

**LA LIBERALIZACIÓN ECONÓMICA
EN PARAGUAY Y SU EFECTO
SOBRE LAS MUJERES**

Verónica Serafini Geoghegan

Serafini Geoghegan, Verónica

La liberalización económica en Paraguay y su efecto sobre las mujeres. - 1a ed. - Buenos Aires : Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - CLACSO, 2008.

192 p. ; 23x16 cm. - (CLACSO-CROP)

ISBN 978-987-1543-12-0

1. Rol Social de la Mujer. I. Título

CDD 305.42

Otros descriptores asignados por la Biblioteca Virtual de CLACSO:
Mujeres / Liberalización Económica / Pobreza / Género / Ingreso / Empleo / Desigualdad Económica / Políticas Públicas / Gobierno Local / Paraguay

La Colección CLACSO-CROP tiene como objetivo principal difundir investigaciones originales y de alta calidad sobre la temática de la pobreza. La colección incluye los resultados de las actividades que se realizan en el marco del Programa CLACSO-CROP de Estudios sobre Pobreza en América Latina y el Caribe (becas, seminarios internacionales y otros proyectos especiales), así como investigaciones relacionadas con esta problemática que llevan a cabo miembros de la red CLACSO-CROP, aprobadas por evaluaciones académicas externas.



CLACSO

Secretario Ejecutivo

Emir Sader

Comité Directivo

Miembros Titulares

Gustavo Verduzco Igartúa
Centro de Estudios Sociológicos
El Colegio de México
México

José Vicente Tavares
Programa de Pós-Graduação em Sociologia
Instituto de Filosofia e Ciências Humanas
Universidade Federal do Rio Grande do Sul
Brasil

Julio César Gambina
Fundación de Investigaciones Sociales y Políticas
Argentina

Marco A. Gandásegui, h.
Centro de Estudios Latinoamericanos "Justo Arosemena"
Panamá

Margarita López Maya
Centro de Estudios del Desarrollo
Universidad Central de Venezuela
Venezuela

Marielle Palau
BASE Investigaciones Sociales
Paraguay

Víctor Vich
Instituto de Estudios Peruanos
Perú

CLACSO

Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales
Conselho Latino-americano de Ciências Sociais

Av. Callao 875, piso 5º J
C1023AAB, Buenos Aires, Argentina
Tel (54 11) 4811 6588 / 4814 2301
Fax (54 11) 4812 8459
<www.clacso.org>
clacso-crop@clacso.edu.ar



Director Científico

Tom Skauge

Comité Científico

Atilio A. Boron, Presidente, Argentina
Lucy Williams, Vicepresidenta, Estados Unidos
Santosh Mehrotra, Vicepresidente, India
Abderrezak Benhabib, Argelia
Alicia Ziccardi, México
Juan Manuel Arbona, Bolivia
Layi Erinosh, Nigeria
Leif Jensen, Estados Unidos
Fatima Adamu, Nigeria
Karima Korayem, Egipto
Adebayo Olukoshi, Senegal
Murray Leibbrandt, Sudafrica
Peter Saunders, Australia
Ragnhild Lund, Noruega
Blandine Destremau, Francia
Arjun Sengupta, India
Carlos Sojo, Costa Rica
Du Xiaoshan, China
Penina Mlama, Kenia

CROP

Comparative Research Programme
on Poverty

Nygårdsgaten 5
N - 5020, Bergen, Noruega
Tel 47 55 58 97 39
Fax 47 55 58 97 45
<www.crop.org>
crop@uib.no

Colección CLACSO-CROP

**LA LIBERALIZACIÓN ECONÓMICA
EN PARAGUAY Y SU EFECTO
SOBRE LAS MUJERES**

Verónica Serafini Geoghegan



CLACSO

Consejo Latinoamericano
de Ciencias Sociales



Conselho Latino-americano
de Ciências Sociais

Editor Responsable Emir Sader, Secretario Ejecutivo de CLACSO

Coordinador Académico Pablo Gentili, Secretario Ejecutivo Adjunto de CLACSO



Colección CLACSO-CROP

Directores de la colección Alberto Cimadamore y Else Øyen

Coordinación Fabiana Werthein y Hans Offerdal

Asistente Santiago Kosiner

Área de Difusión y Producción Editorial de CLACSO

Coordinador Jorge Fraga

Equipo de edición

Ivana Brighenti - Mariana Enghel

Equipo de diseño

Miguel A. Santángelo - Marcelo Giardino - Mariano Valerio

Equipo de divulgación

Sebastián Amenta - Daniel Aranda - Carlos Ludueña

Arte de tapa Jimena Durán Prieto

Impresión Gráfica Laf SRL

Primera edición

La liberalización económica en Paraguay y su efecto sobre las mujeres

(Buenos Aires: CLACSO, diciembre de 2008)

ISBN 978-987-1543-12-0

© Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales

Queda hecho el depósito que establece la Ley 11723.

CLACSO

Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - Conselho Latino-americano de Ciências Sociais

Av. Callao 875 | piso 5° J | C1023AAB Ciudad de Buenos Aires | Argentina

Tel. [54 11] 4811 6588 | Fax [54 11] 4812 8459 | <clacso@clacso.edu.ar> | <www.clacso.org>

Patrocinado por la Agencia Noruega de Cooperación para el Desarrollo



Norad

No se permite la reproducción total o parcial de este libro, ni su almacenamiento en un sistema informático, ni su transmisión en cualquier forma o por cualquier medio electrónico, mecánico, fotocopia u otros métodos, sin el permiso previo del editor.

La responsabilidad por las opiniones expresadas en los libros, artículos, estudios y otras colaboraciones incumbe exclusivamente a los autores firmantes, y su publicación no necesariamente refleja los puntos de vista de la Secretaría Ejecutiva de CLACSO.

ÍNDICE

Introducción	11
Capítulo I La economía y el género: una relación compleja	21
Capítulo II La liberalización económica en Paraguay	49
Capítulo III La liberalización económica en Paraguay y su efecto local	119
Conclusiones	165
Bibliografía	175

INTRODUCCIÓN

UNO DE LOS FENÓMENOS MÁS IMPORTANTES del mundo contemporáneo es la globalización, ya que no sólo causa impacto en las relaciones entre los países, sino que tiene también una incidencia gravitante en las personas y sus modos de vida. La globalización es un proceso generalmente concebido como económico; sin embargo, también tiene dimensiones políticas, sociales, culturales y ambientales. La globalización impulsó valores, principios, una ética universal que se materializó inicialmente en la Declaración de los Derechos Humanos, para luego extenderse a través de la adhesión de los países a las sucesivas cumbres mundiales: las del medio ambiente, desarrollo social, población, mujer, derechos del niño, entre otras. El compromiso asumido por los países con los Objetivos de Desarrollo del Milenio constituye la muestra más reciente de la globalización de metas comunes para las naciones.

La globalización impulsó la influencia preponderante de las empresas transnacionales y de gobiernos de países desarrollados, pero también contribuyó a la conformación de lazos mundiales en torno a luchas por la diversidad, buscando oponerse a la homogeneización cultural que impone la expansión de los mercados mundiales.

De esta manera, la globalización genera dos fuerzas opuestas: una que ataca la diversidad y otra que la impulsa. Para las mujeres, esta dinámica ha sido particularmente importante, ya que permitió al movimiento de mujeres conformado por intelectuales, funcionarias de gobierno, activistas gremiales y sindicales, campesinas e indígenas

poner en el debate mundial temas que son fundamentales para revertir las desigualdades de género, dar seguimiento al cumplimiento de los compromisos asumidos por los estados e impulsar nuevos desafíos.

En este sentido, las mujeres están llamando la atención sobre la necesidad de incorporar como tema de discusión y análisis los efectos del proceso de liberalización económica en las mujeres, y como objeto de negociación en los acuerdos comerciales y de integración.

El comercio internacional genera expectativas en cuanto a beneficios en materia de bienestar, al incrementar la eficiencia en la distribución de los recursos y las economías de escala y mejorar el uso del capital físico y humano. Adam Smith ya señalaba que la apertura externa permite ampliar las escalas de producción y reducir costos por la producción en mayores cantidades y el uso de equipos más especializados, lo que sólo es posible en mercados de grandes dimensiones. De estas ventajas absolutas, David Ricardo pasa a la idea de ventajas comparativas, ya que él suponía rendimientos constantes, que permitirían que ya no fuera necesario esperar que los costos se redujeran produciendo una cantidad mayor. Las ventajas se obtendrían especializándose en la producción de bienes y servicios que pudieran realizarse de manera relativamente más eficiente, consiguiéndose así ventajas comparativas por el mejor uso de los recursos disponibles.

El principio de las ventajas comparativas propuesto por Ricardo, y que dio fundamento a la teoría tradicional del comercio internacional, sostiene que estas ventajas tendrán efectos positivos sobre los países en relación con su crecimiento económico si se especializan en la exportación de aquellos bienes o servicios cuya producción les resulta más barata. Estas exportaciones permitirán mayor capacidad de importación y consumo. Para ello es necesaria una adecuada asignación de los recursos, que no debe estar distorsionada por instrumentos de política económica (subsidios, control de precios, entre otros).

Las críticas a este enfoque se basan en que dichos efectos se construyen teóricamente sobre supuestos inexistentes en la realidad: competencia perfecta, pleno empleo, perfecta movilidad de los factores dentro de los países, inmovilidad de los factores entre países. En contextos de demanda agregada baja, desempleo estructural, ajustes salariales inflexibles y asimetrías tecnológicas, las ventajas del comercio sobre el crecimiento económico y el bienestar se vuelven dudosas. La experiencia internacional muestra que, para que la relación positiva liberalización comercial-crecimiento económico se efectivice, es necesaria una estrategia de crecimiento coherente que puede o no incluir una fuerte presencia estatal. Las inversiones extranjeras o el comercio internacional por sí solos no garantizan un buen desempeño económico. La adecuada combinación de estrategias nacionales de inversión y la creación de un marco

institucional pertinente resultan centrales para el aprovechamiento de las potencialidades que ofrece el mercado mundial.

El comercio puede ampliar las opciones de elección al expandir los mercados de productos y servicios y mejorar los ingresos, en la medida en que las personas se incorporen con las adecuadas capacidades en materia de salud, conocimiento, dotación de recursos productivos y acceso a los mercados. Desde la perspectiva de género, la evidencia empírica muestra que el incremento del comercio amplió, efectivamente, las posibilidades de empleo de las mujeres; sin embargo, esto no redundó en salarios más elevados, en una disminución de las desigualdades de ingreso ni en condiciones laborales mejoradas. Al contrario, se observan un incremento en la carga laboral y, en determinados contextos nacionales, mayores brechas salariales y ocupacionales.

Las mujeres cumplen un rol fundamental en los procesos de liberalización. Su patrón de inserción laboral es funcional a la demanda de trabajo derivada de la liberalización, que exige flexibilidad laboral para reducir los costos y por ese medio incrementar la competitividad de sus productos. Ellas aceptan salarios más bajos y labores a destajo, a domicilio o puestos de fácil entrada y salida debido a la necesidad de combinar trabajo remunerado con familia. El doble (proveedora y cuidadora) o triple rol (sumando el de activista comunitaria) les impide optar por empleos con perspectivas de mejoramiento, con potencial para acceso a tecnología, a capacitación continua y a instancias de negociación laboral que les permitan proteger su empleo y su salario.

La debilidad o inexistencia de derechos de propiedad sobre la tierra para las mujeres y los sesgos de género en las políticas agrícolas les han impedido insertarse productivamente en la agricultura, uno de los sectores que sintió los efectos de la liberalización económica.

Paralelamente al impacto de la liberalización en el empleo, este proceso obligó a los países a reformas que implicaron, en la mayoría de los casos, reducción del gasto público, lo que afecta particularmente a las mujeres como principales responsables del bienestar familiar. La disminución de los recursos públicos destinados a la salud traslada al hogar tareas antes realizadas fuera de él, como el cuidado de enfermos/as y dependientes; la falta de infraestructura en saneamiento básico hace más difícil la provisión de agua y el desecho de la basura, otros ejemplos que ponen de manifiesto los mecanismos que contribuyen a incrementar las horas de trabajo de las mujeres en el hogar.

No obstante estas condiciones negativas, el acceso de las mujeres al empleo impulsó su autonomía económica, lo que les dio mayor capacidad de negociación al interior del hogar. Este efecto no es poco relevante atendiendo a las desigualdades en el acceso a los recursos familiares, en la distribución del tiempo y en el control de las mujeres

sobre su cuerpo, y al impacto positivo que tiene el ingreso femenino sobre el bienestar de hijos/as y dependientes.

Paraguay no es un país aislado de la creciente gravitación de los procesos financieros, económicos, ambientales, políticos, sociales y culturales de alcance mundial. Al contrario, con la caída de la dictadura en febrero de 1989 se abrieron las puertas en muchos sentidos. Por un lado, el país suscribió los compromisos internacionales relacionados con las cumbres mundiales y otros convenios vinculados con su pertenencia a organismos internacionales, como por ejemplo la Organización Internacional del Trabajo. Ello obligó a readecuar el marco jurídico e institucional para cumplir con dichos compromisos.

Con respecto al tema de género, suscribió los principales compromisos como la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) y los consensos internacionales derivados de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (El Cairo, 1994) y la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer (Beijing, 1995).

En el ámbito económico, al igual que gran parte de América Latina, Paraguay inició un proceso de integración económica, y para ello realizó reformas como la liberalización financiera y la apertura externa que podrían enmarcarse en los delineamientos del llamado “Consenso de Washington”. No obstante, las políticas implementadas no respondieron únicamente a este modelo ya que, por ejemplo, el principio del equilibrio fiscal no sólo no quedó en suspenso, sino que fueron años de un gran impulso al gasto social.

El incremento del gasto social tuvo un particular impacto en las mujeres, dado que se abrieron oportunidades laborales en la docencia y en el área de la salud, y un gran número de ellas se incorporaron al empleo público. Asimismo, se incrementó la cobertura de educación primaria, con lo que las mujeres comenzaron a igualarse a los hombres. Al respecto, Rodrik señala que diversas combinaciones de “ortodoxia económica” con “herejías locales” se han registrado en la búsqueda de modelos propios.

La evidencia empírica muestra que ninguna de estas políticas económicas fue “neutral” al género. En tal sentido, el problema que se plantea en este trabajo tiene que ver con el impacto económico sobre las mujeres del proceso de liberalización económica observado en el país a partir de 1989.

En los últimos quince años se implementaron políticas tendientes a incorporar a Paraguay al mercado internacional. Se disminuyeron unilateralmente los aranceles y se creó un marco jurídico e institucional con el objetivo de atraer capitales externos y promover las exportaciones. La liberalización incluyó las tasas de interés, además del reemplazo

de un sistema de tipos de cambio múltiples por otro de tipos flexibles; se redujeron los encajes legales y los redescuentos fueron eliminados progresivamente; la estructura tributaria se simplificó. Para 1995, año en que se concreta la unión aduanera en el marco del MERCOSUR, Paraguay ya había reducido unilateralmente sus aranceles y su coeficiente de inserción externa se había multiplicado por cuatro.

A pesar de estas medidas y de la relativa estabilidad macroeconómica lograda, el país no pudo salir de la recesión que lo azotaba desde fines de los ochenta y que se profundizó con una crisis financiera en 1995 y otra en 1998, lo que determinó un sostenido incremento del desempleo, la pobreza y la desigualdad. De esta manera, Paraguay no escapó a los efectos de la “década perdida”, así denominado el retroceso económico que experimentó América Latina durante los años ochenta. En la década del noventa, mientras muchos países iniciaban un proceso de crecimiento económico, este país continuó su tendencia recesiva. La política social implementada y sustentada en un contundente incremento del gasto público no fue capaz de generar condiciones que garantizaran la formación del capital humano requerido por el contexto de apertura económica. De esta manera, los dos objetivos generales planteados son:

- Explorar el posible impacto de la liberalización económica en el ingreso de las mujeres en Paraguay.
- Proponer temas y delineamientos de políticas desde la perspectiva de género que deban ser incorporados a la agenda pública.

La importancia de conocer este impacto adquiere relevancia en la medida en que Paraguay continúa su deseo de profundizar su incorporación al mundo y por ello participa activamente, pero en condiciones desiguales, en las negociaciones tendientes a consolidar los acuerdos internacionales. No obstante, paralelamente, tanto desde el sector público como de las organizaciones sociales, existen iniciativas que buscan generar propuestas de políticas con el objetivo de impulsar al país hacia un desarrollo humano en el complejo contexto actual de incremento de la pobreza y la exclusión social.

Estas propuestas están vinculadas también al proceso de globalización social, política y cultural que obliga a Paraguay al cumplimiento de las metas establecidas en la Plataforma de Beijing, que en 2005 cumplió diez años, y de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, cuyo horizonte más lejano para el país se encuentra en 2015.

El debate de las propuestas de políticas públicas en Paraguay se da actualmente en el marco de un escaso conocimiento sobre los factores que determinan las condiciones sociales y económicas actuales.

Este vacío impide que el gasto público invertido en los últimos años y las reformas jurídicas e institucionales tengan la efectividad esperada. De ahí la relevancia de los análisis focalizados temáticamente y con una metodología que permita inferir impactos diferenciados.

Como dijéramos, este trabajo busca explorar los efectos que pudo haber tenido la liberalización económica en el ingreso de las mujeres. La liberalización económica en Paraguay impulsó un patrón de inserción externa basada en la producción agroexportadora intensiva en el uso de la tierra, recurso que las mujeres prácticamente no tienen. El incremento de la cotización internacional de la soja y las buenas perspectivas para la carne incentivaron su producción –cuyo componente de mano de obra es relativamente bajo– y la expansión del área utilizada en estos rubros. El algodón, otro de los rubros principales en las exportaciones, sufrió una fuerte caída de su precio internacional y, con ello, de su rentabilidad. El algodón es producido por las explotaciones familiares minifundiarias, con un uso intensivo de fuerza de trabajo, por lo que la disminución de su producción contribuyó al desempleo y a la pobreza de un amplio sector de la economía campesina. Una de las respuestas de estas familias fue la migración, proceso en el que las mujeres fueron importantes protagonistas, ya que al no contar con recursos productivos, capital humano o capacidad para encarar nuevos emprendimientos debieron buscar empleo en el sector urbano, generalmente como trabajadoras domésticas o cuentapropistas.

El proceso de urbanización contribuyó a generar este tipo de empleo y otros relacionados con la expansión de los servicios públicos como salud y educación. El mismo proceso de liberalización también impulsó actividades terciarias, como las bancarias y comerciales; sin embargo, estas últimas demandaron un perfil educativo más alto, por lo que puede deducirse que la apertura de puestos de trabajo de mayor productividad y mejor remuneración no benefició a las más pobres, y ello contribuyó a ampliar la desigualdad económica verificada en los últimos quinquenios.

Con este patrón de apertura económica y en un contexto de bajas capacidades competitivas de la fuerza de trabajo y de una importante desigualdad en el acceso a tecnología y los demás factores productivos (tierra y capital), el efecto de la liberalización parece haber sido positivo para las mujeres de los estratos de mayores ingresos, quienes poseían las dotaciones necesarias para aprovechar las ventajas de dicha liberalización.

La liberalización es un fenómeno reciente, lo que hace más difícil precisar sus efectos. Por otro lado, las mujeres no constituyen una categoría homogénea. Además de diferenciarse de los hombres, existen distancias importantes entre ellas, lo que implicaría efectos diferenciados. En Paraguay, el idioma hablado, la edad, la etnia o el área de

residencia son determinantes en las condiciones particulares, tanto de hombres como de mujeres.

Este estudio busca ser un paso inicial para investigaciones futuras que puedan profundizar la temática. Lo que se espera es tener, antes que afirmaciones concluyentes, hipótesis consolidadas para continuar el debate sobre bases más firmes y proponer lineamientos de políticas que deban considerarse en futuras negociaciones internacionales, programas y proyectos.

En este trabajo se combinaron dos metodologías. Una de tipo descriptiva, con el objetivo de encontrar tendencias, tanto a nivel nacional como local. En este sentido, las tendencias locales se estudiaron a partir de la menor unidad territorial que tiene Paraguay: la municipal. La dificultad de este tipo de abordaje radica en que Paraguay cuenta actualmente con 223 municipios, por lo que cualquier intento de comparación resulta complejo. Por ello, se seleccionaron 30 municipios –que concentran a un tercio de la población– por medio de un Indicador de Apertura Externa basado en los mismos criterios utilizados por el Banco Central del Paraguay para medir la capacidad competitiva de los productores nacionales en el mercado internacional.

De esta manera, a partir de dicho índice y con datos provistos por el *Atlas de Desarrollo Humano Paraguay 2005*, se ordenaron los municipios con el Indicador de Apertura Externa y se los clasificó en tres grupos: los diez municipios con más alto valor (alta apertura externa), diez con un valor medio y los diez con los valores más bajos (municipios relativamente cerrados). Posteriormente, con datos censales (1992 y 2002) se analizaron algunas variables con el objetivo de observar diferencias relevantes en el desempeño económico y social a partir de la exposición al exterior.

La segunda metodología utilizada es un ejercicio econométrico, con el fin de determinar la influencia de la liberalización económica sobre el ingreso de las mujeres a partir de su tipo de vinculación con el mercado.

Los impulsores de la liberalización económica señalan un círculo virtuoso entre este hecho y el crecimiento económico, ya que la mayor exigencia de incorporar tecnologías, incrementar los niveles de capital humano y lograr en definitiva una mayor productividad repercutiría positivamente en el ingreso y, por esa vía, en la reducción de la pobreza.

Sin embargo, la evidencia empírica señala que este vínculo no es tan claro. El efecto positivo de la liberalización sólo es posible cuando aumentan los precios de los bienes producidos por los sectores menos favorecidos, cuando disminuyen los precios de productos importados y se incrementan las opciones para los/as consumidores/as y el consumo, cuando sube la demanda de trabajo –principal factor de producción

poseído por las personas pobres— o cuando el sector público tiene una activa presencia en la generación de nuevas y mejores capacidades individuales y colectivas.

En Paraguay, la existencia de colectivos de mujeres muy diferentes por nivel socioeconómico, etnia, área de residencia e idioma hablado configura múltiples escenarios sociales, culturales y económicos en los que confluyen y se entrelazan esas variables, por lo que cualquier transformación económica tiene efectos diferenciados en cada uno de esos grupos.

La evidencia encontrada señala que, en general, la liberalización económica tuvo efectos heterogéneos, al igual que en el resto de América Latina. La liberalización económica, en un contexto de grandes desigualdades en las oportunidades económicas y educativas y sin políticas estructurales o por lo menos compensatorias, parece haber incrementado la brecha entre pobres y no pobres —pobreza de ingreso—, al haberse centrado en la agroexportación de bienes primarios con escaso uso intensivo de mano de obra. El acceso a tierra y capital se convirtió en el mecanismo que permitió sacarle ventajas a la inserción económica. Los/as propietarios/as de fuerza de trabajo se convirtieron en los “perdedores” del proceso, especialmente en el área rural. Una parte de ellos/as optó por migrar a los centros urbanos, algunos en plena expansión.

Las mujeres campesinas fueron particularmente afectadas por su casi inexistente dotación de tierra y sus limitaciones para el acceso al capital, lo que entre otras causas impulsó su migración a las ciudades. Allí pasaron a engrosar las filas del desempleo y del empleo precario. Hay un grupo de mujeres que parecen haberse visto beneficiadas por las medidas económicas de liberalización. Se trata de aquellas que contaban con activos como tierra y capital humano. El efecto sobre su nivel de ingreso fue positivo.

La liberalización económica en Paraguay parece haber generado un círculo “vicioso” que probablemente contribuyó a exacerbar las diferencias socioeconómicas. El patrón de inserción económica constituyó un mecanismo más de exclusión social y se sumó a los existentes, ya que no se implementaron otras políticas económicas y sociales que aumentarían la competitividad de otros sectores.

La inexistencia de un mercado de tierras eficiente que garantice el ejercicio del derecho a la tierra y de derechos de propiedad seguros, de infraestructura física y social que disminuya los costos de transacción de hombres y mujeres con mecanismos de financiamiento que faciliten el acceso al crédito, la falta de tecnología agrícola apropiada para incrementar el rendimiento y disminuir los riesgos asociados al sector agrícola y de las competencias educativas pertinentes para el tipo de inserción impulsado determinaron oportunidades desiguales.

Estos obstáculos se acentúan en las mujeres paraguayas, cuyo acceso a la tierra y al financiamiento está aún más limitado que en los hombres, con costos de oportunidad mayores por la división sexual del trabajo y con rezagos educativos que todavía persisten.

Frente a estos resultados, surge la relevancia del análisis de las políticas infelizmente llamadas de “segunda generación”. La distinción en el discurso entre políticas de “primera” y “segunda” generación señala implícitamente dos supuestos. El primero, la necesidad de una suerte de temporalidad en su implementación; y el segundo, la separación entre las dimensiones sociales, políticas y económicas. Las de “primera generación” son requeridas para crecer económicamente primero; y luego las segundas, para redistribuir, mejorar las condiciones sociales, aumentar la competitividad del sector privado y modernizar las instituciones estatales. El caso paraguayo, y en general el latinoamericano, muestran claramente la necesidad de un paralelismo temporal y político de la implementación de las políticas públicas, ante la insuficiencia de la apertura económica para resolver los problemas de pobreza y desempleo. Esta parece ser la lección aprendida de más de una década de transformaciones económicas sin sustento social y político.

El problema radica en los altos costos adicionales que podría tener la reversión de los indicadores, sobre todo aquellos relativos a la desigualdad y al rezago educativo, que en condiciones de pobreza requiere esfuerzos adicionales para garantizar la competitividad laboral en los tiempos que exige la integración.

Este trabajo, por ser pionero en el país, demandó largas y complejas discusiones con colegas para dar forma, primero, al proyecto, y luego al diseño metodológico y al documento final. Agradezco a los colegas Hugo Royg y Manuel Ferreira, quienes con sus comentarios y su experiencia me ayudaron a construir este informe, y a Marcos Maíz, quien leyó la versión final.

El documento presenta en primer lugar un breve recorrido por el debate que hace referencia a los vínculos conceptuales entre la economía y el género. A partir de este análisis, se analizan los posibles efectos del proceso de liberalización económica en los distritos (nivel territorial local) y en las mujeres. En el caso de los distritos, se distinguieron tres grupos de acuerdo al grado de inserción al mercado internacional: inserción alta, media y baja. Para realizar el estudio de los efectos en las mujeres se diseñó un modelo econométrico observando el impacto sobre el ingreso en dos grupos de mujeres: uno con aquellas con ocupaciones vinculadas al mercado internacional y otro con las mujeres menos vinculadas laboralmente a este mercado. Finalmente, en las conclusiones se exponen algunos desafíos que el país debe encarar para enfrentar las desigualdades económicas entre hombres y mujeres.

Capítulo I

LA ECONOMÍA Y EL GÉNERO: UNA RELACIÓN COMPLEJA

LA PARTICIPACIÓN DE LAS MUJERES en la vida económica de los países siempre ha sido importante, ya sea por sus actividades remuneradas como no remuneradas. Durante las últimas décadas, la necesidad de incorporar más perceptores al hogar debido a las sucesivas crisis económicas y el incremento en las oportunidades laborales para las mujeres hicieron que ellas se integraran masivamente al trabajo remunerado, incidiendo de manera directa e importante en el crecimiento económico. El aporte de las mujeres se hizo “visible” y se concretizó en los indicadores macroeconómicos; sin embargo, gran parte de la contribución femenina a la economía y el desarrollo permaneció y sigue permaneciendo olvidada.

La inexistencia del “género” como categoría económica y el fortalecimiento de dicha inexistencia por la ideología patriarcal que traspasa el ámbito meramente cultural para introducirse también en la economía son dos de las razones de este “olvido”. Las consecuencias podrían resumirse básicamente en la desigualdad e inequidad social, cultural, económica y política de las mujeres con respecto a los hombres.

Las mujeres han desarrollado diferentes actividades, contribuyendo al crecimiento económico. Gran parte de estas actividades no tienen una remuneración en términos de ingresos (trabajo doméstico) o se realizan al margen de las posibilidades de contabilización macroeco-

nómica (trabajo por cuenta propia); sin embargo, resultan fundamentales para la reproducción familiar y el sistema económico en general.

