

Capítulo II

LA LIBERALIZACIÓN ECONÓMICA EN PARAGUAY

LA LIBERALIZACIÓN ECONÓMICA se dio en un marco institucional complejo por la cantidad y diversidad de eventos. Luego de la Segunda Guerra Mundial, se conforman los organismos internacionales que más tarde liderarán el cambio en los ámbitos comercial y financiero: Fondo Monetario Internacional (FMI) y Banco Mundial (BM). A fines de los años cincuenta se establece el Acuerdo Generalizado de Aranceles y Comercio (GATT) y se inicia la conformación de bloques comerciales como el de la Comunidad Económica Europea.

Por otro lado, a partir de la segunda mitad del siglo, América Latina opta por estrategias de desarrollo basadas en el proteccionismo y el intervencionismo estatal, el denominado modelo de “desarrollo hacia adentro”. Esto permitió a varios países de la región crear las condiciones para la industrialización superando la base eminentemente exportadora de bienes primarios.

Cabe señalar que el objetivo de liberalizar el comercio a través del GATT tuvo serios obstáculos, debido a la negativa de los países desarrollados de incluir en las negociaciones la desprotección de productos no agrícolas. Durante los años setenta y ochenta siguieron las rondas de negociaciones hasta llegar a la Ronda Uruguay y a la conformación de la Organización Mundial del Comercio (OMC) en 1995. Adicionalmente, se firman el Tratado de Libre Comercio Norteamericano (TLC) entre Canadá, EE.UU. y México, y el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) entre Paraguay, Argentina, Brasil y Uruguay.

A pesar de las instituciones creadas y de los sucesivos eventos negociadores, la liberalización comercial fue restringida, especialmente en los países desarrollados. Los beneficiarios de este proceso no fueron los países subdesarrollados, debido a las relaciones asimétricas, al proteccionismo de los productos exportados por esos países y a la distribución desigual de la tecnología, entre otros factores.

Paralelamente al proceso anterior, en 1990, John Williamson escribe un artículo en el que sistematiza el conjunto de políticas y estrategias de desarrollo denominadas por él "Consenso de Washington", impulsadas por algunos organismos internacionales como el FMI y el BM, además del gobierno de EE.UU. Estas políticas se formulan en el contexto de la crisis de la deuda sufrida por los países de América Latina, que encontraron serios obstáculos para la sostenibilidad del modelo de sustitución de importaciones. El objetivo consistía en restablecer la estabilidad financiera y la eficiencia de los mercados como condiciones fundamentales para el crecimiento económico, y de esta manera atraer nuevamente a los capitales privados hacia América Latina, luego de la crisis de la deuda de los años ochenta. Como el mismo Williamson señala, aun cuando este conjunto de políticas tuvo originalmente por objeto reformar estas economías, pronto se convirtió en un modelo para todo el mundo en desarrollo.

El Consenso de Washington contribuyó a cubrir la necesidad de un marco de política económica que reemplazara las estrategias de sustitución de importaciones. Su implementación en los años noventa efectivamente cumplió con algunos de los objetivos esperados, pero en el proceso aumentaron también el desempleo, la pobreza y la desigualdad, y el énfasis en la apertura hizo que los países se tornaran más vulnerables.

Las orientaciones del señalado Consenso están constituidas básicamente por los siguientes postulados:

- Disciplina presupuestaria, establecida como base para lograr la eficiencia de los mercados y el crecimiento económico.
- Reorientación del gasto público desde los subsidios no justificados hacia la sanidad, la enseñanza primaria y la infraestructura. Los fondos públicos deben financiar acciones que se traduzcan en altas tasas de retorno económico y que contribuyan a la disminución de la desigualdad del ingreso.
- Reforma fiscal, encaminada a ampliar la base imponible y a mantener tasas marginales moderadas.
- Liberalización financiera, para ampliar la oferta de créditos y disminuir las tasas de interés.

- Tipo de cambio competitivo, para impulsar exportaciones no tradicionales.
- Apertura comercial, reduciendo la protección a productores locales, de manera de especializar a los países en la exportación de bienes o servicios con ventajas competitivas.
- Liberalización de la inversión extranjera directa (IED), para incorporar recursos que en las economías locales son escasos: capital, conocimiento, experiencia y capacidades.
- Privatización de empresas públicas: la competencia es necesaria para lograr mayor eficiencia.
- Desregulación: eliminación de barreras a la entrada y salida en los mercados de trabajo y de productos, para fortalecer la competencia.
- Derechos de propiedad garantizados.

LA DINÁMICA ECONÓMICA BAJO CRECIMIENTO ECONÓMICO

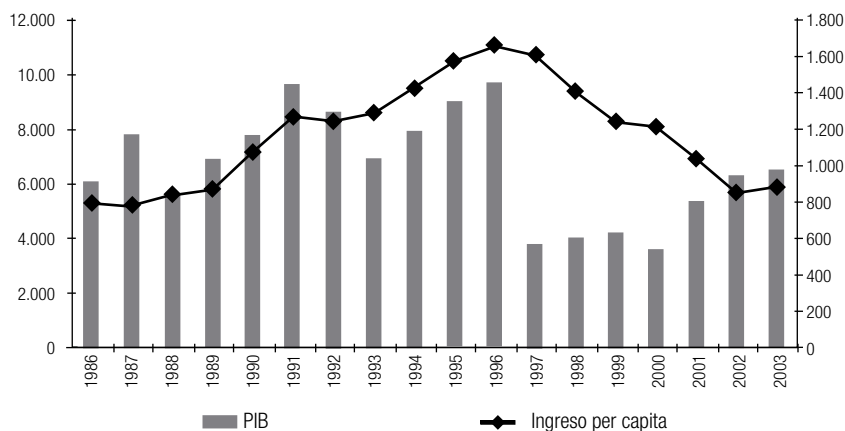
El desempeño de las variables sociales y económicas de Paraguay en los últimos quince años muestra la imposibilidad de generar las condiciones mínimas que permitan iniciar el camino hacia un desarrollo humano con crecimiento económico sostenido y mejoramiento de las capacidades y oportunidades de las personas.

El Producto Interno Bruto (PIB) muestra mejorías en el largo plazo, pero problemas en los últimos años. En el largo plazo, la economía paraguaya creció de manera importante en algunos períodos y, como resultado, la cantidad de bienes y servicios por habitante (PIB per cápita) prácticamente se duplicó entre 1962 y 2000. Las altas tasas de crecimiento anual de este indicador desde la década del setenta hasta inicios de los ochenta se dieron principalmente por la construcción de las represas de Itaipú y Yacyretá, y la expansión de la frontera agrícola. El modelo inicia su proceso de agotamiento cuando concluye la construcción de las obras señaladas y ya no es posible seguir incrementando al mismo ritmo el área de siembra. Por otro lado, los precios internacionales de los principales rubros agrícolas presentan una tendencia decreciente y las economías vecinas pierden dinamismo. Los magros resultados en el sector real de la economía se verifican en la persistente disminución de la tasa de crecimiento económico (PIB total), pasando de un promedio del 2,9% en el primer quinquenio de los noventa (1990-1994) al 1,7% en el período siguiente (1995-1999) y al 0,6% en los últimos cuatro años.

Al mal desempeño económico de los últimos años se agregan las todavía altas tasas de crecimiento poblacional (2,6% anual). El ingreso

per cápita en dólares, que había llegado a US\$ 1.650 en 1996, pasó a US\$ 879 en 2003, casi el mismo nivel de 1989. Este retroceso económico –además de tener efectos sobre el ingreso familiar y la pobreza, como se verá más adelante– significa un riesgo para la transición a la democracia iniciada en 1989 con la caída del general Stroessner, ya que la percepción ciudadana negativa de la democracia como sistema de gobierno se consolida. Esto resulta particularmente relevante para el caso de las mujeres, quienes mejoraron su estatus jurídico durante esta década y requieren no sólo un sistema democrático de gobierno, sino la vigencia de los valores de la democracia en la vida cotidiana y social para lograr incrementar su participación económica, política, social y cultural.

Gráfico 1
Evolución del PIB total y per cápita



Fuente: Banco Central del Paraguay (varios años).

La acentuada y persistente contracción económica disminuyó drásticamente la productividad del trabajo en los últimos años. Dadas las normas laborales poco flexibles para el ajuste de las empresas, estas probablemente vieron caer sus tasas de rentabilidad. En tanto, en el trabajo por cuenta propia o en el sector informal el ajuste se produjo a través del ingreso, lo que influyó en los niveles de pobreza de esa franja laboral.

Considerando el entorno regional, el crecimiento del PIB per cápita de Paraguay muestra un comportamiento diferente al de los demás países. Como se refleja en el siguiente cuadro, mientras los cinco países seleccionados tuvieron crecimientos del PIB per cápita superiores en el período 1990-2000 en comparación con el período 1975-2000, Paraguay empeoró su situación, teniendo en cuenta que sus tasas de crecimiento promedio anual no sólo son menores, sino además negativas.

Cuadro 1
Tasas de crecimiento anual del PIB per cápita en la región (en %)

País	1975-2000	1990-2000
Argentina	0,4	3,0
Bolivia	-0,5	1,6
Brasil	0,8	1,5
Chile	4,1	5,2
Paraguay	0,7	-0,4
Uruguay	1,4	2,6

Fuente: PNUD/DGEEC/ID (2003).

En el proceso económico de largo plazo, el sector agropecuario perdió importancia relativa, principalmente en la generación de empleo. En la producción, presenta una tendencia decreciente pero que se hace más lenta en la última década, ayudada por el incremento de la producción y los precios internacionales de la soja. El sector servicios ganó relevancia, en especial como generador de empleo, mientras que la industria mantuvo su posición relativa.

No obstante la pérdida de importancia relativa, la agricultura sigue jugando un papel preponderante en los demás sectores económicos, ya que es el principal proveedor de insumos para las ramas agroindustriales actualmente más dinámicas (aceites, fibras y carne) y de divisas para el país. El peso relativo de la producción de algodón cayó a la mitad en los últimos años, aumentando el de la soja, hecho que tiene un impacto social importante debido a que el primer producto es intensivo en mano de obra y se concentraba en las pequeñas fincas campesinas, mientras que la soja es mecanizada en su totalidad y producida por medianos y grandes empresarios, vinculados generalmente al capital externo.

Cuadro 2
Estructura de la ocupación y del PIB (en %)

Sectores económicos	1962	1972	1982	1992	2002
Estructura empleo	100	100	100	100	100
Primario	-	51,7	46,8	35,4	27,8
Secundario	-	18,7	20,5	19,7	18,6
Terciario	-	29,6	32,7	44,9	53,8

Cuadro 2 [continuación]

Sectores económicos	1962	1972	1982	1992	2002
Estructura PIB	100	100	100	100	100
Primario	36,0	30,2	25,9	26,3	29,2
Secundario	18,8	21,1	23,5	21,6	18,2
Terciario	45,2	48,7	50,6	52,1	52,6

Fuente: Para el período 1962-1992: PNUD/DGEEC/ID (2003). Para 2002: DGEEC (2004c) y Banco Central del Paraguay (varios años).

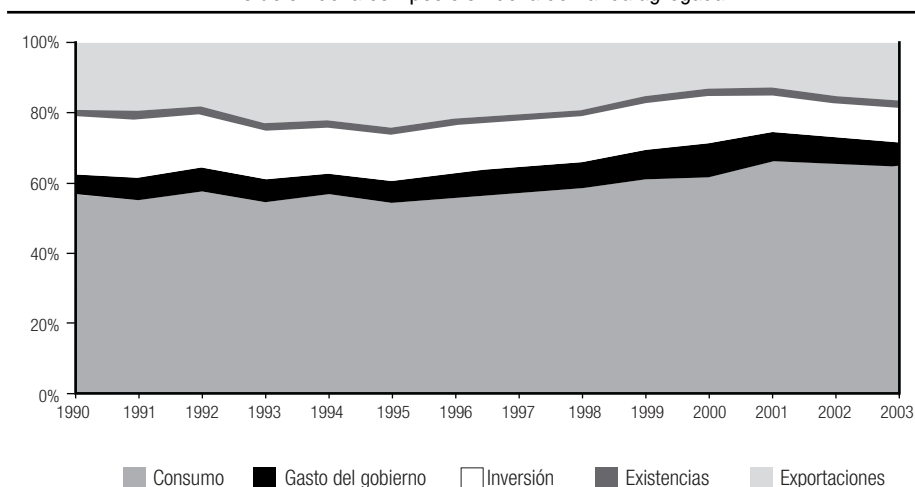
El sector terciario, además de aumentar su importancia relativa tanto en la producción como en el empleo, es el que mayor inversión externa recibió. El dinamismo de este sector está actualmente condicionado por la necesidad de reformas estructurales, principalmente en el área de transporte y comunicaciones, que permitan mayores niveles de inversión.

El sector comercial y de finanzas presenta un comportamiento negativo, sobre todo a partir de 1995. En el subsector comercial, la explicación podría estar dada por el impacto de la apertura económica y la pérdida de ventajas competitivas. Sin embargo, en el sector financiero, la crisis iniciada en 1995 determinó la drástica caída de la actividad económica.

El análisis del producto por el lado del gasto –es decir, en qué se gasta lo que la economía genera– permite analizar las posibilidades que tiene un país de insertarse en las economías externas. Las familias, las empresas, el gobierno y el resto del mundo son los agentes que demandan los bienes y servicios que se producen internamente. El gasto de las familias es considerado como consumo del sector privado; el de las empresas, como inversión; el del sector público, como gasto de gobierno; y el del resto del mundo, como exportaciones. Se restan las importaciones porque son bienes y servicios que se consumen internamente pero que no se producen en el país.

El gráfico anterior muestra un crecimiento persistente del consumo privado y del gasto del gobierno, frente a una caída de la inversión privada. El elevado nivel de consumo significa bajos niveles de ahorro, tanto público como privado, lo que a su vez incide en las posibilidades de la economía de financiar aumentos en la formación interna bruta de capital fijo, determinante de las posibilidades de incremento de la producción. La baja inversión afectará a la sostenibilidad del proceso de apertura económica que se manifestó en el aumento del peso relativo de las exportaciones en los primeros años de la apertura. Sin embargo, esta composición del gasto no contribuirá a generar los recursos necesarios para que la economía paraguaya crezca en la medida necesaria que requiere el incremento poblacional y el mejoramiento de los niveles de vida.

Gráfico 2
Evolución de la composición de la demanda agregada



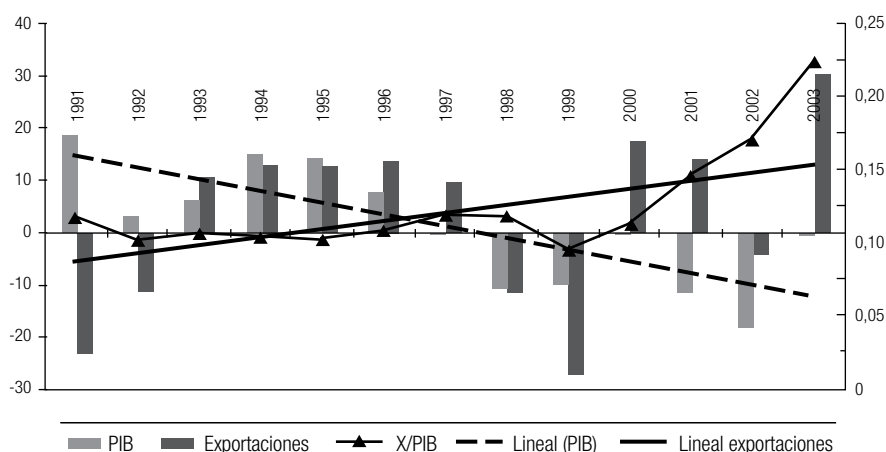
Fuente: Elaboración propia con base en datos del Banco Central del Paraguay (varios años).

EL SECTOR EXTERNO SE LIBERALIZA

La persistente caída del producto se produjo paralelamente a un incremento de las exportaciones, sumándose Paraguay a los países en los que no se demuestra una relación robusta entre liberalización comercial y crecimiento económico. Diversos estudios (CEPAL, 2004) han mostrado que en los casos en que esta relación positiva existió, también se observó una activa intervención estatal en el comercio exterior, el sector financiero y la tecnología. Al respecto, Rodrik señala que el rápido crecimiento económico de los países en desarrollo coincidió con diversas combinaciones de ortodoxia económica y “herejías locales” (en CEPAL, 2002).

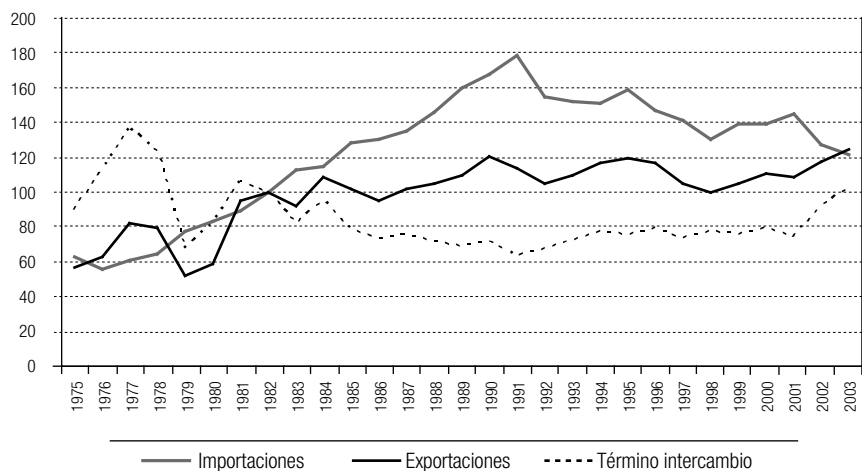
El bajo impacto de las exportaciones sobre la tendencia del crecimiento económico está relacionado, en parte, con el escaso dinamismo de los productos primarios y de la manufactura basada en recursos naturales, a su vez relacionado con las prácticas proteccionistas del mundo desarrollado. El patrón de especialización en bienes transables primarios crea un círculo vicioso, ya que es dependiente de los precios internacionales que tienen una tendencia decreciente. Esto implica un limitado ingreso de divisas y una débil capacidad para importar, incrementando la necesidad de financiar la economía con deuda externa.

Gráfico 3
Tasas de crecimiento de las exportaciones y del PIB



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Banco Central del Paraguay (varios años).

Gráfico 4
Índice de precios de exportación, importación y términos de intercambio



Fuente: Banco Central del Paraguay (varios años).

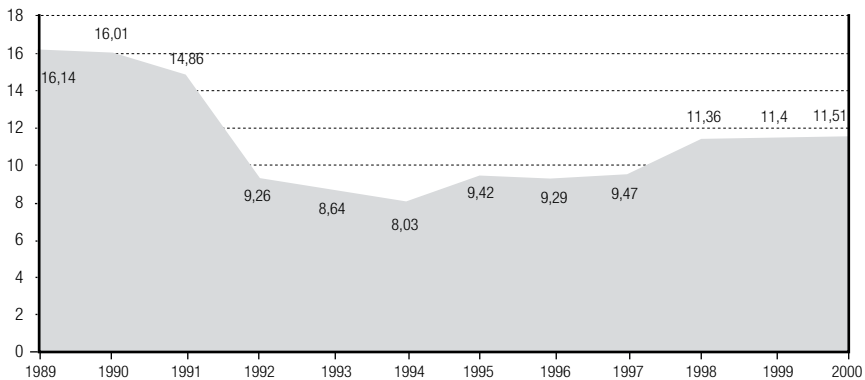
El índice de precios de las exportaciones, que había presentado una tendencia creciente en las décadas del setenta y ochenta, se estanca los noventa, frente a un índice de precios de las importaciones que crece más rápidamente, sobre todo en el primer quinquenio de la década

aperturista. El resultado es un progresivo deterioro de los términos de intercambio, que se traduce en un déficit comercial cada vez mayor, por lo menos hasta 1995, año en que se produce la crisis financiera y se implementan medidas monetarias que tienen como resultado una sobrevaluación del guaraní. El efecto conjunto de la crisis del sector real con el monetario contribuye a una caída de las importaciones, con lo que el déficit inicia una tendencia decreciente.

La economía paraguaya se ha caracterizado históricamente por ser una de las más abiertas de la región. Con un modelo productivo-exportador y un fuerte énfasis en la intermediación comercial, ha sido siempre abierta a la dinámica externa y, por lo tanto, vulnerable a la misma. Su incorporación a la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), la firma de varios acuerdos bilaterales y del Tratado de Asunción (MERCOSUR) en 1991, así como la puesta en práctica de la Unión Aduanera en 1995, formalizaron un proceso de liberalización económica y apertura externa iniciado unilateralmente.

