombres en su cobertura de la protección social del sistema de jubilaciones y pensiones.

F. EL DESEMPLEO

1. El desempleo afecta con más fuerza a las mujeres

En el período cubierto por las encuestas referidas, se ha registrado en Paraguay un alza en las tasas de desempleo que alcanza en 2000/2001 al 7.6% de la PEA. Al desagregar esta tasa por sexo, la tasa de desempleo masculino llega al 6.8%, en tanto que la femenina es del 9.0%.

Considerando el área geográfica de residencia de los desocupados, la tasa de desempleo urbano para ambos sexos alcanza al 10.2%, en tanto que el desempleo rural muestra una tasa significativamente menor (4.1%). Para las mujeres, en ambas zonas esta tasa es más elevada, llegando al 10.7% en el área urbana y al 5.6% en la rural, frente a un 9.7% y un 3.4% registrada para los hombres, respectivamente.

Cuadro 25

TASA DE DESEMPLEO POR SEXO Y ÁREA GEOGRÁFICA,
SEGÚN TRAMOS DE EDAD

Tramos de edad	Hombres			Mujeres			Ambos sexos		
	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural	Total
15 a 24 años	17.6	6.1	11.8	19.5	12.4	17.4	18.4	7.7	13.9
25 años o más	6.7	2.2	4.6	7.3	3.6	6.0	7.0	2.7	5.2
Total	9.7	3.4	6.8	10.7	5.6	9.0	10.2	4.1	7.6

Fuente: Elaboración con base en datos de la DGEEC. EIH 2000/2001.

De acuerdo a la edad es donde se presentan las mayores brechas de desempleo. La población joven de ambos sexos de 15 a 24 años presenta una tasa que llega al 13.9%, en tanto que para los mayores de 25 años esta tasa alcanza menos de la mitad (5.2%) de la registrada por los jóvenes. Para las mujeres jóvenes, la brecha es aún mayor, tanto con respecto al resto de las mujeres como en relación a los hombres jóvenes, al exhibir una tasa de desempleo de 17.4% (cuadro 25).

Esta diferencia se acentúa aún más al desagregar por área geográfica de residencia de esta población. En efecto, en las zonas urbanas la tasa de desempleo de las jóvenes es sensiblemente más elevada que la de los jóvenes (17.6% y 19.5%), siendo esta última la tasa más alta que se registra al mostrar los datos desagregados. En las zonas rurales, a pesar de ser comparativamente menor que la urbana, la tasa de desempleo de las mujeres entre 15 y 24 años duplica a la de los hombres de la misma edad y, a su vez, es casi cuatro veces más alta que la de las mujeres mayores de 25 años de la misma área.

Este incremento en la tasa de desempleo de las jóvenes rurales que va acompañado, como se veía en páginas anteriores, por un aumento del empleo de las mujeres rurales de los grupos de mayor edad, es un fenómeno que requeriría de estudios específicos a fin de desentrañar la dinámica del empleo rural femenino en un período de deterioro global de las condiciones del mercado laboral que produce este desplazamiento. Es preciso verificar para ello, junto con las migraciones por sexo y motivo de migración registradas, el carácter de las estrategias de generación de ingreso desarrolladas por las mujeres adultas de estos sectores que las han llevado a una mayor incorporación al mercado de trabajo en edades avanzadas. También es preciso ahondar el rol que han podido jugar las políticas de generación de empleo dirigidas a las mujeres campesinas e indígenas y al sector etario al que favorecen primordialmente.

En el sector urbano el desempleo es más elevado entre las personas de menores ingresos. Como se observa en el cuadro 26, en el quintil inferior de ingreso más del 20% de quienes pertenecen a él se encuentran desocupados, porcentaje que es moderadamente superior para los hombres que para las mujeres. Considerando los dos quintiles más pobres, el 32.8% de los hombres que los integran y el 33.6% de las mujeres están desocupados. En los quintiles medios, el desempleo femenino supera al masculino. En el quintil más rico, no hay diferencias significativas por sexo.