El trabajo doméstico no remunerado es una de las actividades primordiales de las mujeres. Este ha sido visto, históricamente, como perteneciente a la esfera cotidiana y privada de la mujer en contraste con la esfera pública del hombre: el mercado (Folbre, 1982). Una gran proporción de horas de trabajo femenino –necesario para el funcionamiento de la economía capitalista– quedan invisibles: el trabajo doméstico que no sólo incluye servicios, sino también producción de bienes para el consumo familiar. En las etapas de ajuste se producen transferencias de costos desde el mercado y el sector público hacia los hogares, donde las mujeres son protagonistas principales de un “ajuste invisible”. La caída en los salarios reales obliga a realizar mayor esfuerzo en el hogar, al tener que adquirir bienes no procesados más baratos pero que exigen mayor tiempo de elaboración, y disminuir o eliminar los servicios contratados en el mercado y realizarlos en el hogar. El necesario aumento de la eficiencia pública puede traducirse en una disminución del tiempo de internación e incremento de las horas que el hogar debe destinar a cuidar a los/as pacientes, o en un aumento del tiempo de espera de quienes concurren a las consultas, para lo cual los/as pacientes sacrifican horas de trabajo u ocio.

El trabajo doméstico no remunerado y el familiar no son las únicas actividades en las cuales las mujeres participan activamente sin ser adecuadamente contabilizadas como parte del producto nacional. También es el caso de las actividades por cuenta propia o del trabajo no remunerado. Su importancia radica en el hecho de que las mujeres, como parte de una estrategia para enfrentar una crisis económica, se abocan a este tipo de trabajos contribuyendo de manera importante al mantenimiento de su familia¹.

La ausencia de las consideraciones de género en el análisis económico volvió invisible el aporte de las mujeres, así como el efecto diferenciado que los fenómenos económicos tienen en hombres y mujeres. Como resultado de esta doble ceguera, las políticas económicas tampoco consideraron su impacto diferenciado por sexo, asumiendo una supuesta “neutralidad” de género. Los avances en este sentido se han venido dando paulatinamente, a través de la inclusión de ciertos temas en la agenda de investigadores/as, políticos/as y planificadores/as.

Durante los años treinta, la brecha entre salarios masculinos y femeninos fue el tema de discusión entre las feministas inglesas. La controversia, que tenía que ver con el lema “igual pago para igual tarea”,

¹ En este trabajo se considerará indistintamente a familias y hogares, aunque cabe resaltar que conceptualmente existen diferencias.

se focalizó en la determinación del salario bajo competencia imperfecta (Benería, 1995), supuesto que luego de la Segunda Guerra Mundial fue reemplazado por la premisa neoclásica de la competencia perfecta. En ambos períodos, el tratamiento de los diferenciales entre los salarios de hombres y mujeres se basó en la dinámica del mercado más que en el rol de las construcciones de género. Se supone que es el mercado el que determina el salario, de acuerdo con la oferta y la demanda de trabajo, sin la intervención de los estereotipos que definen, por ejemplo, que las mujeres deben cobrar menos porque no mantienen la casa, a diferencia del hombre que sí lo hace y por eso “merece” niveles salariales mayores.

En los años cincuenta, los neoclásicos iniciaron el análisis específico de la mujer en la economía. Jacob Mincer propone una explicación de los motivos por los cuales la participación de la fuerza de trabajo femenina fue incrementándose al mismo tiempo que el ingreso familiar (asumiendo una relación negativa entre el ingreso y la oferta de fuerza de trabajo). La respuesta a este fenómeno fue fundamentada, desde la microeconomía, en el efecto de sustitución generado por el incremento de los costos de oportunidad de quedarse en la casa; el aumento de los salarios alentado por el crecimiento económico del período creó un incentivo para el trabajo remunerado de la mujer. Este trabajo representó una transición hacia el interés del uso del análisis económico para el conocimiento de la esfera familiar.

En este mismo sentido, el aporte de Gary Becker a la teoría económica neoclásica es central. Para este enfoque, la familia como institución no juega un rol importante más que por sus miembros individualmente, por constituirse en consumidores y oferentes de fuerza de trabajo. Con la edición del *Tratado de la familia* de Becker (1981), la investigación económica sobre la familia y el fenómeno demográfico asociado a la economía adquirió relevancia. En dicho texto, y en otros publicados más tarde, Becker aborda temas que fueron marginados por el análisis microeconómico: la teoría del capital humano, la asignación del tiempo, el matrimonio, la fertilidad, el altruismo, la movilidad intergeneracional, entre otros. Al analizar el comportamiento de las familias con respecto al mercado laboral, este autor aplica la teoría de las ventajas comparativas: diferencias en las capacidades productivas determinan diferentes asignaciones de tiempo para lograr el equilibrio. Si hay un incremento en las tasas de retorno a escala, un miembro se especializará completamente en dicho trabajo. Becker asegura que este análisis puede ser aplicado a ambos integrantes de la pareja de manera idéntica, pues es el entrenamiento para el trabajo el que determina las diferencias en la asignación del tiempo.

En la década del setenta, son varios los temas abordados. Benería (1995) hace referencia a dos de ellos: la visibilidad de la mujer y su tra-

bajo, así como su inclusión en la fuerza de trabajo, en el desarrollo y el uso de estadísticas y la macroeconomía, focalizando el género en el desarrollo, las políticas de ajuste estructural y los modelos alternativos a los ortodoxos.

Un trabajo pionero en el caso del primer tema señalado es el de Ester Boserup (1970) quien, si bien no trabajó desde una perspectiva de género, sí proporcionó las bases para su profundización. Dos son los aportes sustanciales de su libro *Women's role in economic development*. En primer lugar, se refiere al hecho de que la división sexual del trabajo entre hombres y mujeres no es natural; por el contrario, parte de una construcción socialmente establecida. En segundo lugar, señala que el desarrollo en los países del Tercer Mundo afectó de manera diferenciada a hombres y mujeres.

A este trabajo le siguieron otros, pero desde un enfoque crítico a la teoría de la modernización, dentro del cual se enmarca el de Boserup. Distintos temas son abordados en dichos estudios. Sin embargo, todos concluyen que, a pesar de que las mujeres contribuyen económicamente a los procesos de desarrollo, estos no las han beneficiado en la misma medida de su contribución (Leiva, 1987; CEPAL, 1993; Valdez y Gomáriz, 1993).

A nivel macroeconómico, los trabajos se dividen en aquellos que buscan proponer nuevos ejes de discusión como alternativa a las recetas de índole neoliberal y los análisis más empíricos y descriptivos sobre los efectos de los planes de ajuste en los países del Tercer Mundo. Muchos de los autores combinan ambas líneas de acción, ya que por lo general, ante el fracaso de la política macroeconómica neoliberal para cambiar la situación de las mujeres, surgieron los nuevos puntos de vista. A partir de la Década de la Mujer en 1985, las feministas comenzaron a prestar atención a estos aspectos. El análisis de los planes de ajuste, de la reestructuración económica, del desmantelamiento del Estado de Bienestar, de la feminización e informalización de la fuerza de trabajo, de los efectos de la globalización en la producción y del libre comercio desde una perspectiva de género adquirió importancia relevante.

Las consecuencias de los planes de ajuste se relacionan en gran parte con el desmantelamiento de los Estados de bienestar e intervencionistas. Los trabajos de Fernández Poncela (1994) y de Moser (1992) demuestran la forma en que la contracción del mercado de trabajo y la disminución del gasto público social afectan a las mujeres, especialmente a las pobres, revelando cómo ellas tratan de resolver sus problemas de sobrevivencia. Un trabajo empírico llevado a cabo en Nicaragua y Ecuador señala que es cada vez más dudosa la supuesta capacidad para sobrellevar el peso de la crisis. Moser hace referencia a un grupo específico de mujeres que “ya no equilibran sus tres roles, y predomi-

na el productivo” (1992: 197). Son principalmente las jefas² de hogar proveedoras únicas de ingreso, cuya salud física y mental se encuentra agotada por las extensas jornadas de trabajo, y cuyos hijos dependientes, por la falta de atención, desertan de la escuela y vagan por las calles. Estos hallazgos son verificados también por Ross (1983), quien encuentra una relación directa entre la satisfacción en el trabajo remunerado y la ayuda que obtienen las mujeres en el trabajo doméstico por parte de su pareja, por un lado, y el estrés femenino, por otro.

En este sentido, algunas autoras como Elson (1993) y Moser (1992) critican la supuesta neutralidad de género en las políticas macroeconómicas, señalando la existencia en ellas de un sesgo masculino, principalmente en las implementadas durante las últimas dos décadas, y que corresponden a los llamados “programas de estabilización y ajuste”. Al respecto, Moser afirma que dichos programas tienen un impacto diferenciado al interior de los hogares, según afecten a hombres o mujeres, niños o niñas (1992: 187), mientras que Elson (1990) identifica tres tipos de “sesgos masculinos”. El primero es el sesgo masculino en cuanto a la división sexual del trabajo, que ignora los obstáculos a la reasignación laboral en las políticas destinadas a producir un tránsito desde actividades no transables a las transables, para lo que ofrece incentivos a manufacturas intensivas y a cultivos de exportación. Las barreras de género a la reasignación del trabajo han significado mayor desempleo para hombres desplazados de las actividades no transables, mientras que para cualquier mujer que se inserta en una industria manufacturera orientada a la exportación han implicado trabajo extra desde el momento en que la actividad fabril se agrega a las labores domésticas no remuneradas, que los hombres desempleados aún se rehúsan a asumir. Es decir, el traslado de las mujeres desde ciertas actividades (como las de cuenta propia) hacia el trabajo asalariado (por ejemplo, en la maquila) conlleva problemas relacionados con el equilibrio de sus “obligaciones” familiares, que antes podía adecuar por la flexibilidad de horario del trabajo no asalariado pero que se dificultan con su inserción al trabajo asalariado.

El segundo sesgo masculino se refiere al trabajo doméstico no pagado, necesario para reproducir y mantener los recursos humanos. En la medida en que las políticas asuman implícitamente que estas actividades deben realizarse sin remuneración, estas se mantendrán sin importar cómo se redistribuyan los recursos. Esto plantea una crítica al supuesto neoliberal de una elasticidad casi infinita del trabajo doméstico de la mujer y de la capacidad de ella para continuar asumiendo sus múltiples funciones remuneradas y no remuneradas.

² La jefatura de hogar utilizada en este trabajo es la autodefinida por el/la encuestado/a.

El tercer sesgo masculino tiene relación con el hogar –institución social fuente del suministro de la fuerza de trabajo–, en la medida en que se supone que los cambios en la asignación del ingreso, en los precios de los alimentos y en el gasto público que acompañan a las medidas macroeconómicas y, fundamentalmente, a las de estabilización afectan a todos los miembros por igual. La idea de una función de utilidad conjunta lleva a considerar al hogar como un ente indiferenciado y unificado, obviando las posibles diferencias entre sus miembros. Para analizar este aspecto es necesario identificar la asignación interna de recursos, tiempo y trabajo y, principalmente, del poder en la toma de decisiones con que el hogar protege y amortigua el deterioro de las condiciones de vida.

El efecto global de las políticas de ajuste para las mujeres y los niños y niñas se tradujo en un deterioro alarmante de sus condiciones de vida, imponiendo serios obstáculos a su capacidad de reproducción (Fernández Poncela, 1994). Otro tipo de políticas macroeconómicas también ha contribuido a perpetuar las relaciones de género. La estrategia industrial de sustitución de importaciones en algunos países con énfasis en la industrialización pesada tendió a discriminar a la mujer por varias vías. La estructura de producción basada en el uso intensivo de capital priorizó el empleo de los hombres en el sector industrial formal, mientras que la mujer fue relegada a la fuerza de trabajo secundaria, a pequeños negocios o a la casa, con menores salarios comparados con los de la fuerza de trabajo primaria (Joeques, 1987; Moghadam, 1994: 38).

El impacto del gasto gubernamental –particularmente en el empleo gubernamental, los subsidios y los servicios– sobre el género también ha sido estudiado. En los países desarrollados y socialistas el Estado fue el mayor empleador de la mujer, proporcionándole, además de un puesto de trabajo funcional a las responsabilidades familiares, otros servicios asociados al mismo, como seguridad social y guarderías infantiles. Por otro lado, algunos autores como Joeques (1987) señalan que el sector público es, en muchos casos, menos discriminatorio que el privado.

Las tendencias de largo plazo, la globalización y los cambios estructurales “cíclicos y seculares” son abordados por otro grupo de economistas, sobre todo con respecto al trabajo asalariado de la mujer. Erturk y Cagatay (1995) analizan las implicaciones macroeconómicas de los ciclos económicos en la composición de género (o feminización) de la fuerza de trabajo y en la intensidad del trabajo femenino en el hogar. Cagatay y Ozler (1995), al estudiar empíricamente la relación entre la fuerza de trabajo femenina en el proceso de largo plazo del desarrollo económico y los cambios macroeconómicos asociados al ajuste estructural, encontraron que esta relación tiene forma de *U*. Durante los estadios iniciales de comercialización y transición hacia el desa-

rrollo capitalista, la tasa de participación de las mujeres en el trabajo disminuye a medida que se avanza en el desarrollo. Con el proceso de industrialización y urbanización, los mayores niveles educativos y los nuevos comportamientos en la fecundidad, esta tasa se incrementa. Por otro lado, en los países en que se han aplicado planes de ajuste, el empeoramiento de la distribución del ingreso hace que las mujeres incrementen su participación en el trabajo asalariado. Howes y Singh (1995) consideran, tanto para los países subdesarrollados como para los desarrollados, las implicaciones de largo plazo de la economía internacional en el empleo relativo entre hombres y mujeres, mientras que Rocha (1992) focaliza su trabajo en la globalización y el empleo femenino en América Latina.

Uno de los aportes interesantes desde la teoría política a la economía ha sido el nexo entre la autonomía económica de las mujeres y la democratización de las relaciones en la familia. Schmukler (1995) señala la existencia de procesos de democratización en la familia derivados de una mayor autonomía económica de las mujeres y de otros miembros del hogar. La familia deja de verse como un ente homogéneo con un “dictador benevolente” con autoridad para tomar las decisiones familiares e incluye la posibilidad de conflictos en su interior, determinados por la dinámica de los cambios en las negociaciones de poder entre los géneros y entre las generaciones (McElroy y Horney, 1981; Manser y Brown, 1980; Sen, 1990).

Las incorporaciones de nuevas categorías de análisis al debate económico han permitido a la economía modificar su andamiaje teórico y ser más permeable a nuevas temáticas, producto de los cambios económicos, políticos y sociales de las últimas décadas. En este sentido, un tema incipiente es el impacto de la globalización y la apertura económica sobre las mujeres en particular.

LAS POLÍTICAS: MUJERES Y GÉNERO EN LOS MODELOS DE DESARROLLO

La preocupación por la integración de la mujer en el desarrollo ha sido un tema que adquirió importancia durante el presente siglo, en especial a partir de la posguerra. La declaración del Año Internacional de la Mujer (1975) y luego del decenio de la mujer tuvo como resultado una profusión de estudios, diagnósticos e investigaciones desde distintas ópticas, muchos de los cuales dieron luz a proyectos y acciones específicas en torno a la reflexión sobre la igualdad de la mujer en prácticamente todos los países.

Los avances en este sentido se vieron reflejados en casi toda América Latina, fundamentalmente en el aspecto legal, creándose el marco adecuado para la consecución de dicho objetivo. El proceso de

modernización por el que atravesaron los países latinoamericanos durante las últimas dos décadas promovió, asimismo, el mayor acceso de la mujer al mercado laboral, al proceso educativo, a nuevas pautas culturales y a mejores condiciones sanitarias, lo que influyó, a su vez, en menores niveles de fecundidad y mortalidad materna.

Sin embargo, si se profundiza en las modificaciones ocurridas, se encuentran fuertes contradicciones generadas por el proceso de desarrollo. El acceso de la mujer al mundo laboral se produjo en gran parte en sectores de baja productividad y tecnología atrasada, sin seguridad económica ni social, en medio de discriminaciones salariales y segregación ocupacional (Rendón y Pedrero, 1976; Pedrero et al., s/f; McLaughlin, 1978; Alonso et al., 1984; García de Fannelli, 1989; Faulkner y Lawson, 1991; Benería y Roldán, 1992; Blau y Ferber, 1992; Darity, 1995; Hernández M., 1995; Sorensen y Trappe, 1995). En su hogar, ellas no pudieron desligarse totalmente de las labores domésticas, debiendo recurrir a la colaboración de otras mujeres para el cumplimiento de estas “obligaciones”, a la extensión de la jornada diaria o a la disminución de su tiempo libre para hacerse cargo ellas mismas, con el consiguiente agotamiento físico y mental de la doble jornada (Eviota, 1986; Moser, 1992; Fernández Poncela, 1994: 16). La severa crisis de los Estados intervencionistas de las últimas décadas condujo a que actividades que anteriormente eran asumidas por el Estado fueran suprimidas, y esto agravó la situación de las mujeres. Esto dio lugar a la denominada tercera jornada de trabajo³.

El resultado de la desigualdad de género en la mujer se resume en una famosa formulación de la Década de las Naciones Unidas para la Mujer.

Mientras la mujer constituye la mitad de la población mundial, y desempeña dos tercios de las horas trabajadas (aunque figuran trabajando un tercio), ellas sólo reciben el 10% del ingreso mundial y tienen el 1% de las propiedades registradas a su nombre (Moghadam, 1994: 9).

Diversas han sido las causas por las cuales los planes de desarrollo no llegaron a la mujer en igual grado que al hombre:

- A las mujeres no se las incluye como grupo objetivo en los proyectos de desarrollo, ya que se da por sentado que se beneficiarán por el *efecto goteo* una vez que el desarrollo alcance a los hombres.

³ Cuando se habla de jornadas de trabajo, la literatura no se refiere únicamente a las horas de trabajo remunerado, sino también a las responsabilidades y tareas que se van sumando en el caso de las mujeres.

- Las estrategias tradicionales para llegar a la mujer han sido inadecuadas porque no existen metodologías para llegar a los pobres, entre los que se encuentra la mayor proporción de mujeres.
- Los gobiernos no han destinado suficientes recursos para lograr el objetivo de integrar a la mujer al desarrollo, ni los presupuestos se han realizado con una perspectiva de género.
- La situación de la mujer no ha sido reconocida como preocupación en los estudios sobre la repercusión de las políticas macroeconómicas en el crecimiento.

Las últimas décadas se han caracterizado por dos tipos de procesos: uno político y otro económico (León, 1993). El primero estuvo definido por una vuelta a la democracia en los países que vivieron bajo regímenes de dictadura militar y una profundización de la democracia en aquellos con democracias restringidas pero estables. El económico, cuyo contexto fue la crisis de la deuda, se caracterizó por programas de ajuste y estabilización con altos costos sociales. En estas condiciones, se verificó en prácticamente todos los países latinoamericanos una fuerte tensión entre los esquemas de democratización política y la implementación de planes macroeconómicos que dejaron como herencia mayores niveles de desigualdad social y económica, socavando las bases de la legitimidad política.

El desafío de armonizar política, desarrollo económico y equidad social se convirtió –y sigue vigente como tal– en uno de los temas de controversia a nivel del Estado y la clase intelectual. Así, los diferentes esquemas de democratización del régimen político se orientaron a la ampliación de la ciudadanía política y social de diferentes grupos sociales y partidos políticos. Sin embargo, las difíciles condiciones socioeconómicas que impusieron los procesos de ajuste frenaron las posibilidades de la participación y, en especial, del contenido de esta participación.

El afianzamiento de la democracia en la mayoría de los países se ha fundamentado, de esta manera, en el perfeccionamiento jurídico de sus elementos formales, dejando al margen el fortalecimiento y la integración de los grupos sociales en el proceso.

Las políticas sociales reflejan el contexto político y económico en el cual surgen: una coyuntura contradictoria. Al mismo tiempo que se abren espacios, se limita y restringe su contenido. El paso de las políticas sociales de los Estados de bienestar o intervencionistas hacia las de corte neoliberal que surgieron paralelamente a los programas de ajuste y los procesos de democratización implicó cambios en los lineamientos que determinaron la elaboración e implementación de tales políticas.

Hasta fines de los años cincuenta, una concepción básicamente económica del proceso de industrialización o modernización de nuestros países afirmaba que la satisfacción de las necesidades básicas de la población era una suerte de subproducto natural del crecimiento económico y que, por ello, las políticas sociales estaban subordinadas a las productivas.

En los años sesenta y comienzos de los setenta, en cambio, las visiones normativas del desarrollo modifican, al menos en el plano de la teoría, las relaciones entre crecimiento económico y necesidades básicas en favor de una equivalencia de su respectiva importancia y de la complementariedad de las políticas orientadas a su manejo. El sentido de esta modificación, sin embargo, no se agota en la igualdad –más declarativa que real– de las jerarquías del desarrollo económico y el desarrollo social, sino que inicia un proceso de autonomización de los problemas y las políticas sociales en la percepción del desarrollo. En otros términos, se comenzó a comprender que los problemas sociales no son subproductos naturales de los problemas económicos, sino que tienen una entidad propia, condicionada tanto por problemas económicos como no económicos: políticos, culturales, sociales e históricos. De ahí que las políticas sociales empiezan a ser reconocidas en su autonomía y especificidad.

La década del ochenta marcó un cambio brusco. Los efectos de la crisis, así como los fracasos de la política expansiva y de redistribución de los Estados de bienestar e intervencionistas, hicieron de los términos “crecimiento sano” y “ajuste” el objetivo de las políticas económicas de corto plazo. La inevitabilidad de los recortes presupuestarios y, por lo tanto, del redimensionamiento de las necesidades y problemas sociales repercutió en la visión, principalmente desde el Estado, de las políticas sociales.

En efecto, si en los años sesenta las metas sociales se derivaban de las económicas, en los setenta ambos objetivos eran complementarios; sin embargo, a partir de los ochenta las metas sociales se desvincularon por completo de las económicas, quedando las políticas sociales rezagadas frente a las de índole macroeconómica. Nuevamente, a partir de la década del noventa, las primeras vuelven a convertirse en tema de discusión por los efectos de los programas de ajuste implementados en los países subdesarrollados. Altos índices de pobreza y marginación hacen visible la necesidad de buscar nuevas respuestas para los sectores en peores condiciones socioeconómicas: los pobres.

La trayectoria temporal de las políticas sociales descritas coincide con los cambios ocurridos en las concepciones de políticas dirigidas hacia las mujeres. Así, de las políticas de bienestar se ha pasado a las de equidad y antipobreza y, luego, a los otros enfoques llamados de eficiencia y “empoderamiento” (*empowerment*). Estos enfoques no

suponen un proceso lineal en el cual uno va cediendo lugar a otros en momentos determinados. Al contrario, algunos de ellos han ido apareciendo más o menos simultáneamente y se han implementado en políticas en forma conjunta o combinada.

En los años noventa, los efectos de los procesos de liberalización se hacen cada vez más visibles y dan lugar a un nuevo desafío en torno a los efectos diferenciados que estos tienen en hombres y mujeres, y a las políticas que es necesario debatir para disminuir el impacto negativo y lograr que ellas puedan acceder a los beneficios del proceso en igualdad de oportunidades. Surge así la necesidad de analizar la liberalización comercial no sólo en términos teóricos y empíricos tradicionales –sobre el crecimiento económico, el acceso a nuevos mercados y las disparidades de poder de negociación entre naciones– sino también a partir de su impacto microeconómico y familiar sobre las mujeres, y de la posibilidad de incorporar este tema y a las mujeres en los espacios de negociación y decisión.

LA POBREZA DESDE UNA PERSPECTIVA DE GÉNERO

La forma en que se define la pobreza revela, en primer lugar, los supuestos y las bases teóricas sobre las que se construye el concepto y, en segundo lugar, determina la metodología de medición y las perspectivas sobre las cuales se elaboran las políticas públicas. A lo largo de los años se han propuesto diferentes formas de definir qué es la pobreza, aunque en términos generales todas se refieren a un estado de privación o carencia que impide al individuo o a las familias desarrollarse plenamente en todas las esferas de la vida. Dichas carencias fueron vistas tradicionalmente desde dos perspectivas: la del ingreso y la de las necesidades básicas.

La primera de ellas, la perspectiva del ingreso, señala que una persona es pobre cuando su nivel de ingresos es inferior a un mínimo necesario para cubrir una canasta de bienes que satisfagan las “necesidades básicas”. Las críticas a esta forma de ver la pobreza, en el sentido de que el ingreso por sí solo no necesariamente determina el estado de bienestar de una persona, abrieron las puertas al análisis de las necesidades que deberían ser cubiertas para garantizar una existencia digna.

Así surge la idea, basada en las premisas de la Teoría de la Justicia de Rawls, de crear una canasta de bienes y servicios “básicos” para lograr una calidad mínima de vida. Por lo tanto, la segunda perspectiva, la de las necesidades básicas, asume que son pobres aquellas personas o familias que no cuentan con los medios materiales para satisfacer en una medida mínimamente aceptable las necesidades humanas. Estas necesidades tienen que ver con alimentación, salud, vivienda, educación, recreación, vestido y calzado, y transporte.

Las múltiples críticas a las visiones señaladas generaron un debate que se da en el marco de un nuevo paradigma también en materia de desarrollo. A partir de 1990, con la presentación del concepto de *desarrollo humano* inspirado en las ideas de Amartya Sen, también surge una nueva forma de considerar la pobreza. Se propone ver al desarrollo como un proceso de ampliación de las capacidades y oportunidades de la gente, hombres y mujeres, lo que les permite tener la libertad real para perseguir los objetivos que ellos mismos valoran. Las capacidades deben constituir las metas básicas de una sociedad, y debe garantizarse la generación de los medios necesarios para conseguirlos. El objetivo del desarrollo no es entonces producir más bienes y servicios, sino aumentar las capacidades de las personas para vivir en plenitud, en forma productiva y satisfactoria.

Si el desarrollo humano consiste en ampliar las capacidades y oportunidades, la pobreza significa que se deniegan las opciones fundamentales del desarrollo humano. El contraste entre desarrollo humano y pobreza humana refleja dos maneras diferentes de evaluar el desarrollo. Una manera, “la perspectiva conglomerativa”, se concentra en los adelantos de todos los grupos de cada comunidad, desde los ricos hasta los pobres. Esto contrasta con el otro punto de vista, “la perspectiva de privación”, que juzga el desarrollo por la forma en que viven en cada comunidad las personas privadas de recursos.

La perspectiva de la capacidad definida en el marco de este nuevo paradigma señala a la pobreza como la ausencia de ciertas capacidades básicas para funcionar. Los “funcionamientos” pueden variar desde los físicos (como estar bien nutrido, estar vestido, vivir en forma adecuada y evitar la morbilidad prevenible) hasta los sociales (como participar activamente en la vida de la comunidad a la que se pertenece).

En 1997, el *Informe sobre Desarrollo Humano* del PNUD propone el concepto de pobreza humana. Si bien este enfoque incorpora las tres perspectivas, particularmente le da énfasis a la de la capacidad. “Si el ingreso no era el total del bienestar, la falta de ingreso no podía ser el total de la pobreza” (PNUD, *Informe 2000*: 22). En el concepto de capacidad, la pobreza de una vida se basa no sólo en la situación empobrecida en que la persona vive efectivamente, sino también en la carencia de oportunidad real, determinada por limitaciones sociales y por circunstancias personales, para vivir una vida valiosa y valorada.

Sen (2000), criticando la falta de ingreso como forma de definir la pobreza, justifica que se la aborde como la privación de capacidades.

- Las privaciones son intrínsecamente importantes, mientras que la renta es uno de los instrumentos para solucionar ciertas privaciones. Hay otros factores que influyen en la privación de las

capacidades, además de la falta de ingreso. La percepción de un ingreso no se traduce, en forma automática, en un aumento de las capacidades. ¿Qué ocurre con las personas discapacitadas o de mayor edad que requieren un nivel de renta mayor para lograr las mismas funciones que otra persona más joven o sana?