Uno de los principales resultados de tal proceso fue la rápida reducción de los aranceles promedio hasta 1995, año en que se interrumpe dicha tendencia debido al establecimiento del Arancel Externo Común (AEC) entre los países miembros del MERCOSUR. El programa de liberalización comercial al que se dio comienzo acordó una reducción arancelaria inicial del 47%, a lo que se agregó la disminución semestral del 7% sobre los bienes comercializados intrazona. En el acuerdo fueron incluidas listas nacionales de excepciones, que deberían ir reduciéndose paulatinamente en los siguientes cinco años, además de dos grupos de productos: bienes de capital (con un arancel del 14%

Gráfico 5
Tasas arancelarias promedio de Paraguay



Fuente: ALADI (2002).

que debía ser alcanzado en 2001, a excepción de Uruguay y Paraguay, en 2006) y bienes de informática y telecomunicaciones (con un arancel del 16% a ser alcanzado en 2006). Los aranceles restantes se fijaron en un promedio del 11% para insumos importados y el 19% para bienes de consumo final.

Los resultados pueden ser verificados a partir de los coeficientes de inserción y de apertura externa. En la década del ochenta, el valor de estos indicadores se encontraba cerca del promedio regional, situación que cambia abruptamente al inicio de la década del noventa.

La inserción comercial de Paraguay se dio en medio de un contexto regional (Argentina y Brasil) más cerrado, pero con poca capacidad de control de sus respectivas fronteras, con lo que se impulsó el comercio informal beneficiado con las diferencias de precios relativos entre estos dos países y Paraguay. Las ventajas competitivas de Paraguay se van perdiendo a medida que avanza el proceso de integración al MERCOSUR, ya que se igualan los aranceles. Paralelamente, las economías del Cono Sur disminuyen su demanda, derivada de recesiones y crisis económicas.

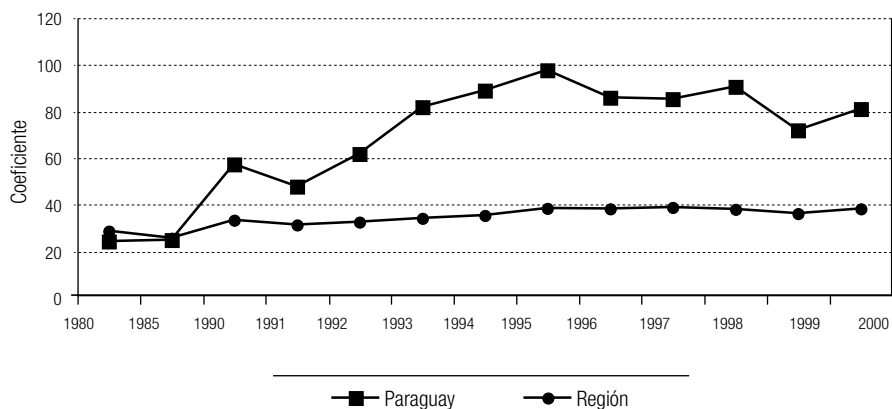
Cuadro 3

Coeficientes de inserción externa, de exportaciones/PIB y de apertura (en %)

Año	Paraguay			Promedio regional		
	(X+M)/PIB	X/PIB	M/PIB	(X+M)/PIB	X/PIB	M/PIB
1980	24,2	9,0	15,2	28,6	14,7	13,9
1985	24,8	10,2	14,5	25,7	15,1	10,6
1990	57,3	26,3	31,1	33,3	18,9	14,4
1991	47,8	17,9	29,9	31,3	16,4	14,9
1992	61,8	31,0	30,8	32,6	16,5	16,1
1993	82,0	41,6	40,4	34,2	16,8	17,4
1994	89,0	42,9	46,0	35,4	17,7	17,7
1995	97,8	47,8	50,0	38,5	19,3	19,2
1996	86,1	40,4	45,7	38,3	19,6	18,8
1997	85,5	41,7	43,8	38,9	19,2	19,7
1998	90,8	44,5	46,3	38,1	17,7	20,4
1999	71,9	35,2	36,7	36,2	18,6	17,6
2000	81,1	36,6	44,5	38,3	19,6	18,7

Fuente: ALADI (2002).

Gráfico 6
Coefficientes de inserción externa de Paraguay y la región



Fuente: Elaboración propia con base en ALADI (2002).

La intermediación comercial es uno de los aspectos relevantes de la apertura económica paraguaya. Las reexportaciones durante casi diez años (1991-2000) superaron a las exportaciones, y en algunos años las duplicaron o más. La “triangulación comercial”, o reexportación, consiste en la importación de bienes y servicios para volver a exportarlos, especialmente hacia Brasil. Varias son las razones por las cuales surgió esta actividad: la ubicación geográfica de Paraguay (y especialmente de una de sus ciudades –Ciudad de Este–, situada estratégicamente en la frontera con Brasil y Argentina); la facilidad y los bajos costos de entrada y salida de productos; la implantación en Paraguay del llamado “Régimen de Turismo”, que otorgó incentivos fiscales y facilidades para la instalación de negocios y logró el impulso de Ciudad del Este; y las características macroeconómicas paraguayas, dadas por un tipo cambiario ventajoso y una relativamente larga estabilidad.

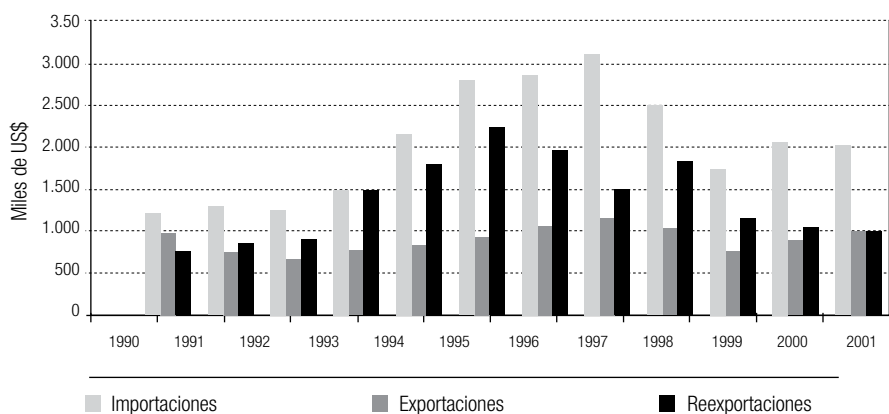
La reexportación tuvo auge hasta mediados de los años noventa, cuando se inicia una pérdida de su importancia relativa en las cifras del sector externo. Dicha pérdida se origina fundamentalmente en la entrada en vigor del MERCOSUR y su Arancel Externo Común (1995); en los cambios económicos en Argentina y Brasil, que inducen a una mayor apertura comercial, con lo que se pierden las ventajas de la reexportación; en las crisis recesivas de estos mismos países, que disminuyeron la demanda de los bienes en cuestión; y en las trabas aduaneras y medidas restrictivas (en 1995, Brasil redujo de 250 a 150 dólares el cupo de importaciones libre de gravámenes por persona).

El negocio de la reexportación en la década del noventa fue equivalente a 1,5 veces el valor de las exportaciones domésticas, proporcio-

nando un dinamismo importante a la economía, especialmente en las zonas fronterizas.

Gráfico 7

Evolución de las exportaciones, importaciones y reexportaciones (en millones de US\$ FOB*)



Fuente: ALADI (2002); Banco Central del Paraguay (varios años).

* *Free on board*: precio de un bien exportado en el punto de salida del país exportador.

La vulnerabilidad económica de Paraguay puede advertirse en el movimiento de las exportaciones. Las caídas del valor exportado en los últimos años se debieron fundamentalmente a shocks exógenos, entre los que se encuentran las fluctuaciones de los precios internacionales y los cambios en el valor de las monedas de los países vecinos. Por otro lado, la alta concentración de la oferta exportable en el sector agrícola y la escasa diversificación en su interior profundizan aún más la vulnerabilidad externa de Paraguay. El 80% de las exportaciones se concentra en 7 productos, todos derivados del sector agrícola y casi sin procesamiento. La CEPAL (2004) ubica a Paraguay como uno de los países de mayor concentración, tanto en lo que se refiere a productos como a países.

Cuadro 4

Exportaciones registradas según principales productos y destinos (en %)

	1990	1995	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Principales productos								
Total	100	100	100	100	100	100	100	100
Semilla de soja	27,8	19,2	41,4	32,5	36,0	35,8	41,6	35,4
Fibra de algodón	34,7	32,3	9,3	8,9	8,4	3,8	4,7	6,8

Cuadro 4 [continuación]

	1990	1995	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Carne	14,0	6,0	4,7	8,0	7,7	7,5	4,9	9,9
Madera	4,0	9,7	8,0	8,5	6,9	5,9	4,7	4,6
Harinas	-	-	-	7,1	8,0	11,1	10,8	11,1
Aceites vegetales	3,7	8,0	6,7	4,8	4,7	8,1	7,5	8,1
Cereales	-	-	-	3,6	5,1	4,0	7,4	4,6
Otros	15,8	24,9	29,8	26,5	23,1	23,8	18,3	19,5
Principales países								
Total	100	100	100	100	100	100	100	100
Argentina	6,1	9,0	7,2	10,6	6,2	3,7	5,3	6,2
Brasil	27,5	44,7	31,6	38,7	28,1	37,1	34,2	19,0
Uruguay	1,5	3,7	2,6	14,1	18,2	17,4	19,6	27,6
Resto del mundo	64,9	43,2	59,4	36,6	47,6	41,9	40,9	47,3

Fuente: ALADI (2002); Banco Central del Paraguay (varios años).

Al respecto, Kuwayama y Durán Lima (2003: 9) señalan:

Una economía altamente dependiente de los ingresos generados por la exportación de unos pocos productos o hacia algunos mercados es más vulnerable que otras cuyas exportaciones sean más diversificadas. De la misma manera, productos con un consumo poco dinámico tampoco pueden generar un crecimiento económico sostenible.

Otros criterios para medir la calidad de la inserción internacional de una economía son el contenido tecnológico o el valor agregado neto de las exportaciones, así como los vínculos productivos que las actividades exportadoras originan al interior de la economía, en el sector manufacturero o el primario, o en el de servicios. El siguiente cuadro muestra que la apertura económica no modificó la calidad de la inserción de Paraguay. Los productos primarios constituyen casi el 70% de las exportaciones y las manufacturas no pudieron incorporar mayor contenido tecnológico.

A su vez, la evolución de las importaciones revela que disminuye la entrada de bienes de capital, mientras que los bienes de consumo aumentan su participación relativa. Los resultados se traducen en una cada vez mayor dependencia de productos de consumo, frente a una disminución de la capacidad productiva del país. Al igual que en el caso de las exportaciones, los países del MERCOSUR han incrementado su

participación relativa con Paraguay en más del 60% en los últimos años. A partir de estos datos es posible señalar que Paraguay es uno de los países miembros más integrados al MERCOSUR.

Cuadro 5

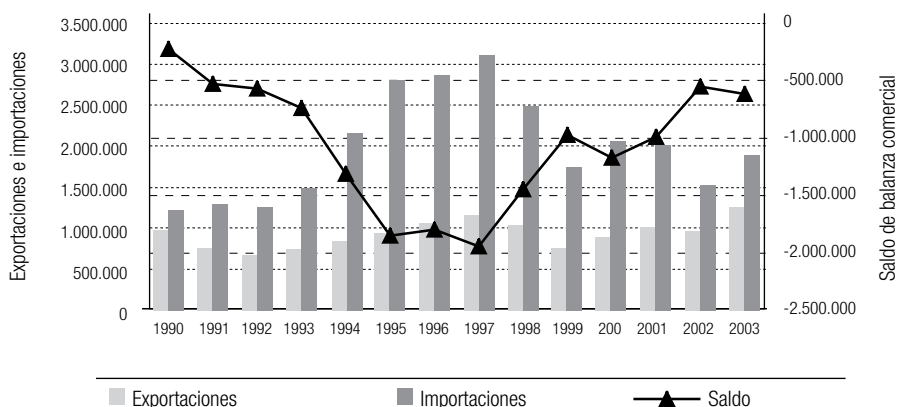
Estructura exportadora por categorías de intensidad tecnológica (en % de las exportaciones totales)

País/región	Productos primarios		Manufacturas basadas en recursos humanos		Manufacturas de baja tecnología		Manufacturas de tecnología intermedia		Manufacturas de alta tecnología	
	1985-1987	1999-2001	1985-1987	1999-2001	1985-1987	1999-2001	1985-1987	1999-2001	1985-1987	1999-2001
Estados Unidos	15,6	7,7	15,0	12,6	6,2	10,6	34,8	36,0	28,3	33,1
Unión Europea	9,5	6,1	21,1	18,6	18,5	15,9	38,0	38,0	13,0	21,5
Japón	0,4	0,4	6,0	7,7	11,4	7,8	59,2	52,4	23,0	31,6
América Latina y el Caribe	49,4	27,3	24,5	17,5	9,0	12,2	13,6	26,1	3,4	16,9
MERCOSUR	39,0	33,7	23,8	24,7	14,7	11,3	19,1	21,7	3,5	8,6
Argentina	52,8	47,5	25,4	23,4	10,1	8,6	9,5	17,3	2,2	3,2
Brasil	34,3	26,3	23,9	25,6	15,2	11,9	22,6	24,6	4,0	11,6
Paraguay	81,1	68,5	14,7	18,2	4,0	11,2	0,1	1,1	0,0	0,9
Uruguay	42,8	39,2	11,2	20,9	37,8	26,2	7,3	12,0	0,8	1,7
Chile	38,7	36,0	57,1	53,6	1,2	3,3	2,5	6,3	0,4	0,7

Fuente: Kuwayama y Durán Lima (2003).

Gráfico 8

Evolución de la balanza comercial



Fuente: Informes económicos del Banco Central del Paraguay (varios años).

La apertura económica no generó resultados positivos en la balanza comercial, ni una inserción comercial competitiva. La falta de infraestructura vial, el atraso tecnológico, la baja formación de los recursos humanos, el débil funcionamiento de los mercados y un estilo de gerenciamiento tradicional de las empresas no contribuyeron a la competitividad externa de Paraguay, ni a generar una base industrial que diera lugar a un mayor dinamismo del sector secundario.

Además de los efectos que tuvo la liberalización sobre la cuenta corriente, la disminución de las restricciones a los movimientos de capital y la creación de un marco jurídico e institucional para fomentar la entrada de capitales externos dieron lugar a un incremento en la inversión extranjera directa (IED), al igual que en Argentina y Brasil. El ingreso masivo de IED también aumentó la importancia de las empresas extranjeras en el país. De 1992 a 2000, la participación de estas en las ventas de empresas líderes se incrementó del 38 al 53% (Chudnovsky y López, 2002: 6).

Cuadro 6
Evolución del stock de IED como porcentaje del PIB

	1990	1999
Total	9,2	17,3
Argentina	6,4	22,1
Brasil	8,0	21,6
Uruguay	12,0	10,5
Paraguay	7,5	20,6
Países en desarrollo	13,4	28,0
Países desarrollados	8,4	14,5

Fuente: Chudnovsky y López (2002: 6).

Las nuevas formas de organización empresarial, fundamentadas en la necesidad cada vez mayor de incrementar la competitividad, se generan y reproducen en Paraguay mayoritariamente a través de las empresas transnacionales. El uso de nuevas tecnologías, especialmente en informática y comunicaciones, y de nuevas formas de organización empresarial, como la subcontratación y los encadenamientos productivos, son aprovechados por empresas cuyo capital es extranjero, lo que a su vez les crea ventajas competitivas difíciles de lograr para el empresariado nacional, que en general nunca contó con políticas eficientes de fomento a la producción e industrialización.

Si bien en la década del noventa se creó un marco jurídico e institucional con dichos objetivos, no fue posible consolidar una base

productiva competitiva a nivel internacional. La Ley N° 60/90 (incentivo a la inversión) y la Ley N° 861/96 (normas financieras, códigos y estándares financieros internacionales. Protocolo de Basilea), junto con la creación de PROPARAGUAY –cuyo objetivo es el fomento de las exportaciones– y la existencia de fondos especiales de financiamiento, fueron iniciativas aisladas con poca repercusión en la competitividad externa del país.

Los flujos al interior del MERCOSUR favorecen particularmente a Uruguay y Paraguay. Con respecto a este último, en 1992, el 43% de los mismos se originaron en países del MERCOSUR, mientras que en 1995 el porcentaje fue del 46%, y del 56% en 2000 (Chudnovsky y López, 2002: 6). El sector terciario (transporte y comunicaciones, bancos y comercios, en orden de importancia) fue el principal receptor con una absorción del 44,7%; la industria manufacturera (alimentos), con el 43,6%; y finalmente la agricultura, con el 11,6%. El énfasis en los servicios muestra que el ingreso del capital extranjero no se produjo en el marco de un proceso de sustitución de importaciones, como fue el caso de otros países de la región. No obstante los cambios, la inversión extranjera encontró obstáculos a una entrada mayor, ya que el proceso de privatización quedó truncado, a pesar de la aprobación de la Ley N° 126/91 (de privatizaciones).

La estabilidad macroeconómica fue uno de los objetivos principales de la política de los gobiernos que se sucedieron en los últimos tres quinquenios. El control de la inflación a través del establecimiento de un régimen de cambio flexible pero con flotación sucia permitió generar un contexto adecuado para la apertura externa. El déficit fiscal originado en la crisis económica y el mal uso de los recursos públicos presionaron persistentemente sobre el balance monetario, disminuyendo las reservas monetarias y generando la necesidad de un mayor endeudamiento externo para financiar la economía. Así, el deterioro de la relación deuda externa-reservas internacionales generó una permanente incertidumbre y expectativas de depreciación del guaraní frente al dólar, con lo que el nivel de dolarización de la economía aumentó.

Una muestra de ello la constituye el persistente incremento de los depósitos en moneda extranjera. En 1988, representaban sólo el 5,2% del total; en el primer quinquenio de la siguiente década, pasan a representar alrededor de la mitad; y para 2002 constituyen el 68% del total de depósitos. En general los depósitos, tanto en moneda nacional como extranjera, fueron a corto plazo, lo que sumado a las políticas de esterilización, el riesgo cambiario y la elevada morosidad del sistema elevó las tasas de interés, restringiendo de esta manera las posibilidades de financiamiento de la economía.

Otra medida que buscó crear condiciones más aptas para la inversión fue la reforma impositiva, con la promulgación de la Ley N° 125/91,

cuyo principal mérito es simplificar el sistema tributario disminuyendo el número de impuestos. Esta norma afectó a la liberalización, ya que eliminó los derechos aduaneros sobre las exportaciones.

...TAMBIÉN EL SECTOR MONETARIO

Adicionalmente a las reformas que afectaron a la balanza de pagos, a partir de 1989 se implementaron otras que influyeron sobre el mercado financiero. Se liberalizó el mercado de divisas y de créditos, se redujeron las tasas de redescuento –que en años anteriores habían llegado hasta el 42%– y disminuyó la restricción de colocar los recursos del sector público únicamente en el Banco Central del Paraguay.

Estas reformas se tradujeron en una gran expansión de la liquidez y una presión inflacionaria que obligó al BCP a implementar medidas contraccionistas, sobrevaluando el guaraní.

Cuadro 7
Evolución de las variables monetarias

Año	Inflación (%)	Tipo de cambio		Depósitos del sector privado en moneda extranjera (en %)
		Nominal	Real (TCR)	
1990	38,2	1.224,6	80,7	38,0
1991	24,3	1.332,0	69,6	40,2
1992	15,1	1.495,3	68,6	47,8
1993	18,3	1.738,0	68,6	55,5
1994	20,6	1.904,8	62,8	49,4
1995	13,4	1.963,0	58,4	42,3
1996	9,8	2.056,8	57,6	46,1
1997	7,0	2.177,8	57,1	51,0
1998	11,6	2.726,5	63,5	59,4
1999	6,7	3.118,9	69,1	62,4
2000	9,0	3.484,5	73,8	64,8
2001	7,3	4.104,9	82,5	66,2
2002	10,5	5.715,9	102,8	68,5
2003	14,3	6.435,5	105,0	61,9

Fuente: Informes económicos del Banco Central del Paraguay (varios años).