En el área rural, el desempleo para ambos sexos es significativamente más bajo que en las zonas urbanas. Al igual que en el sector urbano, el desempleo de las mujeres tiene incidencia mayor en el segundo y tercer quintil de ingreso. Esta constatación refuerza la hipótesis de que las mujeres rurales pobres encuentran estrategias de

Cuadro 26
 DESOCUPADOS POR SEXO Y ÁREA GEOGRÁFICA, SEGÚN
 QUINTIL DE INGRESO
 (porcentajes)

Quintil	Hombres		Mujeres		Ambos sexos	
	Urbana	Rural	Urbana	Rural	Urbana	Rural
I más pobre	21.7	3.1	20.2	2.5	21.1	3.0
II	11.1	3.5	13.4	7.7	12.0	4.7
III	10.2	2.7	14.1	10.1	11.9	5.3
IV	4.7	3.7	7.5	5.5	6.0	4.3
V más rico	5.2	3.9	4.9	3.1	5.1	3.6
Total	9.7	3.4	10.7	5.6	10.2	4.1

Fuente: Elaboración con base en datos de la DGEEC. EIH 2000/2001.

sobrevivencia ligadas a la producción agrícola familiar, sobre todo si se considera que el empleo en actividades agrícolas y ganaderas de las mujeres aumentó considerablemente (10 puntos porcentajes) entre la Encuesta Integrada de Hogares 1997/1998 y 2000/2001. En este comportamiento puede estar influyendo también la existencia de mujeres ocupadas en el primer quintil que desarrollan actividades de autoempleo o como familiares no remunerados, que las hace declararse como ocupadas, pero que por la condición de su actividad están en situación de pobreza.

2. La mayor escolaridad es factor importante en la obtención de empleos para las mujeres

Según las cifras provenientes de la EIH 1997/1998, mostradas en el cuadro 27, en el sector urbano el total de desempleados, el 3.6% no tiene instrucción, porcentaje que es mayor para las mujeres. En este sector, las mujeres ocupadas que tienen este nivel de instrucción constituyen el 2.7%. Esta misma situación se verifica en el sector rural, en el cual las mujeres desocupadas que no tienen instrucción constituyen el

14.3% de las desocupadas, en tanto que las mujeres ocupadas rurales sin nivel de instrucción constituyen el 7.2% del total.

Cuadro 27

POBLACIÓN DESOCUPADA, POR NIVEL DE INSTRUCCIÓN, SEGÚN SEXO Y ÁREA GEOGRÁFICA

	Nivel de instrucción				
	Sin instrucción	Primario	Secundario	Terciario	Total
Total país					
Ambos sexos	3.6	43.5	44.8	8.2	100.0
Hombres	2.5	47.1	43.7	6.6	100.0
Mujeres	4.9	39.2	46.0	10.0	100.0
Urbana					
Ambos sexos	2.5	38.9	48.3	10.3	100.0
Hombres	2.9	42.5	46.1	8.5	100.0
Mujeres	2.1	34.9	50.7	12.4	100.0
Rural					
Ambos sexos	6.8	57.3	34.2	1.7	100.0
Hombres	1.5	59.6	37.3	1.6	100.0
Mujeres	14.3	53.9	29.9	2.0	100.0

Fuente: Elaboración con base en datos de la DGEEC (EIH 1997/1998).

Las desocupadas urbanas con nivel de instrucción primario constituyen el 34.9%, porcentaje que también resulta menor al que representan con respecto al total de mujeres ocupadas con ese nivel de instrucción (40.8%).

Esta proporción se invierte a mayor grado de escolaridad de las mujeres: las desocupadas con nivel de instrucción secundario representan el 46%, en circunstancias de que del total de ocupadas las que tienen este nivel de instrucción son el 32.5%. Por su parte, las desocupadas que tienen nivel de instrucción terciario son el 10%, en tanto que su representación en el total de las ocupadas es del 12.4%.

3. El desempleo tiene mayor duración para las mujeres urbanas que para las rurales

En cuanto a la duración del desempleo, la información disponible permite señalar que en el área rural el 74.1% de las personas que quedan desempleadas tardan hasta un mes en encontrar empleo; en el área urbana el 44.9% encuentra empleo antes de 30 días. El 8% de los desocupados de las áreas rurales tardan más de cuatro meses en encontrar empleo, mientras que en las urbanas este porcentaje es del 29.5%.