- La relación instrumental entre la falta de ingreso y la falta de capacidades varía de unas comunidades a otras, e incluso de unas familias e individuos a otras familias e individuos. Esto tiene que ver con lo que señalaba Max-Neef acerca de la relatividad de los satisfactores. Para Sen, la edad, el sexo y los roles sociales de las personas, así como el lugar y las condiciones de residencia, generan necesidades específicas. Es fundamental considerar esta heterogeneidad, sobre todo en lo referente a las políticas públicas.
- La escasez de ingresos puede compensarse con el acceso a otros activos o servicios públicos. La existencia de una red eficiente de agua potable, la provisión de bienes públicos gratuitos y de calidad como seguridad, educación y atención primaria de la salud, y la pertenencia a una red de amigos, parientes y organizaciones comunitarias reducen el impacto negativo de la insuficiencia de ingresos.

La consideración de la pobreza como la privación de las capacidades hace más complejo el tratamiento de las políticas públicas ya que, como se vio, el ingreso deja de ser el fin de la política para convertirse sólo en un medio y, por lo tanto, es necesario incluir otras dimensiones vinculadas directa o indirectamente al ingreso. Así, en este contexto es necesario hablar de la importancia del crecimiento económico como generador de recursos económicos y de empleo, de la cobertura educativa y sanitaria, de la seguridad ciudadana y del “empoderamiento” de las personas, entre otras cuestiones.

La lucha contra la pobreza no puede verse sólo como un problema de ingreso. Este constituye uno de los medios, pero el objetivo debe ser la expansión de las capacidades humanas, a través de un aumento de la productividad en el trabajo, de una mejora en su calidad de vida y de un aumento de su poder para ejercer sus derechos.

Este nuevo andamiaje teórico es particularmente importante para las mujeres, ya que permite incluir aspectos centrales en sus vidas. Al ubicar el análisis en las capacidades y oportunidades, es posible analizar las diferencias entre hombres y mujeres en términos de los roles socialmente construidos y la forma en que los mismos obstaculizan la libertad de acción.

En primer lugar, es posible analizar los mecanismos por los cuales las mujeres tienen más dificultades para conseguir un empleo

que se traduzca en un ingreso. Las responsabilidades domésticas y familiares, la necesidad de contar con el “permiso” del padre o la pareja y su mayor exposición a la violencia sexual impactan negativamente en su autonomía económica. El problema de la pobreza para el desarrollo humano no sólo consiste en quiénes y cuántos son los pobres, sino que también abarca la dinámica y los procesos que explican dicha situación.

En segundo lugar, no siempre tener un ingreso, aun cuando este sea relativamente alto, significa para las mujeres un mayor consumo y bienestar. El hecho de que existan patrones diferenciados de gasto está demostrando que las mujeres invierten proporcionalmente un mayor nivel de ingreso en el hogar que los hombres, lo que significa menores recursos para ellas mismas, que podrían ser destinados a su salud, capacitación laboral u ocio –satisfactores imprescindibles para lograr una vida productiva y saludable en el corto y largo plazo. Por otro lado, el control que los hombres tienen sobre el ingreso de las mujeres del hogar en algunas sociedades impide que ellas traduzcan ese ingreso en mejores condiciones de vida.

Desde la perspectiva de género, es importante considerar la necesidad de incorporar al análisis de la pobreza una visión dinámica de los procesos que contribuyen a su generación, así como la heterogeneidad existente entre hombres y mujeres y el carácter relacional que asume el problema. Esto significa que la pobreza no puede verse como una fotografía, sino como resultado de dinámicas culturales, sociales, económicas y demográficas que ubican a hombres y mujeres en posiciones diferenciadas, con carencias y privaciones diferentes y oportunidades de cambio distintas. El entorno social y el familiar adquieren relevancia como unidades de análisis, así como el mercado laboral. Y a esa complejidad deben agregarse los factores edad y etnia, que se interrelacionan con el género.

De acuerdo con cada una de las definiciones señaladas, existen respectivas formas de medición. Las dos metodologías más utilizadas son la de la Línea de Pobreza (LP) y la de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI). La disponibilidad de datos, debido a la facilidad de captación y a su bajo costo relativo, ha impulsado su uso generalizado.

El método de la LP surge de la idea de que la pobreza es un problema originado por la incapacidad monetaria para adquirir los bienes y servicios –perspectiva del ingreso– que se incluyen en una “Canasta Normativa de Satisfactores Esenciales”. El cálculo del costo de dicha canasta permite construir una línea que separaría a los hogares e individuos que se ubican por debajo o por encima de dicha línea. Son pobres aquellos que permanecen debajo, y no pobres los que perciben ingresos superiores a la línea de pobreza.

El sistema dicotómico de la línea de pobreza es insensible a los cambios en los niveles absolutos de pobreza y a las modificaciones internas que se producen en el mismo lado. Por ejemplo, este método no permite distinguir diferentes niveles de pobreza entre hombres y mujeres que se encuentran por debajo de la línea de pobreza. La focalización en el poder de compra deja al margen los mecanismos de autoabastecimiento que las familias implementan para su sobrevivencia, con lo cual se margina a gran parte de la economía del Tercer Mundo (la no monetizada) y fundamentalmente a la mujer, quien es la encargada de la implementación de estas medidas.

Este concepto, si bien privilegia al hogar como unidad de análisis –lo cual tiene la ventaja de poder trasladar el análisis de la pobreza como condición individual de la persona hacia el grupo humano donde la mujer tiene particular importancia: la familia–, sólo toma en cuenta el ingreso del hogar y su suficiencia para lograr un nivel aceptable de bienestar. La forma en que los hogares distribuyen el ingreso es vista como una elección privada más que de política pública. Los principios de optimización se encargan de la distribución de la pobreza intrafamiliar. En este punto se encuentra el gran problema teórico de las conceptualizaciones de pobreza usualmente utilizadas. Ni el género ni las generaciones son tomadas en cuenta cuando se analiza este fenómeno.

El análisis a partir del estudio de la influencia de las generaciones en el hogar permite señalar que el estatus de pobre se transmite de los padres a los hijos a través de varios mecanismos, como por ejemplo la falta de educación formal de los hijos de padres pobres, que los inhabilita para ejercer actividades mejor remuneradas, o su falta de acceso a recursos económicos para iniciar negocios más rentables o productivos.

Al no incluir el género como categoría de análisis, queda fuera también el problema de la desigual distribución de los recursos entre hombres y mujeres al interior del hogar, lo que puede ubicar a las mujeres como miembros más pobres frente a los hombres. Las mujeres, al tener que asignar mayor tiempo al espacio doméstico, ven restringidas sus oportunidades de acceder a medios de producción, información, educación, capacitación y activos sociales importantes para mejorar el nivel de empleo u obtener mejores créditos, entre otros.

La perspectiva de las necesidades básicas propone, como sería lógico, medir la pobreza a partir del acceso o no de las personas y familias a determinados bienes y servicios: salud, educación, vivienda, servicios públicos, etc. Los hogares pobres son los que tienen una o más necesidades básicas insatisfechas⁴.

4 En Paraguay, las cuatro necesidades básicas incorporadas a este indicador son: calidad de la vivienda, infraestructura sanitaria, acceso a la educación y capacidad de subsistencia.

Estas metodologías no son excluyentes entre sí, sino complementarias, ya que miden la carencia o insatisfacción de sólo un grupo de factores que determinan el nivel de bienestar. Estas dos metodologías son las que se utilizan con mayor frecuencia, en términos de Sen, para “identificar” a los pobres.

Con el objetivo de superar las limitaciones encontradas en los métodos anteriores se desarrollaron otros que procuraron integrar todos los componentes del bienestar. Con el *Informe sobre Desarrollo Humano 1997* del PNUD, no sólo se introduce el concepto de pobreza humana, sino que también se presenta el Índice de Pobreza Humana (IPH). Este busca incluir las diferentes características de la privación de la calidad de vida para llegar a un juicio agregado sobre el grado de pobreza de una comunidad. El IPH se construye a partir de tres aspectos básicos del desarrollo humano: longevidad, conocimientos y nivel de vida. La primera privación se relaciona con la supervivencia, es decir, con la vulnerabilidad a la muerte relativamente temprana, que está representada por la proporción de personas que morirá antes de los 40 años. La segunda dimensión se refiere a la exclusión de los conocimientos, medida por el porcentaje de adultos analfabetos. El tercer aspecto se refiere al nivel decente de vida, en particular el aprovisionamiento económico general, reflejado en el acceso a servicios de salud, la disponibilidad de agua potable y el porcentaje de niños menores de cinco años desnutridos. En este indicador no se incluyó el ingreso privado por la dificultad de medir a todas las sociedades con la misma línea de ingreso. Las pautas de consumo –vivienda, alimentación, recreación, comunicaciones, vestido, etc.– varían de una comunidad a otra y, por lo tanto, un ingreso mínimo uniforme podría no ser el mismo para todas las comunidades.

Como se puede ver, el concepto de pobreza humana identificado es más amplio que el IPH, indicador utilizado para medirlo. Dimensiones críticas de la pobreza humana se excluyen del citado indicador: falta de libertad política, incapacidad para participar en la toma de decisiones, falta de seguridad personal, incapacidad para participar en la vida de la comunidad y amenazas a la sostenibilidad y la equidad intergeneracional. Desde la perspectiva de género, no se incluyen variables fundamentales como la intensidad del trabajo y el uso del tiempo.

No obstante, cabe señalar que el concepto mismo de desarrollo humano está en construcción, con lo cual también lo está el de pobreza humana. Por otro lado, la construcción de las estadísticas tiene sesgos de género, ya que no incorporan de manera generalizada información por sexo, o en otros casos ni siquiera existe el dato, como ocurre con la producción económica no monetizada o el uso del tiempo al interior del hogar.

Otro de los debates incluidos cuando se trata el tema de la pobreza es si se considera a los pobres como aquellos por debajo de un determinado nivel de subsistencia (pobres absolutos) o aquellos que, comparados con otros, tienen un nivel de vida menor (pobres relativos). La primera consideración que es necesario realizar es que no resulta posible, en términos de derechos y dignidad humana, relativizar la privación en función de la disponibilidad de recursos locales o de la cultura. La norma absoluta define un conjunto de elementos que son irrenunciables para el bienestar de los individuos, independientemente de la comunidad o país. Para algunos autores (Sen, 1997; 2000; Sen y Nussbaum, 1996), la pobreza es una noción absoluta en el espacio de las capacidades, mientras que es relativa cuando se habla de bienes. Los hogares incapaces de obtener suficientes alimentos son considerados pobres en términos absolutos, pero la composición de esa canasta puede variar entre familias, comunidades, regiones o países.

El enfoque de las capacidades reconcilia las visiones opuestas de pobreza absoluta y pobreza relativa, ya que indica que la privación relativa de los ingresos y los productos puede llevar a una privación absoluta en las capacidades mínimas (Cagatay, 2001). La pobreza, de esta manera, se ve relacionada con la desigualdad social. Las desigualdades estructurales son cruciales para entender y reducir la pobreza.

Como puede verse, entender la pobreza desde una perspectiva de género implica considerarla como un fenómeno complejo, integral y sistemático que requiere políticas de iguales características. Las políticas de erradicación de la pobreza deben incorporar aspectos relativos al ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos, la autonomía física y económica, la participación social y política, la eliminación de los sesgos en el mercado laboral y la flexibilización del patrón de división sexual del trabajo. Por lo tanto, las políticas deben estar dirigidas tanto al ámbito productivo como reproductivo.

LA LIBERALIZACIÓN Y SU IMPACTO DIFERENCIADO SOBRE LAS MUJERES

De acuerdo a lo expuesto en párrafos anteriores, la supuesta neutralidad de género de las políticas ha sido rechazada por la amplia evidencia empírica que muestra los efectos diferenciados en hombres y mujeres de los resultados de dichas políticas, especialmente en el contexto de América Latina. En estos países, la apertura económica se produjo en el marco de los programas de ajuste estructural y del Consenso de Washington, lo que significó la apertura de los mercados de manera indiscriminada con una paralela disminución del gasto público. La retracción del sector público impactó en las condiciones de vida al interior de los hogares, donde las mujeres cumplen roles estratégicos en el mantenimiento del

nivel de bienestar. En el ámbito laboral, los derechos de propiedad desigualmente distribuidos, los sesgos en la formación del capital humano, las brechas en los ingresos y salarios y en el acceso a información y tecnología determinan oportunidades distintas. A diferencia de estos países, la integración de los países desarrollados se dio en medio de negociaciones y acuerdos regionales e importantes subsidios que protegieron los mercados considerados estratégicos, así como también en el marco de menores desigualdades de ingreso y de capacidades educativas entre hombres y mujeres. Afirma Cagatay (2001: 23):

Las políticas comerciales y su rendimiento afectan a hombres y mujeres de forma diferenciada debido a sus diferentes posiciones y poder sobre los recursos dentro de la economía. Las desigualdades basadas en el género tienen un impacto diferente sobre los resultados de la política comercial, dependiendo del tipo de economía y de sector. El resultado es que las políticas de liberalización comercial no pueden dar los resultados esperados. El análisis de género resulta esencial para la formulación de las políticas comerciales que aumenten la igualdad de género y el desarrollo humano en lugar de limitarlos.

La mayoría de los enfoques económicos desde los clásicos en adelante está de acuerdo en que las economías abiertas se dirigen, a largo plazo, al desarrollo y, por tanto, a la reducción de la pobreza. Algunos destacan, sin embargo, que en este proceso en el corto plazo se producen “pérdidas” y “ganancias”, ya que no todos los sectores económicos y sociales cuentan con la misma capacidad para enfrentar los ajustes derivados de la liberalización. De ahí la pregunta sobre el efecto que tiene el proceso en la pobreza y la desigualdad.

Si bien la liberalización y la pobreza son fácilmente conceptualizables y medibles y existen diferentes criterios para hacerlo, la evidencia empírica muestra que los vínculos entre ambas categorías analíticas y sus relaciones de dependencia no presentan las mismas características, sentido e intensidad en todos los países, épocas y grupos sociales. La forma que toman la liberalización, la estructura de los mercados, las pautas de consumo, producción e inversión en los hogares, la participación del Estado en la economía y las características de los pobres impide encontrar patrones persistentes, sistemáticos y generalizables.

La liberalización económica impacta en la reducción de la pobreza vía el crecimiento económico, al presionar hacia el incremento de la productividad por la mayor competencia con el exterior, la incorporación tecnológica, el acceso a bienes de capital y el uso eficiente de los recursos productivos. Este círculo virtuoso de liberalización económi-

ca-crecimiento económico-pobreza indujo a proponer políticas de apertura externa que se materializaron en el Consenso de Washington.

Sin embargo, la evidencia para América Latina muestra que este vínculo sólo se realizó en países que impulsaron un fuerte gasto social, cuyo resultado principal fue el mejoramiento de la calidad de la mano de obra, lo que repercutió positivamente en el crecimiento del producto. El efecto se potencia en la medida en que los hogares también deciden invertir sus ingresos en rubros que promuevan mejores capacidades (agua potable, alimentación, salud, educación). Uno de los factores principales de esta conducta es el control que las mujeres tienen sobre los recursos del hogar. Por lo tanto, se espera que, en la medida en que ellas puedan tomar decisiones respecto de la distribución intrafamiliar, el efecto sea mayor.

La ampliación de las capacidades educativas básicas y técnico-profesionales aumenta la productividad de la mano de obra, tanto en el sector urbano como en el rural, ya que contribuye a incrementar la capacidad técnica, la apertura a los cambios tecnológicos, la gestión eficiente de la información y de los recursos, y habilita para el uso de nuevas técnicas, entre otras cuestiones. El acceso a un nivel adecuado de salud y nutrición también incrementa la productividad a través de la disminución de la morbilidad y el ausentismo laboral (Ranis y Stewart, 2002).

El incremento de la productividad será beneficioso para los pobres, además, si esto significa aumento de bienes o servicios y no disminución en el uso de insumos o incremento de las importaciones. Si ocurre lo segundo, probablemente a corto plazo se reducirá el empleo en las ramas proveedoras de insumos o de bienes sustitutos de los importados (Winters et al., 2002).

Estas capacidades contribuyen particularmente al proceso de liberalización, que exige mayor dinamismo de la mano de obra y del sistema educativo y de investigación y desarrollo para generar, incorporar y transformar los avances tecnológicos requeridos para el fomento a las exportaciones y la creación de nuevos patrones de producción.

La posibilidad de que el crecimiento económico logre reducir la pobreza está dada por su efecto sobre la distribución del ingreso. En la medida en que el incremento del producto genere ingresos más que proporcionales en el quintil más pobre, la desigualdad tenderá a disminuir, así como la pobreza. No obstante, los estudios realizados al respecto no llegan a encontrar evidencia contundente que confirme la hipótesis de que, en promedio, el crecimiento económico lleve automáticamente a la reducción de la pobreza.

En el marco de la teoría neoclásica tradicional, el efecto ingreso se basa en el Teorema de Stolper-Samuelson, que establece que, suponiendo a la oferta de factores como fija y a los salarios flexibles, el

comercio internacional debería conducir a un incremento en las remuneraciones del factor de producción relativamente abundante con respecto al factor escaso. Las ventajas competitivas de un país se basan en el uso intensivo del factor abundante en los bienes producidos por dicho país (Teorema de Heckscher-Ohlin), por lo que la liberalización comercial incrementará la demanda de dicho bien y su precio relativo, así como las remuneraciones al factor de producción abundante (Teorema de Stolper-Samuelson).

En gran parte de América Latina, y particularmente en Paraguay, el factor abundante es la mano de obra no calificada, debido a lo cual habría que esperar efectos positivos sobre las remuneraciones en este sector y, por esa vía, sobre la reducción de la pobreza y la desigualdad.

Autores como Winters et al. (2002), Bannister y Thugge (2001) y Reimer (2002) sintetizan los mecanismos que relacionan el comercio con la pobreza a partir de la evidencia empírica hallada en los estudios focalizados principalmente en Asia y África, y en menor medida en América Latina. Ellos incluyen los siguientes vínculos.

- Cambios en los precios y la disponibilidad de bienes y servicios: un incremento del precio de los bienes producidos por los hogares, especialmente por los minifundios rurales, incrementa el ingreso real de los sectores campesinos. Cambios en los precios de insumos importados utilizados en la producción disminuyen la competitividad interna y esto puede generar reemplazo de bienes nacionales por bienes importados afectando al nivel de empleo e ingreso de los/as trabajadores/as de ese sector. Por otro lado, la disminución de los precios de productos importados puede incrementar las opciones para los/as consumidores/as y el consumo. La mayor competitividad de importaciones de insumos impulsa nuevas oportunidades de producción, pero paralelamente pueden cerrarse los mercados que abastecían la demanda interna debido a la sustitución de productos locales por los importados. Las privatizaciones disminuyen los puestos de trabajo, pero las maquilas pueden crearlos. La disminución del sector público y la transferencia de responsabilidades hacia el sector privado pueden generar mercados ausentes en algunas regiones o grupos económicos. Por ejemplo, la salida de la banca pública y su reemplazo por la privada puede dejar sin acceso al crédito y a la asistencia técnica a sectores económicos que no son rentables.
- Cambios en el ingreso y el empleo: el modelo de producción con el que los países se insertan en el comercio internacional determina el impacto sobre los/as pobres. Las personas pobres generalmente ofrecen mano de obra no calificada. Cuando la apertura exter-

na aumenta la demanda de productos intensivos en trabajo, las personas pobres resultan beneficiadas. La mayor competitividad empresarial tiene como resultado una mayor inversión del sector privado y la creación de nuevos empleos.

- Participación del sector público, tanto por el lado del gasto público como de los impuestos: el gasto público es esencial para los/as pobres, ya que permite dotar a los mismos de capital humano (salud y educación) generando las capacidades necesarias para enfrentar los desafíos de la competitividad derivada de la globalización; igualmente, el gasto en infraestructura vial les permite incorporarse en condiciones más ventajosas a los mercados y, por su parte, el gasto en infraestructura sanitaria hace posible disminuir el tiempo dedicado a la obtención y tratamiento de agua, aumentando el dedicado al empleo remunerado. Sin embargo, generalmente el proceso de integración tiene como resultado una restricción del gasto público por la caída de los aranceles e impuestos. Por otro lado, aquellas regulaciones que fortalecen la competencia permiten la transmisión de los beneficios en los precios y costos hasta las pequeñas unidades de producción, con la mínima intervención de oligopolios, monopolios o monopsonios.
- Clima de inversión: el clima de inversión fue definido por el Banco Mundial como las políticas públicas y conductas de los actores relevantes que influyen en las oportunidades e incentivos para invertir. El clima de inversión se relaciona, en parte, con el punto anterior, ya que el gasto social puede ser particularmente importante para generar la igualdad de oportunidades en el acceso a salud y educación de calidad, condiciones necesarias para la inversión.
- Vulnerabilidad a los shocks: la apertura externa expone a nuevos riesgos que se suman a los ya existentes (inclemencias del tiempo, desastres naturales), frente a los cuales los/as pobres están particularmente indefensos. La inestabilidad monetaria que deriva en inflación disminuye los ingresos reales, afectando de manera especial a los/as pobres quienes generalmente cuentan con un solo mecanismo de ingresos, el laboral, por lo que no pueden amortiguar los efectos del alza de precios y mantener su nivel de consumo.

Para analizar los efectos de la liberalización en la pobreza, no sólo es necesario prestar atención a los cambios externos o macroeconómicos. El comportamiento microeconómico de los agentes define la intensidad que tomarán estos efectos. La escuela neoclásica supone agentes

racionales que toman sus decisiones basados en un comportamiento y buscan maximizar su utilidad a partir de sus preferencias y restricción presupuestaria como consumidores y sus beneficios como productores. Las familias actúan como agentes racionales y maximizadores de los recursos de los miembros (Stigler y Becker, 1977: 77). Otros enfoques (Chayanov, 1974), por el contrario, asumen a las familias como instituciones no capitalistas cuyo objetivo no se encuentra en la acumulación ni mucho menos en la maximización de beneficios, sino que más bien procuran su reproducción a través de un balance entre sus necesidades, definidas socialmente, y su capacidad para obtener los satisfactores. En este contexto, las relaciones laborales que se establecen no dependen tanto de la productividad marginal del salario, sino del logro del equilibrio interno. Es así que los precios no constituyen necesariamente la única guía de la conducta económica.

Por otro lado, los/as pobres no cuentan con recursos para aprovechar las oportunidades que pueda generar la liberalización económica: capital financiero, capital humano, tierra, conocimientos e información y, en el caso específico de las mujeres, la necesidad de combinar trabajo remunerado con familiar disminuye sus opciones en mayor grado aún.

El principal recurso con que cuentan los/as pobres es su fuerza de trabajo, mayoritariamente no calificada. Por lo tanto, los cambios registrados en los mercados (cierre/apertura), en la tecnología, en los precios y cantidades demandadas de bienes intensivos en mano de obra los afectarán de manera particular. Sin embargo, el mercado laboral no presenta las mismas características que los mercados de bienes, con precios flexibles. El mercado laboral formal generalmente cuenta con normas que regulan el salario, imponiendo un salario mínimo. Esto significa que en países con este contexto jurídico e institucional la disminución de las cotizaciones internacionales puede generar pérdidas de empleo, ante la imposibilidad de bajar los salarios en las ramas afectadas, en especial si estas son de productos exportables, incrementando el desempleo o el subempleo, mientras que en los mercados menos regulados la tendencia será la de una disminución de los salarios.

Los efectos sobre el mercado de trabajo y los salarios dependerán de los factores institucionales y jurídicos, de la estructura productiva y del comercio exterior, de la calidad y movilidad de la Población Económicamente Activa (PEA) y del grado de sindicalización de los/as trabajadores/as, entre otros factores.

Los estudios realizados al respecto son relativamente nuevos y presentan una importante diversidad temática, metodológica y territorial. En uno de los últimos trabajos llevados a cabo para América Latina, Gasparini et al. (2005) buscaron encontrar la asociación existente entre el comercio internacional y el empleo a través del uso de encuestas

de hogares. Estos autores encontraron una relación positiva entre el incremento del volumen y precio de las importaciones y el empleo y las remuneraciones en el sector rural, aun en los/as trabajadores/as del quintil más bajo. Dicho resultado es congruente con el modelo de las ventajas competitivas, que señala que el comercio internacional, al expandir el uso del factor de producción que se encuentra en exceso por ser relativamente más barato, beneficia a quienes son oferentes de dicho factor. En América Latina, gran parte de la producción agropecuaria utiliza intensivamente trabajo no calificado.

Una serie de estudios publicados unos años atrás (Ganuzo et al., 2001) mostró la diversidad de los resultados empíricos en América Latina cuando lo que se busca es el efecto de la liberalización en la pobreza. Los estudios por países revelaron la existencia de resultados diferenciados, aunque en una mayoría de estos los niveles de pobreza disminuyeron en el período caracterizado por la apertura económica. Con respecto a la desigualdad, los resultados son menos claros: en algunos países disminuyó, mientras que en otros fue en aumento.

El estudio realizado para Paraguay muestra una década perdida en términos económicos, coincidentemente con la apertura económica; sin embargo, no es posible responsabilizar únicamente a este proceso del magro desempeño económico y social. Cabe señalar que el comportamiento de la pobreza en Paraguay no responde a los patrones de los demás países latinoamericanos, en los que tendió a una disminución (Ganuzo et al., 1998).

Estos trabajos muestran la necesidad de analizar las condiciones particulares de inicio, ya que políticas económicas similares tuvieron impactos diferenciados. La ubicación geográfica (con o sin costa sobre el mar), la mayor vulnerabilidad a los desastres naturales, la debilidad institucional, la existencia de conflictos internos (como guerras civiles o luchas étnicas) definen obstáculos para que los países se integren en condiciones adecuadas.

No obstante, el fracaso de la liberalización económica en la reducción de la pobreza y la desigualdad no debe atribuirse exclusivamente a dichas condiciones internas. Los países subdesarrollados implementaron políticas económicas de integración y apertura, pero se encontraron en el camino con medidas proteccionistas por parte de los países desarrollados o industrializados, especialmente en los mercados intensivos en recursos naturales y mano de obra, donde existen ventajas competitivas para los países subdesarrollados. A la disminución de sus aranceles, los países subdesarrollados le han agregado devaluaciones del tipo de cambio, eliminación de tipos de cambio múltiples y eliminación de los impuestos a las exportaciones. En tanto, en los países desarrollados los subsidios de la Organización para la Coope-

ración Económica y el Desarrollo (OCDE) a la agricultura superan los 300 billones de dólares anuales (Stern, 2002), afectando la competitividad de los hogares productores en los países subdesarrollados. Los subsidios al azúcar en la Unión Europea y al algodón en Estados Unidos hacen que los países subdesarrollados productores de estos rubros agrícolas, entre ellos Paraguay, aun cuando tienen ventajas comparativas, no puedan competir con los precios de los países desarrollados. El subsidio al azúcar, equivalente a unos 1.000 millones de dólares, genera un excedente de producción que luego inunda los mercados internacionales bajando los precios mundiales en un tercio. De la misma manera, los agricultores algodoneros estadounidenses tenían previsto recibir unos 4.700 millones de dólares en 2005, con lo cual el precio internacional de la fibra caería en promedio entre un 9 y un 13%. En los últimos años, EE.UU. aumentó el apoyo a la agricultura en unos 7 mil millones de dólares al año, cifra superior al PIB de Paraguay en 2003, cercano a los 6 mil millones de dólares (PNUD, *Informe 2005*: 148-150).

Los precios internacionales de los productos básicos exportados han caído de manera sistemática en los últimos años. Para el PNUD (*Informe 2005*: 133), entre 1997 y 2001, el índice combinado de precios de todos los productos básicos exportados por los países del África Subsahariana disminuyó el 53% en términos reales, lo que implica que estos países deberían duplicar el volumen exportado para mantener constantes sus ingresos. Igualmente, los precios de los productos industriales exportados por los países subdesarrollados se han reducido en alrededor del 10%, especialmente aquellos intensivos en mano de obra.