Entre 1995 y 1998, una crisis financiera que obligó a las autoridades bancarias a intervenir prácticamente la mitad de las instituciones bancarias privadas generó una gran incertidumbre en la economía, que se tradujo en una presión sobre el dólar y un creciente reemplazo del

guaraní por la divisa estadounidense, dada la pérdida de confianza en la moneda nacional. Esta crisis se originó, en parte, como resultado de la liberalización financiera que disminuyó las restricciones a la creación de entidades financieras, aumentando así su número. Dichas instituciones no pudieron operar con eficiencia, lo que sumado a la ilegalidad de sus prácticas y a la escasa capacidad de las autoridades para controlarlas derivó en la crisis señalada, generando obstáculos para que el proceso de liberalización produjera las ventajas esperadas.

Los shocks externos afectan la competitividad y alteran los flujos comerciales. El tipo de cambio real (TCR) relaciona los precios en el exterior de los principales socios comerciales con los precios internos, ambos valorados en la misma moneda, y refleja, en promedio, las oportunidades que existen para los exportadores locales en el mercado mundial y más concretamente en aquellos países con los que se comercia normalmente.

Las reformas estructurales aplicadas en Paraguay desde 1990 tuvieron dos efectos positivos en el TCR en el primer quinquenio de la década: colaboraron para dotarlo de mayor estabilidad y elevaron su nivel de equilibrio con respecto al que tenía a inicios de la década anterior.

La estabilidad del TCR indica la existencia de objetivos de tipo de cambio real por parte de las autoridades que administran la política cambiaria, vía intervenciones en el mercado de las divisas, manteniendo un nivel mínimo de apreciación real cambiaria.

Las cuentas monetarias del Banco Central del Paraguay le permitieron a la entidad administrar el tipo de cambio, debido al proceso de estabilización de los países vecinos. En la medida en que los países de la región enfrentan cambios muy bruscos de su equilibrio macroeconómico, la situación interna de Paraguay se ve afectada, lo que se percibe en las fluctuaciones muy pronunciadas del tipo de cambio real entre los años 1981 y 1991.

Al examinar la evolución del TCR en dicho quinquenio, se observan depreciaciones reales importantes motivadas por el proceso de ajuste estructural en Argentina y Brasil, que utilizaron el tipo de cambio nominal como ancla, otorgando una ventaja competitiva a Paraguay.

Una vez estabilizada la situación interna de estos países, la tendencia de apreciación real de la moneda paraguaya se manifestó nuevamente. Paraguay pasó del auge causado por Argentina (a fines de 1992) a una breve disminución del ritmo de actividad, que fue interrumpido por el boom brasileño hasta llegar nuevamente a su nivel tendencial. Es notoria la interrelación existente entre los mercados; el proceso de ajuste en los países vecinos tuvo efectos muy importantes en Paraguay, que podrían haber sido aprovechados de manera de utilizar los recursos generados por el flujo de capitales de esos países para financiar un proceso de refor-

mas más intenso en Paraguay; ello hubiera permitido mayores niveles de inversión y evitado así el incremento del consumo que se dio en el país.

La apreciación del TCR comienza a observarse a partir del año 1998, con la consiguiente pérdida de competitividad paraguaya frente a sus principales socios comerciales. Esta tendencia sigue relacionada con los shocks externos de Argentina y Brasil de los últimos años.

LAS FINANZAS PÚBLICAS EN DESEQUILIBRIO PERMANENTE

Las reformas fiscales necesarias para garantizar el vínculo teórico entre liberalización y crecimiento señaladas por Williamson (1990) no se dieron. El sector fiscal no sólo no racionalizó sus gastos, sino que además aumentó persistentemente su tamaño, sin que este incremento colaborara para generar el capital físico y humano necesario para una integración competitiva a los mercados internacionales.

El énfasis en el gasto corriente, destinado principalmente al mantenimiento de una burocracia estatal ineficiente y vinculada al partido de gobierno, fue acentuándose hasta representar en los últimos años más del 75% del gasto total. El incremento del gasto, frente a la escasa capacidad de recaudación tributaria y la alta evasión fiscal –según algunos organismos internacionales, esta llega al 50%– determinó importantes déficits públicos.

Cuadro 8
Resultado fiscal, 1992-2004

Año	Déficit fiscal (en millones de US\$ corrientes)	Déficit fiscal (como % del PIB)
1992	-37,62	-0,6
1993	25,64	0,4
1994	87,57	1,1
1995	-29,75	-0,3
1996	-106,34	-1,1
1997	-138,90	-1,4
1998	-83,28	-1,0
1999	-277,40	-3,6
2000	-329,73	-4,3
2001	-77,50	-1,1
2002	-165,22	-3,0
2003	-30,70	-0,5
2004	109,70	1,7

Fuente: MCS Grupo Consultor (2005).

La relevancia del déficit fiscal se fundamenta en sus consecuencias macro y microeconómicas. La existencia de un déficit (gastos mayores a los ingresos) obliga a la obtención de financiamiento para cubrir el exceso de gasto en el que se incurrió. El financiamiento puede ser interno o externo.

En el caso de que se recurra al financiamiento interno, se solicitarán recursos al Banco Central del Paraguay, tal como se hizo en los primeros años de la década. El financiamiento del Banco Central al sector público obliga a la expansión de la oferta monetaria, lo que podría tener consecuencias inflacionarias si no es deseado por el público (demanda por dinero) o podría generar presiones a la suba de la tasa de interés, si el Banco Central decide compensar la expansión con venta de Instrumentos de Regulación Monetaria (esterilización). El posible efecto sobre la tasa de inflación e interés forma parte de los efectos macroeconómicos del déficit fiscal. A nivel microeconómico, se enfrentan problemas de asignación de recursos, como por ejemplo proyectos que dejarán de ser rentables por el incremento de la tasa de interés debido a la esterilización del Banco Central.

En el caso de que se recurra al financiamiento externo, podría afectarse el tipo de cambio por existir un mayor nivel de divisas que las deseadas por el mercado. En los últimos años, el resultado del desequilibrio fiscal fue el persistente incremento de la deuda externa.

En cualquier caso, como puede verse, las consecuencias de un déficit público en una economía que desea integrarse al exterior son claras. En el corto plazo, el mal manejo de las finanzas públicas generará distorsiones que repercutirán en la competitividad de la producción nacional, ya sea a través de las tasas de interés o del tipo de cambio. A largo plazo, las consecuencias serán sumamente inequitativas, ya que el pago de los compromisos externos deberá ser asumido por las siguientes generaciones, que en el caso de Paraguay no estarán preparadas para ese esfuerzo, teniendo en cuenta el rezago y la baja calidad educativa que muestran los indicadores actuales; tampoco el país contará con la infraestructura física para el aumento de la producción y de la productividad que posibilite el financiamiento de la deuda. Las finanzas públicas sanas resultan, además, fundamentales para tener capacidad de respuesta ante fluctuaciones cíclicas.

CONCLUSIONES

Los últimos quince años muestran un contexto económico nada propicio para el desarrollo. La caída del producto, junto con tasas todavía elevadas de crecimiento poblacional, determinaron drásticas reducciones del ingreso per cápita y de la productividad media del empleo. Este modelo económico, basado en la exportación de bienes agrícolas

tradicionales con poco uso de mano de obra y en la intermediación comercial, impulsó el empleo fundamentalmente en el sector terciario e informal, disminuyendo la importancia del sector primario. El resultado fue un desplazamiento de la PEA hacia el sector terciario.

Las políticas de apertura comercial profundizaron la estructura productiva basada en las agroexportaciones, ya que impulsaron el incremento de la competitividad de ciertos bienes transables como la soja, la carne y los productos derivados de la explotación forestal, pero además abrieron indiscriminadamente los mercados a los bienes importados, sin generar condiciones para exportaciones competitivas de mayor valor agregado, ni para redistribuir los recursos liberados desde el sector que compite con las importaciones hacia los sectores competitivos. Así, la disminución del peso de la industria, tanto en el producto como en el empleo, revela un proceso de desindustrialización. Dos de los sectores más golpeados son el textil y el productor de zapatos, ambos con una fuerte participación femenina. Sin embargo, no debe atribuirse el fracaso del sector a la apertura externa, sino más bien a la incapacidad de control de las fronteras para evitar el ingreso de ropa y zapatos chinos y prendas usadas importadas desde EE.UU.

En el ámbito laboral no se dieron reformas, aunque cabe señalar que el incumplimiento generalizado de la legislación, así como el tamaño del sector informal, en la práctica implican condiciones de gran flexibilidad del mercado laboral, contribuyendo –aunque se desconoce en qué medida– a la disminución de los costos laborales y por esa vía al incremento de la competitividad de ciertas ramas, como la de la producción de carne (que presenta un aumento sostenido de las ventas al exterior).

El patrón de inserción comercial de Paraguay es el menos adecuado en el contexto de las negociaciones internacionales actuales. El proteccionismo de los países europeos y norteamericanos y los mecanismos arancelarios y no arancelarios existentes para los productos agrícolas imponen obstáculos para el logro de una mayor competitividad externa. En este sentido, un desafío importante consiste en, por un lado, transformar progresivamente dicho patrón de inserción y, por otro, modificar los acuerdos internacionales que se interpongan en las ventajas competitivas del país.

Los estudios realizados sobre los tipos de inserción comercial de los países señalan tres patrones. La integración a flujos “verticales” del comercio de manufacturas, como es el caso de la maquila en México. La integración a flujos “horizontales” de comercio, en el que se ubican la mayoría de los países de América Latina, entre ellos Paraguay. Y la exportación de servicios, principalmente relacionados con el turismo,

así como financieros y de transporte (Panamá, el Caribe y Paraguay mínimamente, con la exportación de energía).

Este modelo productivo, basado en la exportación de productos agrícolas, condicionó particularmente las oportunidades de empleo para las mujeres. Su acceso a la tierra es limitado: según el último censo de colonias (Heikel, 2004), sólo el 7,4% de los lotes está a nombre de una mujer. Sus credenciales educativas, aunque se han incrementado en los últimos años (lo que constituye uno de los logros más importantes del sistema educativo paraguayo), se centran en carreras no demandadas en el sector primario de la economía. Finalmente, frente a un mercado de créditos con altas tasas de interés y sin bienes que ofrecer como garantía, las mujeres tampoco cuentan con el capital requerido. Ante esta situación, ellas optaron por la migración a las ciudades, incrementando el contingente de trabajadoras en el sector servicios.

La participación estatal débil e ineficiente para lograr servicios públicos adecuados, infraestructura física e incremento del capital humano, la inexistencia de reformas tributarias que permitieran la progresividad impositiva y con ello una menor concentración del ingreso y la liberalización financiera sin el complemento de supervisión prudencial configuraron un marco poco adecuado para convertir la apertura externa en un puntal para el crecimiento económico, e inclusive ya comienzan a observarse señales del agotamiento de los efectos positivos que pudieron haber tenido las políticas de liberalización.

Si en términos económicos los beneficios de la apertura fueron limitados, y al parecer coyunturales, el efecto social parece haber sido negativo, ya que, como se verá en los siguientes apartados, durante el mismo período de liberalización la desigualdad se incrementó, así como la pobreza y el desempleo, afectando de manera diferenciada a hombres y mujeres.

LAS MUJERES PARAGUAYAS: ESTRUCTURA DEL EMPLEO

Durante el período estudiado se verificaron cambios en la trayectoria laboral de las personas, en sus niveles de ingreso, sus condiciones de vida y la distribución del ingreso. Difícilmente estas transformaciones podrían ser explicadas sólo por el fenómeno de la liberalización; no obstante, las tendencias y características de la misma permiten proponer hipótesis al respecto.

En este apartado se analizarán con particular énfasis los cambios y resultados finales ocurridos en el período estudiado, particularmente entre 1992 y 2002, tomando como fuente los censos nacionales de población y vivienda y las encuestas de hogares.

Se incrementan las tasas de actividad femenina, pero también el desempleo y subempleo. Como se señaló antes, el énfasis agroexporta-

dor en bienes transables de bajo uso de fuerza de trabajo, junto con la expansión de algunos servicios públicos, del comercio vinculado a las exportaciones y del sector informal urbano, transformaron la estructura de la PEA, disminuyendo, entre 1992 y 2002, el peso relativo de la agricultura e incrementando el del sector terciario.

La necesidad de aumentar el número de perceptores en el hogar (derivada de la crisis económica), el relativo incremento de los años promedio de estudio y la creación de nuevas oportunidades laborales para las mujeres las impulsaron a salir al mercado laboral. En efecto, mientras la participación en el mercado de trabajo de los hombres disminuyó, la de las mujeres se incrementó en 11,2 puntos porcentuales.

Cuadro 9

Tasas de actividad económica por sexo y área, 1992-2002 (en %)

Sexo/área	1992	2002	Variación porcentual
Total	51,0	54,2	3,2
Hombres	78,4	73,4	-5,0
Mujeres	23,8	35,0	11,2
Área urbana	53,9	58,1	4,2
Hombres	74,4	72,4	-2,0
Mujeres	35,5	45,0	9,5
Área rural	47,8	48,7	0,9
Hombres	82,5	74,6	-7,9
Mujeres	8,9	18,8	9,9

Fuente: DGEEC (2004b).

La disminución de la tasa de actividad masculina tiene como contrapartida un aumento relativo de los/as no activos/as, la mayor parte por declararse como estudiantes, lo que podría estar indicando un mayor nivel de retención del sistema escolar. Este aumento de los/as no activos/as también puede explicarse por la ausencia de expectativas de conseguir empleo; ello hace que una parte de la población masculina en edad de trabajar ya no busque empleo y pase a engrosar la tasa de no actividad, lo que se denomina “desempleo oculto”.

El aumento de la PEA femenina debe ser analizado a la luz de múltiples factores: sociodemográficos, económicos y culturales, ya que las mujeres se encuentran más influenciadas que los hombres por su ciclo de vida y la división sexual del trabajo. La disminución de la fecundidad verificada en los últimos años, su mayor acceso a la educación, la

emergencia de nuevos valores y aspiraciones, así como la crisis económica, contribuyen de manera sistémica al aumento de la oferta de trabajo femenina. En efecto, la disminución de la tasa de fecundidad y el mayor espaciamiento entre los hijos (que reduce el tiempo necesario de la mujer en el hogar y los costos asociados al cuidado infantil al que debe recurrir en caso de salir a trabajar), el mejoramiento del nivel educativo (que aumenta las posibilidades de conseguir un empleo e ingreso), el deseo de independencia económica y autonomía y la necesidad de los hogares de contar con nuevos perceptores contribuyeron al incremento del número de mujeres que desean trabajar. Las mujeres paraguayas con mayor participación relativa son aquellas de mayor nivel educativo, que tienen menos hijos/as y cuyos hijos/as ya no son pequeños.

No obstante, la última década fue testigo de cambios importantes en la participación económica de las mujeres. La trayectoria laboral de las mujeres por grupos de edad muestra un proceso de “masculinización”; es decir, las mujeres están permaneciendo más tiempo activas, aun las que están en etapa reproductiva. Llama la atención además que, durante la década, las mujeres que más aumentaron su participación laboral fueron las que tenían más hijos/as (el menor, de cuatro años o más) y las casadas o unidas, con lo que podría suponerse que la crisis económica y su impacto en el ingreso familiar fueron un determinante importante de la salida de las mujeres al mercado laboral en el período 1992-2002.

La educación constituye una variable determinante en la oferta de trabajo femenina. Las mujeres con estudios superiores (universitarios y no universitarios) participan laboralmente tres veces más que las que no tienen instrucción, aunque cabe señalar que estas fueron las que más salieron a trabajar entre 1992 y 2002 y probablemente son las que se ubican en los empleos más precarios.

Si bien los avances educativos permitieron mejorar la composición educativa de la PEA en los últimos años, aún más del 50% de la misma tiene menos de 6 años de escolaridad, lo que hace suponer una baja capacidad productiva. Dicha situación se agudiza en el sector rural, donde el 72% de las personas que trabajan o buscan trabajo tienen entre 1 y 6 años de estudio y el 6%, ningún año.

Cuadro 10
Población Económicamente Activa según años de estudio (en %)

Años de estudio	Total		Urbana		Rural	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
Total	100	100	100	100	100	100
Ninguno	3,7	3,6	2,3	2,3	5,3	8,6

Cuadro 10 [continuación]

Años de estudio	Total		Urbana		Rural	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
1-3 años	15,4	10,4	9,4	8,1	22,9	19,2
4-6 años	39,4	31,4	29,8	28,3	51,1	43,0
7-9 años	15,9	14,4	19,3	15,4	11,8	10,4
10-12 años	15,8	19,7	23,8	22,8	6,1	7,9
13 años y más	9,1	19,8	14,6	22,3	2,3	10,4
No informado	0,7	0,7	0,8	0,7	0,5	0,5

Fuente: DGEEC (2004c).

De esta manera, en el sector primario se ubica la PEA con menor educación (apenas 4,5 años promedio de estudio), mientras que en el terciario el promedio de años de estudio es de casi el doble (8,4). Paraguay se sitúa entre los países de menor productividad de la mano de obra en América Latina (CEPAL, 2004).

La baja escolaridad de la PEA constituye un impedimento fundamental para la inserción internacional competitiva de Paraguay, e impide que los paraguayos y paraguayas aprovechen las oportunidades que pudieran generarse al respecto. Pero además, es necesario considerar los logros educativos. Los resultados de las evaluaciones realizadas por el Sistema Nacional de Evaluación del Proceso Educativo (SNEPE) colocan a Paraguay entre los peores países de la región y muestran desigualdades entre escuelas públicas y privadas, por una parte, y rurales y urbanas, por la otra, con mejores resultados en el sector urbano. Si bien no es posible clasificar dichos resultados por nivel socioeconómico, es de suponer que los niños y niñas pobres, al estar incorporados mayoritariamente en el sector público y rural, presentan los peores logros.

Una de las características de la globalización ha sido el creciente dinamismo de la innovación y el conocimiento en los nuevos patrones productivos, lo que exige recursos humanos capaces de insertarse en dicho proceso. En el contexto educativo paraguayo, se hace difícil pensar en la posibilidad de que los paraguayos y paraguayas puedan acceder a los beneficios de la globalización.

El incremento de la oferta de trabajo no tuvo contrapartida en la creación de empleos. El rápido crecimiento poblacional, junto con tasas de crecimiento económico negativas o nulas, determinaron el paralelo aumento del desempleo y de la precariedad de los empleos existentes. Las tasas de desempleo abierto y subempleo vienen creciendo paulatinamente, hasta llegar, según la Encuesta Permanente de Hogares 2003, al 37,5%.

Ello significa que más de un tercio de la población que desea trabajar no encuentra empleo (desempleo abierto) o bien que, si lo encuentra, este no reúne las condiciones mínimas de calidad (subempleo). Casi una cuarta parte de la PEA trabaja menos de 30 horas semanales queriendo trabajar más tiempo (subempleo visible) o, trabajando las horas requeridas, gana menos del salario mínimo vigente (subempleo invisible).

Cuadro 11

Evolución de las tasas de desempleo y subempleo por sexo (en %)

Tasas	1995		2003	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
Subutilización total	23,3	22,8	31,1	46,3
Desempleo total	9,4	12,7	9,6	17,9
Desempleo abierto	2,9	2,1	6,7	10,1
Desempleo oculto	6,5	10,6	3,1	8,7
Subocupación total	13,9	10,1	21,5	28,3
Subocupación visible	4,1	4,5	5,1	11,6
Subocupación invisible	9,8	5,6	16,4	16,7

Fuente: Elaboración propia con base en DGEEC (1995; 2003a).

Las mujeres están especialmente afectadas por el desempleo y subempleo. Casi la mitad de ellas se encuentra actualmente subutilizada, y el problema se agudiza en el sector urbano. La juventud y las personas pobres también son afectadas por el desempleo. Entre estas últimas, dicha tasa es del doble que el promedio nacional, revelando la importancia del desempleo como factor de pobreza. Entre 1995 y 2003, la tasa de subocupación femenina casi se triplicó, tanto la visible como la invisible. Por otra parte, tanto hombres como mujeres muestran disminuciones en sus tasas de desempleo oculto, lo que podría estar significando la necesidad cada vez mayor de los hogares de incorporar proveedores, aun en condiciones de trabajo inadecuadas y de bajo ingreso.