Los datos provenientes de la EIH 1997/1998⁴ permiten efectuar una desagregación por sexo de la duración del desempleo. El 17.2% de las mujeres del área urbana tardaba hasta un mes en encontrar trabajo, porcentaje que es mayor que el de los hombres (15.4%). El 63.6% de las mujeres encontraba trabajo en menos de un año, porcentaje muy similar al de los hombres, y el 13.3% en más de un año, el que es inferior al de los hombres (16.9%). La categoría no buscó es muy superior para mujeres que hombres, 23.2% frente a 15.8%.

En el área rural los hombres en un 73.1% encontraban trabajo antes de un año, porcentaje que es menor para las mujeres (58.1%), incluso respecto a las del área urbana. Un 15.9% de hombres y 9.7% de las mujeres tardaban más de un año en encontrar trabajo. La categoría no buscó es también superior a la de los hombres (30.3% frente a un 11% de los hombres), lo que está indicando que hay un alto porcentaje de mujeres que después de una prolongada búsqueda de empleo optan por no seguir haciéndolo y pasan a engrosar las filas de las inactivas, dejando de ejercer presión sobre el mercado de trabajo.

4. Más mujeres jefas de hogar desocupadas

Como ha quedado de manifiesto, en los sectores más pobres de la población el desempleo es mayor. Esta situación lleva a reflexionar sobre sus efectos sobre los hogares con jefatura femenina, en los cuales la vulnerabilidad a la pobreza es mayor.

4 Considera a la población desocupada de 10 años o más.

Las jefas de hogar muestran una mayor tasa de desempleo (7.2%) que los jefes de hogar hombres (5.6%). De acuerdo a los quintiles de ingreso en que se encuentran estos hogares, tanto los jefes hombres como mujeres de los sectores más pobres tienen un mayor desempleo, el que va disminuyendo a medida que aumenta su posición en los quintiles de mayores ingresos.

Cuadro 28

TASA DE DESEMPLEO URBANO SEGÚN SEXO Y QUINTIL DE INGRESO
DE LOS JEFES DE HOGAR
(porcentajes)

	Quintil de ingreso					Total
	I	II	III	IV	V	
Hombres	17.8	7.3	3.8	2.6	1.2	5.6
Mujeres	18.8	6.7	6.4	4.8	1.5	7.2
Total	18.1	7.2	4.3	3.2	1.2	5.9

Fuente: Elaboración con base en datos de la DGEEC EIH 2000-2001.

Sólo con excepción de los hogares del segundo quintil, las jefas de hogar muestran mayores tasas de desempleo que en los hogares con jefatura masculina.

La tasa de desempleo es más acelerada para los jefes de hogar hombres de acuerdo al quintil de ingreso, lo que se relaciona con la mayor dificultad de estas mujeres para conciliar la vida familiar con el empleo.

G. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La incorporación de las mujeres pobres a ocupaciones de calidad, que permitan una verdadera mejoría de las condiciones propias y las de sus familias y, de esa manera, contribuir al bienestar del país en general,

requiere que se efectúen cambios que tiendan a lograr un reconocimiento social de las labores domésticas, de forma que éstas sean compartidas por los distintos miembros de la familia y también asumidas por la sociedad. Deben darse pasos urgentes para la disolución de las discriminaciones que operan en el mercado de trabajo y abrir mayores posibilidades para el acceso y permanencia de las mujeres en empleos de calidad. Hay que prestar especial atención a las mujeres pobres de las áreas rurales, las que, si bien muestran menores tasas de desempleo, se insertan en ocupaciones con menos requerimientos educativos pero de baja calidad, que no les permite superar su condición de pobreza.

La capacitación de las mujeres, adecuada a las necesidades del mercado y a sus propias posibilidades, juega también un papel esencial en el desarrollo de un capital humano que enriquece a todo el país al incrementar su competitividad, factor esencial en el proceso de integración económica en el cual el país está inserto. Este proceso ha abierto nuevas expectativas de desarrollo en sectores en los cuales las mujeres tienen un papel importante que jugar si es que están preparadas para ello.