Otras barreras, como las que generan las cuotas de importación y los aranceles impiden la expansión de la producción de bienes competitivos en los países subdesarrollados. Los aranceles a los productos de escaso valor agregado son mucho menores que los de los bienes manufacturados, induciendo a estos países a ofrecer bienes de escaso nivel de industrialización y sumamente vulnerables al clima y a los precios y demanda internacionales.

Por otro lado, no sólo las barreras comerciales constituyen un obstáculo. La apertura al capital externo ha llevado a otro tipo de vulnerabilidad: la financiera, que no ha sido acompañada por un marco jurídico e institucional adecuado. Las crisis financieras afectan particularmente los fondos de jubilaciones y pensiones, y por lo tanto a jubilados/as y pensionados/as y a los grupos sociales medios, por lo que, si el ingreso de estas personas está muy cerca de la línea de pobreza, un shock externo puede forzarlos a engrosar el contingente de pobres.

Siguiendo con esta línea de investigación, tres estudios realizados para la Argentina analizan el impacto de la liberalización en la

desigualdad de los ingresos laborales, teniendo en cuenta que la década del noventa fue determinante en ese país para el incremento de las brechas entre trabajadores/as calificados y no calificados. En efecto, Ciercowicz (2003), utilizando un modelo de equilibrio general, encuentra que la liberalización sólo explica una parte –alrededor del 3%– de la desigualdad salarial. Este resultado es bajo cuando se lo compara con estimaciones realizadas para los países desarrollados, especialmente para los de la OCDE.

Por su parte, Acosta (2001) y Bebczuk y Gasparini (2001) estudian la desigualdad salarial a través del impacto de la liberalización en el cambio tecnológico. Sus hallazgos confirman la idea de que las nuevas tecnologías tienen un peso importante en la explicación de la desigualdad por grupos educativos, favoreciendo a los/as trabajadores/as calificados. Bebczuk y Gasparini incorporan al análisis aspectos relacionados con la pérdida del poder sindical asociada a la desregulación laboral, la desindustrialización, el desempleo y subempleo, así como las alianzas de los grupos empresariales con el gobierno, que impidieron el incremento de los salarios nominales. Para estos autores, resulta altamente probable que la integración de la Argentina a la economía global haya jugado un rol importante en el incremento de la desigualdad.

Los efectos positivos de la liberalización en las mujeres pueden darse por diferentes vías.

- La apertura de nuevas oportunidades laborales, que incluya la creación de lugares de trabajo que les permitan a las mujeres combinar sus dos roles. Si bien esta situación no implica una mayor flexibilización de los roles entre hombres y mujeres disminuyendo sus restricciones, el acceso a un empleo remunerado tiene efectos positivos en el hogar, ya que incrementa la capacidad de negociación intrafamiliar y la autonomía de las mujeres.
- El incremento en la calidad de los puestos de trabajo, en la medida en que la liberalización contribuya a incorporar innovación tecnológica que genere mayor valor agregado y que premie las credenciales educativas. El aumento de la productividad puede generar como contrapartida aumentos en los niveles de remuneración y, en la medida en que se eliminen las distorsiones del mercado –entre las que se encuentran los sesgos de género–, las brechas de ingreso entre hombres y mujeres deberían disminuir. Durante la última década, estas brechas se redujeron. Una parte de este fenómeno podría ser atribuida a la liberalización.
- Por otro lado, la apertura comercial debería disminuir los precios de ciertos productos, ya que las economías tenderían a importar

bienes más baratos y exportar aquellos en los que tienen ventajas comparativas. La disminución de los precios favorecería a las mujeres si los bienes más baratos son productos alimenticios y otros utilizados en el hogar.

- Finalmente, también los servicios financieros se ampliarían y disminuirían sus costos, lo que facilitaría el acceso de las mujeres a información y a los flujos crediticios, factores que obstaculizan mejores condiciones económicas para ellas.
- La apertura de los mercados internos generaría efectos similares a los de la apertura externa, ya que también disminuirían las tarifas o aumentarían la cobertura y la calidad de los servicios. La falta de agua corriente, gas, energía eléctrica o servicios de recolección de basura impacta de manera particular en las mujeres.
- La mayor competencia en los servicios debería aumentar la calidad y disminuir los costos. Las mujeres son importantes usuarias de los servicios de agua potable, salud y educación, ya sea directamente o a través de sus hijos.

Por otro lado, la liberalización puede tener efectos negativos sobre las mujeres si ocurre lo siguiente:

- La necesidad de incrementar la productividad y por esa vía la competitividad implica la incorporación de mecanismos de flexibilización laboral que se traduzcan en empleos precarios (inestabilidad de ingresos y del empleo, sin cobertura de seguridad social) para las mujeres, quienes por la necesidad de compatibilizar dos jornadas laborales (remunerada y familiar) son más proclives a aceptar este tipo de empleos. El empleo a destajo, a domicilio, a tiempo parcial y la subcontratación son las modalidades que adquieren relevancia cuando el objetivo es disminuir costos laborales. Estas estrategias no sólo impactan en la calidad del empleo, sino también en la capacidad negociadora de los/as trabajadores/as. Estas modalidades son, por otro lado, funcionales a las características de la oferta de trabajo femenina; por ello, generalmente existe una representación mayor de mujeres en estas ocupaciones, lo que significa que la menor capacidad de negociación y organización las afecta de manera particular.
- Las oportunidades laborales para las mujeres, aunque precarias, no son acompañadas tampoco por un incremento de la productividad en la tareas no remuneradas; el efecto sobre la salud física y mental será negativo, en la medida en que las responsabilidades familiares no se redistribuyan hacia los hombres.

- La competencia elimina del mercado a las micro y pequeñas empresas, principales empleadoras de mujeres.
- La reducción de aranceles derivada de la apertura económica se traduce en recortes en el gasto público, lo que implica la transferencia de parte de las funciones del sector público hacia las familias y la comunidad: el cuidado de las mujeres puérperas, de los/as niños/as recién nacidos, de los/as enfermos/as crónicos o en recuperación, la construcción de infraestructura escolar, entre otros. El mismo efecto tendrá una redistribución de recursos presupuestarios desde el gasto social hacia el financiamiento de la promoción comercial (subsidios a las exportaciones, creación de instituciones de fomento al comercio exterior, ampliación de los recursos destinados al área diplomática/negociadora, entre otros).
- La cobertura de servicios es afectada por el criterio de eficiencia, con lo que las zonas que no son rentables quedan fuera de la prestación. Asumiendo que las mujeres son las principales responsables de las labores domésticas no remuneradas y familiares, esto supondría una mayor carga de trabajo para ellas.
- Los regímenes de propiedad intelectual implican aumento en el costo de los medicamentos, lo que afecta a la economía doméstica y la salud de los miembros del hogar. Dado que las mujeres también asumen la responsabilidad de optimizar y distribuir los recursos familiares y tienen una mayor propensión a destinar sus ingresos propios a la satisfacción de necesidades familiares, un incremento en los precios de los medicamentos disminuiría los recursos destinados a ellas, a su consumo, su inversión en capital humano y su recreación, entre otras cuestiones.
- Las mujeres no tienen acceso a los recursos productivos para sumarse a las ventajas de la liberalización. La propiedad de la tierra ha sido tradicionalmente asignada a los hombres. El acceso al capital también está limitado por diversos factores, originados tanto en la demanda como en la oferta de créditos. Las mujeres, al tener que dedicar una parte importante de su tiempo cotidiano a las responsabilidades familiares y sumarle a ello el trabajo remunerado, se encuentran más limitadas que los hombres para ingresar al flujo de información financiera: tasas de interés, condiciones de los créditos, instituciones prestadoras, etc. Por otro lado, su menor dotación de bienes y su modalidad de trabajo (sin relación de dependencia) reducen sus posibilidades de ofrecer las garantías requeridas.

Las brechas educativas entre hombres y mujeres, tanto en nivel de cobertura como en carreras, persisten en la actualidad, aunque se han visto avances importantes al respecto. El menor nivel educativo y el tipo de educación recibida determinan la capacidad de las personas de apropiarse de su propio recurso humano, obteniendo mayores ingresos y empleos de mayor calidad. El rezago educativo de las mujeres frente a los hombres se refleja en los todavía altos niveles de analfabetismo de las mujeres adultas mayores y los menores niveles educativos en las mujeres de mediana edad. Las menores credenciales educativas impactan en su competitividad en el mercado laboral, haciéndolas más vulnerables al despido cuando las empresas o instituciones incorporan tecnología a la que ellas no pueden adaptarse rápidamente y a bajo costo.

El impacto de la liberalización debe analizarse no sólo a la luz de sus efectos sobre las variables macroeconómicas como el crecimiento económico y el ingreso, sino también sobre la desigualdad, la pobreza y la sostenibilidad ambiental. A nivel micro, deben observarse los cambios en las dotaciones de recursos como tierra, capital humano e información, en la capacidad de decisión y en el uso del tiempo. A nivel meso, deben considerarse las normas, instituciones y reglas que se generan en este proceso y que determinan mecanismos de discriminación tanto entre personas como entre países.

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

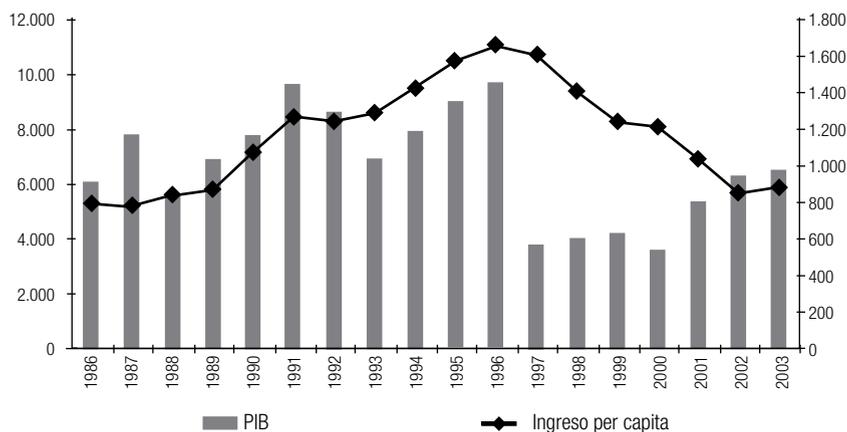
El desempeño de las variables sociales y económicas de Paraguay en los últimos quince años muestra la imposibilidad de generar las condiciones mínimas que permitan iniciar el camino hacia un desarrollo humano con crecimiento económico sostenido y mejoramiento de las capacidades y oportunidades de las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

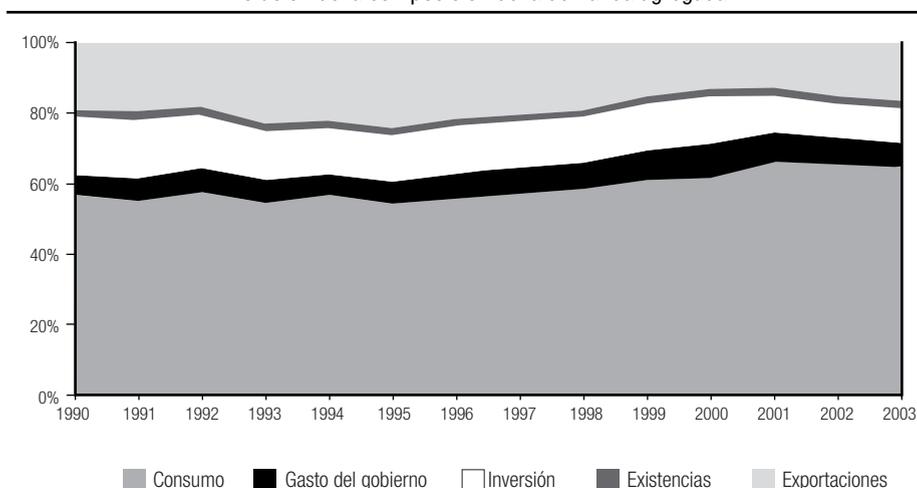
El sector terciario, además de aumentar su importancia relativa tanto en la producción como en el empleo, es el que mayor inversión externa recibió. El dinamismo de este sector está actualmente condicionado por la necesidad de reformas estructurales, principalmente en el área de transporte y comunicaciones,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



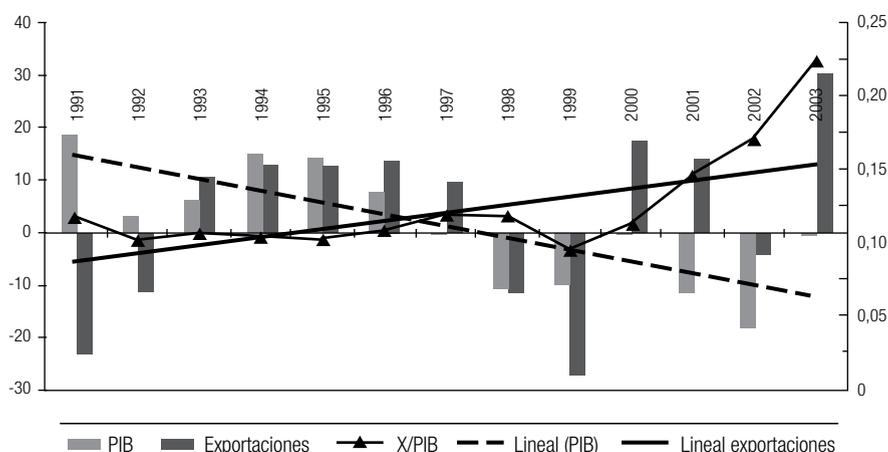
Fuente: Elaboración propia con base en datos del Banco Central del Paraguay (varios años).

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).

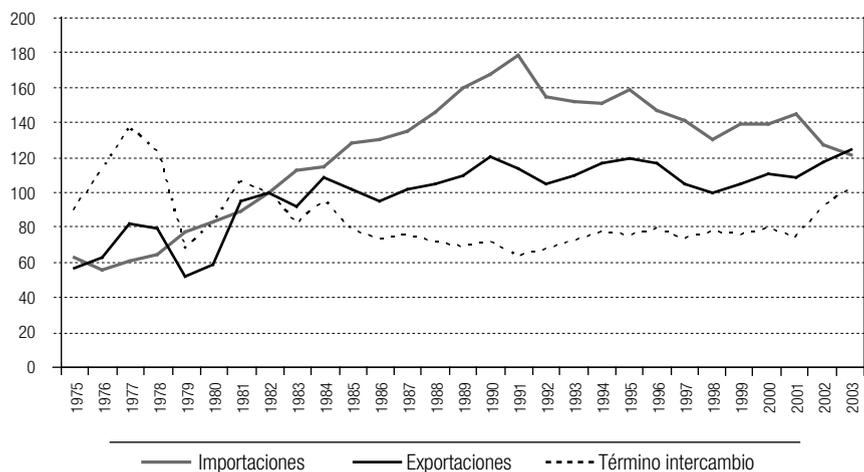
El bajo impacto de las exportaciones sobre la tendencia del crecimiento económico está relacionado, en parte, con el escaso dinamismo de los productos primarios y de la manufactura basada en recursos naturales, a su vez relacionado con las prácticas proteccionistas del mundo desarrollado. El patrón de 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).

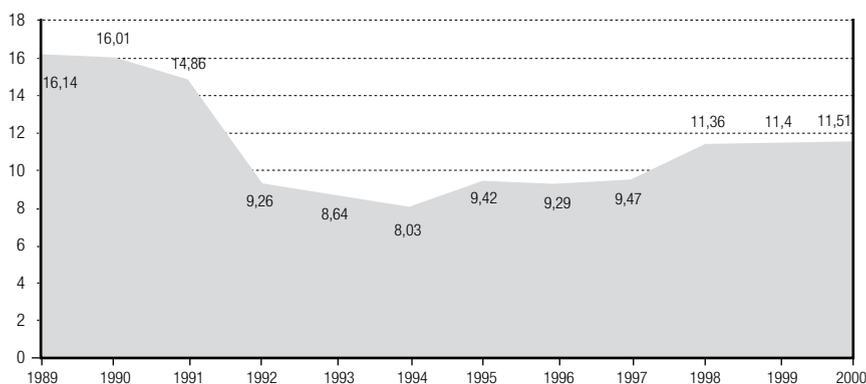
El índice de precios de las exportaciones, que había presentado una tendencia creciente en las décadas del setenta y ochenta, se estanca los noventa, frente a un índice de precios de las importaciones que crece más rápidamente, sobre todo en el primer quinquenio de la década

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.

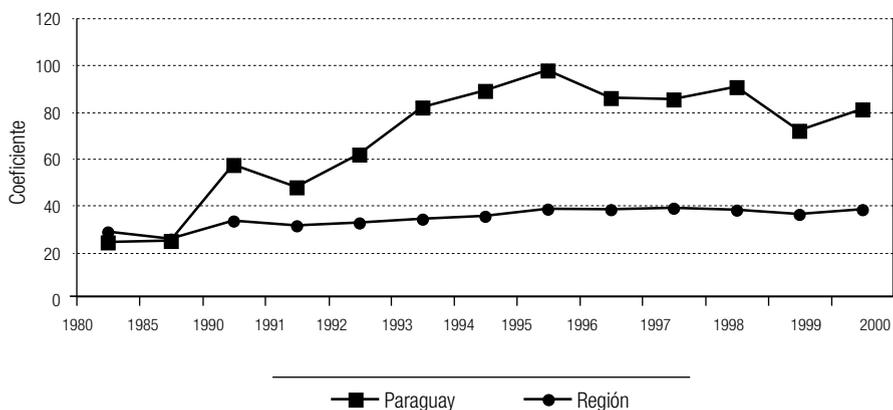
Cuadro 3

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.

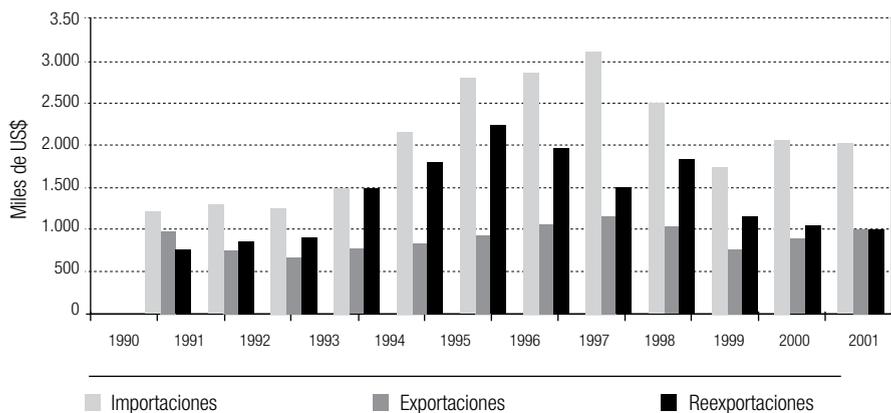
La reexportación tuvo auge hasta mediados de los años noventa, cuando se inicia una pérdida de su importancia relativa en las cifras del sector externo. Dicha pérdida se origina fundamentalmente en la entrada en vigor del MERCOSUR y su Arancel Externo Común (1995); en los cambios económicos en Argentina 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

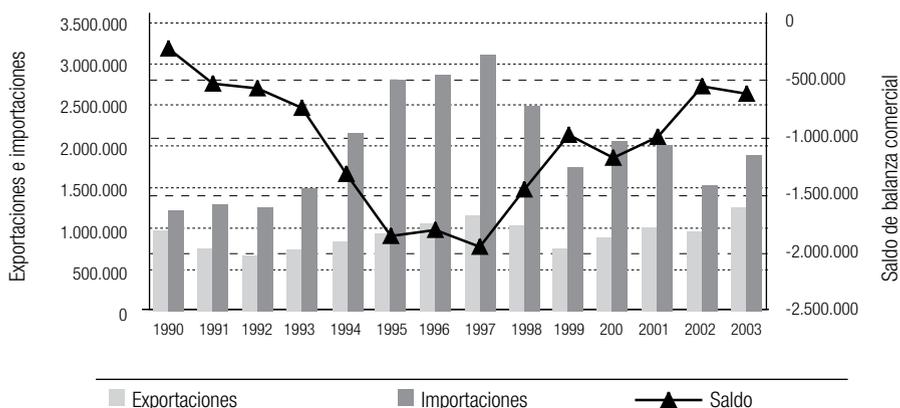
Estructura exportadora por categorías de intensidad tecnológica (en % de las exportaciones totales)

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 %)

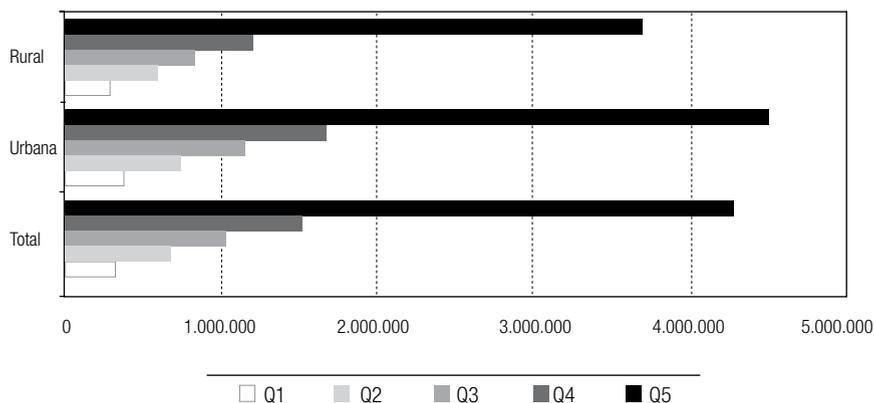
	1995			2003		
	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural
Total	100	100	100	100	100	100
Q1 más pobre	7,1	3,1	22,4	2,4	1,2	5,6
Q2	8,3	6,0	17,0	6,3	5,2	9,2
Q3	11,7	9,9	18,5	11,0	10,4	12,7
Q4	15,4	15,6	14,9	18,9	18,9	19,1
Q5 más rico	57,4	65,4	27,2	61,3	64,3	53,5

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.

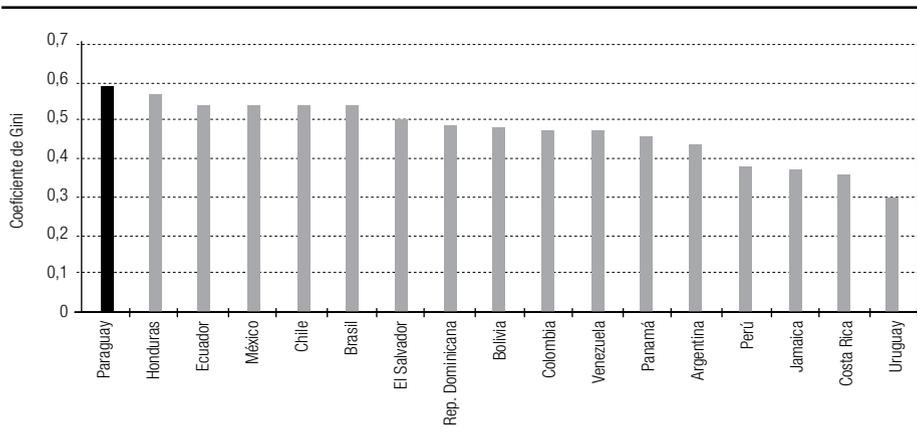
Cuadro 17
Coeficientes de Gini por área, 1997-2001

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

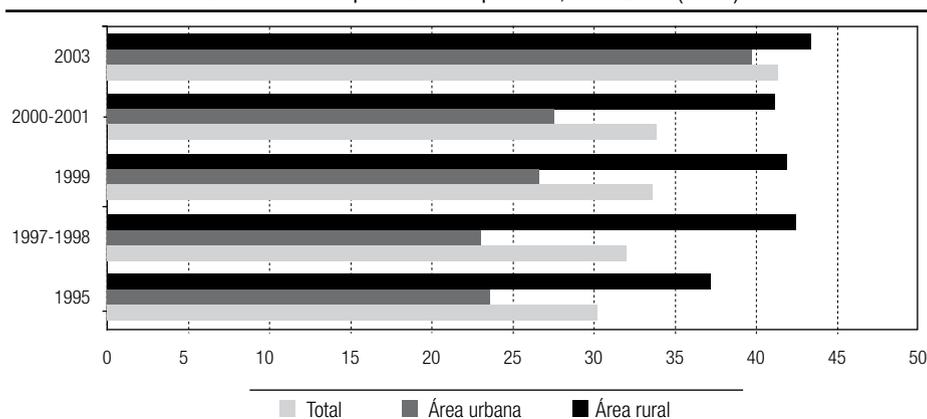
Cuadro 20 [continuación]

	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.

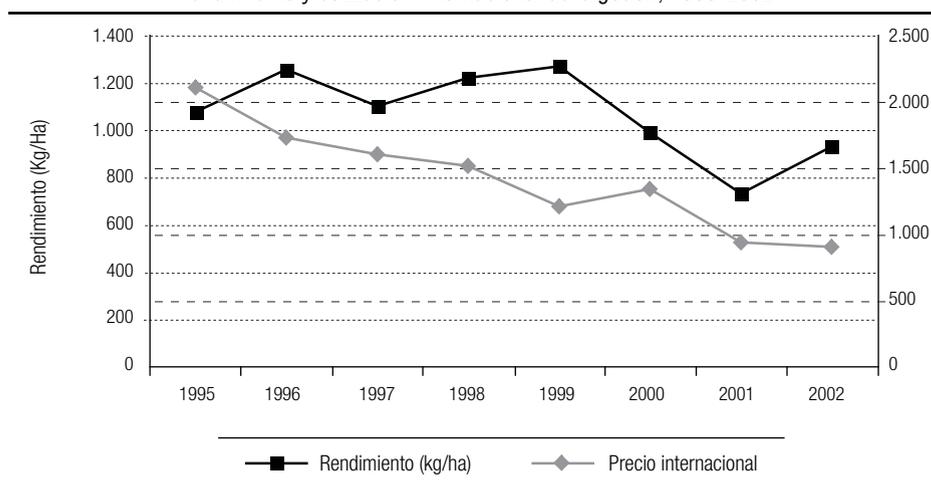
Factores demográficos y sociales complican la situación. Paraguay, si bien se encuentra en un proceso de transición demográfica moderada, presenta todavía altas tasas de fecundidad en comparación con otros países de la región, especialmente en el área rural. Año tras año se incorporan nuevos jóvenes 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.

Capítulo III

LA LIBERALIZACIÓN ECONÓMICA EN PARAGUAY Y SU EFECTO LOCAL

LAS LIMITACIONES que imponen la existencia, calidad y comparabilidad de la información obligan a considerar diferentes aproximaciones al objetivo planteado en este trabajo. Para ello, se presenta en este apartado un análisis descriptivo de los cambios que la liberalización económica pudo haber tenido en la estructura productiva de los municipios en Paraguay y sus efectos en las personas, particularmente en las mujeres. Este análisis es relevante debido al patrón de inserción al comercio internacional de Paraguay.

El énfasis en la exportación de bienes primarios como la soja, el algodón y la carne impactó en los distintos municipios del país, generando condiciones económicas y sociales totalmente distintas. Los municipios dedicados a la soja expandieron su producción y su nivel de ingreso con base en el uso intensivo de capital y recursos naturales, ubicando su ingreso per cápita en niveles muy superiores al promedio nacional. En tanto, los municipios dedicados a la producción de algodón –otro de los productos exportables pero con uso intensivo de mano de obra– se empobrecieron. Este modelo productivo impulsó la migración del sector rural al urbano, donde las mujeres tuvieron una presencia importante, ante la falta de oportunidades laborales y de acceso a la tierra. En los siguientes apartados se presenta la información disponible y comparable en Paraguay, de manera de construir algunas hipótesis en torno al posible impacto diferenciado por género del proceso de apertura económica de este país.