El aumento en el desempleo y subempleo femeninos puede estar asociado a consideraciones de la oferta o la demanda de trabajo. Desde la oferta, el desempleo femenino puede ser socialmente más aceptado que el masculino, lo que les brinda a las mujeres la posibilidad de buscar trabajo más tiempo, y por lo tanto declararse desempleadas, también por períodos más largos; por otro lado, los costos de oportunidad de las mujeres son más altos, por lo que no cualquier empleo compensa los gastos que requiere dejar o transferir sus responsabilidades domésticas. Del lado de la demanda, la consideración de que el ingreso femenino es

complementario al del hombre en el hogar puede estar ocasionando que empleadores y empleadoras opten por despedir primero a las mujeres y contratar a los hombres.

Cabe señalar que las menores tasas de actividad y el desempleo de las mujeres rurales pueden estar sesgados por problemas de medición de las actividades agrícolas femeninas, así como por la percepción de la familia y de quien contestó el cuestionario. Una parte importante de la actividad de las mujeres campesinas no se traduce en precios de mercado, por lo que no se incorpora al “trabajo” realizado por los miembros del hogar.

El escaso dinamismo de la economía, junto con la necesidad de los hogares de contar con mayor cantidad de perceptores y el alto costo de búsqueda de empleo, determinan la existencia de un número de personas que no se declaran desempleadas, pero que si les ofrecieran trabajo lo aceptarían. Esto afecta particularmente a las mujeres, quienes al no tener una percepción positiva acerca de la posibilidad de encontrar un empleo se declaran no activas. La variable utilizada para cuantificar el peso que tienen estas personas en el mercado laboral es la denominada “desempleo oculto”. En este grupo se encuentran las personas que ya no buscan trabajo, bien sea porque se “resignaron” o porque no cuentan con los medios económicos para realizar la búsqueda (imprimir currículos, pagar pasajes, entre otros). El menor desempleo oculto de los hombres puede estar dado por el hecho de que la sociedad es menos permisiva con los hombres, quienes no pueden declararse no activos tan fácilmente como las mujeres.

Los datos de las encuestas de hogares para los últimos años señalan que, en el Área Metropolitana de Asunción, los puestos de trabajo que se generan por año representan apenas el 50% de lo requerido. Por lo tanto, el crecimiento absoluto de las personas de diez o más años de edad que suministran mano de obra para la producción de bienes y servicios económicos o disponibles y que buscan incorporarse a dicha producción es sustancialmente mayor al crecimiento absoluto de la oferta efectiva de puestos de trabajo en una de las regiones más dinámicas de la economía paraguaya.

En el análisis del crecimiento interno de la PEA, debe considerarse el eventual retorno de los paraguayos de la Argentina, debido a la situación económica de aquel país en los últimos años.

La estructura del empleo femenino y las brechas se mantienen. La estructura del mercado laboral y las brechas entre hombres y mujeres, a pesar de los cambios económicos en materia de liberalización, de actividad económica y de ocupación durante la década, se mantuvieron. El sector primario nunca fue importante, aunque se observa un leve incremento en su peso de 1992 a 2002, no explicado por la información

existente. Un cambio más importante, pero que no genera modificaciones en la estructura del empleo, es la disminución de la participación relativa de la industria.

Este cambio podría estar relacionado con la entrada –ilegal en gran parte– de ropa china y ropa usada de EE.UU. El bajo costo de dicho producto, sumado a la debilidad institucional del Estado paraguayo para controlar la entrada, cobrar los tributos correspondientes e impedir su venta informal, contribuyó a la pérdida de competitividad de la producción nacional elaborada bajo las normas vigentes. El sector textil, según un estudio realizado a mediados de los noventa (Bareiro y González, 1997), mostraba una participación casi igualitaria de hombres y mujeres trabajadores/as a nivel general; no obstante, en las micro, pequeñas y medianas empresas, las mujeres eran mayoría.

Cuadro 12

Evolución de la estructura de la PEA por sexo, según rama de actividad (en %)

Rama de actividad	1992			2002		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
Total	100	100	100	100	100	100
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	35,9	46,0	3,0	27,1	37,0	6,0
Explotación de minas y canteras	0,2	0,2	0,0	0,1	0,1	0,0
Industrias manufactureras	12,5	11,5	16,0	10,9	10,8	11,0
Construcción	7,2	9,4	0,1	7,2	10,5	0,2
Electricidad, agua y servicios sanitarios	0,7	0,8	0,4	0,4	0,5	0,2
Transporte y comunicaciones	3,3	3,9	1,5	4,4	5,8	1,4
Comercio	13,9	11,2	22,9	19,2	17,8	22,1
Finanzas, bienes inmuebles y otros servicios	0,9	0,8	1,1	3,5	3,3	3,7
Hoteles y restaurantes	1,3	0,8	2,9	2,1	1,2	3,9
Administración pública	-	-	-	4,4	4,6	4,1
Enseñanza	-	-	-	4,4	2,0	9,7
Servicios sociales y de salud, comunitarios y hogares	-	-	-	14,5	4,7	35,4
Servicios	20,1	11,5	48,3	-	-	-
No informado	3,9	3,9	3,9	1,8	1,6	2,4

Fuente: Elaboración propia con base en DGEEC (1994; 2004c).

El sector terciario, conformado por las actividades comerciales y de servicios, ya concentraba a inicios de la década la mayor proporción de mujeres trabajadoras o con expectativas de serlo. La participación relativa de las mujeres en el comercio se mantiene, y el peso de los servicios aumenta 4 puntos porcentuales. El cambio en las categorías censales de 2002 permite obtener información más desagregada con respecto a las particularidades del empleo de las mujeres en los servicios. Las mujeres se concentran en los servicios educativos, sanitarios y sociales, acorde con lo que tradicionalmente la sociedad consideró como actividades “femeninas” y que son extensiones de las responsabilidades que las mujeres asumen en el hogar.

Las brechas entre hombres y mujeres en general se mantienen. Si bien en algunos casos disminuyeron, en otros aumentaron. Pierden importancia relativa las mujeres en la industria, una de las ramas que muestra igualdad en la participación, al igual que las ramas relativas al sector público, como electricidad, agua y servicios sanitarios y administración pública. En la rama “enseñanza”, la brecha muestra ventajas para las mujeres.

El sector público adquiere relevancia particular en el caso de las mujeres, debido a que la expansión del gasto social –concentrado en las áreas de educación y salud– incrementó el número de cargos públicos en la docencia y en los servicios de salud, que fueron ocupados en su mayoría por mujeres. De esta manera, según el Censo Integral de Funcionarios Públicos realizado durante el año 2001 (DGEEC, 2002), de los/as 170.991 funcionarios/as, el 52,2% son hombres y el restante 47,8% son mujeres. Consecuentemente, es posible afirmar que existe una relativa paridad entre los sexos; es decir, la segregación horizontal es mínima. No se podría decir lo mismo con respecto a la segregación vertical; a pesar de que en promedio las mujeres presentan similares niveles educativos que los hombres en el sector público, sólo el 15% de los cargos superiores está ocupado por ellas.

Como es posible apreciar, las mujeres siguen ubicándose en ramas consideradas tradicionalmente “femeninas”, que son extensiones de las responsabilidades que asumen en el ámbito doméstico: enseñanza, cuidado de los otros, actividades comunitarias.

Aumenta la precariedad del empleo. El alto grado de informalidad de la economía paraguaya se observa en el peso que adquiere el trabajo por cuenta propia. Se trata de la categoría ocupacional en la que se ubica prácticamente la mitad de los hombres y un tercio de las mujeres. Contrariamente a lo ocurrido en otros países, esta forma de trabajo es tan importante para los hombres como para las mujeres, y su relevancia fue en aumento en los últimos diez años. En efecto, Zarza (1996) encuentra que, en 1992, esta categoría ocupacional empleaba a poco menos del 40% de los hombres y al 27,2% de las mujeres. Ello

significa que la brecha se amplió, debido a que el empleo por cuenta propia aumentó más para los hombres que para las mujeres. La calidad del empleo informal es diferente entre los sexos. Masi (2000) encontró que la brecha de ingresos entre hombres y mujeres es menor en el sector formal (10%) que en el informal (25%), debido a que las mujeres se ubican en ocupaciones peor remuneradas.

Cuadro 13

Población Económicamente Activa por categoría ocupacional, según sexo (en %)

Categoría ocupacional	1992			2002		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
Total	100	100	100	100	100	100
Por cuenta propia	37,2	40,2	27,3	41,4	46,4	30,6
Familiar no remunerado	5,8	7,1	1,4	5,4	6,6	2,7
Empleador/a	3,7	3,9	3,3	3,2	3,7	2,3
Trabajador/a doméstico/a	6,2	0,4	25,5	8,5	0,6	25,4
Empleado/a u obrero/a	46,5	47,8	47,9	41,8	40,8	35,3
No disponible	0,6	0,6	0,7	1,4	1,3	1,7

Fuente: Elaboración propia con base en DGEEC (1994; 2004c).

El trabajo doméstico es la categoría que mayor segregación presenta. Mientras que para las mujeres se trata de la segunda categoría en importancia, ya que poco más del 25% de ellas se encuentra allí, para los hombres es la última, teniendo en cuenta que su participación relativa no llega al 1%. Ambas actividades concentran a más de la mitad de las mujeres, lo que revela su vulnerabilidad económica, ya que son ocupaciones caracterizadas por el bajo nivel de ingreso, las condiciones inadecuadas de trabajo y la imposibilidad de organización debido a su atomización. En Paraguay, el trabajo doméstico está regulado por la ley, pero esta genera discriminaciones con respecto a otras mujeres, ya que señala que las empleadas domésticas pueden trabajar más horas que las reguladas para las demás actividades y no percibir el salario mínimo.

El trabajo no remunerado disminuye en el caso de los hombres, pero aumenta en el de las mujeres, duplicándose en el período. Esto debería llamar la atención, dadas las implicancias que adquiere en términos de un aumento en el tiempo de trabajo de ellas, sin la correspondiente retribución y su efecto sobre la autonomía económica. Es de esperar que el acceso de las mujeres al mundo laboral tenga un impacto positivo, aun en condiciones de precariedad laboral, ya que diversos trabajos muestran que el ingreso les otorga mayor capacidad de nego-

ciación. Pero si el acceso al empleo se produce en malas condiciones laborales, y además aumentan las horas trabajadas, el saldo neto para ellas es negativo.

Cuadro 14

Población Económicamente Activa por tamaño de la empresa en la que trabaja, según sexo (en %)

Tamaño de la empresa	Total	Hombres	Mujeres
Total	100	100	100
Solo	31,8	31,0	34,2
2 a 5 personas	39,8	41,9	32,7
6 a 10 personas	5,6	5,6	5,5
11 a 50 personas	5,9	5,5	7,1
Más de 50 personas	5,0	4,5	6,3
No sabe	2,7	2,6	3,1
No responde	9,4	8,8	11,1

Fuente: Elaboración propia con base en DGEEC (2004c).

Las micro, pequeñas y medianas empresas (aquellas que ocupan entre 2 y 50 personas) constituyen la principal fuente de empleo en Paraguay, tanto para hombres como para mujeres: el 51,2% de la PEA se encuentra en este grupo de empresas. En este país, el empleo en las microempresas (de hasta cinco trabajadores/as) es de baja calidad. Bertranou et al. (2003: 25) encontraron que el 16,4% de los/as trabajadores/as por cuenta propia y el 41,3% de los/as trabajadores/as de las microempresas reciben ingresos por su trabajo que los sitúan por debajo de la línea de pobreza. Masi (2000: 42), en tanto, halla resultados similares para los/as cuentapropistas. El 75% de los/as jefes/as de las familias más pobres (primer decil) trabajan como cuentapropistas. Este porcentaje va descendiendo a medida que aumentan los ingresos. Las mujeres trabajan mayoritariamente solas y en segundo lugar en microempresas, mientras que los hombres se ubican primero en estas últimas. Proporcionalmente, las mujeres están más representadas en las empresas grandes.

Los datos observados muestran que el mercado laboral paraguayo se encuentra altamente segmentado por sexo. Las funciones y “responsabilidades” otorgadas culturalmente a las mujeres son diferentes a las de los hombres, y ello repercute en las oportunidades laborales. La necesidad de equilibrar sus roles familiares y laborales, así como el ciclo vital y el nivel educativo, determinan las características de la oferta de trabajo de las mujeres y su ubicación en el mercado laboral.

La flexibilidad laboral (facilidad de entrada y salida del mercado y horarios flexibles) favorece el cumplimiento de los roles familiares asignados a las mujeres, por lo que ellas aceptan trabajos que reúnen dichas características, pero con un alto grado de precariedad (sin cobertura de seguridad social, con inestabilidad laboral y de ingreso).

Las mujeres jóvenes están más ocupadas en el empleo asalariado; a medida que avanza la edad, incrementan su participación en el trabajo por cuenta propia. Este mismo comportamiento lo presentan las mujeres casadas o unidas frente a las solteras y divorciadas/separadas.

Por otro lado, las mujeres tienen menor acceso a redes, a información y recursos (tierra y capital), lo que supone obstáculos para la generación de oportunidades productivas en el trabajo independiente o por cuenta propia. Por lo tanto, es de esperar que, aunque las actividades enmarcadas en este tipo de ocupación sean funcionales a sus necesidades, su productividad sea baja.

Los altos costos de oportunidad de las mujeres derivados de sus responsabilidades familiares y domésticas, sumados a la discriminación de ingresos, las ubican en desventaja frente a los hombres, quienes tienen menos restricciones a la hora de ofrecer su fuerza de trabajo. Así, las mujeres, con respecto a los hombres, encuentran serios obstáculos para el acceso igualitario al mercado laboral y el disfrute de las oportunidades que los cambios económicos –como la apertura comercial, la liberalización financiera y la creación de nuevos puestos en el sector público– pudieran generar.

El desempleo, subempleo y la precariedad de los empleos se traducen en una escasa cobertura de la seguridad social. En Paraguay, sólo el 20,9% de las personas tiene algún seguro de salud y el 13,2%, una pensión o jubilación. Las personas pobres son proclives a perder más días de trabajo –7,3 días en un lapso de tres meses– por razones de enfermedad, frente a 5,8 días de los no pobres. En condiciones de pobreza, esta situación se convierte en un círculo vicioso, teniendo en cuenta que esta población trabaja principalmente en condiciones de informalidad, sin seguridad laboral ni prestaciones por enfermedad. La falta de ingresos, a su vez, es el principal motivo de inasistencia a una institución de salud señalado por las personas enfermas o accidentadas.

A continuación se presenta un breve análisis de la evolución del nivel y la calidad del empleo –medidos por la ocupación y el subempleo visible e invisible– en actividades que fueron seleccionadas porque concentran la mayor parte de la PEA (alrededor del 70%). Las encuestas se modificaron en sus sistemas de clasificación, lo que no permite un seguimiento riguroso. No obstante ello, es posible arribar a algunas conclusiones.

Como ya se señaló en párrafos anteriores, el crecimiento del desempleo y subempleo femeninos fue notorio entre los períodos de las

encuestas (1995-2003). Este comportamiento resulta particularmente importante para las mujeres, mientras que para los hombres es irregular, ya que en algunas ocupaciones ellos mejoraron en términos relativos.

Cuadro 15
Evolución y nivel de algunos indicadores de calidad del empleo, por sexo (en %)

	Ocupación	Subempleo visible	Subempleo invisible
		1995-2003	
Hombres			
Total	84,7	4,1	9,8
Comerciantes	87,8	4,6	7,6
Agricultores	86,5	4,8	8,7
Artesanos	79,0	2,3	18,7
Mujeres			
Total	80,7	11,6	16,7
Comerciantes	89,7	7,8	2,6
Agricultoras	91,2	7,5	1,3
Trabajadoras de servicios	46,7	9,4	43,9
2003			
Hombres			
Total	76,9	5,1	16,4
Trabajadores de servicios y vendedores	78,6	2,9	18,5
Agricultores y trabajadores agropecuarios y pesqueros	92,5	5,2	2,3
Oficiales, operarios y artesanos	62,6	5,2	32,2
Trabajadores no calificados	52,4	8,0	39,7
Mujeres			
Total	68,5	11,6	16,7
Trabajadoras de servicios y vendedoras	80,2	8,1	11,7
Agricultoras y trabajadoras agropecuarias y pesqueras	86,1	13,7	0,2
Trabajadoras no calificadas	35,7	17,1	47,1

Fuente: Elaboración propia con base en la DGEEC (1995; 2003a).

Obsérvese que, salvo algunas excepciones, para 2003 las brechas entre hombres y mujeres se ampliaron, ya que aumentó más rápido el desempleo femenino. Esto es particularmente llamativo en el caso de quienes

se dedican a la agricultura. El incremento de la brecha en este tipo de actividad estaría relacionado con el patrón de inserción de Paraguay, centrado en la agroexportación. Por un lado, la expansión del área sembrada de soja o de pasturas para la ganadería podría haber afectado particularmente a las mujeres jefas de hogar, quienes, al no contar con los recursos necesarios (tierra, capital, transporte) o por los débiles derechos de propiedad (tierras no tituladas), no pudieron hacer frente a dicho problema, vendiendo sus tierras o siendo expulsadas de las mismas. Por otro lado, este tipo de producción, al requerir menos mano de obra que la producción campesina minifundiaria, dejó sin ocupaciones a las mujeres, que debieron migrar hacia los centros urbanos en busca de otras oportunidades.

El subempleo visible (personas que trabajan menos de 30 horas por semana y desean trabajar más) también se incrementó para las mujeres, ampliando la brecha con los hombres. Ello significa básicamente una subutilización de la mano de obra disponible. El subempleo invisible (personas que trabajan 30 horas o más a la semana y ganan menos del salario mínimo legal establecido) en promedio es igual para ambos sexos y la brecha no sufrió modificaciones significativas en el período analizado. Sin embargo, se observan algunos hechos de particular relevancia. Poco más del 43% de las trabajadoras en servicios en 1995 y casi la mitad de las no calificadas en 2003 se encuentran en esta situación. En ninguna de las actividades en las que predominan los hombres existe una proporción tan alta de subempleados invisibles.

En conclusión, en el período en el que se produjeron las reformas que abrieron comercialmente al país (1992-2002) las mujeres salieron masivamente a trabajar, aunque ello no produjo cambios relevantes en la estructura del mercado laboral por sexo. El trabajo en el sector terciario –trabajo doméstico y comercio por cuenta propia– continuó concentrando a una parte importante de las mujeres, con un incremento en su participación en el sector público derivado de la ampliación de los servicios educativos y de salud.

La incapacidad de la economía para crear puestos de trabajo al mismo ritmo que la oferta impulsó, especialmente a las mujeres, a optar por empleos de menor cantidad de horas deseadas, así como empleos por pagos menores al salario mínimo establecido, en ocupaciones que además no cuentan con cobertura de salud. Adicionalmente a los problemas derivados del contexto macroeconómico, no hay que olvidar que las mujeres deben optar por ocupaciones que les permitan la compatibilización con sus responsabilidades familiares, haciendo de esta manera funcional la oferta de trabajo femenina a las posibilidades que brinda un mercado de trabajo deprimido.

LAS DESIGUALDADES SOCIALES Y EL GÉNERO

La situación económica reciente ha generado un aumento de la desigualdad en la distribución del ingreso entre las familias, con una ampliación de la brecha entre los ingresos percibidos por las familias de menores ingresos y las más ricas. El siguiente cuadro evidencia claramente esta situación. Entre 1995 y 2003, el 20% de los hogares más pobres pasó de tener una participación del 7,1% en el total de ingresos generados en la economía al 2,4%, mientras que el 20% más rico pasó de concentrar el 57,4 al 61,3% de los ingresos.

Un hecho que debería llamar la atención es el incremento de la desigualdad de los ingresos en el sector rural. Este sector siempre había mostrado mayor homogeneidad que el urbano; sin embargo, para 2003 cambia radicalmente la estructura social del sector, mostrando la polarización existente en los ingresos. Este cambio no ha sido estudiado aún en Paraguay, pero posiblemente esté vinculado a las transformaciones del modelo productivo que disminuyeron la importancia relativa de la producción de algodón y aumentaron la de la soja y el trigo. La producción algodonera es mayoritariamente minifundiaria y familiar, y se concentra en los estratos socioeconómicos bajos; absorbe mucha mano de obra, pero poco calificada. Por otro lado, la soja y el trigo son rubros altamente intensivos en capital, con poco peso relativo del factor trabajo y muy vinculados al capital extranjero.