Para estos fines, las políticas públicas dirigidas a la superación de las brechas de distinta índole entre mujeres y hombres son una herramienta privilegiada. También es preciso un proceso de concientización de los actores que intervienen en la oferta y demanda del mercado, que pasa incluso por las propias mujeres.

En este sentido, se enuncian a continuación recomendaciones a diversos niveles, orientadas a potenciar acciones ya iniciadas o a producir cambios tanto en el ámbito público como privado en los cuales las relaciones inequitativas de género tienen su origen.

1. Desde las políticas públicas

- *Incorporación de la perspectiva de género desde las instancias superiores*

Desde el Ministerio de Justicia y Trabajo se han hecho crecientes esfuerzos para adoptar e implementar políticas con una perspectiva de género. La perdurabilidad y profundización de estas iniciativas son fundamentales a fin de integrar la perspectiva de género a las políticas ya

existentes y para la generación de nuevas políticas específicas de género, asegurando al mismo tiempo los recursos para su ejecución.

Es necesario generar un proceso técnico permanente para la definición de objetivos y agendas de trabajo, así como para el diseño, implementación y seguimiento de los planes y programas de acción ministeriales. Esto implica aumentar los esfuerzos para la transversalización de la perspectiva de género incorporando a las distintas áreas, a fin de romper la tendencia a que los temas de género sean relegados a una sola unidad. Para ello se requiere de la implementación de metodologías que clarifiquen las implicancias políticas y técnicas de adoptar un enfoque de género en el logro de los objetivos institucionales relacionados con la superación de la pobreza, estableciendo asimismo indicadores que permitan el seguimiento de su impacto.

De la misma manera, deben superarse los enfoques sectoriales que han predominado en las políticas laborales, que abordan sólo parcialmente las necesidades de las mujeres, dando lugar a políticas integrales de cooperación entre diversas instituciones.

2. En el ámbito privado

- *Promover la conciliación entre la vida familiar y laboral*

La participación femenina en el mercado de trabajo y la creciente tendencia de las mujeres en edad reproductiva a mantenerse en él ha hecho visible el conflicto entre la vida laboral y las responsabilidades familiares y la inequidad en la distribución de la carga de trabajo para la mujer, así como los efectos negativos en su acceso y permanencia en el empleo, en sus oportunidades profesionales de ascenso y de diseño de carrera laboral.

Para la gran mayoría de las mujeres su responsabilidad sobre el cuidado de los hijos es uno de los factores que inhiben su participación laboral y su desarrollo profesional. Para las mujeres más pobres se convierte en un dilema insalvable pues, por una parte, necesitan generar ingresos y, por otra, no tienen los medios para pagar una institución donde cuiden de sus hijos. Por tal razón, es necesario impulsar el

cumplimiento de medidas tales como la creación de servicios de guardería en los lugares de trabajo; establecer permisos postnatales compartidos para hombres y mujeres; extensión al padre de la licencia para el cuidado de hijos enfermos.

La promoción de cambios culturales que fomenten la responsabilidad compartida de mujeres y hombres en el ámbito doméstico es un aspecto fundamental que debe ser asumido desde las instancias formadoras de los niños y jóvenes, en las cuales interviene fundamentalmente el sistema educativo.

3. Cumplimiento de las normativas

- *Protección de los derechos de las mujeres trabajadoras*

La protección de los derechos de las trabajadoras, así como el principio de igualdad y no discriminación, han sido incorporados tanto en la Constitución Nacional de 1992, como en la legislación laboral, lográndose de esta manera un importante reconocimiento de la igualdad formal. Pero la efectiva aplicación pasa por otros mecanismos para su aplicación en la práctica, entre ellos el desconocimiento por parte de las propias trabajadoras de sus derechos y de la legislación nacional vigente. Es importante en este sentido la implementación de programas para la divulgación y la capacitación en los derechos laborales desde una perspectiva de género, dirigidos a los y las trabajadores así como a los fiscalizadores y jueces para lograr una aplicación eficaz de la protección jurídica existente relativa a los derechos de las trabajadoras.