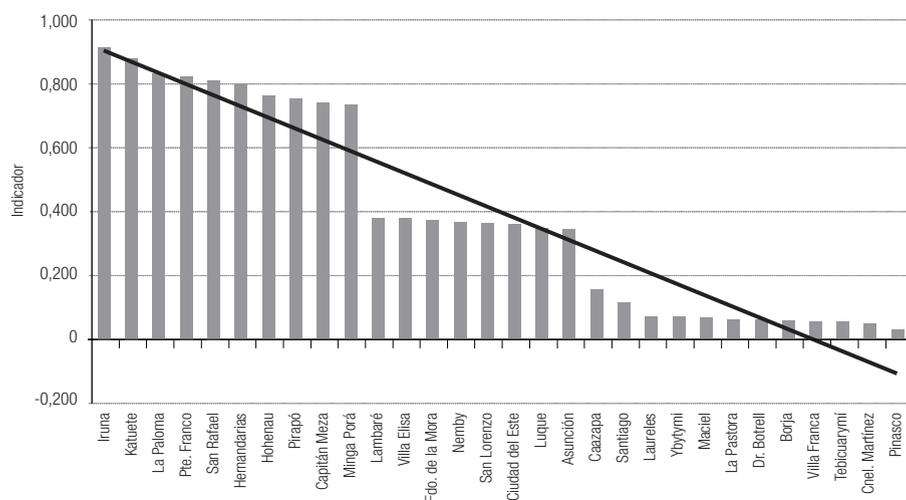
El territorio paraguayo se encuentra dividido, a partir de la Constitución promulgada en 1992, en quince departamentos, cada uno de los cuales se divide nuevamente en municipios. Actualmente existen 223 municipios. La pregunta que se plantea es por qué no utilizar como unidad de análisis territorial el departamento, ya que existe un mayor nivel de información para ese ámbito. La mayoría de los estudios que examinan la economía regional han optado por dicha mirada; sin embargo, la heterogeneidad existente en cada uno de los departamentos puede invisibilizar aspectos relevantes para este trabajo. Este problema se acentúa si se considera que los departamentos con mayor desigualdad entre sus municipios son justamente los que sintieron con mayor fuerza la influencia externa.

Si se analizan algunos indicadores de los municipios de Alto Paraná, Itapúa y Guairá, pueden encontrarse en su interior municipios con Índices de Desarrollo Humano (IDH) bajos con otros de alto IDH, con municipios que duplican o triplican el ingreso per cápita y la pobreza del municipio vecino. Un ejemplo es el departamento de Itapúa, en el que se encuentran los municipios de La Paz y Alto Vera. El primero de ellos, en 2002, tuvo un ingreso per cápita de 3.375 dólares estadounidenses (cuatro veces más que el promedio nacional), mientras que el 26,5% de su población era pobre. Por su parte, Alto Vera muestra un ingreso per cápita cercano al promedio nacional, y su nivel de pobreza asciende al 63,1%.

Para este análisis se seleccionaron treinta de los 223 municipios. Se construyó un Indicador de Apertura Externa basado en los criterios utilizados por el Banco Central del Paraguay para construir un índice de especialización. Este índice refleja la capacidad de los productores nacionales para competir en el mercado internacional al medir qué parte de la producción se exporta. De esta manera, a partir de dicho índice y con datos provistos por el *Atlas de Desarrollo Humano Paraguay 2005*, se ordenaron los municipios con el Indicador de Apertura Externa y se seleccionaron treinta municipios: los diez municipios con más alto valor (alta apertura externa), diez con un valor medio y los diez con los valores más bajos (municipios relativamente cerrados). Estos treinta municipios concentran el 33% de la población total.

El siguiente gráfico muestra las diferencias entre los tres grupos y el valor que adquiere el indicador. Existe una clara distinción entre los grupos de municipios en cuanto al origen de la apertura. Por un lado, la soja adquiere relevancia en los municipios del primer grupo. Como se vio en capítulos anteriores, uno de los cambios más importantes en la estructura económica paraguaya a partir de la liberalización económica fue la cada vez mayor concentración exportadora en pocos productos y países, lo que a su vez contribuyó a incrementar la heterogeneidad del sistema productivo.

Gráfico 13
Indicador de Apertura Externa, 2002



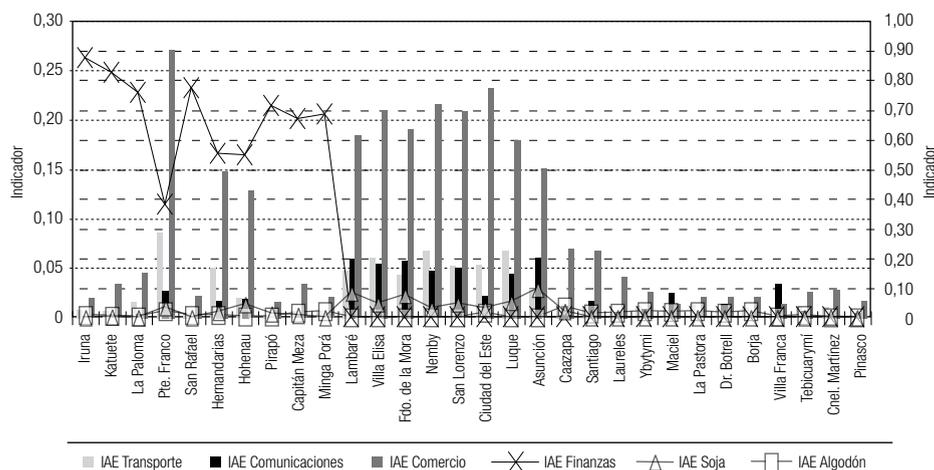
Fuente: Elaboración propia con base en PNUD/DGEEC/UNA (2005).

La expansión de la producción de la soja, rubro dirigido exclusivamente al mercado externo, configura un nuevo escenario nacional y regional, ya que en las zonas sojeras no sólo el sector primario recibe el impacto externo, sino también las ramas del sector terciario vinculadas como el transporte y el comercio. Existen municipios con bajo peso relativo en producción de soja (Pte. Franco, Hernandarias y Hohenau); sin embargo, son centros urbanos dedicados al acopio y exportación de la producción sojera. Por lo tanto, adquieren relevancia las actividades de comercio y transporte y, en menor medida, las de comunicaciones. El cultivo de soja se realiza conjuntamente con el de trigo, debido a la alternancia estacional. El trigo es un cultivo de invierno y la soja, de verano. Una parte importante de la producción de trigo se destina al mercado interno.

En el segundo grupo de municipios, la apertura al exterior está dada por la influencia que adquieren el comercio y las comunicaciones, seguidas del transporte. De estos diez municipios, uno es la capital del país (Asunción) y otros seis conforman lo que se denomina el Área Metropolitana. Allí habita un cuarto de la población total del país. Ciudad de Este es otro de los municipios que se encuentran en este grupo. Esta ciudad está ubicada en la frontera con Brasil y Argentina y es conocida por su comercio minorista, destinado principalmente al público brasileño y, unos años atrás, al de intermediación en el proceso de triangulación.

Finalmente, en el tercer grupo se encuentran municipios cuya población es mayoritariamente rural, dedicada a la producción frutihortícola y ganadera en pequeñas extensiones, de autoconsumo y para el mercado interno.

Gráfico 14
Componentes del Indicador de Apertura Externa por grupos de municipios, 2002



Fuente: Elaboración propia con base en PNUD/DGEEC/UNA (2005).

Estos tres grupos de municipios caracterizados por su nivel de apertura al exterior presentan perfiles muy diferentes también en otros sentidos: culturales, sociales, demográficos y económicos. Los datos municipales que reúnen requisitos de comparabilidad y representatividad con que cuenta el país provienen de los censos que se realizan cada diez años. De ahí que el análisis de la situación debe realizarse bajo estas restricciones. Por ello no es posible presentar datos sobre niveles de pobreza de ingreso, ya que los cuestionarios censales no incluyen dicha información.

Para algunas variables, se incluye la evolución 1992-2002, período de análisis de este trabajo, pues los principales hechos económicos que impulsaron la liberalización económica se dieron a inicios de esta década.

Paraguay se ubica en el mundo como uno de los países de desarrollo humano medio, teniendo en cuenta el Índice de Desarrollo Humano (IDH) elaborado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Entre los países integrantes y asociados del MERCOSUR, se encuentra en uno de los últimos lugares, como se observa en el Cuadro 37. Durante el período examinado, Paraguay logró

elevant su IDH derivado de un mejoramiento general de todos los indicadores componentes del citado índice. En general, se incrementaron la esperanza de vida, la cobertura educativa y, en ese período, el PIB per cápita.

Cuadro 37
Evolución del Índice de Desarrollo Humano y del coeficiente de Gini

País	IDH*		Coeficiente de Gini**	
	1990	2002	1990***	1999-2000
Argentina	0,832	0,853	0,423	0,522
Chile	0,864	0,839	0,535	0,571
Uruguay	0,881	0,833	0,450	0,446
Brasil	0,730	0,775	0,535	0,591
Paraguay	0,641	0,751	0,357	0,568
Bolivia	0,398	0,681	0,478	0,447

Fuente: PNUD (Informes 1993 y 2004); CEPAL (1994).

* El Índice de Desarrollo Humano (IDH) se basa en tres indicadores: la longevidad, medida en función de la esperanza de vida al nacer; el nivel educacional, medido en función de una combinación de la tasa de alfabetización de adultos (ponderación, dos tercios) y la tasa bruta de matriculación combinada primaria, secundaria y terciaria (ponderación, un tercio); y el nivel de vida, medido por el PIB per cápita (Paridad de Poder Adquisitivo, PPA, en dólares).

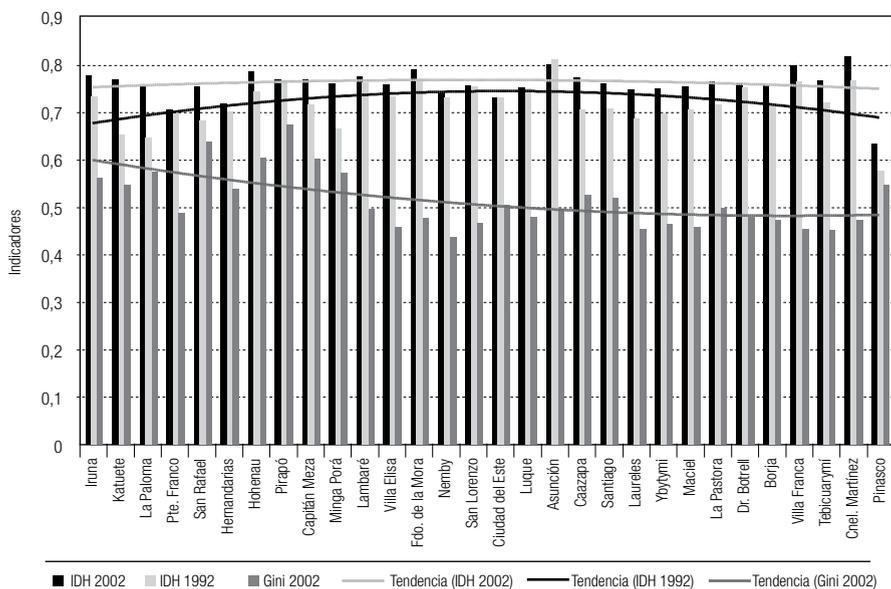
** El coeficiente de Gini mide la desigualdad a lo largo de toda la distribución de ingresos o consumo. Un valor igual a 0 representa la igualdad perfecta, y un valor igual a 1, la desigualdad perfecta.

*** Sólo para áreas urbanas.

Como ya se señaló, el patrón de inserción externa basado en las exportaciones –principalmente de soja– produjo una tendencia a la polarización de la tenencia de la tierra. Este fenómeno se observa claramente en los municipios más abiertos, donde el coeficiente de Gini es mayor. El IDH presenta niveles relativamente mejores en los municipios centrales, coincidentemente con el carácter más urbano de los mismos, lo que en Paraguay significa un mayor acceso a los servicios públicos y privados, y por tanto mayores probabilidades de contar con una calidad de vida más alta en cuanto a salud y educación se refiere, dimensiones que forman parte del IDH. El mejoramiento relativo de estas condiciones en los sectores rurales representados por los veinte municipios ubicados en los extremos (diez más abiertos y diez más cerrados) se observa en una evolución positiva mayor del IDH entre 1992 y 2002 en estos dos grupos de municipios. La cobertura en educación primaria, así como la expansión de algunos servicios públicos como el agua potable y la energía eléctrica en el área rural, impactaron positivamente, pero no lograron disminuir las disparidades económicas.

Gráfico 15

Evolución del Índice de Desarrollo Humano, 1992-2002. Coeficiente de Gini, 2002



Fuente: Elaboración propia con base en PNUD/DGEEC/UNA (2005).

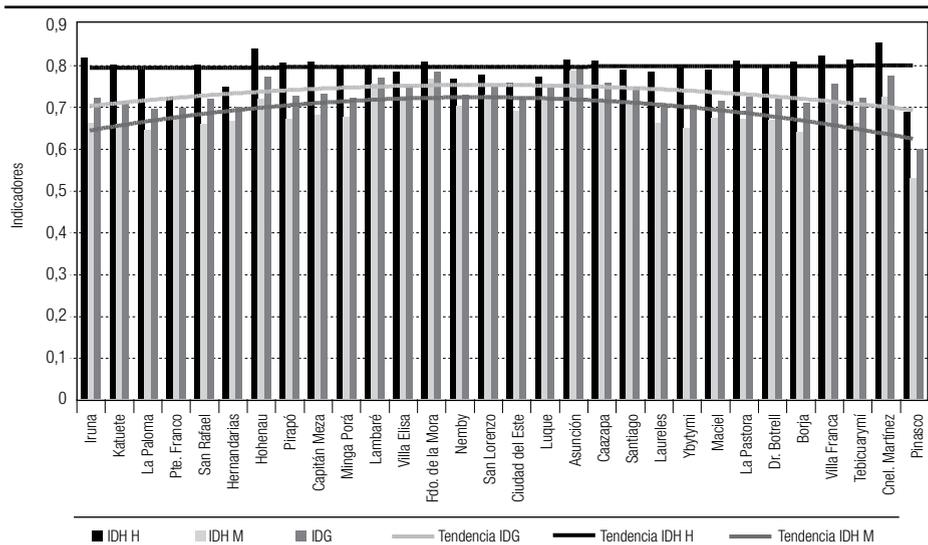
Si bien no es posible contar con datos desagregados por sexo para 1992, puede observarse que al final del período en estudio (2002) las diferencias entre hombres y mujeres siguen siendo importantes. Los hombres presentan un IDH persistentemente mayor en todos los municipios estudiados, aunque la brecha con las mujeres disminuye en los municipios más urbanizados o medios en términos de apertura al exterior. El Índice de Desarrollo Humano relativo al Género (IDG) permite sintetizar las desigualdades entre hombres y mujeres. La línea de tendencia muestra que, efectivamente, dichas diferencias se incrementan en los municipios abiertos y cerrados, dando señales de que la apertura externa no necesariamente implica disminución de las brechas entre hombres y mujeres, por lo menos en Paraguay.

La otra cara del desarrollo humano es la pobreza humana, entendida como un conjunto de privaciones de capacidades que van más allá del ingreso o del acceso a ciertas condiciones mínimas de vida. Esta idea de pobreza propuesta por Amartya Sen requiere un conjunto de indicadores que permitan analizar las capacidades que las personas no tienen y que resultan indispensables para lograr acciones relevantes para su vida. El no poder vivir más allá de los cuarenta años, no saber leer ni escribir ni contar con agua potable o un peso suficiente determi-

nan exclusiones fundamentales para la vida de una persona, cualquiera sea la que ella elija.

Gráfico 16

Índice de Desarrollo Humano por sexo* e Índice de Desarrollo Humano relativo al Género**, 2002



Fuente: Elaboración propia con base en PNUD/DGEEC/UNA (2005).

* IDH H: Índice de Desarrollo Humano de hombres; IDH M: Índice de Desarrollo Humano de mujeres.

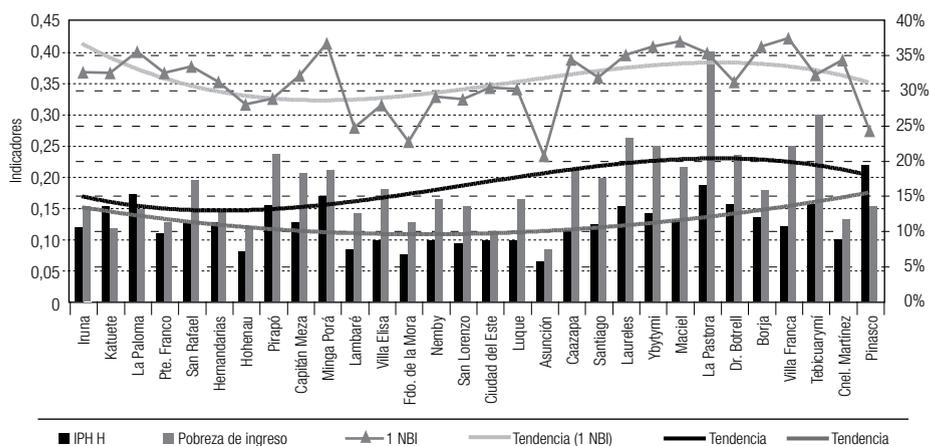
** IDG: se utilizan las mismas variables que para el cálculo del IDH; la diferencia es que al calcular el IDG se introduce un ajuste del adelanto medio en función de la disparidad entre el adelanto de hombres y mujeres.

El Gráfico 17 busca mostrar algunas relaciones que permitan construir hipótesis en torno a los efectos de la apertura en las carencias de las personas, ya sean medidas por el ingreso, por las NBI o por el Índice de Pobreza Humana (IPH). La pobreza de ingresos presenta una tendencia reveladora, señalando una relación positiva entre la participación relativa de los pobres y la apertura externa. En los municipios más expuestos al exterior, el porcentaje de la población que no cuenta con ingresos suficientes es claramente menor que en los demás. Posiblemente estos sean municipios expulsivos de pobres, atendiendo a que el modelo productivo es altamente intensivo en capital y escaso en mano de obra calificada y no calificada, con una alta concentración de la propiedad de la tierra.

Como se ha señalado en capítulos anteriores, en Paraguay –con los datos disponibles actualmente– no es posible afirmar una mayor pobreza de ingresos por parte de las mujeres, aunque sí podría señalarse su mayor vulnerabilidad derivada de su desigual inserción en el mercado laboral y sus estructuras familiares.

La pobreza medida a través de las NBI muestra que, a pesar de los mayores niveles de ingreso con que cuentan los municipios más abiertos, de todos modos existen hogares con al menos una NBI. En Paraguay, dos de las necesidades básicas insatisfechas (educación e infraestructura sanitaria) se relacionan estrechamente con las funciones de varias instituciones públicas. Estas instituciones tienen una mayor cobertura en el sector urbano, por lo que no llama la atención que en los municipios más urbanizados existan menos hogares con NBI. Cabe recordar que los hogares con jefatura femenina presentan rasgos diferentes a los encabezados por hombres, señalando la hipótesis de patrones diferenciados de inversión y consumo en el hogar. Los hogares cuya jefa es una mujer presentan mejor calidad de la vivienda, así como una mayor propensión a contar con servicios públicos (agua potable, energía eléctrica, recolección de basura). La existencia de índices de feminidad mayores, así como de jefaturas femeninas en el sector urbano, podría estar impactando positivamente en este sentido.

Gráfico 17
Indicadores de pobreza*, 2002



Fuente: Elaboración propia con base en PNUD/DGEEC/UNA (2005).

* Índice de de Pobreza Humana (IPH): se centra en tres elementos esenciales de la vida humana ya reflejados en el IDH: la longevidad, los conocimientos y un nivel de vida digno. La primera privación se relaciona con la supervivencia, es decir, con la vulnerabilidad a la muerte relativamente temprana, y está representada en el IDH con la proporción de personas que morirá antes de los 40 años. La segunda dimensión se refiere a la exclusión de los conocimientos, medida por el porcentaje de adultos analfabetos. El tercer aspecto se refiere al nivel decente de vida, en particular el aprovisionamiento económico general. La pobreza de ingreso se mide a través de una línea de pobreza dada por el costo de una canasta básica. Son pobres quienes no cuentan con el ingreso que permite adquirir dicha canasta. El método de las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) cuantifica el fenómeno a partir del acceso o no de las personas y familias a determinados bienes y servicios: salud, educación, vivienda, servicios públicos, etc. Los hogares pobres son los que tienen una o más NBI.

Con respecto a los niveles de pobreza humana, llama la atención que este indicador presente mayores niveles en los municipios extremos –abiertos y menos abiertos al exterior– teniendo en cuenta que los segundos presentan mayores problemas de ingresos y de NBI. Este comportamiento alude justamente a la crítica que se le hace a la metodología de medición de la pobreza en función del ingreso. El ingreso por sí solo no garantiza mayores ni mejores capacidades para lograr una vida digna. Esto resulta particularmente importante para el análisis de la posición y condición de las mujeres. El acceso al mercado laboral en la última década fue uno de los cambios significativos que muestran las mujeres, pero probablemente se dio en un contexto de incremento de la jornada laboral remunerada y no remunerada, de reducción de sus horas de ocio y tiempo destinado a la capacitación, y de menor dedicación a actividades sociales, comunitarias y políticas. En estas condiciones, en el corto plazo posiblemente tenga efecto positivo en sus condiciones económicas, pero sería necesario realizar una evaluación de las consecuencias de largo plazo que podría tener el desgaste físico y mental, así como la imposibilidad de seguir invirtiendo en capital humano en un contexto de crecientes exigencias en tal sentido.

De todos modos, no se niegan las ventajas del acceso a un empleo por parte de las mujeres. La independencia económica contribuye a una mayor autoestima, a una mayor autonomía en sus decisiones y a la democratización de las relaciones familiares; y, tal como se ha visto, también a un mayor bienestar de los demás miembros del hogar.

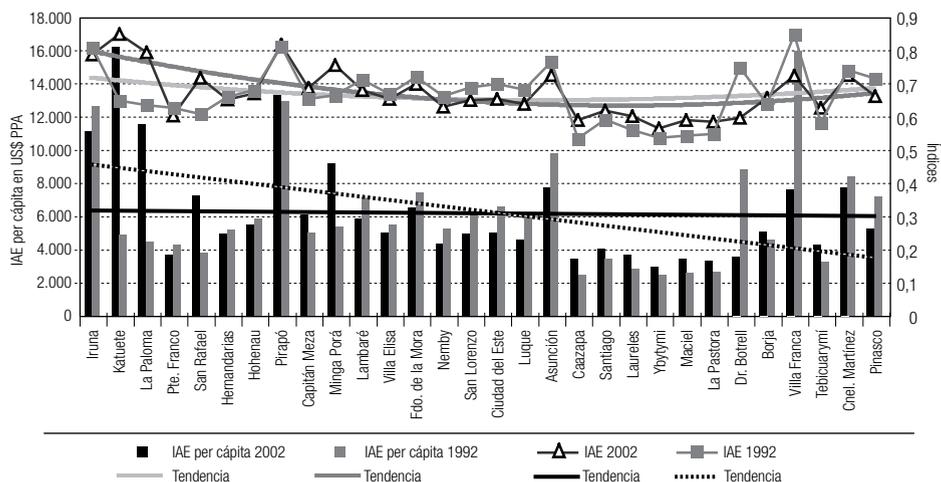
A través de los tres indicadores de pobreza es posible advertir que en los municipios que se encuentran en los niveles medios de apertura al exterior es donde existen los menores niveles de pobreza. Esto coincide con el carácter eminentemente rural de la pobreza en Paraguay hasta 1998, año en que comienza a observarse un persistente incremento de la misma en el sector urbano. Estos municipios (niveles medio de apertura) son urbanos, y en ellos se concentran la infraestructura sanitaria y educativa, así como las oportunidades de empleo en servicios y comercio, aun en condiciones precarias. También se ubican allí gran parte de los puestos de trabajo en el sector público.

Los próximos gráficos muestran el impacto regional del modelo económico de la última década, basado en la producción y exportación de bienes primarios. Para 1992, al iniciarse el proceso de liberalización económica, los indicadores de actividad económica (IAE), tanto global como por persona, presentan homogeneidad en sus niveles entre municipios, aunque tienen una tendencia a incrementarse en las áreas rurales, especialmente en los municipios abiertos. En ese año, los municipios urbanos son los que menos dinamismo presentan.

Para el año 2002 el escenario se modifica. La actividad económica es mayor en los municipios abiertos, superando los niveles de 1992, mientras que en los municipios del otro extremo (los menos abiertos) el IAE resulta menor que una década atrás. Los municipios medios no verifican movimientos relevantes.

El cambio más significativo en el período intercensal ocurre en los indicadores per cápita, notándose un incremento de las brechas entre municipios. Los municipios abiertos muestran niveles mucho más altos que los demás. Esta diferencia se produce a pesar de que los cambios a nivel global no fueron tan importantes, lo que estaría significando movimientos en las variables poblacionales.

Gráfico 18
Evolución de algunos indicadores de actividad económica*, 1992-2002



Fuente: Elaboración propia con base en PNUD/DGEEC/UNA (2005).

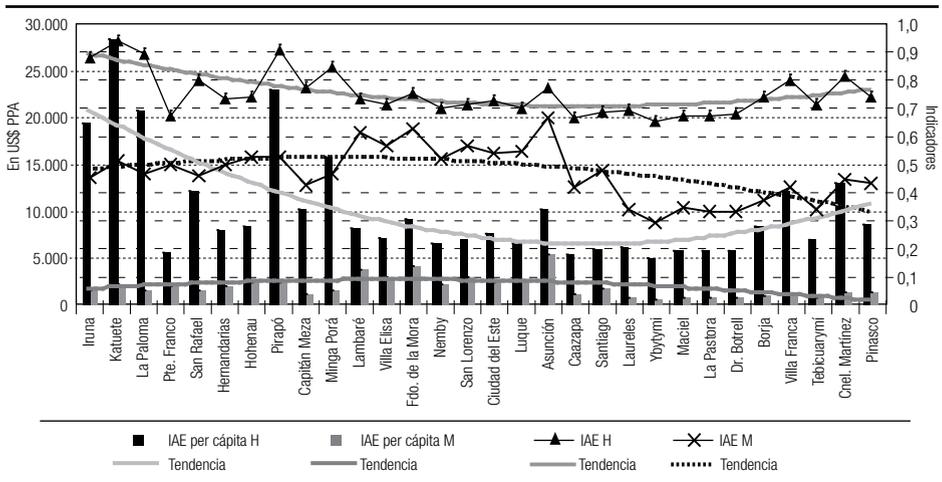
* Indicador de Actividad Económica (IAE): medida calculada como aproximación al PIB. Los datos existentes en Paraguay no permiten calcular el PIB por distrito, por lo que el *Atlas de Desarrollo Humano* propone el IAE como alternativa, basado en datos disponibles a nivel local. Los cálculos se presentan en dólares PPA.

La mayor diferencia entre el IAE por persona 1992 y 2002 se observa en los municipios más abiertos. Esto podría derivarse de la gran expansión geográfica de la agricultura, que expulsó a familias campesinas minifundiarias y las obligó a un proceso migratorio rural-urbano. En los municipios menos abiertos podría estar ocurriendo lo mismo, pero en menor magnitud y con factores diferenciales. Allí la migración se produce por la falta de oportunidades laborales fuera de la chacra, y por la insuficiente y baja calidad de la tierra en un contexto de tasas de fecundidad todavía altas. Por otro lado, el incremento de la esperanza

de vida retrasa la cesión de tierras por la herencia, lo que hace más difícil el acceso a los recursos productivos de los jóvenes.

Las brechas no sólo existen entre los municipios. Para 2002, las diferencias entre hombres y mujeres continúan siendo importantes y se agravan en los municipios extremos, aunque con mayor intensidad en los más abiertos. Como puede observarse en el Gráfico 19, la distancia entre hombres y mujeres en cuanto a su aporte económico se acorta en los municipios medios, que a su vez son los más urbanizados.