Cuadro 16

Evolución de la participación relativa de las familias en el ingreso total, 1995-2003 (en %)

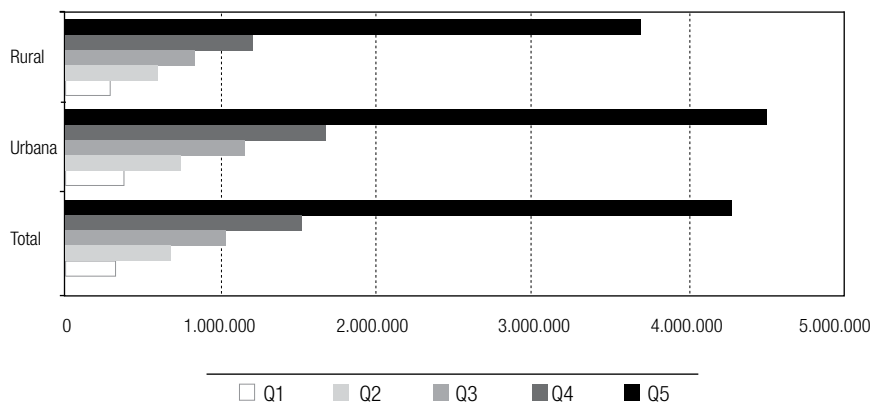
	1995			2003		
	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural
Total	100	100	100	100	100	100
Q1 más pobre	7,1	3,1	22,4	2,4	1,2	5,6
Q2	8,3	6,0	17,0	6,3	5,2	9,2
Q3	11,7	9,9	18,5	11,0	10,4	12,7
Q4	15,4	15,6	14,9	18,9	18,9	19,1
Q5 más rico	57,4	65,4	27,2	61,3	64,3	53,5

Fuente: Elaboración propia con base en la DGEEC (1995; 2003a).

El incremento del precio internacional de la soja, con la paralela disminución del precio del algodón, impulsó el aumento de la extensión del área sembrada de la oleaginosa en detrimento del producto textil. Entre los períodos agrícolas 1995-1996 y 2002-2003, las superficies cultivadas de soja y trigo aumentaron el 77 y el 40,4% respectivamente.

te, frente a la disminución del 39,2% del área sembrada con algodón. De esta manera, actualmente poco más del 60% del total de tierras cultivadas en Paraguay se destinan a los dos rubros señalados, y el 6,4% al algodón.

Gráfico 9
Ingreso medio de los hogares según quintiles, 2003



Fuente: Elaboración propia con base en la DGEEC (2003a).

En este contexto, en los últimos años se produce una expulsión acelerada de los/as pequeños/as campesinos/as, quienes encuentran en la posibilidad de la venta de su tierra a las empresas sojeras una solución temporal al problema de la pobreza. Dicha expulsión explica una parte importante de la emigración del campo a la ciudad y el traslado de la pobreza a estos centros urbanos, así como el incremento de la desigualdad.

El coeficiente de Gini es uno de los indicadores utilizados para cuantificar el grado de desigualdad. Su valor es igual a cero cuando se alcanza el máximo nivel de igualdad posible, es decir, en el caso de que todas las familias tuvieran el mismo ingreso. Valores superiores a cero (pero inferiores a uno, que es el máximo) reflejan mayores niveles de desigualdad, o sea, la concentración del ingreso nacional entre cada vez menos familias.

La falta de encuestas que abarquen el sector rural con anterioridad a 1992 complica la posibilidad de conocer las tendencias de las últimas décadas, aunque sí es posible realizar esta tarea para los años noventa. El siguiente cuadro muestra la tendencia ya señalada en los párrafos anteriores: el incremento de la desigualdad, tanto en el área urbana como rural, aunque con una leve disminución en el área urbana entre las dos últimas encuestas.

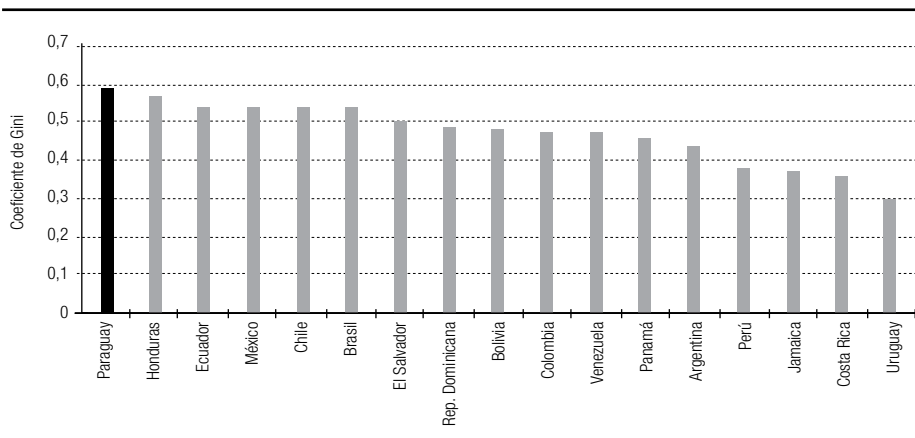
Cuadro 17
Coeficientes de Gini por área, 1997-2001

Período	Total	Urbana	Rural
1997-1998	0,479	0,534	0,530
1999	0,470	0,567	0,529
2000-2001	0,489	0,536	0,533

Fuente: Elaboración propia con base en la DGEEC (2000; 2002).

El nivel del coeficiente de Gini ubica a Paraguay como uno de los países de América Latina con mayor desigualdad. En tanto, Uruguay es el país con menor desigualdad. El siguiente gráfico lo muestra de manera muy clara.

Gráfico 10
Coeficientes de Gini de países de América Latina y el Caribe



Fuente: PNUD/DGEEC/ID (2003a).

Si bien no existen datos actualizados sobre distribución de la tierra en Paraguay, el último censo agrícola realizado en 1992 muestra claramente la concentración existente a inicios de la década; a juzgar por las tendencias observadas en el ingreso y el modelo productivo del sector agrícola, también habría que esperar una polarización en la propiedad de la tierra. Con datos de la Encuesta Integrada de Hogares (1997-1998), Robles (2000: 98) realiza una estimación del grado de concentración de la tierra, y encuentra que el 30% de la población rural no tiene tierras, el 60% con menos tierras posee sólo el 7% del total de tierras administradas en el sector rural, y el 10% con más tierras posee el 66% de todas las tierras.

Cabe puntualizar que este mismo estudio no halló una relación clara entre tenencia de tierra y pobreza. Quienes tienen entre 2 y 20

hectáreas (casi la mitad de la población) presentan una incidencia de la pobreza mayor que quienes no poseen tierra o tienen mucha.

A la desigualdad del ingreso y de la tierra se agregan otras desigualdades que contribuyen a consolidar el círculo vicioso de la pobreza en Paraguay. El acceso a la educación, cultura, comunicación, información, capital social y poder político se encuentra claramente segmentado por el nivel socioeconómico de las personas.

Cuadro 18

Desigualdad en el acceso a cultura, educación, comunicación e información (en %)

	20% más pobre	20% más rico
Idioma hablado en el hogar		
Guaraní	81,6	22,9
Guaraní y español	7,9	21,9
Español	8,4	47,1
Nivel educativo más alto aprobado		
Primario	79,1	37,4
Secundario básico	5,6	10,6
Bachiller	7,3	26,8
Universitario	0,1	17,0
Tenencia de tecnologías de la información		
Teléfono celular	6,5	60,4
Teléfono línea fija	0,7	41,0
Internet	0,0	4,7
Computadora	0,1	21,0
Acceso a la información		
Lectura diaria de periódicos	1,5	19,5
Audición diaria de emisoras de radio	30,4	51,0

Fuente: DGEEC (2004a).

El idioma hablado y la educación son determinantes en las posibilidades de acceso a un empleo y un mejor nivel de vida en Paraguay. A pesar de que el guaraní es la lengua materna de una parte importante de la población y que la Constitución de 1992 lo instituye como idioma oficial –al igual que el español–, hablar solamente guaraní implica quedar fuera del sistema educativo medio y superior, acceder a los empleos de peor calidad y ser sumamente vulnerable al sistema institucional del Estado,

regido por normas –formales e informales– sustentadas en el clientelismo y el prebendarismo, que ubica a las personas guaraní-hablantes fuera de las redes que allí se establecen. Si bien existen esfuerzos por implementar una política que incorpore el bilingüismo para disminuir las desventajas generadas por el hecho de hablar solamente guaraní o cualquiera de las lenguas indígenas, estas iniciativas aún no arrojaron mejores indicadores: mayor retención en el sistema escolar, menores niveles de analfabetismo y mayor calidad de la educación.

Las desigualdades educativas se verifican en el nivel de escolaridad al que tienen acceso las personas del primer y el último quintil. Mientras el 79,1% de las personas del quintil más pobre apenas culmina la primaria y sólo el 7,4% termina el bachillerato o la universidad, en el último quintil se reduce la proporción de personas que sólo cuentan con educación primaria, y el 43,8% llega a los niveles requeridos para obtener mínimas capacidades laborales, es decir, al bachillerato o a la universidad.

El acceso a las tecnologías de información es bajo en general, pero mínimo para los más pobres, a excepción de los usuarios de telefonía móvil, que superan a los que cuentan con línea fija, debido a la combinación de ineficiencia estatal para extender la red de telefonía fija y a la creciente competencia en el mercado entre varias compañías de telefonía celular de capital extranjero. El acceso a información y a medios de comunicación resulta clave para incrementar la productividad del trabajo, especialmente para quienes se desempeñan por cuenta propia, en el comercio o los servicios, así como para disminuir los costos derivados de la búsqueda de un empleo.

Cuadro 19

Desigualdad en el acceso a capital social y participación política (en %)

	20% más pobre	20% más rico
Pertenece a un grupo o asociación	20,0	35,7
Requirió ayuda de personas que no forman parte de su hogar	40,3	30,7
Recurrió a políticos	12,2	1,6
Votó en las últimas elecciones	44,6	57,9
Fue trasladado al local de votación por operadores políticos	60,7	12,4

Fuente: DGEEC (2004a).

La Encuesta Permanente de Hogares 2002 incorporó un módulo sobre capital social y participación política. Se seleccionaron algunas de las variables con el objetivo de explorar ciertas diferencias entre las perso-

nas más ricas y más pobres en cuanto a su autonomía social y política y su vulnerabilidad frente a las adversidades.

Los datos permiten señalar que el 20% de las personas más pobres presentan menores niveles de asociacionismo que las personas del quintil más rico, pero además el tipo de organización a la que pertenecen es, en la mayoría de los casos, religiosa (42,2%), con lo que la capacidad para establecer redes sociales eficaces es mínima. No obstante, el 19,7% declaró que participa en un comité relativo a la producción (agricultores/as, pescadores/as). La escasa participación en cooperativas, asociaciones o gremios puede estar influyendo en la posibilidad de conseguir un empleo o mejorar el existente.

La ausencia de instituciones de apoyo o contención, junto con una mayor necesidad de recurrir a otras personas, tiene como contrapartida una mayor dependencia relativa de los políticos, generando lealtades individuales que mediatizan la gestión pública, lo que disminuye el ejercicio de una ciudadanía efectiva y vuelve a los más pobres no sólo vulnerables por su propia situación socioeconómica, sino también dependientes de su relacionamiento con el poder político.

LA POBREZA Y LA SITUACIÓN DE LA MUJER

La pobreza se incrementa. En un contexto de baja producción y de aumento del desempleo y subempleo, así como de la concentración del ingreso en los quintiles más ricos, no debería llamar la atención el persistente incremento de la pobreza. Los datos muestran esta situación en los últimos siete años. En el área urbana, donde hubo una tendencia favorable a la disminución entre 1994 y 1996, a partir de 1997 se incrementa el número de pobres, llegando en 2003 a afectar a casi el 40% de su población. La incidencia de la pobreza es mayor en el sector rural: más del 43% se encuentra por debajo de la línea de pobreza. La tendencia está señalando una “urbanización” de la pobreza, posiblemente explicada por la emigración desde el campo hacia las ciudades, especialmente hacia las del Área Metropolitana de Asunción.

Cuadro 20
Evolución de la pobreza en Paraguay, 1994-2003 (en %)

	1994	1995	1996	1997-1998	1999	2000-2001	2003
Total	-	30,3	-	32,1	33,7	33,9	41,4
Pobres extremos	-	13,9	-	17,3	15,5	15,6	20,1
Pobres no extremos	-	16,4	-	14,8	18,2	18,3	21,3
Área urbana	26,9	23,7	21,2	23,1	26,7	27,6	39,8
Pobres extremos	7,8	6,8	4,9	7,3	6,1	7,1	13,4

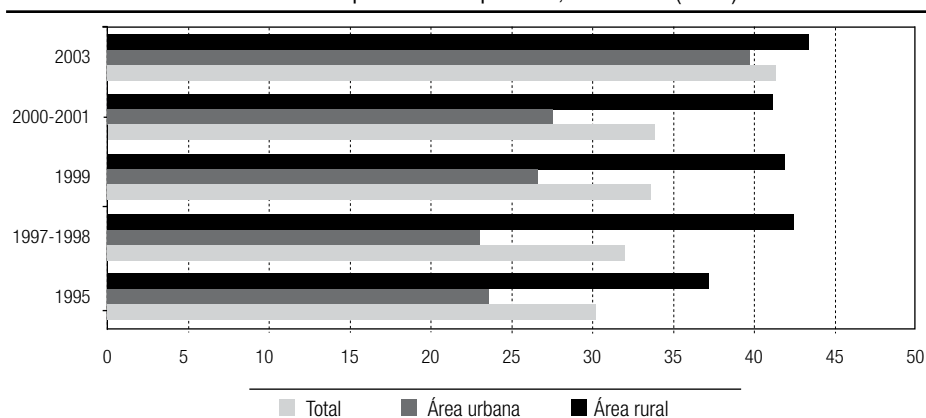
Cuadro 20 [continuación]

	1994	1995	1996	1997-1998	1999	2000-2001	2003
Pobres no extremos	19,1	16,9	16,3	15,9	20,6	20,5	26,4
Área rural	-	37,2	-	42,5	42,0	41,2	43,4
Pobres extremos	-	21,4	-	28,9	26,5	25,6	28,7
Pobres no extremos	-	15,8	-	13,7	15,4	15,7	14,7

Fuente: DGEEC (2003b).

Gráfico 11

Evolución de la pobreza total por área, 1995-2003 (en %)



Fuente: Elaboración propia con base en DGEEC (2003b).

Los determinantes de la pobreza en Paraguay son diversos y varían de acuerdo al área de residencia, pero además se observan cambios en la última década. Morley y Vos (1998) presentan un análisis sobre la pobreza realizado a partir de la Encuesta de Hogares de 1995, que se utilizará como base de comparación con los datos de la Encuesta de Hogares 2003. La segmentación del mercado de trabajo en el sector urbano y la falta de acceso a la tierra y otros recursos productivos en el sector rural explican una parte importante de la pobreza, además de otros factores sociodemográficos, ambientales e internacionales –los dos últimos especialmente en el área rural–.

En el sector urbano, como se demostró, la estructura del mercado laboral es determinante en la incidencia de la pobreza. Los hogares cuyos jefes se ubican en la agricultura, las construcciones y la industria manufacturera presentan niveles de pobreza superiores al promedio urbano. Si bien la proporción de población urbana que se dedica a

actividades agrícolas ha ido disminuyendo con el tiempo y se ubica en pequeños centros urbanos del interior del país, este constituye un mecanismo de transferencia de la pobreza rural hacia las ciudades. La construcción es una actividad de escasa productividad que concentra a los hombres de menor capital humano y constituye una de las opciones laborales de los que emigran hacia las ciudades.

De 1995 a 2003 adquiere relevancia el sector secundario como concentrador de pobreza; en el primer año señalado, el promedio de hogares pobres en este sector se hallaba por debajo del promedio urbano, pero para el segundo supera ampliamente este nivel. La actividad industrial mantuvo su peso relativo en la última década, tanto en la generación del producto como del empleo, pero probablemente el contrabando, los efectos de la liberalización comercial y las fluctuaciones económicas de los países vecinos crearon distorsiones cambiarias y un aumento de la competitividad de sus bienes industrializados, lo que se tradujo en un empeoramiento en los ingresos y las condiciones laborales.

Este mismo proceso de liberalización también parece haber impactado en el comercio, ya que su tasa de crecimiento disminuyó durante los años posteriores, pero su peso en el empleo aumentó. La incorporación de mano de obra, paralelamente al bajo crecimiento de la actividad, también implica una caída de los ingresos promedio del sector, lo que podría significar la entrada a la pobreza de quienes se encuentran en los niveles de ingreso cercanos a la línea de pobreza.

El trabajo independiente o por cuenta propia continúa siendo un factor de riesgo en la probabilidad de ser pobre, así como el empleo en empresas pequeñas. En ambos casos, las actividades que desarrollan tienen un alto grado de precariedad. El comercio callejero, la producción casi artesanal y los servicios personales (trabajo doméstico, “changas”) constituyen actividades llevadas a cabo por quienes no cuentan con recursos productivos (capital humano, financiero, información). Varios trabajos hacen referencia al respecto y confirman los resultados de Morley y Vos y la situación actual (DGEEC, 2003b).

El empleo en las microempresas (hasta cinco trabajadores/as) es de baja calidad. Bertranou et al. (2003: 25) encontraron que el 16,4% de los/as trabajadores/as por cuenta propia y el 41,3% de los/as trabajadores/as de las microempresas perciben ingresos por el trabajo que los sitúan por debajo de la línea de pobreza. Con datos de las encuestas de hogares, Damill y Frenkel (2003: 106) hallan que, en Paraguay, las ocupaciones asalariadas remuneradas por debajo del salario mínimo se concentran en las empresas de menor tamaño. En efecto, el 71% de los/as trabajadores/as asalariados privados ocupados en empresas de dos a cinco personas ganan menos de un salario mínimo. Masi (2000: 42) obtiene resultados similares para los/as cuentapropistas. El 75% de los/as jefes/as de las familias más po-

bres (primer decil) trabaja como cuentapropista. Este porcentaje va descendiendo a medida que aumentan los ingresos.

En el sector rural, la pobreza se encuentra especialmente en los hogares cuyo jefe es independiente y tiene como ocupación principal la agricultura, en particular la vinculada a la producción de algodón y de otros bienes no exportables como los alimenticios. En los últimos años, tanto el rendimiento como la cotización internacional del algodón disminuyeron, crisis que los/as pequeños/as agricultores/as no pudieron sobrellevar con cambios en la estructura productiva. Se trata de un sector altamente dependiente del sector empresarial en la figura de las *desmotadoras* –que no sólo se constituyen en los compradores directos del producto, sino también como oferentes de créditos e insumos–. Las instituciones públicas involucradas en la investigación agrícola y en la planificación e implementación de políticas son ineficientes en la generación de nuevas alternativas que permitan a este sector diversificar su producción para lograr autosuficiencia alimentaria y venta al mercado en condiciones de productividad y competitividad.

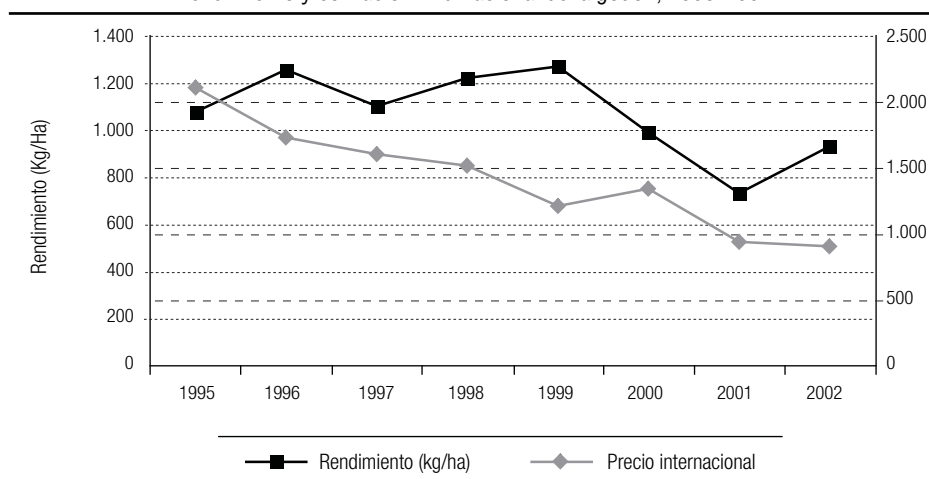
Factores demográficos y sociales complican la situación. Paraguay, si bien se encuentra en un proceso de transición demográfica moderada, presenta todavía altas tasas de fecundidad en comparación con otros países de la región, especialmente en el área rural. Año tras año se incorporan nuevos jóvenes demandando tierras. Sin embargo, ya no es posible expandir la frontera agrícola. La distribución de tierras fiscales, que en algunos años constituyó una de las estrategias utilizadas por el Estado para disminuir la presión social, encontró sus límites y no existe un mercado de tierras eficiente. En estas condiciones de mayor esperanza de vida de los padres (lo cual retrasa la herencia), altos costos de la tierra, progresivo deterioro de las tierras actualmente productivas e inseguridad jurídica para el arrendamiento, el incremento de pobreza rural tiene pocas expectativas de frenarse.