- *Revisión de las normativas de los sectores más desprotegidos*

Un gran porcentaje de la fuerza de trabajo femenina urbana se concentra en el empleo informal y en particular en el doméstico, donde por lo general no se establecen relaciones contractuales, quedando las trabajadoras marginadas de la protección legal, en cuanto a duración de la jornada de trabajo, salario mínimo o protección frente al despido. Es por tanto necesario revisar la normativa que rige este tipo de empleo.

Junto con lo anterior, la emergencia de nuevos empleos y formas de contratación exige revisar la normativa, para enfrentar los nuevos procesos, en particular en lo que respecta a la flexibilización (contratos, despidos y la seguridad social), así como a la protección de los derechos sindicales y a la seguridad en el trabajo a la luz de las nuevas características de desregulación.

El trabajo a domicilio se compone mayoritariamente de mujeres de escasos recursos, cuya fiscalización tiene mayores dificultades, dada la atomización de este sector, por lo cual el cumplimiento de las normativas en relación a las condiciones contractuales y de trabajo son casi inexistentes. Semejante es el caso de la maquila, sector que ha ido cobrando una creciente extensión como fuente generadora de ingresos para un alto porcentaje de la fuerza laboral femenina. El empleo generado en general es de baja calidad e inestable y con una mínima observancia de los derechos laborales de los trabajadores. Requiere también de un esfuerzo en este sentido el trabajo de las mujeres del sector rural.

4. Eliminación de las discriminaciones

- *Eliminación de la brecha salarial entre hombres y mujeres*

La brecha salarial existente entre hombres y mujeres tiende a ser justificada por el aparente mayor costo de la mano de obra femenina. El argumento generalmente esgrimido es que los costos no salariales de las mujeres son más altos por las interrupciones en el trabajo derivadas de sus responsabilidades asociadas a la maternidad y la familia, debido a lo cual sus remuneraciones deberían ser menores como forma de compensación. Sin embargo, estudios sobre costos salariales desagregados por sexo han mostrado que éste no es más que un prejuicio extendido entre los empleadores (Abramo y Todaro, 2002). La extensión de este prejuicio ha repercutido en la discriminación salarial con las consecuencias sobre mayores niveles de pobreza entre las mujeres.

Las acciones en este ámbito deberían orientarse hacia la realización de estudios de costos laborales que sirvan de argumento en contra de los prejuicios discriminatorios establecidos.

- *Eliminación de los prejuicios y estereotipos discriminatorios sobre la mujer trabajadora*

Las imágenes estereotipadas sobre la mujer trabajadora prevalentes entre muchos de los empleadores acerca de la distorsión que genera la maternidad y las responsabilidades familiares, así como sobre las limitaciones de formación y experiencia en áreas técnicas, limitan las opciones laborales de las mujeres e inciden en la tipificación y valoración por sexo de las ocupaciones. Estos prejuicios están presentes en la selección, en las oportunidades de capacitación, promoción y desarrollo profesional y en el diferencial de salarios para trabajos de igual valor.

Revertir estos prejuicios requiere de la promoción de cambios culturales que pueden ser abordados a través de la sensibilización a la sociedad y a sus actores para estimular un cambio en los patrones culturales y empresariales que les permita identificar y revalorizar las cualidades y singularidades femeninas, aprovechando su correspondencia con los perfiles ocupacionales que tienden a emerger en los nuevos modelos productivos

- *Eliminación de la discriminación en la contratación de las trabajadoras*

La segmentación del mercado laboral se vincula con la discriminación en el proceso de contratación, pues se produce un acceso diferenciado de hombres y mujeres a las ocupaciones y a las empresas en el proceso de reclutamiento.

Aun cuando ha aumentado el nivel educativo de las mujeres y su participación en la formación profesional y técnica, la fuerza laboral femenina se sigue concentrando en las áreas tradicionalmente ocupadas por mujeres, en especial en los servicios (y en un gran porcentaje en el empleo doméstico), lo cual trae como consecuencia el reforzamiento de la segregación ocupacional. Los prejuicios sobre una supuesta incompetencia de las mujeres en áreas técnicas son de particular importancia en el contexto de los requerimientos crecientes de mayores calificaciones y requisitos técnicos, de los cuales las mujeres quedan marginadas.