Gráfico 19
Evolución de algunos indicadores de actividad económica, por sexo, 1992-2002



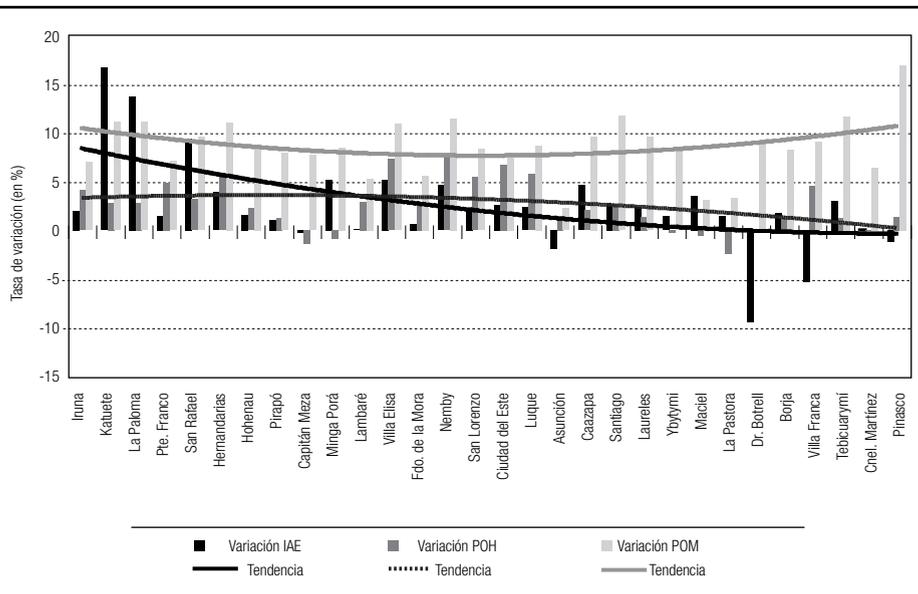
Fuente: Elaboración propia con base en PNUD/DGEEC/UNA (2005).

Para el año 2002 el IAE per cápita de las mujeres –medido en dólares PPA– representa alrededor del 12% del IAE de los hombres en los municipios muy abiertos y cerrados; mientras que en los ubicados en el medio de la escala esta cifra se eleva al 42%, revelando nuevamente que el proceso de urbanización contribuyó a disminuir las brechas de género, aunque todavía permanecen altas.

Si bien el aporte económico de las mujeres es mayor en los municipios urbanizados para el año 2002, el mayor incremento de la ocupación femenina se dio en los municipios más rurales, tanto abiertos como cerrados, lo cual es revelante teniendo en cuenta que el incremento de la pobreza en estos municipios fue mayor que en los urbanizados, especialmente en el primer quinquenio de la década. El empleo femenino en América Latina ha sido tradicionalmente contracíclico, es decir, aumenta en momentos de crisis económica, poniendo en evidencia que una de las estrategias de las familias para mantener el nivel de consumo familiar es incorporar perceptoras femeninas.

A pesar del dinamismo económico de los municipios insertos en el mercado internacional, la variación de la población ocupada femenina fue la misma que en los municipios más cerrados. La evidencia descriptiva indica que la variación del empleo masculino parece estar más vinculada, en el caso de las mujeres, al proceso de apertura económica, ya que las tasas de crecimiento de la población ocupada masculina presentan una tendencia decreciente a medida que disminuye el grado de apertura.

Gráfico 20
Evolución de la población ocupada, por sexo, 1992-2002



Fuente: Elaboración propia con base en PNUD/DGEEC/UNA (2005).
POM: Población Ocupada-Mujeres; POH: Población Ocupada-Hombres.

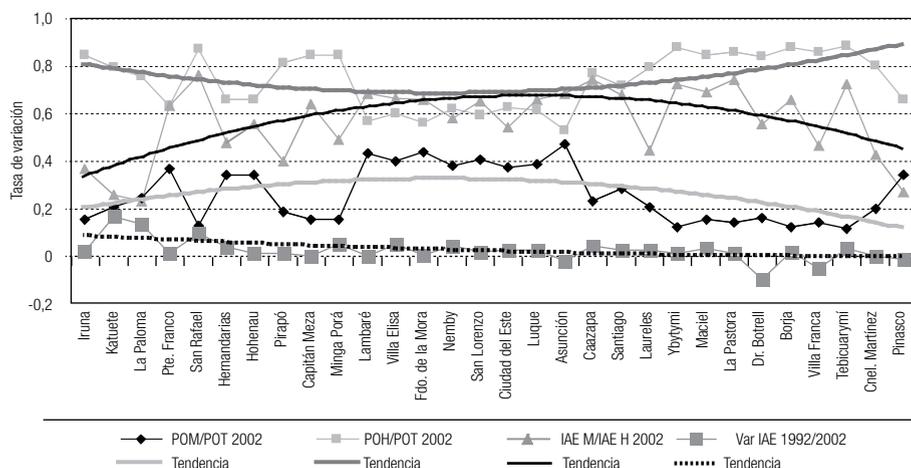
Los índices de actividad económica masculina son más altos en los dos extremos de los municipios (rurales) y tienden a bajar en el área urbana, que es donde aumenta la cantidad de mujeres. Los resultados de este índice están de acuerdo con el análisis del mercado laboral realizado en los capítulos anteriores, que reflejaba las mayores y mejores oportunidades de empleo para las mujeres en las zonas urbanizadas.

En efecto, el Gráfico 21 muestra claramente este comportamiento. Las curvas de empleo tienen forma de Ω (U invertida). La ocupación de las mujeres es baja en los municipios muy abiertos o cerrados (rurales), y se incrementa en los municipios que se encuentran en un lugar intermedio en cuanto a su apertura (urbanos). La ocupación de los hombres tiene

forma contraria: *U*. Como ya se señaló, la demanda de trabajo de mujeres se dio en el sector urbano en ocupaciones ligadas al proceso de urbanización: expansión de los servicios –especialmente de los públicos– y del comercio. Por otro lado, las restricciones de las mujeres en el acceso a la tierra, al crédito y a la capacitación determinan las oportunidades de las mujeres campesinas, haciendo que ellas deban migrar.

Gráfico 21

Evolución de algunos indicadores de desempeño laboral y económico, por sexo, 1992-2002



Fuente: Elaboración propia con base en PNUD/DGEEC/UNA (2005).

POM: Población Ocupada-Mujeres

POH: Población Ocupada-Hombres

POT: Población Ocupada-Total

IAE M: Indicador de Actividad Económica-Mujeres

IAE H: Indicador de Actividad Económica-Hombres

Los factores económicos pueden explicar una parte del comportamiento económico de las mujeres. Otras variables como las contextuales (urbanización), familiares (estado civil, número y edad de los hijos, jefatura familiar) e individuales (educación) contribuyen a dar luz a su entrada al mercado laboral y a la probabilidad de ser pobre.

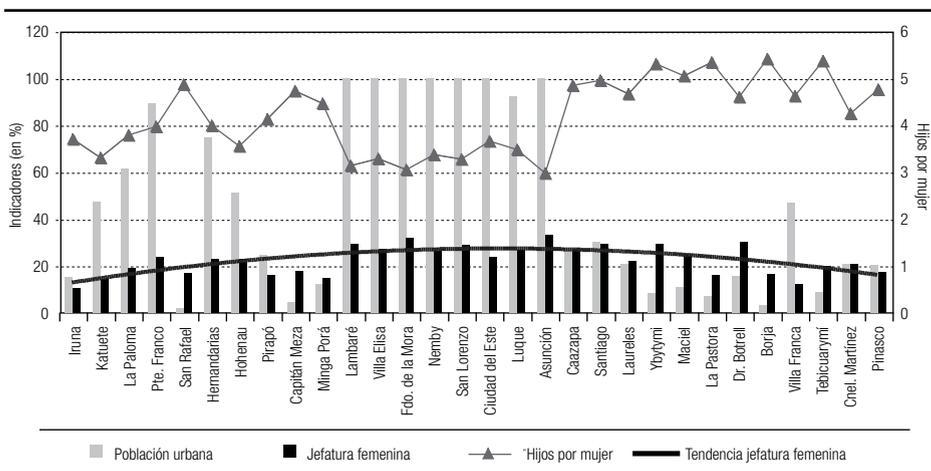
Como se vio en los apartados anteriores, el área de residencia define oportunidades y capacidades de las mujeres que ayudan a que ellas se incorporen más activamente que las campesinas al mundo del trabajo. Las mayores tasas de participación económica femenina se encuentran en los municipios más urbanizados, que no son ni los más abiertos ni los más cerrados, pero que supuestamente sintieron la influencia de la apertura económica a través de las actividades vinculadas con el comercio (sobre todo mayorista), los servicios financieros

y de transporte y comunicación. En los capítulos anteriores se señaló la importancia que tuvieron dichas actividades como generadoras de oportunidades de empleo para las mujeres.

Por otro lado, las mujeres que viven en los municipios más urbanizados cuentan con un menor número de hijos que las demás, lo que les permite tener menores costos de oportunidad y, por lo tanto, mayores opciones laborales. En efecto, las tasas de participación femenina en Paraguay aumentan en las mujeres que tienen menos hijos, en especial si el último de ellos tiene cuatro años o más.

La jefatura femenina en Paraguay no ha sido suficientemente estudiada. La información con que se cuenta señala que ha venido creciendo en los últimos años, y que su nivel es mayor cuanto más urbanizada está la localidad. La hipótesis es que la independencia económica de las mujeres urbanas influyó para que este fenómeno fuera mayor que en el sector rural. Aunque, por otro lado, no debe desconocerse el impacto que pudieran tener nuevos valores y percepciones que los medios de comunicación ayudan a divulgar. El imaginario colectivo se ha transformado, incorporando nuevas imágenes de las mujeres y de la familia: mujeres independientes, capaces de controlar sus vidas y la de sus familias autónomamente, familias no nucleares, hogares unipersonales, entre otros.

Gráfico 22
Indicadores sociodemográficos y culturales, 2002



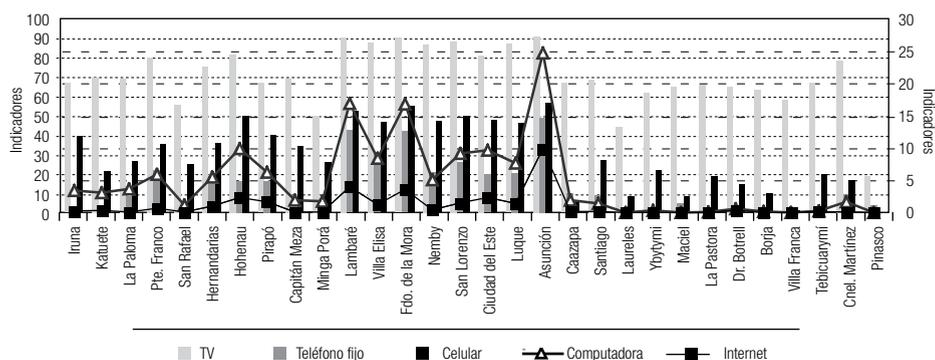
Fuente: Elaboración propia con base en PNUD/DGEEC/UNA (2005).

Al respecto, cabe señalar que la expansión de los medios de comunicación y tecnologías de la información se dio primero y principalmente en las áreas urbanas, lo que seguramente contribuyó a que las trans-

formaciones culturales referidas hayan tenido mayor profundidad y rapidez en dichas áreas.

Gráfico 23

Indicadores de acceso a medios de comunicación y tecnologías de la información, 2002 (en %)



Fuente: Elaboración propia con base en PNUD/DGEEC/UNA (2005).

La expansión de los servicios, especialmente los públicos, contribuyó a la generación de oportunidades laborales para las mujeres a través de la creación de nuevos cargos y porque este tipo de actividad no requiere capital financiero, recurso que en general las mujeres no disponen.

Como se puede observar, la información disponible a nivel municipal (sólo censal) no permite realizar afirmaciones concluyentes sobre el impacto de la apertura externa, aunque sí la construcción de hipótesis relevantes para el tratamiento de este tema.

- El grado de apertura externa de los municipios está muy influenciado, en primer lugar, por fenómenos ocurridos en el sector primario vinculados al fuerte incremento de la producción de soja. En segundo lugar, por la expansión del comercio y los servicios de transporte, ramas tradicionalmente relacionadas con los procesos de apertura y que en parte se vinculan con el incremento de la producción sojera y las actividades que se originan con las exportaciones.
- Este patrón de inserción, a pesar de que incrementó la actividad económica en los municipios afectados, no contribuyó a mejorar las oportunidades y capacidades de las personas que viven en dichos municipios, sino más bien a profundizar las desigualdades basadas en el ingreso. Probablemente esto se deba a que el crecimiento económico se produjo gracias a actividades altamente intensivas en tecnología, capital y tierra.

- Si bien la pobreza de ingreso es menor en los municipios más abiertos, la satisfacción de las necesidades básicas presenta niveles relativamente bajos, y las oportunidades educativas y la capacidad para vivir largamente y de manera saludable no son mejores que en los municipios menos abiertos.
- Las desigualdades entre hombres y mujeres son tan amplias en los municipios abiertos como en los cerrados y disminuyen en aquellos cuya apertura económica se fundamentó en las actividades terciarias, que son también los municipios más urbanizados y en los que las mujeres tienen mayores oportunidades educativas y laborales en otros sectores no vinculados directamente a la apertura externa (sector público). Por lo tanto, tampoco es posible señalar que la condición y posición de las mujeres en el sector urbano se fundamentan en la influencia positiva de la apertura externa y la liberalización económica.
- La inserción económica internacional de estos municipios parece tener una influencia mayor en los hombres que en las mujeres, lo que resulta coherente con las actividades laborales realizadas tradicionalmente por ellas, su perfil educativo y su disponibilidad de activos (tierra). Las actividades agrícolas remuneradas son concentradoras de mano de obra masculina.
- El incremento de las tasas de ocupación femenina no parece tener relación con la apertura externa, ya que ocurrió tanto en municipios abiertos como cerrados.
- Al analizarse otras variables vinculadas al proceso de urbanización parecería advertirse que estas tienen un impacto positivo en la incorporación de las mujeres al trabajo remunerado: las mayores credenciales educativas, el menor número de hijos y el acceso a medios de comunicación, entre otros.
- Estos hallazgos permiten suponer que no habría que esperar resultados concluyentes acerca del impacto positivo de la liberalización económica sobre la pobreza de las mujeres vía el mercado laboral.

LA INFLUENCIA DE LA LIBERALIZACIÓN ECONÓMICA EN LAS MUJERES: UN MODELO ECONOMÉTRICO

Los teoremas del bienestar⁵ establecen las condiciones bajo las cuales empresas y hogares toman decisiones basadas en precios de bienes y

⁵ John Hicks y Paul Samuelson son los desarrolladores más importantes de esta visión. Sin embargo, ambos modelos se fusionan a partir de los aportes de Kenneth Arrow y Gerard Debreu.

factores, los mercados generan precios que igualan la oferta y la demanda, y las reglas de propiedad asignan los rendimientos de los factores utilizados como insumos a los individuos. Uno de los resultados de la especificación del modelo, conocido como Primer Teorema Fundamental de la Economía del Bienestar, establece que “todo equilibrio competitivo es óptimo de Pareto”. En consecuencia, y dado que el mercado es una institución de alta eficiencia en la asignación óptima de recursos, para alcanzar un resultado óptimo en el sentido de Pareto solamente es necesaria una redistribución de la dotación inicial de los factores productivos, ya que el mercado asignará perfectamente los mismos alcanzando resultados óptimos en términos de eficiencia económica.

El Modelo Neoclásico de Equilibrio General (MNEG) considera que los agentes económicos (seres humanos que toman decisiones) son actores racionales⁶. Tiene en cuenta la maximización del beneficio que garantiza la eficiencia. Supone que las familias son dueñas de las empresas y de los factores de producción; que son unidades de decisión y procuran el mejor resultado posible para sí mismas; que todas las empresas y hogares tienen información perfecta sobre los bienes existentes en el mercado y sobre los precios que cobran; que existe un número finito de bienes y factores, cada uno transado en un mercado a cambio de dinero; y que los individuos son precio aceptantes en todos los mercados. De esta manera, el modelo proporciona un mecanismo general que garantiza la eficiencia en una estructura de mercados competitivos, que no es muy importante ante la existencia de, por ejemplo, sólo dos agentes, dado que en este caso es fácil reunirse y examinar las posibilidades de beneficiarse mutuamente del intercambio.

En el equilibrio general, la distribución de las rentas alcanza un óptimo de Pareto (este criterio no juzga la equidad, sino tan sólo la eficiencia en la asignación alcanzada). Una distribución óptima en el sentido de Pareto puede implicar una distribución de la riqueza muy desigual, pero tendrá garantizada su eficiencia, ya que esta se entiende como la imposibilidad de realizar una nueva redistribución de factores sin afectar a por lo menos un agente. En el mundo ideal del MNEG, un recurso será adquirido por aquella empresa que pueda obtener mayor rentabilidad con dicho recurso, produciéndose una redistribución con mejoramiento paretiano y un consecuente aumento de la eficiencia global del sistema.

Sin embargo, diversas circunstancias impiden que se cumplan las condiciones para que los mercados sean competitivos y completos y para

⁶ Se entiende por racionalidad la capacidad que tiene un individuo de visualizar ilimitadamente cuál es la mejor opción para maximizar la función de utilidad que explica sus preferencias.

que realicen sin errores una asignación eficaz de recursos en todos los casos. Cuando los agentes que intervienen son pocos, estos podrán manipular en mayor o menor medida los precios y las cantidades intercambiadas, impidiendo o dificultando el funcionamiento de los mecanismos de la competencia perfecta que garantizarían resultados eficientes.

Un importante cuerpo de literatura desarrollado por una multiplicidad de autores ha criticado el MNEG desde distintos puntos de vista. Las críticas más sólidas a esta visión del bienestar se centran en la existencia de costos transaccionales, asimetrías de información y externalidades.

En el mundo real, existen costos de transacción que interfieren en la asignación eficiente de los recursos. Coase (1960) señala –en el conocido como Teorema de Coase– la necesidad de considerar los costos transaccionales para que los mercados asignen eficientemente sus recursos. Desde la visión de los costos transaccionales, afirma Coote (1982), el Teorema de Coase plantea que “la asignación inicial de los derechos de propiedad no importa desde la perspectiva de la eficiencia, siempre y cuando los costos transaccionales sean cero”. Luego, la mala asignación de derechos de propiedad a través de normativas legales será resuelta por el mercado a través del libre intercambio. Esto implica que la eficiencia de la ley es alcanzable removiendo los impedimentos para el libre intercambio, de manera que el derecho pueda aumentar la eficiencia global del sistema, reduciendo o minimizando los costos de transacción, que derivan precisamente de la falta de seguridad jurídica, y de la necesidad de prevenir y desalentar el incumplimiento de los contratos.

La existencia de información asimétrica entre compradores y vendedores puede provocar una reducción drástica de las transacciones en el mercado. Este es el caso del llamado mercado de los limones de Akerlof (1970). En el ejemplo del mismo autor para el mercado de automóviles usados, una de las partes en el intercambio tiene información certera sobre la calidad del bien transado, mientras que la contraparte no la posee. La implicancia de que ambas partes posean conjuntos de información diferentes hace que el nivel de transacciones sea inferior al deseado en un mercado particular.

El problema de información es particularmente importante en mercados donde los bienes transados son de nivel más complejo. Por ejemplo, el mercado crediticio, donde el prestamista desconoce la intención de repago que tiene el cliente. En la intención de reducir esta asimetría, el prestamista investiga al cliente, reduciendo el problema de selección adversa pero no el de riesgo moral. Esto hace que en los mercados financieros, el mercado esté en equilibrio a una tasa de interés en la que la demanda supera a la oferta crediticia, existiendo racionamiento crediticio. Shapiro y Stiglitz (1984) y Bowles y Gintis (1993) plantean

un problema similar para el mercado de trabajo. El empleador contrata un trabajador sin poder especificar en el contrato de trabajo el esfuerzo que el mismo realizará⁷. Por la falta de especificación del contrato, que lo hace inobligable en un tribunal, el empleador debe generar los incentivos adecuados para obtener el esfuerzo del trabajador. Esta situación especifica la restricción de incentivos compatibles y la restricción de participación: el empleador determina un salario eficiente y monitorea al trabajador, amenazándolo con el despido en caso de observarlo no trabajando y con incrementos salariales sujetos a sus ganancias. Esta situación genera una renta al trabajador que puede recibir un salario por encima del salario de vaciamiento del mercado, con lo cual el mercado de trabajo se encuentra en equilibrio donde la oferta de trabajo es superior a la demanda: existe desempleo involuntario en equilibrio.

Los mercados están afectados también por externalidades. Las externalidades son costos o beneficios que surgen de una actividad económica de consumo o producción que afectan a alguien que no está involucrado en la actividad y que no se reflejan en los precios.

Una crítica importante al modelo es el enfoque de racionalidad extrema que presenta, según el cual los individuos pueden maximizar sus preferencias visualizando infinitamente todas las alternativas posibles. Simon (1982) plantea el concepto alternativo de “racionalidad limitada”, por el que los agentes enfrentan incertidumbre sobre el futuro e incurren en costos para adquirir información en el presente. Ambos factores, por tanto, limitan la capacidad de los mismos de tomar decisiones que son totalmente racionales. Luego, los agentes son sólo limitadamente racionales y se ven forzados a tomar decisiones no “maximizando” sino “satisfaciendo”, es decir, definiendo una regla heurística para tomar decisiones⁸.

Arrow (1951), en su Teorema de la Imposibilidad, demuestra la dificultad de diseñar un conjunto de reglas para tomar decisiones sociales que cumplan todos los criterios razonables requeridos por una sociedad. El problema consiste en una función de elección social, que transforme el conjunto de ordenamientos de preferencias de todos los individuos en un solo orden de preferencia para toda la sociedad. Esta función debe satisfacer varias propiedades deseables, como universalidad, soberanía del ciudadano, no dictadura e independencia de alternativas irrelevantes, y debe ser eficiente en términos de Pareto.

7 Ver la teoría de contratos incompletos en Cooter y Ulen (2003) y en Posner (2002).

8 Una regla heurística consiste, en este caso, en definir un nivel de aspiración que, si se alcanza, permite ser lo suficientemente feliz, pero si no, el agente cambia el nivel aspirado o la decisión que lo lleva al nivel actual. Esta regla es lo máximo que los agentes pueden alcanzar en el limitado e incierto mundo real.

La economía paraguaya, al igual que otras economías de países en vías de desarrollo, está permeada por problemas de coordinación. Tales problemas se traducen en fallas de las principales instituciones asignadoras de recursos: el mercado y el Estado. Las mismas pueden ser generalizadas en los llamados “problemas de coordinación”, definidos como la interacción entre agentes económicos que lleva a un resultado que no es Pareto óptimo (Gintis, 2000; Ferreira, 2005) y hace que en la relación entre agentes económicos existan resultados sub-óptimos.

En el punto anterior se han descrito las fallas de mercado. Las fallas de Estado son tal vez más conocidas: ineficiencia, drenaje de recursos y corrupción. Evans et al. (1985) plantean la existencia de dos tipos de Estado: el Estado arena y el Estado actor. El primero constituye un campo donde diversos grupos con intereses sobre el aparato del Estado tienen influencia y pelean por manejar el aparato estatal. El segundo, por su parte, se maneja como un todo articulado que tiene capacidad de intervención en la economía. Esta debilidad de la política económica, impregnada de problemas de múltiples principales (referencia), sufre de goteos en el proceso de determinación de incentivos políticos por parte de las instituciones que afecta el comportamiento político, la influencia del comportamiento político sobre los procesos de diseño de políticas públicas y la manera en que tal diseño determina las propiedades de dichas políticas (Spiller et al., 2003).

Esta situación es notoria en Paraguay en diversos sectores. La agricultura, debido a una estructura desigual de propiedad de la tierra ya señalada en los apartados anteriores, genera una clase campesina poco incorporada al mercado. Este sector campesino, que representa casi la mitad de la población total del país, se dedica fundamentalmente a cultivos de subsistencia, como la mandioca, y posee también alguna participación en el cultivo de algodón, que constituye su único cultivo de renta, es decir, de integración al mercado. Cabe destacar que, por los propios procesos señalados, esta integración al mercado es de carácter marginal y dependiente. El campesino obtiene precios menores en sus cultivos de renta debido a la concentración de poder de mercado⁹ en la demanda vinculada a despenseros acopiadores que, por financiar su subsistencia al campesino en las épocas no zafreras, pagan precios inferiores a los de mercado.

La agricultura minifundiaría está, por tanto, marginada del mercado o participando en mercados de escasa profundidad. Los mercados poco profundos son definidos como aquellos donde el acceso al precio es costoso, por alguna de las fallas de mercado antes descritas. La única excepción es su inserción marginal a la producción del algodón.

⁹ El concepto “poder de mercado” es entendido como aquella parte en una transacción que tiene interés en realizar una menor cantidad de transacciones (Bowles y Gintis, 1993).

Los procesos de liberalización han tenido escasa o nula influencia en estos sectores, ya que siguen marginados del mercado.

Por otra parte, convive con esta agricultura atrasada una actividad agropecuaria con altos niveles tecnológicos, intensiva en capital y vinculada estrechamente a mercados de exportación. Esta actividad se desarrolla fundamentalmente con el cultivo de la soja y con la producción ganadera extensiva. Dichas actividades, a pesar de emplear poca mano de obra, están impulsando el desarrollo de otros sectores vinculados al comercio exportador, como el sector comercial y el financiero.

Las mujeres se insertan en este contexto sufriendo, además, las desventajas derivadas de la división sexual del trabajo, que afectan tanto a su oferta de trabajo como a la demanda. La oferta de trabajo femenina se encuentra más condicionada que la de los hombres por factores sociodemográficos como el número y la edad de los/as hijos/as, estado civil, edad, ciclo reproductivo y área de residencia. La demanda, por otro lado, está sustentada en valores y prejuicios tales como el mayor costo de trabajar con mujeres por su maternidad, la complementariedad del ingreso femenino en el hogar, las características específicas de las mujeres: más “dóciles” y “detallistas”, con mayor productividad en actividades “propias” de las mujeres como docencia, enfermería, trabajos sociales y comunitarios. Esta conjunción de oferta y demanda genera ocupaciones segmentadas por sexo y discriminaciones salariales que no se sustentan en los postulados neoclásicos.

Teniendo en cuenta estas consideraciones, se construyó un modelo econométrico con el objetivo de estudiar el efecto de la liberalización en el ingreso de las mujeres y, por esa vía, el posible impacto sobre la pobreza de las mismas. Como se señaló en capítulos anteriores, es sumamente complejo aislar los efectos particulares que pudo haber tenido el proceso de liberalización económica sobre las mujeres y, en el caso paraguay, el problema metodológico se agudiza teniendo en cuenta que no existe una serie temporal de datos lo suficientemente larga como para realizar un análisis longitudinal.

Con dichas limitaciones en los datos, se presenta a continuación un modelo econométrico para determinar la influencia que tuvieron las políticas de apertura de la economía paraguaya en el ingreso de las mujeres, y por ese mecanismo derivar el efecto en la pobreza.

La multidimensionalidad de la pobreza de las mujeres referida en los capítulos anteriores señala que, desde una perspectiva de género, es necesario incorporar al análisis variables y categorías de diferente índole: acceso al conocimiento y a la salud, autoestima, poder de decisión, entre otros, además del ingreso. El objetivo es agregar el ingreso como un medio para el logro del desarrollo de las personas, más que como un fin en sí mismo.

En este trabajo, el análisis descriptivo se realizó a partir de ese enfoque ampliado. Sin embargo, en el análisis econométrico se prefirió restringir el modelo utilizando al ingreso como variable dependiente por varios motivos.

El primero de ellos obedece a la disponibilidad de datos sobre ingresos individuales, lo que no ocurre con otras variables focalizadas en las características del hogar.

En segundo lugar, porque en Paraguay no existen estudios al respecto, por lo que es necesario utilizar un modelo que pueda ser contrastado con la evidencia empírica disponible en otros países.

En tercer lugar, porque uno de los principales cambios de las mujeres en los últimos tres quinquenios ha sido su incorporación al trabajo remunerado y con ello el acceso a un ingreso. Estas transformaciones económicas, sociales y demográficas resultan fundamentales para su desarrollo, como por ejemplo la disminución de sus tasas de fecundidad y el aumento de sus capacidades educativas. Asimismo, se verifica un incremento progresivo de los hogares con jefatura femenina, probablemente derivado de la mayor autonomía económica de las mujeres.