El nivel educativo en el sector rural tampoco permite una inserción laboral productiva en otros ámbitos diferentes al agrícola. Las tasas de analfabetismo, aunque en retroceso, todavía son altas. Poco más del 9% no sabe leer ni escribir, y los jóvenes y adultos de 20 a 35 años no superan en promedio los 6 años de estudios aprobados, con lo que se supone que apenas terminaron la educación primaria. Este nivel no proporciona capacidades laborales, lo que necesariamente se traducirá en una oferta de mano de obra no calificada y con pocas probabilidades de encontrar un empleo de calidad.

Además de los factores asociados al mercado laboral y a la estructura productiva campesina, otros determinantes sociodemográficos impactan en la probabilidad de ser pobres. El idioma hablado en el hogar define diferencias socioeconómicas importantes. La incidencia

de la pobreza en los guaraní-hablantes supera ampliamente a la de las personas que hablan español. El sexo del jefe de hogar no parece tener implicancias relevantes. Para 1995, Morley y Vos (1998) encontraron que la probabilidad de ser pobre aumentaba levemente en el caso de la jefatura femenina; sin embargo, para 2003 esa diferencia desaparece. Esto podría estar vinculado con el mayor acceso de las mujeres al mercado laboral, especialmente de las jefas de hogar, y con el incremento del nivel educativo de la mujer, que posiblemente ocho años atrás no tenía efectos en el mercado laboral, pues el proceso de incorporación masiva de las mujeres al sistema educativo se produjo en las últimas décadas. El nivel educativo no sólo es determinante en las mujeres. La pobreza disminuye a medida que se incrementan los años de estudio.

Gráfico 12
Rendimiento y cotización internacional del algodón, 1995-2002



Fuente: Informes económicos 1995-2003 (Banco Central del Paraguay, varios años).

La “urbanización” de la pobreza es un fenómeno reciente. Mientras que a principios de la década la pobreza estaba mayoritariamente concentrada en el sector rural, las últimas encuestas revelan el rápido empobrecimiento en las ciudades. Los bajos niveles relativos de pobreza urbana se vincularon con la expansión en las ciudades de los servicios públicos, especialmente de la energía eléctrica, agua y servicios sanitarios, cuyas tasas de crecimiento económico en algunos años del primer quinquenio de la década del noventa fueron cinco veces más altas que las del PIB en su conjunto. A partir de 1995, disminuye el ritmo de crecimiento del subsector energía, aunque permanece muy por encima del crecimiento del producto, mientras que el crecimiento del subsector agua y servicios sanitarios se asimila al del PIB.

Ambos servicios son prestados exclusivamente por el sector público. La actividad burocrática, centrada principalmente en el sector urbano, también tuvo una repercusión positiva. Durante el primer quinquenio, la tasa de crecimiento del subsector gobierno general creció por encima del promedio quinquenal del PIB; en los últimos años, en tanto, presenta tasas de crecimiento negativas. Tanto en el sector urbano como en el rural, la incidencia de la pobreza de los hogares cuyo jefe trabaja en el sector público es mucho menor que en los hogares vinculados al sector privado.

En los últimos años, el menor dinamismo de las empresas públicas, el estancamiento de los salarios de los/as funcionarios/as estatales y la crisis fiscal disminuyeron el impacto de la actividad estatal como “contenedor” de la pobreza urbana. A esta situación se agrega la migración rural-urbana, que ejerce presión sobre un mercado laboral urbano ya deprimido como producto de los largos años de estancamiento.

No hay evidencias de una mayor pobreza de las mujeres. La perspectiva de las mujeres pobres proporciona un punto de vista importante desde el cual examinar el desarrollo, teniendo en cuenta que –como lo señalan Gita Sen y Caren Grown (1988)– el objetivo de este es la reducción de la pobreza, el mejoramiento de los niveles de vida, el acceso a un empleo digno y la superación de la desigualdad social.

Considerar a las mujeres pobres como sujetos de las políticas es relevante dado que constituyen una parte importante de la población pobre, pero además, porque los efectos de la pobreza no son necesariamente los mismos para hombres y mujeres, y por lo tanto afectan diferenciadamente a los hogares en los que ellos y ellas desarrollan su vida de manera cotidiana.

Gran parte de la literatura existente sobre el tema señala que las mujeres no sólo conforman un grupo importante en condiciones de pobreza, sino también que esta proporción tiene la tendencia a ser cada vez mayor con respecto a los hombres. Se habla, de este modo, de un proceso de “feminización de la pobreza” (Salles, 1994; González de la Rocha, 1986).

Al respecto, Clara Jusidman (1996: 116) señala que “una proporción creciente de los integrantes de los grupos en condiciones de pobreza son mujeres”. Varios son los factores que explicarían la mayor tendencia de las mujeres a ser pobres. Entre estos se encuentran la necesidad de compatibilizar sus responsabilidades domésticas con las laborales, lo que restringe sus posibilidades de opción en el mercado de trabajo; la discriminación salarial y la segregación ocupacional, que se traducen en niveles de ingresos menores que los de los hombres; y su falta de acceso a recursos (capital financiero y humano).

Teniendo en cuenta que el ingreso es uno de los determinantes de la pobreza, se supone que las mujeres, al ganar menos o ubicarse en ocupaciones menos rentables, aportan menos y, por esa vía, contribuyen a una mayor probabilidad de que sus hogares sean pobres.

Hallazgos recientes acerca del impacto del género en la pobreza de los hogares comenzaron a negar la hipótesis de la “feminización de la pobreza”. Ya en 1992, los datos para México no coincidían con los de los demás países latinoamericanos. En efecto, un estudio de la CEPAL (1995) sobre hogares con jefatura femenina señala que sólo el 15,6 y el 5,6% de estos son pobres e indigentes, respectivamente. Al parecer, los hogares de este tipo tienen un mayor número de perceptores, lo que eleva el ingreso promedio familiar.

A través de un ejercicio econométrico, Fernando Cortés (1997) contribuye a esta misma línea de trabajo. Al desagregar los hogares según mayor o menor participación femenina en el aporte económico familiar, encuentra que aquellos en los cuales ellas son jefas o tienen un aporte importante son menos proclives a ser pobres. El argumento que explica este resultado sería que las mujeres, en primer lugar, aportan al hogar una mayor proporción de sus ingresos que los hombres y, en segundo lugar, realizan una distribución más equitativa, democrática y eficiente de los recursos familiares.

Así, aunque el ingreso de las mujeres proveniente del trabajo remunerado sea menor, el efecto negativo de la discriminación salarial, de la segregación ocupacional y de su menor dotación de recursos se ve contrarrestado por el mejor uso de sus ingresos.

Paraguay parecería ser uno de los países en los que no se verifica un mayor empobrecimiento de las mujeres frente a los hombres. A pesar de las notables diferencias en sus niveles de ingreso –las mujeres ganan en promedio un 72% del ingreso masculino–, ellas no están sobre-representadas en la pobreza.

Cuadro 21

Incidencia de la pobreza (medida por el ingreso) por área de residencia y sexo (en %)

	Total		Urbana		Rural	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
Total	41,3	41,4	39,8	39,8	43,0	43,7
Pobreza extrema	20,2	19,9	13,0	13,7	28,6	28,7
Pobreza no extrema	21,1	21,5	26,8	26,1	14,5	15,0

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la DGEEC (2003a).

La pobreza medida por el ingreso señala que el 41,3% de los hombres se encuentra en esta situación, frente al 41,4% de las mujeres, con lo que no es posible afirmar concluyentemente el fenómeno de la feminización de la pobreza. Sin embargo, el ingreso es un indicador incompleto de la pobreza, ya que constituye sólo un medio para satisfacer ciertas necesidades. No todos los satisfactores pueden ser adquiridos en el mercado; la libertad de elegir un empleo, el número de hijos deseados, el rechazo de la violencia intrafamiliar y la resiliencia constituyen capacidades básicas para lograr vivir de acuerdo a las expectativas que las personas tienen. El problema de esta perspectiva radica en la dificultad de cuantificación en una sola unidad de medida de la pobreza. No obstante, en los párrafos siguientes se irán incorporando variables para echar luz sobre las condiciones de pobreza de las mujeres, desde un concepto más amplio.

El segundo método utilizado generalmente para medir la pobreza es el de las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), que intenta superar las limitaciones que impone el método del ingreso. Según este sistema, existen más hogares con jefatura femenina que tienen al menos una NBI. Dicho resultado está muy influenciado por el alto porcentaje de hogares con deficiencias en la capacidad de subsistencia, es decir, hogares que no tienen perceptor o cuyo jefe/a tiene una educación inferior a tres años de primaria y más de tres dependientes.

Cuadro 22
Necesidades Básicas Insatisfechas según sexo de el/la jefe/a de hogar (en %)

Jefatura	Con al menos 1 NBI	Calidad de la vivienda	Infraestructura sanitaria	Acceso a la educación	Capacidad de subsistencia
Total	52,3	22,8	22,9	20,4	14,3
Masculina	50,4	24,1	22,5	19,7	10,3
Femenina	57,8	19,3	24,1	22,6	25,8
Urbana	44,7	16,0	23,3	14,6	11,7
Masculina	42,0	16,6	22,7	13,3	7,9
Femenina	51,0	14,5	24,8	17,7	20,7
Rural	63,0	32,5	22,4	28,7	18,0
Masculina	60,8	33,4	22,3	27,7	13,2
Femenina	71,4	29,2	22,8	32,6	36,1

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la DGEEC (2004c).

Esta situación es consistente con la gran cantidad de hogares con jefas mujeres desocupadas o inactivas, tanto en el sector urbano (41,9%)

como rural (45,1%). Casi el 60% de estas mujeres declaradas jefas inactivas o desocupadas señaló ser soltera, separada/divorciada o viuda, con lo cual es de suponer que no necesariamente cuentan con los recursos provenientes de una pareja estable. Este grupo de mujeres requiere una especial atención dada la vulnerabilidad que presentan, especialmente en cuanto a sus condiciones de vida, arreglos familiares y estrategias de vida, ya que probablemente en el interior de los hogares se tejen múltiples tipos de relaciones de dependencia por sexo, grupos etarios, parentesco, que pueden estar implicando conflictos, riesgos y obstáculos presentes y futuros para las mujeres.

Resulta llamativo el análisis con respecto a la diferencia existente entre jefes y jefas en las NBI referidas a infraestructura sanitaria, ya que otras variables censales señalan que las mujeres tienen una mayor propensión que los hombres a contratar los servicios públicos que se encargan de la cobertura de agua potable y la eliminación de excretas. Este mismo comportamiento se observaría en la NBI sobre calidad de la vivienda. Como puede apreciarse, existe menor proporción de hogares con esta NBI cuando la jefa es mujer. Dicho resultado es consistente con lo que se señalaba anteriormente. Parecería que las jefas paraguayas tienen un patrón de consumo e inversión distinto al de los hombres, de tal manera que priorizan las condiciones de la vivienda en sus decisiones de distribución del ingreso.

En la NBI de acceso a la educación, que presenta nuevamente desventajas para las mujeres, uno de los factores que influyen es la mayor participación femenina en las tasas de analfabetismo, especialmente en la edad adulta. En este sentido, las brechas han ido disminuyendo, especialmente en el área urbana, gracias al incremento de la cobertura educativa de la última década. Los resultados de la política educativa se observan en las tasas de matriculación en educación básica; sin embargo, quedan desafíos importantes en educación de adultos y educación media y técnica. Las tasas de analfabetismo femeninas son mayores que las masculinas, sobre todo en el sector rural y a medida que aumenta la edad. La cobertura de la educación media se mantiene baja, en el orden del 50%, lo que supone que la mitad de los jóvenes no acceden a las competencias mínimas requeridas para participar del mercado laboral o de un mayor nivel educativo.

El tercer método utilizado para evaluar el nivel de pobreza de las personas es el propuesto por Amartya Sen en el marco de su concepto de desarrollo humano. Desde esta perspectiva, el ingreso o la satisfacción de necesidades básicas no son suficientes para analizar las capacidades y oportunidades con que cuentan las personas para vivir dignamente de acuerdo con su cultura. Así, la pobreza humana es la existencia de privaciones que le impide a las personas tener “funcionamientos” valo-

rados por ellas. La imposibilidad de vivir larga y sanamente, de tener conocimientos, acceder a recursos económicos generales (ingresos, servicios públicos) y participar activamente de la vida social y política determina carencias fundamentales para una vida plena.

Algunos de los indicadores que forman parte de este amplio concepto ya se han presentado. Como puede observarse, el ingreso sigue siendo uno de ellos, pero no el único. No obstante, resulta de relevancia para las mujeres paraguayas, teniendo en cuenta el crecimiento de la jefatura de hogar femenina y las hipótesis que señalan que los hogares con mujeres receptoras presentan mejores condiciones de la vivienda y mayor acceso a servicios públicos.

Tener una vida larga y saludable permite a los seres humanos proyectarse al futuro, tener planes y aspiraciones, ser creativos y productivos. El incremento de la esperanza de vida al nacer constituye, en este sentido, un indicador que revela al menos parcialmente un mejoramiento en este sentido. En Paraguay la esperanza de vida se encuentra en ascenso, con ventajas para las mujeres; pero existen desafíos en lograr una calidad de vida mejor para quienes llegan a la edad adulta mayor, fundamentados en el acceso a la salud y a la autonomía económica.

El acceso a conocimientos aún es restringido. Se observa un mejoramiento relativo de las mujeres con respecto a los hombres, pero ello no se ha traducido en mayores y mejores oportunidades laborales, ni en una mayor influencia social y política. En este sentido, cabe señalar que no tener voz ni capacidad de decisión sobre la propia vida constituye una forma de pobreza humana. Por lo tanto, es necesario incluir este indicador al analizar las características diferenciales de la pobreza en hombres y mujeres.

Al respecto, la participación política y social de las mujeres no verifica avances sustanciales en el período de estudio. Ellas no consiguieron ocupar más del 18% de los cargos legislativos nacionales (en la Cámara de Senadores, durante el período 1998-2003), proporción récord frente a la mínima representación del 2,5% en los períodos 1993-1998 y 1998-2003 en la Cámara de Diputados. Su participación social también es mínima y muy centrada en organizaciones religiosas, con escasa influencia en la política pública.

La violencia intrafamiliar está dirigida principalmente hacia mujeres y niños/as, afectando su productividad en el trabajo, su capacidad de autogestión, su rendimiento educativo y su autoestima. Una reciente encuesta señala que un tercio de las mujeres fue objeto de violencia verbal; el 19,3%, de violencia física; y el 7,6%, de violencia sexual. Estos porcentajes se incrementan en el área urbana y en las mujeres separadas, para quienes dichas proporciones se duplican.

La pobreza de las mujeres, entendida desde este enfoque ampliado, requiere analizar los aspectos que impiden el acceso igualitario a los recursos y capacidades: ingreso, conocimiento e información, servicios de salud, poder, tierra, entre otros. Uno de estos aspectos está dado por la mayor responsabilidad de los/as hijos/as y dependientes sobre la mujer.

La perspectiva propuesta por Sen es relativamente nueva y, teniendo en cuenta su complejidad teórica y metodológica, se hace difícil la construcción de indicadores medibles, comparables y replicables a diferentes contextos regionales, etarios, culturales, aun dentro de un mismo país. Por ello, en los siguientes apartados se recurrirá al concepto tradicional de pobreza –medido por el ingreso– disponible en las encuestas de hogares con que cuenta el país.

Es de destacar que utilizando la pobreza de ingreso como indicador, o eventualmente la definida a través de las Necesidades Básicas Insatisfechas, no es posible señalar que la pobreza tiene rostro femenino; pero tampoco es posible negar la mayor vulnerabilidad de los hogares con jefatura femenina y de las mujeres en general, teniendo en cuenta su posición en el mercado de trabajo y sus características sociodemográficas. A continuación se exponen algunos datos que permiten describir la situación de las mujeres pobres con respecto a los hombres pobres, y las desigualdades entre mujeres pobres y no pobres.

La pobreza se manifiesta de manera diferente entre hombres y mujeres. Un hecho sobre el que existe relativo consenso es que los efectos de la pobreza no son los mismos para hombres y mujeres. Gran parte de la responsabilidad de la supervivencia de las familias pobres recae sobre sus mujeres. Dicha responsabilidad incluye, según Fernández Poncela, la implementación de estrategias de sobrevivencia que permiten “asegurar la reproducción material y biológica del grupo familiar mediante la participación económica de los miembros de la unidad doméstica” (1994: 15). Para las mujeres pobres, el trabajo familiar –es decir, el cuidado de niños y dependientes y las labores domésticas– es generalmente de su exclusiva responsabilidad y lo realizan en peores condiciones que las mujeres de posiciones económicas más ventajosas, ya que no cuentan con el apoyo de aparatos electrodomésticos ni con la posibilidad de pagar a una persona ajena a la casa.

En muchos casos también deben encargarse de la obtención de combustible y agua ante la inexistencia de servicios públicos. Por otro lado, el trabajo remunerado es realizado muchas veces en condiciones de precariedad, con baja remuneración, al margen de la ley y, por lo tanto, sin prestaciones sociales, en labores poco creativas y monótonas que requieren mucha paciencia y desgaste físico y psicológico. En ambas esferas –las del trabajo remunerado y no remunerado– se suman, ade-

más de la carga proveniente de la clase a la que pertenecen, las cargas impuestas por jerarquías y subordinaciones basadas en el género.

Las desigualdades de género se manifiestan de formas muy diferentes y se acentúan o refuerzan de acuerdo a la situación de clase social y edad. No es lo mismo ser mujer en un contexto de pobreza que en clases medias o altas. Por ejemplo, Esteinou (1996) analizó la responsabilidad doméstica de mujeres de clase media y encontró que ellas no son las encargadas del trabajo, pues este es trasladado a las trabajadoras domésticas; su responsabilidad “se reduce” a la administración del hogar y a la supervisión.

Las siguientes desigualdades son compartidas por todas las mujeres, pero se acentúan en las pobres.

- La división sexual del trabajo que otorga a las mujeres la responsabilidad principal del hogar, espacio devaluado socialmente.
- En virtud de la misma división sexual del trabajo, en el ámbito laboral se dedican a actividades que son generalmente extensiones de la actividad doméstica (enfermeras, trabajo doméstico remunerado, secretarías).
- Segregación laboral y discriminación salarial en el ámbito laboral, donde compiten con hombres.
- Responsabilidad por la doble y triple jornada.
- Niveles inferiores de educación, salud y bienestar.
- Violencia doméstica.
- Limitada autonomía, autoestima y control sobre sus vidas.

Una perspectiva que obvie el tema género deja de lado también el análisis de la doble o triple jornada laboral de la mujer: el trabajo remunerado, el trabajo doméstico, el trabajo comunitario. En épocas de crisis, las mujeres pobres son las que principalmente asumen la responsabilidad de mantener el nivel de vida de la familia a través de la intensificación de los tres tipos de labores.

En general, las desigualdades señaladas se manifiestan en mayor grado en la población más pobre, donde las carencias y privaciones hacen más vulnerables a las mujeres.

El desarrollo, con su objetivo de erradicar la pobreza, debe ser capaz de tener en cuenta tanto los satisfactores como las necesidades a satisfacer. La distribución de los medios tanto económicos (trabajo, ingreso, propiedad) como no económicos (poder, educación) constituye la base de la desigualdad social y económica –una de las causas principales de la pobreza–. Esta distribución no sólo tiene que ver con un

análisis de clase, sino también de género, y tampoco es un problema exclusivo de derechos de propiedad o de las reglas formales que gobiernan el uso de los recursos sociales. La distribución debe ser vista a partir de las diferencias entre hombres y mujeres e inserta en estructuras sociales que se basan en ciertos supuestos, como el del hombre como principal proveedor y la mujer y los niños en calidad de dependientes.