- *Eliminar las barreras que bloquean el desarrollo laboral de las mujeres*

A pesar de que las mujeres han alcanzado una creciente preparación para ocupar puestos ejecutivos al interior de las empresas y organizaciones, en general se ubican en los escalafones bajos o intermedios de los niveles ejecutivos porque persisten los estereotipos sexistas basados en sus responsabilidades familiares o en la atribución de características concebidas como exclusivamente masculinas para la adjudicación de los puestos de los niveles de decisión.

Para enfrentar las barreras que bloquean el desarrollo laboral de las mujeres se deberían incorporar cambios en las estructuras, políticas y procedimientos organizacionales que han sido construidos basados en atributos considerados masculinos. Para ello resulta apropiado el desarrollo de programas que promuevan la utilización de mecanismos transparentes en los procesos de reclutamiento y promoción en el trabajo. Especial importancia debiera prestarse a la difusión de la valoración de las cualidades que las mujeres pueden aportar, así como también programas que tiendan a compatibilizar trabajo y familia dirigidos a hombres y mujeres.

5. Fomento a la capacitación de las mujeres

- *Reorientación y fortalecimiento de los programas de capacitación y formación profesional*

Los crecientes niveles de competitividad que impone la globalización y la generación de nuevas y diversas oportunidades de empleo requieren de un sustantivo mejoramiento de la calidad del capital humano.

Las políticas de capacitación y formación profesional, abordadas desde una perspectiva de género, representan un campo privilegiado para la eliminación de las barreras para el desarrollo en igualdad de oportunidades. Para que ello ocurra es necesario asegurar que en el diseño de las políticas de capacitación y formación profesional sean tomadas en consideración las necesidades y especificidades de las mujeres, en lenguaje,

horarios y lugares accesibles, para que puedan actuar efectivamente como mecanismo de fortalecimiento y promoción de su empleabilidad e inserción laboral.

Para el logro de tales objetivos es prioritaria la articulación entre el sistema formativo y el sector productivo para armonizar la demanda y la oferta laboral, detectar las necesidades de empleo femenino existentes y ejercer una labor de sensibilización para abrir nuevas posibilidades ocupacionales. En segundo lugar, es preciso que estos programas estén direccionados hacia actividades dinámicas y con potencialidades de desarrollo, tomando en consideración la realidad de los diferentes departamentos del país dirigidos especialmente a las mujeres que sufren una mayor discriminación de género, tales como jefas de hogar, mujeres rurales, indígenas, jóvenes y adultas mayores.

BIBLIOGRAFÍA

- Abramo, L.; Todaro, R. 2002 *Costos laborales de hombres y mujeres en América Latina* (Lima, OIT).
- Abramo, L.; Valenzuela, M.E.; Pollack, M. 2000 *Equidad de género en el mundo del trabajo en América Latina. Avances y desafíos cinco años después de Beijing*, serie Documentos de Trabajo N° 130 (Lima, OIT).
- Arriagada, I. 1994 “Transformaciones del trabajo femenino urbano”, en *Revista de la CEPAL*, N° 53 (Santiago, CEPAL), agosto.
- Bareiro, L.; González, M. 1997 *Situación de las trabajadoras y empresarias en el área metropolitana de Asunción* (Asunción, Unión Industrial Paraguaya).
- Bravo, R. 1998 *Pobreza y desigualdad de género. Una propuesta para el diseño de indicadores*, serie Documentos de Trabajo (Santiago, Servicio Nacional de la Mujer).
- Comisión Interamericana de Mujeres (CIM), 2001 Seguimiento del Programa Interamericano, *SEPIA I: “Líneas de acción y recomendaciones generales adoptadas en la Reunión de Seguimiento de la XII Conferencia Interamericana de Ministros de Trabajo (CIMT)-SEPIA I: Género y Trabajo”* (Washington D. C. Comisión Interamericana de Mujeres).
- Gatica, J.; Carrera, C. 2002 *Mercado laboral del Paraguay*, serie Documentos de Trabajo N° 164 (Santiago, OIT).
- 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).