Esta autonomía también estaría teniendo un impacto positivo en las condiciones materiales del hogar, tal como se vio en capítulos anteriores. Los hogares con mujeres jefas presentan un mayor nivel de acceso a servicios públicos tales como agua corriente, energía eléctrica y recolección pública de residuos, evidenciando patrones de gasto diferenciados por sexo.

Por estas razones, se considera que en Paraguay, como en otros países, el ingreso constituye un mecanismo importante no sólo para mejorar el bienestar material, sino también para incrementar la capacidad de negociación al interior de la familia, la autonomía y la autoestima de las mujeres.

El modelo determinado es un modelo de Mínimos Cuadrados Generalizados (MCG). La función estadística sería la siguiente:

$$Y = f(EDAD, EDUC, EXP, EC, HIJOS, EP, SI, PM, AREA)$$

Donde Y es el ingreso de las mujeres medido en guaraníes constantes. Es la variable dependiente del modelo. $EDAD$ es la edad de la mujer. Se espera que un incremento en la edad tenga un efecto creciente sobre el ingreso. Más abajo se definen las condiciones de esta variable. $EDAD^2$ es la edad de la mujer al cuadrado, que es utilizada para una función cuadrática.

$EDUC$ es la cantidad de años de educación de la mujer. Se espera que esta variable tenga un efecto positivo sobre el ingreso. Dicho efecto es incremental a medida que se van agregando años de estudio. Nuevamente, $EDUC^2$ es el cuadrado de los años de educación de la mujer. Se

estima que puedan existir economías de escala (creciente o decreciente) en este tipo de función. Consideramos *a priori* que tales economías serían decrecientes. Esto significa que el impacto de un mayor nivel de educación en los ingresos de la mujer será superior si la misma completa el capital humano educativo básico (leer, escribir, calcular), y que este efecto será menos notorio a medida que la misma vaya alcanzando niveles educativos superiores.

EXP es la experiencia laboral de la mujer. Un incremento en sus años de experiencia produciría un incremento en el ingreso a tasas decrecientes. La experiencia laboral es incremental a tasas decrecientes, dado que dicha experiencia es reducida por la aparición de nuevas tecnologías que van haciendo que experiencias medias produzcan retornos superiores. Luego se incluye la variable *EXP*², definida como el cuadrado de los años de experiencia laboral de la mujer.

EC es el estado civil de la mujer. Esta es una variable *dummy* que tomará el valor 0 cuando la mujer no viva en pareja (soltera, separada, divorciada, viuda) y 1 cuando viva en pareja (casada, en concubinato). Se espera una influencia creciente de esta variable sobre el ingreso. Esto se debe al cambio cultural provocado a partir de las sucesivas crisis que impactaron en la economía paraguaya. Dichas crisis afectaron no sólo los ingresos corrientes de las familias sino también sus ingresos acumulados o su riqueza. Esta situación derivó en la necesidad de complementar el ingreso del jefe de familia, convirtiendo a las familias en unidades de doble ingreso. Tal como se observó en un capítulo anterior, uno de los determinantes de la salida de las mujeres al mercado laboral fue la crisis económica.

HIJOS es una variable *dummy* que toma valor 0 cuando la mujer no posee hijos menores de seis años y 1 cuando sí los tiene. Se espera una influencia negativa de esta variable sobre el ingreso, ya que los hijos pequeños exigen mayor dedicación de la mujer, generando un costo de oportunidad para su empleo e ingreso.

EP indica si es o no empleada pública. Se trata de una variable *dummy* que toma valor 0 si la mujer no trabaja en el sector público y 1 si lo hace. Se espera una influencia creciente de esta variable sobre el ingreso, ya que en Paraguay, especialmente en los sectores rurales, el Estado no sólo es el mayor empleador sino también el que brinda mayor estabilidad a los ingresos de sus empleados/as. Las diferentes crisis económicas que afectaron al país han generado niveles de desempleo o subempleo importantes en su población, sobre todo en las mujeres, y por consiguiente, reducciones importantes en sus ingresos.

PM es la participación de mercado de la mujer. Esta es una variable *dummy* que toma valor 0 si la mujer no participa del mercado y 1 si participa.

Para definir la participación o no de mercado de la mujer se han considerado los sectores económicos en los que esta trabaja, de la siguiente manera:

- Sector industrial, gobierno y servicios: participan del mercado.
- Sector primario: participan del mercado las agricultoras que cultivan soja y algodón y poseen propiedades superiores a 10 has de tamaño; y las ganaderas que poseen rebaños de ganado vacuno superiores a las 50 cabezas.

Las demás agricultoras no participan del mercado. Asimismo, asumimos que las mujeres vinculadas a la producción minera y a la caza y pesca tampoco participan del mercado.

Se asume también que las trabajadoras del sector informal urbano tampoco tienen participación de mercado o tienen muy poca, ya que en estos sectores el salario es superior a la productividad marginal del trabajo, por lo que no se cumplen las condiciones estipuladas en los mercados, a más del bajo nivel de desarrollo de fuerzas productivas (Ferreira, 1996; Fields, 1990; Tokman, 1990). Todos estos elementos generan falta de acceso a mercados fundamentales como el de créditos o el de trabajo. Asimismo, se excluye a las trabajadoras domésticas de esta participación de mercado.

La variable *ÁREA* se refiere al área de residencia: urbana o rural, mientras que la variable *SI* se refiere al trabajo o no en el sector informal.

Al analizar por separado estas variables es posible advertir que, del total de la población ocupada femenina, sólo poco más de un tercio (36,5%) se encuentra en actividades que reciben la influencia directa de los cambios en el mercado y que, por tanto, también serían las afectadas de manera directa por los cambios en el mercado internacional.

El perfil sociodemográfico de las mujeres según su participación o no en el mercado, tal como se definió con anterioridad, es sumamente interesante por las diferencias que presenta. Las mujeres insertas en las actividades seleccionadas como de mercado cuentan con mayores niveles educativos, lo que podría suponer que presentan mejores niveles de ingreso o condiciones laborales, aunque ello debería ser analizado con mayor profundidad. No parece haber diferencias significativas en cuanto a la edad de los/as hijos/as, lo que debería llamar la atención debido a que las mujeres que participan en el mercado estarían fundamentalmente en el sector formal, mientras que las demás se incorporan al llamado sector informal, ámbito que generalmente concentra a mujeres con hijos/as pequeños/as, porque dicha modalidad les permite flexibilidad para equilibrar el trabajo remunerado con la familia. No obstante la pequeña diferencia, el hecho de que la proporción de mujeres sin hijos/as

menores de seis años que participan en el mercado sea mayor que la proporción de las que no participan contribuye a la idea de que los mercados más relacionados con el exterior exigen una mayor productividad y competitividad. Al analizar los grupos de edad puede observarse una tendencia, aunque mínima, de mayor presencia de mujeres en edades intermedias, y por tanto más productivas, en este mercado.

Cuadro 38
Población ocupada femenina, por participación o no en el mercado (PM),
según características sociodemográficas (en %)

Variable	Total	No PM	Sí PM
Total años de estudio	100	100	100
Sin instrucción	3,1	4,8	2,1
1-3 años	12,3	16,4	10,0
4-6 años	33,9	40,1	30,3
7-9 años	14,1	12,6	15,0
10-12 años	18,1	13,6	20,7
13-15 años	11,1	8,8	12,4
16 años y más	7,3	3,6	9,5
Total hijos menores de 6 años	100	100	100
No	70,0	67,4	71,4
Sí	30,0	32,6	28,6
Total estado civil	100	100	100
Casada	40,0	43,2	38,1
Unida	14,2	16,1	13,1
Separada	4,8	3,6	5,6
Viuda	3,7	3,4	3,9
Soltera	36,6	33,3	38,5
Divorciada	0,6	0,4	0,7
Total área de residencia	100	100	100
Rural	30,4	75,0	4,8
Urbana	69,6	25,0	95,2
Total grupos de edad	100	100	100
11-14	1,6	2,1	1,3
15-19	9,8	10,0	9,7
20-24	13,5	11,6	14,6

Cuadro 38 [continuación]

Variable	Total	No PM	Sí PM
25-29	12,7	12,8	12,6
30-34	12,7	13,2	12,4
35-39	12,3	11,7	12,7
40-44	11,3	11,8	10,9
45-49	8,9	9,2	8,7
50-54	6,5	6,1	6,8
55-59	4,0	4,0	4,1
60 y más	6,7	7,6	6,2

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

Las restricciones de género se ven más claramente cuando se analiza el estado civil. Las mujeres que se incorporan a las actividades con participación de mercado son las que no tienen pareja, mientras que las casadas o unidas se insertan en las ocupaciones menos reguladas por los criterios de mercado.

La diferencia más nítida es la que surge al desagregar a las mujeres por área de residencia. Las mujeres campesinas prácticamente no tienen participación de mercado. Son las urbanas, probablemente por su mayor capital humano acumulado, las que se incorporaron a estas actividades. Es importante recordar que la liberalización económica en el campo afectó a rubros de uso poco intensivo de mano de obra. Tal como se veía en el apartado anterior, los municipios menos urbanizados “más abiertos” eran los que menor participación económica femenina presentaban.

A partir de las variables señaladas en párrafos anteriores, la ecuación a estimarse es la siguiente:

$$Y = \beta_0 + \beta_1 EDAD_i + \beta_2 EDUC_i + \beta_3 EXP_i + \beta_4 EC_i + \beta_5 HIJOS_i + \beta_6 + EP_i + \beta_7 SI_i + \beta_7 PM_i + \beta_8 PM_i + \beta_9 AREA_i + \varepsilon_i$$

La forma funcional del modelo econométrico es la forma *log-lineal*. No se ha podido rechazar la hipótesis nula de que dicho modelo es inferior al modelo lineal. Suponiendo que la tasa de retorno a un año extra de educación es r , luego el primer año de educación determina un ingreso por encima del básico de r , tal que el ingreso del trabajador será $Y_1 = (1+r)y_0$. Con dos años de educación, el trabajador tendrá un ingreso de $Y_2 = (1+r)^2 y_0$. En $n = EDUC$ años, el ingreso será de $Y_n = (1+r)^{EDUC} y_u$. Extrayendo logaritmos se obtiene:

$$\ln y_n = EDUC \underbrace{\ln(1+r)}_{\beta_1} + \underbrace{\ln y_0}_{\beta_0}$$

Luego, agregando el término de error, se tiene:

$$\ln y_n = \beta_0 + \beta_1 EDUC + \varepsilon$$

Se determina una relación *log-lineal* entre el ingreso de el/la trabajador/a y sus años de educación. Como se especificó anteriormente, un argumento similar puede ser introducido para *EXP*. Los años de edad de la mujer tendrán un efecto diferente. Es de esperar que la persona tenga bajos ingresos a temprana edad, que vayan aumentando a medida que va madurando y que vuelvan a caer cuando se retire. Se trata de una función típicamente cuadrática, por lo que conviene probar una formulación cuadrática que incluya *EDAD* y *EDAD*². Por generalidad, se especificará una forma funcional cuadrática para las variables *EDUC* y *EXP*, que se prueban en el desarrollo del trabajo. Luego la forma funcional definida será:

$$\begin{aligned} \ln Y = & \beta_0 + \beta_1 EDAD_i + \beta_2 EDAD_i^2 + \beta_3 EDUC_i + \beta_4 EDUC_i^2 + \beta_5 EXP_i + \\ & + \beta_6 EXP_i^2 + \beta_7 EC_i + \beta_8 HIJOS_i + \beta_9 EP_i + \beta_{10} SI_i + \beta_{11} PM_i + \beta_8 PM_i + \\ & + \beta_9 AREA_i + \varepsilon_i \end{aligned}$$

Cuadro 39
Principales resultados de la regresión

Variable	Modelo OLS completo	Modelo MGC completo	Modelo MGC Stepwise	Modelo MGC Full Rural	Modelo MGC Stepwise Rural	Modelo MGC Full Urbano	Modelo MGC Stepwise Urbano
	1	2	3	4	5	6	7
INTERCEPTO	11,27943 (85,55)						
EDAD	0,04090 (7,32)	0,44234 (90,44)	0,44262 (90,65)	0,46080 (51,45)	0,44225 (54,75)	0,41483 (65,47)	0,41483 (65,48)
EDAD²	-0,000502 (-7,63)	-0,00467 (-65,42)	-0,00467 (-65,52)	-0,00483 (-35,13)	-0,00460 (-37,15)	-0,00437 (-49,76)	-0,00437 (-49,77)
EXP	0,03035 (7,97)	-0,03894 (-6,49)	-0,03842 (-6,44)	-0,05634 (-5,13)		-0,02549 (-3,55)	-0,02560 (-3,59)
EXP²	-0,000646 (-6,81)	0,00111 (7,45)	0,00110 (7,40)	0,00134 (4,98)		0,00086 (4,75)	0,00086 (4,79)
EDUC	0,02230 (1,85)	0,46517 (26,46)	0,46429 (26,47)	0,45741 (12,96)	0,44941 (13,16)	0,50447 (23,83)	0,50460 (23,87)
EDUC²	0,00377 (5,89)	-0,01694 (-17,73)	-0,01674 (-17,96)	-0,01860 (-7,76)	-0,01683 (-7,98)	-0,01783 (-16,15)	-0,01785 (-16,44)
PM	-0,2633 (-0,63)	0,05577 (0,83)		0,25668 (1,85)	0,27956 (1,99)	0,74826 (10,20)	0,74826 (10,21)
EC	0,00560 (0,64)	0,41530 (34,91)	0,41463 (34,98)	0,44534 (19,22)	0,46029 (19,98)	0,39854 (28,83)	0,39869 (28,96)
HIJOS	-0,14180 (-4,38)	0,43504 (8,53)	0,43721 (8,58)	0,35241 (3,70)	0,41906 (4,39)	0,42415 (7,02)	0,42392 (7,02)

Cuadro 39 [continuación]

Variable	Modelo OLS completo	Modelo MGC completo	Modelo MGC Stepwise	Modelo MGC Full Rural	Modelo MGC Stepwise Rural	Modelo MGC Full Urbano	Modelo MGC Stepwise Urbano
	1	2	3	4	5	6	7
EP	0,33298 (7,17)	0,07573 (1,01)		0,45536 (2,26)		-0,00990 (-0,12)	
AREA	0,38713 (8,71)	0,43810 (6,12)	0,47908 (9,64)				
F	189,15	31939,1	39038,5	9028,62	12643,1	26570,7	29532,1
RMSE	0,9167	1,41309	1,41305	1,47577	1,49033	1,37860	1,37839
D-W	1,720	1,869	1,869	1,789	1,776	1,948	1,948
White	366,45	435,39	338,91	158,54	131,34	304,83	229,86

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

Se han utilizado siete modelos. Para realizar las regresiones se usaron tres bases de datos complementarias: la base completa, donde se incorporan los valores tanto del sector rural como del urbano integrados; la base de datos del sector rural; y la base de datos del sector urbano.

Los valores de los errores estándar de los residuos del modelo irrestricto han sido utilizados en un modelo de Mínimos Cuadrados Generalizados (MCG) para ponderar todas las variables y reestimar los modelos. En ningún caso los modelos MCG tienen intercepto.

Los valores de los estimadores de las variables mincerianas típicas como *EDAD*, *EDAD*², *EDUC*, *EDUC*², *EXP* y *EXP*² son altamente significativos en todos los casos, con la excepción de la variable de experiencia en el modelo restringido del sector rural, caso que se comenta más adelante. En otras palabras, es posible señalar que todas aquellas variables que se consideran en un modelo macroeconómico de generación de ingresos a partir de las características propias o intrínsecas de los individuos explican de manera importante la obtención de ingresos por parte de las mujeres.

La edad tiene el efecto esperado sobre el ingreso. Los ingresos aumentan significativamente hasta una edad de aproximadamente 47 años, momento en que comienzan a declinar. Sin embargo, el punto de inflexión se verifica en una edad cercana a los 38 años, cuando el incremento es más que proporcional, empezando a volverse decreciente hasta los 47, momento en que comienza a disminuir sistemáticamente.

Los años de educación, por su parte, también tienen un impacto creciente sobre el ingreso. Sin embargo, se detecta no linealidad en el efecto de la educación sobre el ingreso: el impacto marginal de un año más de estudio sobre el ingreso de las mujeres se va reduciendo a medi-

da que se van alcanzando los estratos superiores educativos. Se verifica un punto de inflexión alrededor del año 9 de estudio, cuando empieza a volverse decreciente, luego de haberse iniciado un proceso con economías de escala; vale decir que los años de educación inicial generan alto impacto en los ingresos, pero este se va reduciendo al avanzar en el proceso educativo. A partir del año 15, el incremento se termina, notándose un proceso de decrecimiento en el ingreso femenino. Es posible advertir la presencia de retornos decrecientes a la educación, con mayor impacto de la educación en los primeros años que en los años de escuela terciaria.

Esto parecería ser el resultado de un bajo nivel de segmentación en el mercado laboral femenino en niveles de calificación más elevados. La mujer parecería no poder acceder a niveles diferenciales de ingreso en niveles más elevados de calificación. Esta situación podría dar lugar a ensayar explicaciones de este fenómeno vinculadas a la discriminación por parte de empleadores de las mujeres como trabajadoras.

Las variables de estado civil y de hijos menores de 6 años son significativas en todos los casos, tanto para la base de datos general como para las variables de zona urbana o rural. La variable del estado civil indica la importancia que han tenido los efectos de las crisis económicas que afectaron a la economía paraguaya, especialmente en la década del noventa. A raíz de las mismas, las mujeres tuvieron que apoyar a sus parejas para incrementar el ingreso familiar saliendo a trabajar. Esta parecería ser la evidencia de ese nivel de significancia de la variable de estado civil, ya que fueron las mujeres que viven en relación de pareja aquellas con mayor necesidad de incremento en sus ingresos.

Por su parte, la variable hijos presenta un estimador positivo, contrario al esperado en el modelo, y con alto nivel de significancia. Esto podría indicar un factor que no es apreciable intuitivamente de manera sencilla, que es el hecho de que las mujeres con hijos menores son aquellas con mayor necesidad de trabajar, motivo por el cual sus ingresos son mayores. Con respecto a la posibilidad de “dejar” a sus hijos para salir a trabajar, parecería que la alta vinculación de las mujeres al empleo familiar hace que esta necesidad sea menor. Una posible extensión de este trabajo consistiría en realizar un cruzamiento de los ingresos de las mujeres con las respectivas redes sociales en las que ellas se insertan. Dicha inserción les facilitaría la salida al mercado laboral. En otras palabras, las mujeres cuentan con parientes (madres, hermanas, etc.) que las apoyan en las tareas del hogar, incluida la de hacerse cargo de los niños.

La variable del empleo público tiene significancia exclusivamente en el modelo irrestricto rural y pierde relevancia en el sector urbano y el agregado, así como cuando se restringe el modelo rural. Este resultado

parecería indicar una mayor incidencia del empleo público en el sector rural que en el urbano, pero la escasa robustez de este estimador hace que no pueda ser muy concluyente. Cabe señalar que la información empírica analizada en apartados anteriores muestra claramente que el trabajo agrícola no es el más importante en las mujeres campesinas. Su escaso acceso a la tierra y una división sexual del trabajo en el hogar que las ubica en las actividades relacionadas con la reproducción más que con la producción para el mercado hacen que tradicionalmente sean los varones quienes se queden en la “chacra”, mientras que las mujeres son las que buscan oportunidades laborales fuera cuando el trabajo en la misma no puede mantener a toda la familia.

La variable de participación de mercado adquiere un nivel de significancia importante en el sector urbano. En el modelo completo con la base de datos integrada, el estimador de la variable de participación de mercado no es significativo. Sin embargo, al separar las bases de datos puede verse que el estadístico t se incrementa para alcanzar valores significativos a un 90%. En el modelo restringido rural, en tanto, el valor del estadístico t se incrementa hasta alcanzar un nivel de significancia superior al 95%.

En el sector urbano, la significancia del estimador de participación de mercado es muy superior a la detectada en el sector rural y es altamente significativa tanto para el modelo irrestricto como para el restringido, lo que habla de un estimador mucho más robusto para el sector urbano que para el rural.

Nótese que en el sector rural las propietarias y trabajadoras de pequeñas fincas campesinas tienen participación de mercado, a pesar de la marginalidad con la que se integran al mismo. En este caso, el tamaño del lote parecería ser un determinante más importante del nivel de ingreso al que estas mujeres pueden acceder. La situación mixta de estas trabajadoras –propietarias y trabajadoras simultáneamente– está vinculada a la producción de subsistencia y de renta. La producción de subsistencia involucra actividades agrícolas como el cultivo de mandioca y de productos frutihortícolas, a más de una pequeña producción ganadera tanto de carne como de leche. La integración al mercado, por su parte, se da a través de la producción de algodón fundamentalmente y de la oferta de trabajo estacional zafrero. Últimamente surgieron otros cultivos de renta como el sésamo y el *ka’á he’é*, que están comenzando a diversificar esta producción. Sin embargo, esta es aún muy incipiente.

En los años noventa, la crisis local fue acompañada de la irregularidad de los precios del algodón a nivel internacional. Esto hizo que los hogares sufrieran el impacto del retraso de ingresos en el algodón y no pudieran sustituirlo por ingresos producidos por la mano de obra.

Ello da una pauta del escaso aporte del mercado a la economía de las familias rurales. En este caso, las políticas liberalizadoras también generaron escaso impacto en los ingresos de las mujeres.

En el sector urbano, la marginación sufrida por las trabajadoras del sector informal y las empleadas domésticas presenta condiciones de mayor desigualdad con respecto al resto de las trabajadoras. En este caso el mercado es un elemento diferenciador en los niveles de ingreso de las mujeres. El hecho de poder acceder a la “formalidad” otorgada por el mercado, con el capital humano descrito en las variables mincerianas, permite a la mujer una inserción más rentable al mundo del trabajo. Este mercado laboral sufrió transformaciones desde la caída del régimen dictatorial que afectaron tanto su oferta como su demanda. Por el lado de la oferta, el elevado crecimiento poblacional y la también elevada migración del campo a la ciudad generaron excesos de oferta que no pudieron ser cubiertos. Esta oferta ha incrementado sólo marginalmente su calidad a través de los programas educativos implementados. Por el lado de la demanda, la expansión del mercado como institución asignadora de recursos generó una reconversión del sistema empresarial paraguayo. De un número importante de empresas vinculadas a la gestión del Estado en la época previa, comienza a formarse un nuevo grupo de empresas vinculadas al mercado que, sin embargo, fueron impactadas duramente por las crisis económicas del país. Una externalidad en el mercado de trabajo fue, por otro lado, la contratación directa de funcionarios por parte de los entes gubernamentales, que incrementó artificialmente la demanda y generó en un plazo mediano el aumento de los gastos corrientes del gobierno e importantes déficits fiscales de significativo impacto en los resultados económicos paraguayos.

En definitiva, el modelo permite señalar que la liberalización tiene efectos diferenciales en los ingresos de las mujeres, con impactos positivos en la medida en que el acceso de ellas al mercado laboral se produzca en posesión de un factor productivo real. En el caso rural, la propiedad sobre una parcela de tierra permite a la familia en general, y a la mujer en particular, sostener un ingreso sin la condición de que la producción del mismo esté o no integrada al mercado. En el caso considerado, el factor tierra actúa como un colchón a los impactos de las crisis, muchas de estas producto de la liberalización. En el caso urbano, el capital humano parecería ser determinante en la participación de las mujeres en el mercado laboral, y consecuentemente en la obtención de ingresos. Las mujeres más beneficiadas por una apertura liberalizadora son aquellas que cuentan con alguno o varios factores de producción que les permitan incorporarse competitivamente: tierra, capital o trabajo calificado.

El resultado de este proceso, por lo tanto, podría estar contribuyendo a mejorías sustanciales en grupos de mujeres con mayores capacidades educativas y económicas, pero a costa de mayores desigualdades entre ellas. En términos absolutos, esto significa que posiblemente la diferencia entre ganadores/as y perdedores/as no sea positiva, ya que, como resultado de la gran desigualdad del ingreso en Paraguay, ganan las mujeres de mayor nivel socioeconómico, que constituyen una parte mínima de las mujeres, mientras que las mujeres pobres quedan al margen.

El patrón de apertura externa basado en las exportaciones agrícolas y ganaderas en rubros de baja intensidad de mano de obra posiblemente no generó mayores impactos en las mujeres debido a que ellas no se ubicaban laboralmente en dichas ramas. Sin embargo, sería necesario profundizar en este aspecto, ya que la presencia de mujeres en los movimientos migratorios podría estar explicada en parte por la búsqueda de nuevos horizontes laborales, ya sea porque las fincas minifunditarias donde ellas participaban activamente cedieron lugar a los grandes emprendimientos sojeros, o porque esas mismas fincas no pueden hacer frente a la pérdida de poder adquisitivo junto con el incremento del número de miembros en el hogar.

Paraguay es uno de los países que no ha implementado de manera completa los ajustes planteados por el Consenso de Washington, generando un gran número de nuevos puestos de trabajo para mujeres paralelamente a la liberalización económica. Este hecho pudo haber neutralizado el impacto negativo de la liberalización. Sin embargo, las restricciones presupuestarias que enfrenta actualmente el Estado contribuirían a frenar dicha neutralización, por lo que es posible que a partir de ahora se verifiquen resultados más contundentes en este sentido.

En conclusión, los resultados obtenidos indican que la liberalización parece haber afectado positivamente a las mujeres urbanas calificadas, ya que ellas pudieron insertarse competitivamente en las ramas influenciadas de manera directa por la apertura externa. Las conclusiones para el sector rural no son tan claras. Pareciera que hay efectos positivos en aquellas mujeres que cuentan con tierra y la utilizan eficientemente.

Los efectos negativos deberían buscarse a través del análisis de los procesos migratorios. Como ya se señaló, las mujeres fueron protagonistas importantes de tal fenómeno en la década del noventa. Probablemente, una de las causas fue la producción de soja, trigo y algodón –rubros particularmente impulsados por la apertura externa– que modificó el modelo productivo. Este nuevo modelo productivo agrícola –intensivo en tierra y capital (soja y trigo) o con uso de mano de obra masculina, pero insuficiente para satisfacer las necesidades de consu-

mo e inversión de la familia (algodón)– expulsó a las mujeres campesinas a buscar nuevas oportunidades laborales en la ciudad.

LA LIBERALIZACIÓN ECONÓMICA EN AMÉRICA LATINA: ALGUNAS EVIDENCIAS

El análisis del impacto de las políticas económicas sobre las mujeres tropieza con dificultades importantes por varios motivos, tal como lo señala Gammage (1998). En primer lugar, resulta difícil separar los efectos de las reformas de las condiciones previas que dieron lugar a los cambios. Adicionalmente, las reformas no suelen darse en forma “pura”, por lo que también es necesario separar la influencia convergente de las políticas implementadas en períodos cercanos. En segundo lugar, los efectos de los cambios sociales y económicos no siempre son visibles en el corto plazo: sus manifestaciones tienen retardos que sólo son observables en el largo plazo. Finalmente, la complejidad de las relaciones sociales hace que cualquier transformación tenga múltiples dimensiones, no siempre observables y cuantificables. Esto es particularmente importante desde el enfoque de género, ya que por lo general los aspectos menos estudiados son los relativos a la dinámica familiar, y es allí donde se producen los mecanismos tendientes a equilibrar los desajustes ocurridos en los mercados.

Los estudios realizados para América Latina se han concentrado en los efectos a nivel macro: grado de feminización de la fuerza de trabajo; distribución por sexo del empleo en las ramas, sectores y ocupaciones; distribución del ingreso y brechas salariales. Menor esfuerzo investigativo se ha destinado al estudio de las instituciones que estructuran las relaciones de mercado y la distribución intrafamiliar de los recursos, a los costos de información y transacción, y a los sesgos de género que se generan a partir de las mismas. Los efectos micro reciben actualmente una mayor atención, pero los trabajos aún no permiten formular conclusiones generalizables.