La mujer –que normalmente no tiene acceso a dichos recursos– no posee, por lo tanto, la capacidad para movilizar recursos, ni siquiera la de su propia fuerza de trabajo, pues se encuentra en medio de relaciones contractuales familiares y de parentesco que la obligan a tomar decisiones sobre la base de sus obligaciones adscriptas a la familia. Las ideologías, normas y prácticas determinan “contratos implícitos” en el hogar y en el parentesco que restringen a las mujeres el control de los recursos, incluyendo su fuerza de trabajo.

La imposibilidad de la mujer para ejercer derechos sobre los recursos genera grandes diferencias con los hombres. Ellos tienen mayores opciones en el ámbito laboral, ya sea por su mayor capacitación, por su mayor dotación económica o porque no se encuentran restringidos por leyes, normas sociales y obligaciones familiares de la misma forma que las mujeres.

En estos términos, ser pobre para las mujeres significa no sólo carecer de las condiciones mínimas de vida, sino también de los recursos indispensables para ejercer los derechos elementales constitutivos de la ciudadanía social, entendida como el ejercicio de todos los derechos –no meramente un reconocimiento formal de los mismos– en un marco de igualdad y la posibilidad de preservar y configurar sus identidades específicas y el derecho a la diferencia.

Una perspectiva de género en la pobreza nos lleva a señalar que el ingreso no puede ser igualado al bienestar individual (Kabeer, 1995). Esto implica la necesidad de desagregación de la información sobre la pobreza en el nivel de los hogares teniendo en cuenta el género. Es preciso asumir que para disminuir la pobreza no resulta suficiente incrementar el ingreso, sino cambiar la forma en que se distribuyen los medios –materiales y no materiales– al interior de las familias, teniendo en cuenta que tanto estos como los fines podrían ser diferentes para hombres y mujeres. Es necesario incluir entre los fines no sólo a las necesidades básicas, sino también dimensiones más cualitativas como la autoestima, la autonomía y el mayor poder de decisión y acción de las mujeres.

La pobreza se manifiesta de manera diferente en los hogares dirigidos por una mujer que en aquellos conducidos por un hombre. Estas diferencias se originan en las dinámicas sociodemográficas y en la transformación de los valores y expectativas; otras, en las condiciones del mer-

cado, que no están exentas de valores, creencias, prejuicios e incentivos que determinan posiciones diferentes para hombres y mujeres.

Los hogares pobres con jefatura masculina son mayoritariamente nucleares y, en segundo lugar, extendidos. Los hogares con jefatura femenina, por su lado, son mayoritariamente nucleares incompletos. Los hogares extendidos constituyen la segunda tipología más frecuente en ambos tipos de jefatura, pero esta adquiere especial relevancia en el caso de la jefatura femenina. Casi la mitad de la población que habita en hogares con una jefa convive con otros miembros parientes y no parientes, que además incluyen varias generaciones por la presencia de abuelos/as y nietos/as. La formación de nuevas parejas en un contexto de restricciones económicas para el acceso a una vivienda independiente y al mobiliario necesario podría estar obligando a las familias de origen a integrar a estas parejas. La presencia de hijos/as casados/as y sus parejas contribuye a hacer más complejo el relacionamiento afectivo y las condiciones de habitabilidad de la vivienda, aunque podría aumentar el ingreso per cápita de la familia.

Si se analizan los ingresos en los hogares pobres, se puede notar que el ingreso de la jefa de hogar es menor que el del jefe, en la misma proporción que en el total de la economía. Sin embargo, cuando se calcula el ingreso total familiar y el ingreso per cápita de estos hogares, se encuentra que la diferencia desaparece. Esto significa que, frente a la desigualdad de los ingresos entre hombres y mujeres, los hogares con jefatura femenina logran anular dicha desigualdad incorporando a otros miembros al trabajo remunerado, entre los que se encuentran niños y jóvenes. La información censal (2002) señala que, efectivamente, los hogares con jefatura femenina tienden a incorporar a niños y jóvenes al trabajo; sin embargo, esto no significaría el abandono escolar, aunque probablemente sí ocasiona rendimientos educativos menores.

El peso particular de los hogares extendidos podría estar vinculado al proceso migratorio, que origina en los centros receptores de migrantes la necesidad de crear condiciones para albergar a los diferentes miembros que van llegando. Por otro lado, en el caso específico de las jefas mujeres, la necesidad de equilibrar las responsabilidades reproductivas y productivas, junto con la precariedad del empleo femenino y los menores niveles de ingreso que ellas reciben, exige la conformación de una red familiar que por un lado contribuya a satisfacer las necesidades de cuidado y afecto al interior del hogar, y por otro diversifique las fuentes de percepción de ingresos para disminuir la vulnerabilidad que implica una sola fuente. Es importante señalar que la probabilidad de que una jefa de hogar no tenga pareja es alta. Mientras el 94,1% de los hombres jefes se declara casado o unido, menos del 40% de las jefas presenta esa condición.

El nivel educativo de hombres y mujeres jefes y jefas no presenta diferencias importantes. Las brechas todavía existentes tienden a su disminución, por la ya señalada incorporación de las mujeres a la educación. Es de suponer que, a medida que se incrementa el nivel educativo de las mujeres pobres, aumentan sus probabilidades de salir de la pobreza por la vía del empleo remunerado. Las tasas de participación laboral se incrementan significativamente con las mayores credenciales educativas.

La estructura del mercado laboral entre jefes y jefas pobres no presenta diferencias significativas con la estructura global de la economía, aunque sí en los niveles de participación económica. Los jefes y jefas no pobres duplican las tasas de actividad de los jefes y jefas pobres, y entre los/as pobres las mujeres se encuentran más afectadas por el desempleo y el subempleo. Casi el 70% de las jefas pobres están desempleadas o subempleadas.

Cuadro 23

Tasas de desempleo y subocupación de jefes/as de hogar pobres, por sexo y área de residencia (en %)

	Total		Urbana		Rural	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
Subutilización total	34,8	67,6	54,3	85,3	15,6	35,5
Desempleo	9,6	20,7	16,3	22,7	2,9	17,3
Abierto	8,4	11,0	14,7	13,1	2,3	7,3
Oculto	1,3	10,9	1,9	11,0	0,7	10,7
Subempleo	25,1	44,3	37,6	59,8	12,7	16,2
Visible	5,9	18,0	8,9	21,6	3,0	11,5
Invisible	19,1	26,4	28,7	38,2	9,7	4,8

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la DGEEC (2003a).

En la pobreza, las brechas entre hombres y mujeres se amplían especialmente en el área rural, donde la tasa de desempleo total femenina es más del doble que la masculina. Además del problema del desempleo, quienes trabajan lo hacen en condiciones no adecuadas: 44,3% de ellas se encuentran subempleadas, casi un cuarto trabaja más de las horas legalmente establecidas y cobra menos del sueldo mínimo vigente. Llama la atención la diferencia entre hombres y mujeres en el desempleo oculto. Una proporción mayor de mujeres (10,9%) que de hombres (1,3%) no trabaja, pero lo haría si consiguiera un empleo. Estos/as son los desempleados “desalentados”, que se declaran inactivos porque deciden dejar de buscar trabajo. La búsqueda de empleo requiere recursos que probablemente una persona pobre no tenga. La brecha por sexo puede ser explicada socialmente: las mujeres jefas pueden declararse

inactivas, hecho que se acepta culturalmente, lo que no ocurre en el caso de los hombres.

La falta de autonomía económica de las jefas de hogar revela su vulnerabilidad. Román (1996), en un estudio cualitativo de jefas de hogar y sus estrategias de sobrevivencia, encuentra que la mayoría de ellas presenta una alta dependencia de una pareja, aun cuando esta no sea estable ni sea el padre de sus hijos/as. El bajo nivel educativo de estas mujeres y sus escasas dotaciones de capital y recursos productivos –a lo que se agrega una alta tasa de fecundidad– hacen que el costo de salir a trabajar sea más alto que la remuneración que podrían recibir.

La segmentación del mercado laboral se observa claramente. En las categorías ocupacionales, el trabajo como obrero concentra a los hombres, y como trabajadora doméstica, a las mujeres. El trabajo independiente es tan importante para hombres como para mujeres. En cuanto a las ramas de actividad, en el trabajo en el sector primario y en las construcciones están mayoritariamente ubicados los hombres; para las mujeres, el comercio y los servicios sociales, de salud y comunitarios adquieren relevancia. Cuando se analiza el trabajo en las empresas, las mujeres trabajan en emprendimientos solitarios y como empleadas domésticas, lo que involucra a más del 60% de ellas; en tanto, casi el 50% de los hombres trabaja en microempresas.

Cuadro 24
Distribución de la PEA (jefes y jefas) pobres, por sexo (en %)

Categoría ocupacional	Hombres	Mujeres	Brecha*
Empleado/a público	1,5	1,2	0,2
Empleado/a privado	4,3	3,6	0,7
Obrero/a público	2,2	1,1	1,1
Obrero/a privado	23,7	7,1	16,6
Empleador/a	4,2	2,9	1,4
Cuenta propia	62,5	59,2	3,3
Familiar no remunerado/a	0,5	2,6	-2,1
Empleado/a doméstico	1,1	22,3	-21,2
Rama de actividad			
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura, pesca	43,5	21,2	22,3
Explotación de minas y canteras	0,2	0,0	0,2
Industrias manufactureras	9,5	9,9	-0,4
Construcciones	10,3	0,0	10,3

Cuadro 24 [continuación]

Categoría ocupacional	Hombres	Mujeres	Brecha*
Electricidad, agua y servicios sanitarios	0,3	0,5	-0,1
Comercio	19,9	29,5	-9,6
Transporte y comunicaciones	4,3	1,1	3,2
Finanzas, bienes inmuebles y otros servicios	2,5	0,2	2,3
Servicios sociales y de salud, comunitarios/hogares privados	9,4	37,6	-28,2
Tamaño de la empresa			
Solo	33,6	44,5	-10,9
2 a 5 personas	47,5	26,7	20,8
6 a 10 personas	6,3	2,8	3,5
11 a 20 personas	2,9	0,9	2,0
21 a 50 personas	3,3	0,9	2,4
Más de 50 personas	4,8	2,0	2,8
Empleado/a doméstico	1,1	22,3	-21,2
No sabe	0,6	0,0	0,6

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la DGEEC (2003a).

* Tasa de actividad masculina menos tasa de actividad femenina.

Estos resultados muestran las consideraciones de género en el mercado laboral. Las mujeres pobres están concentradas en actividades que les permiten equilibrar sus responsabilidades domésticas y familiares con la necesidad de obtener una remuneración: flexibilidad de horarios, flexibilidad de entrada y salida al mercado y bajo requerimiento de capital humano, créditos o tierra, así como el trabajo por cuenta propia, comercio o trabajo doméstico. Por otro lado, dichas actividades también constituyen una extensión de las domésticas y de cuidado familiar, como los servicios educativos, de salud y comunitarios. Todas se caracterizan por su bajo nivel de productividad e ingreso, y casi ninguna prestación social.

Los hombres se encuentran en actividades tradicionalmente masculinas: el trabajo agropecuario, como obrero público o privado y en la industria de la construcción. Ellos presentan una mayor participación relativa en actividades que implican relaciones de dependencia, como obreros o en empresas. Ello se debe posiblemente a su mayor disposición a cumplir horarios fijos.

Cuadro 25
Indicadores y brecha de ingreso, por sexo (en guaraníes)

Tipo de ingreso	Hombres	Mujeres	Brecha*
Ingreso por actividad principal	516.976	451.139	87,3
Ingreso familiar disponible	724.731	731.346	100,9
Ingreso por persona	135.000	149.202	110,5

Fuente: Elaboración propia con base en la DGEEC (2003a).

* Tasa de actividad masculina menos tasa de actividad femenina.

Las jefas pobres, por lo tanto, presentan menores ingresos y condiciones laborales desventajosas. Ellas están más desempleadas y subempleadas e incluso se hallan discriminadas jurídicamente, ya que la legislación laboral establece condiciones diferenciadas para el trabajo doméstico (mayor jornada laboral y menor nivel de salario), una de las ocupaciones principales para la mujer. No obstante estas diferencias, un desafío importante de investigación es el relativo a la forma en que los hogares se organizan para lograr un equilibrio entre las necesidades de consumo e inversión y los recursos disponibles. El cuadro anterior muestra que existen, al parecer, comportamientos distintos en los hogares con jefatura masculina y femenina. Mientras que las mujeres jefas presentan menores niveles de ingreso, el ingreso familiar disponible se iguala y el ingreso por persona es mayor en los hogares con jefatura femenina, evidenciando la posibilidad de un mayor número de perceptores o menor número de dependientes en estos.

Como se señaló anteriormente, el ingreso no es el único indicador de bienestar. En los siguientes párrafos se incorpora información relativa a la calidad de vida a través de las condiciones de la vivienda, el acceso a la información y el conocimiento por medio de la disponibilidad de tecnologías de la información y conocimiento (TIC) en el hogar y el uso del tiempo al interior del hogar, utilizando la tenencia de electrodomésticos como una variable indicativa.

La evidencia empírica descriptiva parece mostrar que las viviendas pobres con jefatura femenina poseen mejores condiciones que aquellas con jefatura masculina. Las mujeres tienen una participación mayor en el tipo de vivienda definido como “casa” (construcción con material cocido), mientras que una proporción mayor de hombres son jefes en viviendas que reúnen las características del “rancho” (paredes de adobe, piso de tierra y techo de palma, paja o chapa). Una gran proporción de las viviendas es declarada como propia, tanto en el caso de los hombres como de las mujeres jefas. Esta situación debería llamar la atención, considerando el menor nivel de ingreso de las mujeres, así

como las condiciones de empleo menos favorables (inestabilidad, cuentapropismo) para ser sujeta de algún programa de créditos. La información señala que el inquilinato resulta ser una opción mayor para las mujeres que para los hombres. La convivencia en este tipo de viviendas puede resultar una práctica tendiente a facilitar el cuidado de hijos e hijas a través de las redes sociales que allí se conforman, especialmente para las mujeres solas.

Cuadro 26

Tipo y situación legal de la vivienda, por sexo del jefe de hogar (en %)

Tipo	Hombres	Mujeres	Situación legal	Hombres	Mujeres
Total	100	100	Total	100	100
Casa	72,0	76,7	Propia	77,1	72,9
Rancho	26,2	18,9	Paga en cuotas	1,4	1,7
Departamento o piso	0,1	1,5	En condominio	0,5	0,1
Pieza, inquilinato	1,0	1,9	Inquilinato	7,4	11,6
Vivienda propia	0,8	1,1	Ocupa de hecho	1,1	0,7
Otro	0,0	0,0	Cedida	12,4	13,0

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la DGEEC (2003a).

Con respecto a las habitaciones con que cuentan las viviendas, no parece haber diferencias entre hombres y mujeres. Resulta llamativo que pocas cuenten con una pieza especial para las actividades económicas, teniendo en cuenta el alto porcentaje de personas que viven del trabajo independiente o por cuenta propia. Este tema debería considerarse prioritario para las políticas de vivienda focalizadas en los estratos socioeconómicos más bajos, y más aún si se incorpora el género en la planificación. Como viéramos, los hogares con jefatura femenina son, por un lado, extendidos; esto significa necesidades diferentes, no sólo por sexo, sino por grupo etario, ya que conviven abuelos/as, jóvenes y niños/as con dinámicas horarias y culturales distintas. Por otro lado, la oferta de trabajo femenina está muy vinculada a las posibilidades de realizar parte del trabajo en casa, ya sea para la industria manufacturera, para la venta callejera o la prestación de servicios educativos (docencia) o de salud (enfermería).

El esfuerzo de las mujeres por mejorar las condiciones de la vivienda se observa también en el acceso a servicios públicos. Las viviendas con jefatura femenina cuentan en mayor proporción con agua y recolección pública de basura, y en similar magnitud con provisión de energía eléctrica. El acceso a estos servicios implica costos, ya que el

abastecimiento de agua hasta el interior de la vivienda requiere inversión en infraestructura y, si el servicio lo presta el Estado, acarrea el pago de una tarifa mensual. Lo mismo ocurre con la recolección de basura, responsabilidad de los gobiernos locales por la que cobran una tasa mensual.

Cuadro 27
Habitaciones de la vivienda, por sexo del jefe de hogar (en %)

Habitación	Hombres	Mujeres
Baño	98,1	97,8
Pieza para cocinar	79,0	77,3
Pieza para actividad económica	7,3	8,2

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la DGEEC (2003a).

Cuadro 28
Abastecimiento de agua y acceso a servicios públicos, por sexo del jefe de hogar (en %)

Abastecimiento de agua	Hombres	Mujeres	Corriente eléctrica	Hombres	Mujeres
Total	100	100	Total	100	100
ESSAP/SENASA	43,2	54,7	Sí	87,0	88,5
Pozo con bomba	15,8	10,3	No	13,0	11,5
Pozo sin bomba	23,4	19,0	Disposición de basura	Hombres	Mujeres
Red privada	14,6	14,0	Total	100,0	100,0
Tajamar-río	2,5	1,8	Quema	65,6	58,0
Aljibe	0,4	0,2	Recolección	18,7	30,2
Otros	0,0	0,0	Tira en terreno	15,7	11,7

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la DGEEC (2003a).

En el tipo de combustible para cocinar se observan diferencias claras entre ambos sexos. Mientras en los hogares con jefes hombres el combustible más utilizado es la leña, en los demás es el gas. El gas tiene un costo relativamente más alto, ya sea por la inversión inicial (garrafa) como por la reposición periódica. El uso de cada uno de esos tipos de combustible tiene un impacto diferenciado en las actividades familiares. La utilización de leña puede ser más peligrosa para los niños y niñas del hogar por el masivo uso del tradicional “braseró”, consistente en un artefacto de metal bastante precario de no más de 50 centímetros de alto en el que se prenden las brasas y sobre el que se ubica luego el recipiente. Esta situación de mayor peligro requiere más tiempo y calidad de atención a los/as niños/as presentes en el hogar, mayor tiempo

destinado a la cocción, debido al lapso necesario para prender y apagar el fuego, y menor comodidad para quien cocina.

Cuadro 29

Tipo de combustible utilizado para cocinar, por sexo del jefe de hogar (en %)

Combustible	Hombres	Mujeres
Total	100	100
Leña	58,3	32,3
Gas	22,3	57,8
Carbón	18,9	9,5
Electricidad	0,0	0,2
Otro	0,1	0,0
No cocina	0,3	0,1

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la DGEEC (2003a).

De la misma manera que el tipo de combustible utilizado facilita o dificulta el trabajo y ahorra o alarga la jornada doméstica o familiar, también los electrodomésticos cumplen una función similar. Por tal motivo, su uso en el hogar tiene especial repercusión en las mujeres como principales protagonistas de dicha jornada. Las viviendas de jefas de hogar están mejor equipadas en este sentido, lo que subraya la hipótesis de un mayor nivel de inversión relativa en el hogar por parte de ellas. Las mayores diferencias con respecto a los hombres se encuentran en la tenencia de heladera, cocina y lavarropas. Los jefes cuentan en mayor proporción con vehículos (motos y automóviles). Una mínima proporción de los hogares accede a tecnologías de la información, lo que puede suponer restricciones en cuanto a disponibilidad de información, ahorro de tiempo, acceso a canales de educación alternativos o a distancia, oportunidades económicas, etcétera.

Existe una amplia brecha entre mujeres pobres y no pobres. La calidad de vida de las mujeres ha mejorado en general en los últimos años, en especial si se consideran la evolución de la esperanza de vida, de las tasas de fecundidad y del acceso a educación primaria. Pero estos avances no se verifican con la misma intensidad en todas las mujeres. El nivel socioeconómico, que en Paraguay está muy relacionado con el área de residencia (urbana/rural), es un determinante clave y revela las heterogeneidades existentes y un panorama menos optimista que el que muestran las estadísticas globales.

Las características de las mujeres pobres revelan un círculo difícil de romper. El menor acceso a la educación disminuye sus oportunidades laborales y las ubica en ocupaciones de baja productividad e

ingreso. Ellas tienen un mayor número de hijos y generalmente cuentan con menores posibilidades de movilización, acceso a información, a servicios públicos y apoyo tecnológico en la casa. Así, sus costos de entrada al mercado laboral son relativamente altos en comparación con los ingresos que reciben, por lo que para muchas mujeres no es rentable salir a trabajar.