———. 2002 “Paraguay. Perfil nacional”, en Martins Costa Delaine y Ribeiro das Neves María de la Graça (orgs.) *La condición femenina en los países del MERCOSUR, Sistema integrado de indicadores de género en las áreas de trabajo y educación*, IBAM/Unión Europea/UNIFEM/GTZ.

Zarza, O. 1996 *Género y participación económica en Paraguay* (Asunción, Departamento de Estudios de Población y Desarrollo, Facultad de Ciencias Económicas).

ANEXO

DESCRIPCIÓN DE LA ENCUESTA INTEGRADA DE HOGARES 2000/1

1. OBJETIVO

Generar indicadores que permitan conocer la evolución del bienestar y las condiciones de vida de los hogares particulares.

2. ÁMBITO GEOGRÁFICO

La Encuesta Integrada de Hogares 2000/01 cubre las áreas Urbana y Rural de todo el país, excluyendo los departamentos de Alto Paraguay y Boquerón cuyas poblaciones representan menos del 2% de la población total del país.

3. ÁMBITO POBLACIONAL

La población investigada es la constituida por el grupo de personas, residentes en viviendas particulares, excluyendo la población residente en viviendas colectivas.

4. PERÍODO DE LEVANTAMIENTO DE LA INFORMACIÓN

La Encuesta Integrada de Hogares 2000/01 se llevó a cabo entre los meses de setiembre de 2000 y agosto de 2001. Las respuestas a las preguntas del cuestionario se encuentran, por tanto, siempre expresadas dentro de este período de referencia.

5. DISEÑO DE LA MUESTRA

5.1. *Marco muestral*

El marco utilizado para la selección de la Muestra está constituido por “conglomerados”, conformados a partir de los resultados del Censo Nacional de Población y Viviendas 1992.

5.2. *Estratificación geográfica*

La investigación está constituida para los fines de proveer resultados para Asunción, Total Urbano, Total Rural, y todos los Departamentos (excepto Alto Paraguay y Boquerón).

5.3. *Niveles de estimación*

- a) Total País
- b) Total Urbana
- c) Total Rural
- d) Departamento (excepto Alto Paraguay y Boquerón)

5.4. *Tipo de muestreo*

El muestreo es bietápico y probabilístico. En la primera etapa se eligen conglomerados de viviendas con probabilidades iguales a su tamaño en términos de números de viviendas, en la segunda etapa, mediante submuestreo, se selecciona un número fijo de viviendas, 8 sin reposición y con equiprobabilidades.

El tamaño de la muestra a nivel nacional es de 8.960 viviendas y fue distribuido en estratos. Para la distribución de la muestra se realizó un análisis de las variabilidades por estratos, considerando las zonas urbanas y rurales del Total del País de acuerdo al Censo 1992 y, además, con una aproximación de la muestra cercana a la Asignación de Neyman.

DEFINICIONES

EMPLEO

Las definiciones sobre el empleo están basadas en las adoptadas por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en la Tercera Conferencia Internacional de Estadísticas del Trabajo realizada en Ginebra en 1982.

- *Población en Edad de Trabajar (PET)*: Comprende a todas las personas de 10 años y más de edad que suministran mano de obra disponible para la realización de una actividad económica.
- *Población Económicamente Activa (PEA)*: Es el conjunto de personas de 10 años y más de edad que en un período de referencia dado, suministran

mano de obra para la producción de bienes y servicios económicos o que están disponibles y hacen gestiones para incorporarse a dicha producción.

- *Población Ocupada*: Es el conjunto de personas en la fuerza de trabajo que trabajaron con o sin remuneración por lo menos una hora en el período de referencia (últimos 7 días) o que, aunque no hubieran trabajado, tenían empleo del cual estuvieron ausentes por motivos circunstanciales (enfermedad, licencia, vacaciones, paro, beca, etc.).

ANDROS IMPRESORES