Cuadro 30
Acceso a electrodomésticos, vehículos y TIC, por sexo del jefe de hogar (en %)

	Hombres	Mujeres
TV	64,9	66,7
Heladera	52,0	59,4
Cocina	54,3	73,2
Teléfono fijo	3,8	5,6
Celular	17,7	17,8
Lavarropas	20,9	24,5
Video/DVD	4,0	3,6
Termocafón	0,9	1,6
Aire acondicionado	1,7	2,3
Auto/camioneta	8,8	5,8
Moto	8,1	3,4
Antena parabólica	0,5	1,3
TV por cable	2,4	2,5
Horno microondas	0,8	1,3
Computadora	0,3	0,8
Computadora con Internet	0,2	0,2

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la DGEEC (2003a).

Los altos costos de oportunidad de las mujeres pobres se verifican en el siguiente cuadro, así como su dificultad para salir de la pobreza. Las mujeres pobres duplican las tasas de desempleo de las no pobres y presentan niveles mayores de subempleo. Las mujeres pobres están sobre-representadas en el subempleo visible (trabajan menos de 30 horas semanales y están disponibles para trabajar más horas); sin embargo, las no pobres representan una mayor proporción en el subempleo invisible (trabajan 30 horas o más por semana y perciben menos que el sueldo mínimo legalmente establecido). Esta última situación puede

deberse a que las que están más educadas encuentran lugares de trabajo más formalizados, como locales comerciales u oficinas, pero que no cumplen con la legislación laboral.

Cuadro 31

Tasas de desempleo y subempleo de las mujeres, por condición de pobreza (en %)

	No pobres	Pobres
Subutilización total	40,6	58,1
Desempleo	13,2	27,6
Abierto	6,7	14,5
Oculto	6,5	13,1
Subempleo	27,4	30,4
Visible	9,7	15,8
Invisible	17,7	14,6

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la DGEEC (2003a).

Las diferencias en capital humano son importantes entre las mujeres pobres y no pobres. El siguiente cuadro muestra que en los niveles educativos más avanzados casi no tienen peso relativo las mujeres pobres, mientras que las no pobres son más del 20% –que sumadas a las que terminaron la secundaria superan el porcentaje de 50%–. Apenas el 61,9% de las mujeres pobres llega a concluir la formación básica, mientras que el 5,6% no cuenta con ninguna formación. Esto constituye un serio problema a la hora de ingresar al mercado laboral, pues lo hacen sin competencias laborales.

El bajo nivel educativo, sobre todo de las personas pobres, es además un importante mecanismo de transmisión intergeneracional de la pobreza. La probabilidad de terminar la educación primaria o secundaria de la niñez y de la juventud es menor cuando los padres, y en particular la madre, no completaron la educación primaria. Esto se traduce en un alto grado de rigidez de la estructura social: los jóvenes sin educación suficiente ven restringidas sus oportunidades de movilidad social.

Cuadro 32

Nivel educativo de las mujeres, por condición de pobreza (en %)

Nivel educativo	No pobres	Pobres
Total	100	100
Ninguno	2,7	5,6
Primario	41,0	61,9

Cuadro 32 [continuación]

Nivel educativo	No pobres	Pobres
Secundario	34,9	29,3
Superior no universitario	8,2	1,1
Universitario	13,3	2,0

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la DGEEC (2003a).

El nivel educativo no sólo define las oportunidades de empleo, sino también el ingreso percibido. En Paraguay, dos estudios (Alfonso, 2000; Espínola, 2001) muestran que las tasas de retorno se incrementan con cada año de estudio, y con particular énfasis en las mujeres. En efecto, el ingreso promedio por hora generado por la actividad principal aumenta alrededor del 6% por cada año de estudios primarios, 9% por año de estudios secundarios y 12% por año de estudios universitarios (Alfonso, 2000: 45). Esta información es sumamente relevante para las políticas de erradicación de la pobreza con perspectiva de género, ya que justifica la inversión en capital humano focalizada en las mujeres, sobre todo si se comprueba fehacientemente que existe una administración más eficiente de los recursos familiares cuando las mujeres son jefas de hogar o tienen mayor capacidad de decisión.

Las brechas laborales muestran la segregación ocupacional entre mujeres pobres y no pobres. Si bien ambos grupos se ubican mayoritariamente en el trabajo por cuenta propia o en actividades domésticas, el 85% de las mujeres pobres se concentran entre estas dos actividades y el trabajo no remunerado, lo que revela su grave situación laboral. La distribución de las mujeres no pobres, por su parte, muestra una mayor heterogeneidad: mientras el trabajo en la empresa privada adquiere relevancia, el trabajo no remunerado la pierde.

Una de las diferencias importantes está dada por el acceso al empleo público. El trabajo en oficinas gubernamentales es uno de los que mejores condiciones presentan en cuanto a horario, prestaciones sociales y salarios. Algunos estudios realizados para América Latina señalan que las inequidades de género son menores, por lo menos en términos de discriminación salarial y participación paritaria de hombres y mujeres. Como se vio anteriormente, las mujeres paraguayas participan en igual proporción que los hombres en cantidad, aunque existe segregación ocupacional, especialmente vertical, ya que el porcentaje de mujeres en los cargos superiores disminuye con respecto al de los hombres.

A partir del análisis de la PEA y de su distribución por categoría ocupacional, es posible señalar que las condiciones laborales son sumamente distintas entre las mujeres pobres y no pobres, y que la pobreza y la exclusión se acentúan por la vía del mercado laboral.

Cuadro 33

Distribución de la PEA femenina por condición de pobreza (en %)

Categoría ocupacional	No pobres	Pobres	Brecha
Empleada pública	12,7	1,0	11,7
Empleada privada	14,4	5,4	9,0
Obrera pública	0,6	0,6	0,1
Obrera privada	6,3	5,5	0,8
Empleada	2,8	1,2	1,6
Cuenta propia	37,6	45,6	-8,0
Familiar no remunerada	6,6	15,5	-8,9
Empleada doméstica	18,8	25,1	-6,4
Rama de actividad			
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura, pesca	14,8	29,4	-14,6
Industrias manufactureras	9,6	9,0	0,6
Construcciones	0,3	0,0	0,3
Electricidad, agua y servicios sanitarios	0,5	0,1	0,4
Comercio	27,7	24,1	3,6
Transporte y comunicaciones	1,8	0,8	1,0
Finanzas, bienes inmuebles y otros servicios	3,8	0,8	3,0
Servicios sociales y de salud, comunitarios/hogares privados	41,6	35,8	5,8
Tamaño de la empresa			
Solo	29,7	35,3	-5,6
2 a 5 personas	26,0	31,3	-5,3
6 a 10 personas	6,9	4,5	2,4
11 a 20 personas	6,3	1,2	5,1
21 a 50 personas	5,2	0,6	4,6
Más de 50 personas	7,0	1,9	5,1
Empleado/a doméstico	18,9	25,2	-6,3
No sabe	29,7	35,3	-5,6

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la DGEEC (2003a).

El tipo de empleo (categoría, rama, tamaño de la empresa) al que acceden las mujeres repercute en su acceso a la salud. Si bien la seguridad médica sólo cubre a no más del 20% de las mujeres, las no pobres presentan una cobertura sustancialmente mayor que las pobres, vinculado esto a las mejores condiciones laborales (que incluyen la cobertura) o al

mayor nivel de ingreso obtenido (que les permite la contratación de una cobertura privada). En el sector público, donde se encuentra trabajando una parte importante de las mujeres no pobres, el 60% de las mujeres cuenta con seguro médico público (Instituto de Previsión Social) o privado, mientras que en el trabajo por cuenta propia esta proporción llega al 15%. No obstante, cabe señalar que se observan brechas al interior de las categorías ocupacionales. En el sector público, más del 60% de las mujeres no pobres tiene cobertura en salud ligada al empleo, frente a poco menos de un tercio de las pobres. Sería necesario preguntarse sobre los mecanismos existentes en las oficinas públicas que generan estas diferencias entre las mujeres.

No sólo el acceso al mercado laboral diferencia a las mujeres pobres de las no pobres. El contexto familiar también presenta distinciones. Las mujeres no pobres se declaran casadas o unidas (38,6%) en mayor proporción que las pobres (29,4%), quienes se declaran mayoritariamente solteras. Esta situación es particularmente relevante para las mujeres jefas de hogar, quienes debido a la inestabilidad de sus ingresos y a la baja calidad de su empleo se ven obligadas, en caso de no contar con una pareja que contribuya económicamente, a implementar otras estrategias como el incremento del número de proveedores, aunque estos sean menores de edad.

Cuadro 34
Estado civil de las mujeres, según condición de pobreza (en %)

Estado civil	No pobre	Pobre
Total	100	100
Casada	29,6	19,0
Unida	9,0	10,4
Separada	2,4	1,7
Viuda	4,5	2,3
Soltera	54,2	66,0
Divorciada	0,3	0,1

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la DGEEC (2003a).

Posiblemente la necesidad de incorporar más proveedores, así como de distribuir las responsabilidades familiares entre otros miembros, también explica el hecho de que entre las pobres exista una mayor proporción de familias extendidas, es decir, con otros parientes (abuelos/as, nietos/as, tíos/as) y que sus hogares cuenten con un mayor número de miembros. Por otro lado, las mujeres no pobres tienen mayor probabilidad de vivir en hogares unipersonales, lo que posiblemente se vincula

con una mayor y mejor participación en el mercado laboral que les permite independizarse económicamente de la familia de origen.

El análisis de las condiciones del hogar reviste importancia en la medida en que la mayor dotación de servicios adecuados, electrodomésticos, vehículos y TIC determina las oportunidades laborales con que cuentan las mujeres y por ello también su condición de pobreza. La disminución del tiempo de trabajo en el hogar o el incremento de la productividad allí repercuten positivamente en la oferta de trabajo femenina.

Cuadro 35

Abastecimiento de agua, acceso a servicios públicos y tipo de combustible utilizado para cocinar, según condición de pobreza (en %)

Abastecimiento de agua	No pobres	Pobres	Corriente eléctrica	No pobres	Pobres
Total	100	100	Total	100	100
ESSAP/SENASA	51,1	38,6	Sí	96,7	87,0
Pozo con bomba	17,8	8,3	No	3,3	13,0
Pozo sin bomba	15,8	33,7	Combustible para cocinar	No pobres	Pobres
Red privada	13,6	15,8	Total	100	100
Otros	1,8	3,6	Leña	32,3	58,2
Disposición de basura	No pobres	Pobres	Gas	57,8	23,1
Total	100	100	Carbón	9,5	18,4
Quema	45,7	65,0	Electricidad	0,2	0,1
Recolección	42,2	20,6	Otro	0,0	0,2
Tira en terreno	12,0	14,5	No cocina	0,1	0,0

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la DGEEC (2003a).

La información estadística muestra claramente las diferencias en las condiciones del hogar de las mujeres pobres y no pobres. La división sexual del trabajo posiciona a las mujeres como principales responsables de la provisión de agua, limpieza del hogar y elaboración de los alimentos; por ello, contar con los medios necesarios para optimizar el tiempo de trabajo familiar permite mayor tiempo de ocio o de participación laboral, política y social. Las mujeres no pobres acceden en mayor proporción al agua potable (en el interior del hogar), a energía eléctrica y al servicio público de recolección de basura. Asimismo, utilizan gas para cocinar.

Estos servicios y medios no sólo aumentan la productividad del trabajo doméstico, sino que también tienen efectos positivos sobre la salud de los niños y niñas de la familia. Las enfermedades infecciosas

constituyen en Paraguay una de las principales causas de morbimortalidad infantil. Su prevención, además de salvar vidas, contribuye a disminuir el ausentismo laboral y el tiempo necesario de las mujeres en el hogar, a la vez que se evita desviar ingresos familiares hacia gastos médicos por enfermedades que son fácilmente prevenibles.

Es de suponer que la tenencia de electrodomésticos produce efectos similares a la existencia de servicios públicos como ahorradores de tiempo y esfuerzo de trabajo doméstico. Obsérvese que el 46,6% de las mujeres pobres no cuenta con heladera, lo que significa que probablemente deban dedicarle más tiempo que las no pobres a las actividades relativas a la compra de alimentos, elaboración y procesamiento de los mismos, ya que se ven obligadas a hacerlo diariamente. El lavado de ropa es otra actividad típicamente femenina, que las mujeres pobres deben realizar ellas mismas manualmente ante la imposibilidad de pagar por ello o de contar con un lavarropas. Una parte de las no pobres que no posee el equipo necesario, posiblemente cuente con ayuda externa: uso de lavanderías privadas o trabajadora doméstica.

Cuadro 36

Acceso a electrodomésticos, vehículos y TIC, según condición de pobreza (en %)

	No pobres	Pobres
TV	85,9	66,3
Heladera	84,8	53,4
Cocina	86,4	55,3
Teléfono fijo	28,0	4,5
Celular	42,5	18,6
Lavarropas	56,5	22,4
Video/DVD	20,7	4,0
Termocalefón	11,6	0,8
Aire acondicionado	20,5	2,0
Auto/camioneta	32,1	7,3
Moto	16,5	7,2
Antena parabólica	5,5	0,8
TV por cable	16,3	2,4
Horno microondas	12,3	0,7
Computadora	11,9	0,4
Computadora con Internet	3,5	0,1

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la DGEEC (2003a).

El acceso a las TIC tiene ventajas en varios sentidos. En primer lugar, generan beneficios económicos si reducen los costos de transacción, aumentando la productividad y la competitividad; recuérdese que una parte importante de las mujeres realiza actividades por cuenta propia, por lo tanto contar con teléfono, computadora e Internet en el hogar podría mejorar sus condiciones laborales y sus ingresos.

En segundo lugar, en el ámbito educativo, las TIC constituyen actualmente una herramienta para la capacitación a distancia, mecanismo que debería ser potenciado para garantizar que las mujeres no pierdan oportunidades educativas debido a la falta de tiempo derivada de sus responsabilidades familiares. Otro beneficio social es la mayor rapidez y facilidad para el acceso a los servicios médicos, ya que las instituciones de salud comenzaron a implementar, por ejemplo, la concesión de turnos por teléfono, disminuyendo el tiempo de espera, problema clave de los servicios públicos que hace que las mujeres que trabajan no puedan utilizarlos, a pesar de pagar por ellos a través de los esquemas de seguridad social.

No obstante estas ventajas, Paraguay es uno de los países de América Latina que presenta menor penetración de telefonía fija o móvil, así como de tenencia de computadoras personales y uso de Internet, aunque con un ritmo de crecimiento importante en los últimos diez años. El desafío consiste en que el acceso a las TIC no se convierta en un nuevo mecanismo de exclusión social, lo que a juzgar por las diferencias existentes entre mujeres pobres y no pobres es la tendencia en marcha.

En conclusión, a pesar del menor ingreso de las mujeres, ellas no aparecen como más pobres que los hombres, inclusive parecería que sus viviendas se encuentran en condiciones relativamente mejores. Sin embargo, este mayor esfuerzo por lograr equilibrar sus múltiples responsabilidades puede estar restándoles tiempo para el ocio, para desarrollarse ellas mismas y continuar con su educación, para participar en instancias de decisión, para ser miembros activas de una asociación, para la práctica de su religión.

No obstante, es necesario señalar que la capacidad de las mujeres para reducir los efectos de la crisis económica puede encontrar límites en el corto plazo y tener efectos a largo plazo en ellas y en sus hijos e hijas. El incremento de la oferta de trabajo femenina fue acompañado por un incremento mayor en el desempleo y subempleo. De continuar esta tendencia, el efecto positivo del ingreso femenino en el bienestar del hogar tenderá a reducirse.

Por otro lado, la información estadística muestra que los hogares con jefatura femenina tienen un mayor número de proveedores, entre ellos niños y niñas. A pesar de que pareciera que ello no afecta la participación escolar de los mismos, sí puede estar generando menores ren-

dimientos, menor competitividad futura a partir de un nivel educativo más alto y, por lo tanto, menores y peores oportunidades laborales.

En las mujeres adultas, por su parte, los efectos de su “altruismo” pueden ser diversos. La precariedad del empleo puede ocasionar desgaste físico temprano; el trabajo en la calle o en lugares inadecuados con un mayor contacto las expone a situaciones de contaminación o inseguridad física. La presión por mantener en esas condiciones a la familia puede tener efectos sobre su salud mental. La menor inversión en ellas mismas puede significar a mediano plazo pérdida de capital humano y con ello de capacidad competitiva en el mercado laboral. La necesidad de trabajar con horarios flexibles y en forma independiente puede impedirles construir una trayectoria laboral de largo plazo, impactando eso en su edad adulta, ya que al no ser parte de un sistema de seguridad social pasan a ser mujeres dependientes de otros para el cuidado de su salud y su mantenimiento. Esta situación puede tornarse sumamente traumática para mujeres independientes, que ayudaron a edificar la vida de otros y otras pero no pudieron con la suya.

El ingreso destinado a mantener un nivel de vida digno para ellas y su familia puede estar significando menor inversión en el mejoramiento de sus medios de trabajo, en nuevas tecnologías para aumentar su productividad, con lo que perjudican su competitividad en el mediano y largo plazo.

Todas estas situaciones suponen privaciones económicas y no económicas, que afectan sus capacidades y oportunidades presentes y futuras. La existencia de estas privaciones es lo que Amartya Sen denomina pobreza humana. Desde esta perspectiva, es necesario considerar a la pobreza de las mujeres no sólo como un problema de ingreso o de Necesidades Básicas Insatisfechas; es preciso incorporar otros medios para que ellas puedan tener opciones y libertad de construir para otros y construirse a ellas mismas como sujetos autónomos e interdependientes, incorporadas a todas las dimensiones de la vida humana: política, económica, social, afectiva.

Estas privaciones limitan las posibilidades de las mujeres de hacer uso de las oportunidades generadas por la globalización y su resultado más tangible, que es la liberalización económica. Aun cuando se abran puertas a un mejoramiento en la calidad de vida, autonomía económica y mayores libertades para el ejercicio de los derechos por parte de las mujeres, en tanto no se flexibilice la división sexual del trabajo y ellas no accedan a los recursos productivos, difícilmente puedan hacer uso de dichas ventajas, especialmente si a las desigualdades de género se le agregan las derivadas de su nivel socioeconómico.

No se implementaron políticas sociales relevantes. Durante el período estudiado no se han implementado políticas que hayan generado

cambios relevantes en las condiciones de vida de la población. Si bien se puso en marcha una Reforma Educativa que permitió incrementar la cobertura en educación primaria, los indicadores de calidad, repitencia y deserción no experimentaron mejorías, lo que ubica a Paraguay, en el contexto del MERCOSUR, como uno de los países con mayor reza-go educativo. Por otro lado, el analfabetismo adulto, que afecta más a mujeres que a hombres, constituye un obstáculo para la integración económica con el resto del mundo. Aun así, este problema no aparece en la agenda pública con la importancia que debería tener.

En el marco de la apertura al exterior, la formación técnica y profesional adquiere especial relevancia, así como el acceso a las TIC; sin embargo, nada se ha realizado hasta el momento. Los esfuerzos actuales están puestos en el aumento de la cobertura de la educación media, pero no se discute el contenido de la misma ni su vinculación con las competencias laborales que requiere la globalización.

Frente al persistente incremento de la pobreza, tampoco se ven los resultados de las escasas y dispersas iniciativas públicas que buscan su erradicación. En este sentido, varios proyectos con financiamiento externo se han puesto en práctica, pero ninguno muestra efectividad en el cumplimiento de los objetivos.

En este contexto de falta de políticas sociales que complementen y acompañen a las económicas, las personas pobres quedan como las más vulnerables, por su imposibilidad de financiar con sus propios medios lo que el Estado no provee, contrariamente a las personas con mayor nivel socioeconómico, que reemplazan la inacción estatal por iniciativas propias. La exclusión social de las personas pobres y de quienes se encuentran cerca de la línea de pobreza de las oportunidades educativas y sanitarias hace que ellas se integren desventajosamente, agudizando sus condiciones de pobreza.

El discurso público ha incorporado la perspectiva de género y algunas políticas también –específicamente las sociales–, sobre todo en su diseño. Sin embargo, en la implementación y evaluación de las mismas no se la ha considerado, por lo que los sesgos de género se estarían reproduciendo en el país. Los indicadores sociales y económicos presentados anteriormente muestran que la situación de las mujeres sólo ha visto avances en la expansión de las credenciales educativas, pero aun así esto no significó mejorías igualmente importantes en el mercado laboral, en su participación política y social y en otros ámbitos como el de la violencia intrafamiliar.