Los análisis sobre el impacto económico de la liberalización económica en las mujeres latinoamericanas no son nuevos. Una línea de investigación que produjo resultados concluyentes ha sido la que se centró en las maquilas, forma de organización que surge a partir de la reestructuración productiva mundial de los años setenta. Dicha reestructuración generó la necesidad de flexibilizar las relaciones laborales para abaratar los costos de producción debido a los altos estándares de competencia internacional. La implantación del sistema de maquilas afectó especialmente a México primero y a Centroamérica después.

Si bien la fuerza de trabajo empleada por esta industria no representa la mayor parte de la fuerza activa total de los países, los recientes

tratados bilaterales y regionales de comercio indican que en este momento la maquila se está desarrollando a ritmo acelerado y que está jugando un papel cada vez más relevante en el mercado del trabajo. Las mujeres fueron y continúan siendo protagonistas importantes de este proceso, ya que constituyen la mayor proporción de la mano de obra empleada.

El término maquila hace alusión a una industria caracterizada por el ensamble de piezas en que intervienen redes de empresas que desarrollan distintas fases del proceso de producción y que se ubican en diferentes países. Esta modalidad de producción se desarrolla a través del contrato directo a trabajadores y trabajadoras que se ubican en un taller propiedad de la empresa. Sin embargo, también existe la modalidad de la subcontratación, mediante la cual se pone en contacto la demanda (contratistas) con la oferta (subcontratistas). Los contratistas son todos los fabricantes que requieren en su línea de producción partes o piezas elaboradas y servicios prestados por otras empresas o personas que trabajan por cuenta propia. Los subcontratistas pueden ser pequeñas o medianas empresas que, por su tamaño y especialización, se encuentran en capacidad de producir determinados volúmenes de las partes, piezas o servicios requeridos por otras, o también personas que trabajan en su casa a destajo. Esta segunda opción es particularmente funcional para las mujeres casadas y con hijos que no pueden desvincularse enteramente de las responsabilidades familiares y domésticas.

La modalidad más difundida en Latinoamérica es la tradicional, y ha demandado una gran cantidad de empleo no calificado, mayoritariamente femenino y joven, por lo que en la mayoría de los países responde a las necesidades de diversos grupos de mujeres: jóvenes desempleadas cuyo destino probable era el trabajo doméstico, mujeres pobres que deben salir al mercado laboral presionadas por la necesidad de sumar ingresos al hogar, mujeres jefas de hogar. En este contexto, las maquilas dan respuesta a una determinada oferta de trabajo, que en algunos casos es valorada como una situación mejor que la del trabajo doméstico.

La mayor proporción de mujeres en la industria maquiladora no sólo responde al contexto económico de los hogares, sino también a concepciones relativas a las características “naturales” y aprendidas de las mujeres para realizar estas labores. La industria textil y de confecciones constituye un ejemplo de ello. La costura es un ámbito conocido por ellas y se espera, por tanto, mayor productividad. Por otro lado, se valoran las características relativas al detallismo, minuciosidad, docilidad y atención de las mujeres, que se combinan con su fácil adaptación a un trabajo meticuloso, monótono y repetitivo.

La demanda de trabajo no calificado se concretaba fácilmente en las décadas anteriores, con una gran cantidad de mujeres sin educa-

ción que debieron salir a buscar trabajo. Actualmente, debido a que las mujeres han incrementado sus credenciales educativas paralelamente a un aumento de su oferta de mano de obra en un contexto de recesión económica, los estudios realizados al respecto muestran una subvaloración de la educación en este tipo de empleos, existiendo en cargos similares mujeres con diferentes niveles educativos y similares salarios. El trabajo realizado por Alvarenga (2001) para El Salvador muestra que el nivel educativo promedio de los/as trabajadores/as de la maquila es relativamente mayor que el promedio nacional; sin embargo, los salarios promedio pagados se ubican por debajo del salario mínimo mensual de la industria manufacturera. La creciente oferta de trabajo más calificada en los sectores urbanos, junto con el incumplimiento de las normas establecidas por parte de las maquilas, contribuyen a disminuir los niveles de ingreso. Por lo tanto, se puede señalar que el nivel de instrucción no es referencia importante en la definición de las remuneraciones.

Otro factor que favorece el establecimiento de este tipo de empresas es la debilidad institucional de los países para hacer cumplir las normas laborales. En el incumplimiento de estas normas se basa gran parte de su competitividad. Dicha debilidad se traduce en el pago menor al salario mínimo vigente, el trabajo sin el acceso a la seguridad social obligatoria, la carga horaria mayor que la establecida por ley y sin el pago correspondiente, y el incumplimiento de las normas de salubridad.

Un parte importante de los trabajos realizados sobre las características del empleo en el sector hace referencia a la calidad del mismo. En general, la literatura económica da cuenta de la precariedad en la que se desenvuelven estos empleos. Las remuneraciones son, por lo general, más bajas que en el resto del sector secundario de la economía. Esta discriminación salarial se ve como una ventaja para las mujeres, ya que, al ser menos “costosas”, tienen mayores oportunidades en esta industria.

Los resultados de los estudios realizados sobre las maquilas pueden sintetizarse de la siguiente manera.

- A pesar de que el ingreso de las mujeres a las maquilas se ha dado en un contexto de cambio tecnológico, ellas continúan ubicadas en las operaciones descalificadas, repetitivas y rutinarias, con oportunidades diferentes a las de los hombres en materia de promoción. Aun con la innovación tecnológica en las empresas, se sigue dando una división por género del trabajo al destinar los puestos de mayor calificación para los hombres. Debido a la segregación laboral y a la discriminación salarial existentes en el mercado –a las que las maquilas no escapan–, es posible se-

ñalar que en este ámbito se recrean y mantienen las condiciones desiguales entre hombres y mujeres.

- La existencia de largas jornadas laborales, superiores a las normas legales nacionales e internacionales que contemplan un promedio de 40 horas semanales. Estas no siempre son remuneradas, con el argumento del no-cumplimiento de las normas de producción. Y cuando lo son, la empresa no cumple con las disposiciones legales vigentes al respecto. En algunos casos se señalan tiempos de descanso, de comida y de uso de los sanitarios muy reducidos.
- Las maquiladoras registran altas tasas de rotación de su personal, ya que los contratos de trabajo tienen una duración de un año o menos, o en muchos casos no existen. Las empresas prefieren flexibilizar las relaciones de trabajo, deshacerse de las personas propensas a organizarse así como de las mujeres embarazadas y evadir el pago de prestaciones sociales, el costo derivado de la licencia por maternidad y otros beneficios sociales. Debido a que las maquilas no incurren en costos de aprendizaje, no tienen incentivos para mantener la estabilidad de sus empleados/as.
- En general, las investigaciones al respecto señalan la baja cobertura de los servicios de seguridad social en las maquilas. Los tipos de relación contractual (temporal, a destajo, por producto) o la inexistencia de la misma, la debilidad estatal para hacer cumplir la ley y la escasa organización sindical contribuyen al incumplimiento de las normas en este sentido. El ambiente de trabajo en las maquilas ha sido sujeto de numerosos estudios y quejas presentadas ante organismos nacionales e internacionales. Los problemas de salud detectados van desde alergias y enfermedades broncopulmonares derivadas de la mala ventilación y la existencia de residuos provenientes de los procesos industriales, hasta intoxicaciones graves y malformaciones en los/as hijos/as de las mujeres trabajadoras. Los lugares de trabajo tampoco reúnen condiciones adecuadas: instalaciones deficitarias y ausencia de medios de protección, entre otros.
- Las largas horas de trabajo, la precariedad de las relaciones contractuales (sin contrato, contratos anuales), el perfil socio-demográfico de las mujeres (jóvenes sin experiencia y/o jefas de hogar) y las prácticas empresariales fuera de la ley impiden la organización de los/as trabajadores/as en estas empresas, más aún si la modalidad de trabajo es a domicilio. Según información de la OIT, para 1999, en la región centroamericana existía

un total de 881 empresas maquiladoras, de las cuales solamente 57 tenían presencia sindical (incluyendo algunos sindicatos que se encuentran en acefalía). De dichos sindicatos, 28 se ubican en Honduras, 10 en Nicaragua, 4 en El Salvador y 15 en Costa Rica (aunque todos en acefalía), mientras que en Guatemala no se encuentra ni un solo sindicato. El sindicalismo en la maquila de Centroamérica (exceptuando a Honduras) no logra reunir ni siquiera al 0,5% de la población trabajadora de estas fábricas. Si se restan los sindicatos que se encuentran acéfalos –y que por tanto no operan en las empresas–, la suma se reduce a 42 sindicatos activos en las 881 empresas existentes. En materia de contratación colectiva, con excepción de Honduras, no existían contratos vigentes en ningún país centroamericano.

El estudio de Abrego (2004) sintetiza de este modo las características del empleo en la maquila en relación con los derechos laborales.

- Protección de las inversiones en detrimento de la protección de los derechos laborales de las mujeres trabajadoras: los avances en materia laboral se han dado principalmente para generar condiciones favorables a la inversión extranjera e instalación de nuevos emprendimientos; sin embargo, no se ha avanzado en llenar los vacíos jurídicos que significan las nuevas modalidades de inserción internacional de los países.
- El crecimiento de la productividad y el empuje de la maquila en la década del noventa no han significado un mejoramiento de los niveles de vida de las trabajadoras: a pesar del sostenido incremento de la productividad y competitividad del sector, los ingresos de las trabajadoras no se incrementaron significativamente.
- La existencia de prácticas violatorias de derechos laborales y su relación con la violación de otros derechos humanos.
- La estrategia de generación de empleo a través de los incentivos a la inversión maquilera favorece el acceso de ingresos para las mujeres, pero afecta otros derechos vitales como la seguridad social, la estabilidad laboral, etcétera.

Un hecho que debería llamar la atención es la pérdida relativa del peso de las mujeres en la maquila mexicana (Cos-Montiel y Rosado, 2002), que en la década del ochenta dio un impulso al empleo femenino. El fenómeno de la desfeminización fue más acelerado en las actividades de mejor nivel de remuneración, con lo que las mujeres no sólo están perdiendo puestos de trabajo, sino que también podría estar dándose un

incremento en las brechas salariales, ya que el ingreso de los hombres se produce en los puestos mejor rentados. La hipótesis de los autores apunta a la existencia de consideraciones de género en la selección de los hombres, más que a determinantes educativos. La percepción de que los hombres son los principales proveedores en el hogar sigue vigente en los empleadores.

El caso mexicano resulta particularmente interesante, debido al mayor lapso posible de estudio. En efecto, luego de veinte años de apertura económica, ya es posible ver cambios estructurales en la economía de este país. La pobreza y la desigualdad se incrementaron, con efectos importantes en las mujeres, quienes debieron convertirse en trabajadoras remuneradas, a la vez que el Estado reducía la cobertura de servicios sociales vinculada al cuidado de niños/as y enfermos/as.

Adicionalmente a los estudios realizados, tendientes a conocer el impacto de las maquilas en el empleo de las mujeres y en las relaciones de género, en los últimos años va surgiendo como un tema relevante el efecto de los procesos de liberalización económica y de integración regional en otros ámbitos económicos. Sin embargo, cabe señalar que en el primer caso (instalación de maquilas), el fenómeno ya lleva tres décadas, mientras que en el segundo (liberalización y apertura) apenas ha pasado una. Esto implica problemas importantes en términos de definición de causalidades, relaciones de dependencia y variables de estudio relevantes, además del hecho de que los fenómenos económicos o sociales pueden no manifestarse en el corto o mediano plazo.

A pesar de esta última restricción, en el marco del trabajo de la Red Internacional de Género y Comercio, se realizaron una serie de estudios (Azar, 2004; Espino, 2002) que buscaron integrar las cuestiones de género al análisis de las políticas y programas comerciales y de liberalización. Estos estudios incluyeron países como Brasil, Chile, Colombia, Argentina, México y Uruguay. Una primera aproximación en este sentido se dio a partir de los cambios en el mercado laboral ocurridos en el lapso de la apertura económica. No obstante, es necesario señalar que no todas las transformaciones del mercado de trabajo pueden ser atribuidas a la relación con el exterior. Otros factores vinculados con la oferta y demanda internas, con factores institucionales o transformaciones sociodemográficas inciden en la relación mercado laboral-sector externo.

Estos estudios constituyen una primera aproximación al análisis del impacto diferenciado por género de la apertura comercial. Como se señaló, el corto tiempo que lleva este proceso, sumado a la falta de datos desagregados por sexo –derivada en parte de la concepción neutral del género en la economía– y a la gran heterogeneidad productiva de los países analizados, no permitió obtener resultados concluyentes generalizables a todos.

En Brasil, las mujeres brasileñas incrementaron su participación económica durante el proceso de reforma y reestructuración económica (desregulación, liberalización, privatización, entre otros) ocurrido en los años noventa, pero en el marco de una flexibilización y precarización del empleo (Castillo y Guedes, 2002).

El proceso brasileño fue un caso típico de la existencia de “ganadores” y “perdedores” en la apertura comercial. Las ganancias de productividad y eficiencia en algunos sectores de la economía fueron contrarrestadas por las pérdidas derivadas de la mayor competitividad de las importaciones y del desempleo. No fue posible obtener evidencias contundentes sobre la situación de las mujeres en este “intercambio”; no obstante, es posible señalar que se observa una creciente masculinización de sectores típicamente femeninos, caracterizados por la precariedad del empleo. Esta ventaja comparativa “perversa” (Azar, 2004; Castillo y Guedes, 2002) disminuye la calidad del empleo de los hombres, ya que ellos pasan a ocupar empleos que antes tenían las mujeres. Ellas han empezado a ocupar puestos de trabajo tradicionalmente masculinos, pero esta tendencia es más lenta que la anterior. La industria se está insertando en cadenas productivas con características similares a las de las maquilas: ocupaciones rutinarias y repetitivas, precarias y con contratos temporales. La segregación ocupacional está presente, ya que los cargos más calificados en la punta de la cadena productiva favorecen al empleo masculino.

El efecto del cambio tecnológico y de la educación se vislumbra en la industria brasileña, ya que las empresas de punta en la cadena productiva y que demandan una mayor calificación de la mano de obra, así como un perfil dinámico y polivalente, concentran a trabajadores masculinos, mientras que las trabajadoras se concentran en las fases de la cadena productiva basada en la lógica taylorista/fordista. Castillo y Guedes (2002), en virtud de estos hallazgos, desmienten la idea de que las nuevas tecnologías contribuirán a disminuir las desigualdades de género.

La inserción internacional de Argentina, basada en el procesamiento de recursos naturales, expandió la industria alimenticia y permitió una mayor participación laboral de las mujeres allí, pero, en contrapartida, la rama de confecciones sufrió los efectos de la apertura y expulsó a buena parte de las mujeres que allí trabajaban. La evidencia muestra cambios por sexo y rama en la calidad del empleo medido en términos del registro de la fuerza de trabajo en el sistema de seguridad social. Como en el caso brasileño, no es posible llegar a una conclusión global del efecto neto de este movimiento.

El caso uruguayo es diferente a los otros dos, ya que la apertura no impulsó al sector industrial sino al de servicios, donde las mujeres tienen una gran participación económica. Las pérdidas de empleo fe-

menino en el sector industrial fueron relativamente importantes, mientras que la creación de nuevos puestos en el sector terciario no fue tan dinámica como para contrarrestar dichas pérdidas. La precariedad del empleo femenino se redujo en los servicios vinculados al sector externo, aunque aumentó en los orientados al mercado interno. Los estudios señalan la necesidad de considerar el hecho de que en este proceso existen numerosas variables que podrían estar afectando –como el mejoramiento del nivel educativo de las mujeres y los cambios tecnológicos ocurridos en la década– y no sólo el proceso de apertura al exterior.

Por su lado, Chile registra un gran incremento de la oferta de trabajo femenina, pero sin cambios sustanciales en su rol subordinado, ya que este incremento se dio en empleos precarios, peor remunerados y en el marco de actividades “femeninas”. Trautmann (2002: 38-39) concluye que, en el caso chileno, la liberalización económica no contribuyó a debilitar el modelo patriarcal, sino que “persiste la subordinación de la mujer y la escasa valoración del trabajo productivo, y son los valores que se identifican con lo masculino, la agresividad, lo racional, lo productivo los que deben esgrimirse para triunfar en esta competencia entre desiguales”.

Colombia, al igual que los demás países de América Latina, muestra un incremento de la participación económica femenina, ubicando a las mujeres mayoritariamente en el sector terciario e informal. Si embargo, las ramas y ocupaciones en las que las mujeres aumentaron su participación no están vinculadas al sector externo, sino más bien al mercado interno. La investigación realizada por Buitrago Ramírez et al. (2003) muestra que en Colombia, más que en otros países, resulta difícil aislar el efecto de las políticas económicas dada la diversidad de los cambios, tanto en hombres como en mujeres, y la heterogeneidad de los resultados en el empleo y el desempleo, en la calidad de los puestos de trabajo (informalidad) y en la influencia del incremento de los niveles educativos en el mercado laboral.

Estas investigaciones encontraron que en las remuneraciones se produjeron avances en términos de equidad de género, “incluso en las [ramas] de bienes, donde el empleo femenino recibió los peores impactos” (Azar, 2004: 34). Tal resultado puede estar vinculado, en parte, al paralelo incremento del nivel educativo de las mujeres registrado en la región, lo que a su vez mejoró las calificaciones generales para el empleo, redundando en un incremento relativo de sus ingresos. Si esto fue lo que ocurrió, se estaría frente a un fenómeno diferente al encontrado en los estudios particulares sobre la maquila en México y Centroamérica, en los que las mujeres con mayor educación se insertan con el mismo nivel de ingreso que las demás. Sin embargo, no debe olvidarse el proceso de precarización del empleo masculino en varios de estos

países, que pudo haber disminuido sus salarios y con ello perjudicando al otro lado de la ecuación.

La agricultura resultó particularmente afectada por los cambios derivados de la liberalización económica en América Latina, al ser un sector de uso intensivo de mano de obra y, por lo tanto, con posibles ventajas competitivas en el mercado internacional. Varios países expandieron la producción de bienes primarios transables y algunos lograron integrarse activamente al mercado de bienes no tradicionales. En Chile, el sector moderno productor de fruta aumentó la demanda de trabajo agrícola y las mujeres que tradicionalmente estaban ausentes en ese ámbito se integraron con remuneración, pero en empleos estacionales (primavera y verano). Si bien los salarios ganados por las mujeres en este tipo de empleo son superiores al promedio general de los de los hombres, el empleo estacional y la inseguridad de su ingreso, así como el gran impacto que tienen sobre ellas el estado civil y la existencia de hijos, las ubica en un contexto de alta precariedad (Jarvis y Vera-Toscano, 2004).

Las estimaciones realizadas en el marco de la investigación señalan que el incremento de las exportaciones de frutas contribuyó a aumentar las oportunidades de empleo y de ingreso de las mujeres rurales, así como su capacidad de negociación en el hogar. A pesar de los pocos meses de trabajo, alrededor del 25% del ingreso de los hogares es aportado por ellas.

En contraste con este resultado, el impulso exportador en Uruguay –centrado en la producción ganadera– expulsó a mujeres del sector rural hacia las ciudades en busca de oportunidades laborales. No obstante, paralelamente al creciente deterioro de los ingresos, se verifica un incremento relativo de la oferta de trabajo femenina en el sector rural (Chiappe, 2002).

Además del efecto sobre el empleo, algunos estudios abordan la posible relación entre la liberalización económica y las brechas de ingreso. Si bien la teoría neoclásica señala los altos costos de la discriminación (Becker, 1971), así como el papel efectivo del incremento de las credenciales educativas en la eliminación de las disparidades de ingreso (World Bank, 2001), los obstáculos que presentan las mujeres para integrarse al mercado laboral determinan la concentración de ellas en las actividades peor remuneradas (sector informal), explicando una parte de la brecha. Por otro lado, generalmente ellas se encuentran en ocupaciones o ramas caracterizadas por una gran atomización de las actividades (empleo a destajo, en la casa), lo que no permite la organización y defensa de sus derechos y capacidad de negociación. Finalmente, las mujeres pueden presentar menor disponibilidad para la actualización laboral debido a sus responsabilidades en el hogar, por lo que podrían

perder productividad a medida que pasan los años, por no contar con capacitación continua. En general, los estudios realizados al respecto señalan que la liberalización no ha influido en la disminución de las brechas de ingreso, y en algunos casos las ha aumentado (Artecona y Cunningham, 2002; Oostendorp, 2004).

En el ámbito macro, quedan vacíos en el conocimiento de las mujeres latinoamericanas. A pesar de que el acceso a los recursos aparece en las mujeres como determinante en su capacidad para integrarse al mundo laboral, un aspecto que no ha sido abordado es el relativo a la liberalización y reforma financiera y su impacto sobre el acceso de las mujeres al crédito y al mercado laboral financiero. Las características económicas y laborales de las mujeres influyen en las posibilidades que tienen de acceder a recursos financieros. Su inserción laboral en el sector informal, escasa dotación de medios prendables (herramientas de trabajo) o hipotecables (vivienda, negocios), marcos regulatorios patriarcales (exigencia de permiso o firma del marido para la concesión de un crédito) y menor disponibilidad de tiempo para obtener información y realizar gestiones disminuyen las opciones laborales más productivas y exitosas.

Como se señaló anteriormente, los avances en el nivel micro han sido escasos. Dos estudios realizados –uno en Chile y otro en Ecuador– revelan que, si bien la apertura amplió las oportunidades de empleo, no generó transformaciones estructurales en las relaciones de género al interior de los hogares. En Chile, la investigación referida anteriormente (Jarvis y Vera-Toscano, 2004) deja deducir que, a pesar de que las mujeres se hayan incorporado al trabajo remunerado agrícola y hayan percibido un ingreso, el hecho de ser este un empleo temporal hace que durante los meses de trabajo deban acumular numerosas horas diarias de trabajo: las derivadas del empleo remunerado y las destinadas a las tareas familiares y domésticas. Durante el resto del año ellas dedican la mayor parte de su tiempo al trabajo familiar, por lo que esta modalidad de acceso al empleo no supone presiones al interior de la familia para flexibilizar los roles de género.

En el caso de Ecuador, el acceso de las mujeres a la producción y comercialización de flores para el exterior parece haber impactado en la redistribución del tiempo destinado a las labores domésticas y familiares. Ellas trabajan (remunerada y no remuneradamente) alrededor del 25% más que los hombres, proporción menor que la encontrada en el resto de las familias del lugar. Es decir, las mujeres que se incorporaron a este empleo pudieron redistribuir en parte sus responsabilidades familiares con su pareja. La brecha de ingreso entre hombres y mujeres en el mercado de flores es menor; inclusive, hay mujeres que logran ganar más que los hombres, lo que les brinda mayores oportunidades de delegar trabajo doméstico o familiar (Newman, 2001). Este resultado

es coherente con el postulado neoclásico (Becker, 1965; 1981) de los costos de oportunidad y el incentivo a trabajar y reemplazar tiempo en el hogar por tiempo de empleo remunerado. El hogar decide quiénes y cuánto trabajarán los miembros, comparando el costo de salir a trabajar con las remuneraciones potenciales.

Como se puede advertir, el conocimiento del impacto de la liberalización económica en las mujeres está avanzando. Las diversidades nacionales en términos de inserción económica, condiciones iniciales, estructura productiva y derechos de propiedad determinan efectos también diferenciados en las mujeres.

La liberalización dinamizó sectores económicos y generó nuevas oportunidades laborales para ellas, coincidentemente con un incremento de la oferta de mano de obra femenina derivado de la caída en el ingreso real de los hogares en ese mismo período y de un aumento del nivel educativo de las mujeres. La agricultura de exportación en la mayoría de los países benefició a las mujeres campesinas, mientras que las manufacturas y las nuevas formas de organización industrial dieron lugar a un aumento de la demanda de trabajo en modalidades de tiempo parcial (a destajo, a domicilio) y en las maquilas a las mujeres del sector urbano. No obstante, cabe señalar que una parte de la migración femenina del campo a la ciudad estuvo influenciada por las expectativas de obtener un medio de vida en estas actividades.

El acceso a esas oportunidades dependió, en parte, de la edad, estado civil, número de hijos, educación y entrenamiento. En este sentido, el trabajo en algunas actividades presenta patrones comunes, como el de la maquila, en el que existe una alta participación de mujeres jóvenes, con escaso nivel educativo. En las modalidades de trabajo parcial, en el hogar o a destajo, las mujeres casadas o unidas y con hijos tienen una presencia importante.

Otros determinantes de las oportunidades están dados por el marco jurídico e institucional y por el sistema de derechos de propiedad. Las nuevas normas impactaron en el establecimiento de firmas o formas de producción y en los incentivos a impulsar ramas y ocupaciones. Las mujeres se beneficiaron principalmente en aquellas actividades intensivas en mano de obra, ya que su acceso a la tierra y al capital es restringido.

La apertura económica, además de expandir las exportaciones, generó actividades relacionadas con el comercio y los servicios y, en menor intensidad, con la industrialización. El procesamiento de parte de la producción y la expansión de las actividades vinculadas con el comercio exterior, como fletes, transporte, comunicaciones, despachos, etc., generaron nuevos puestos de trabajo para las mujeres.

Paralelamente a este efecto positivo en un grupo de mujeres, otras se han visto afectadas negativamente. La pérdida de competitividad de

la producción interna frente a las importaciones cerró mercados, destruyendo empleos femeninos. La expansión de la producción ganadera de exportación expulsó a parte de las mujeres que trabajaban en dicha rama y el menor peso del Estado –empleador importante de mujeres–, generado por reducción del gasto público y privatizaciones, derivó en el cierre de puestos de trabajos femeninos.

El saldo neto en términos de empleo parece ser positivo para las mujeres, así como las consecuencias en su autonomía económica. El acceso a un ingreso permite “renegociar” el contrato matrimonial, aumentando su capacidad de decisión al interior del hogar. La evidencia empírica muestra que el aporte de las mujeres a la familia disminuye la probabilidad de ser pobre y mejora las condiciones de habitabilidad de la vivienda, ya que ellas tienen incentivos mayores que los hombres para invertir en la misma (Elson y McGee, 1995; Cortés, 1997).

No obstante estos resultados positivos, es importante analizar las condiciones en las que trabajan las mujeres y en qué medida el trabajo remunerado posibilitó flexibilizar los roles de género en el hogar. La evidencia existente no permite realizar afirmaciones concluyentes en ninguno de los dos aspectos. Por un lado, parecería que existe una tendencia a la disminución de la segregación ocupacional, tanto porque las mujeres han accedido a ocupaciones “masculinas” como porque los hombres comienzan a incorporarse a las actividades tradicionalmente “femeninas”, con lo cual se observa un proceso de precarización del empleo masculino en algunos países. De todos modos, la calidad del empleo femenino no muestra una mejoría relevante. La competitividad de algunas ramas se ha basado justamente en los bajos niveles de salario pagados a las mujeres, en la extensión de la jornada laboral y la disminución de los costos laborales en seguridad social, vacaciones, permisos de maternidad e infraestructura industrial, ya que una parte de la producción se realiza en el hogar o en recintos precarios (sin ventilación, iluminación adecuada ni servicios sanitarios, etcétera). Otras actividades son temporales (exportación de productos frutihortícolas o flores), lo que tampoco permite seguridad en el ingreso. Tampoco existe evidencia importante que posibilite señalar un impacto relevante de la liberalización en la disminución de las brechas en el ingreso entre hombres y mujeres.

En general, la imposibilidad de llegar a un conocimiento profundo de esta temática se relaciona con las características del empleo femenino. La gran informalización existente derivada de la liberalización de los mercados laborales y del nuevo marco institucional necesario para incrementar la competitividad externa invisibiliza detalles importantes, que sólo pueden ser captados a través de estudios particulares, con escasa capacidad comparativa entre países. Por lo

tanto, aun cuando dichos trabajos existan, la tarea de buscar patrones comunes sigue siendo compleja.

El impacto a nivel micro ha sido poco estudiado, en parte debido a la inexistencia de encuestas de uso del tiempo en los países. Como ya se señaló, un efecto del acceso de las mujeres al empleo y al ingreso –derivado o no de la liberalización económica– ha sido mejorar su poder de negociación en el hogar. Sin embargo, es necesario profundizar en las dinámicas internas. Esta autonomía económica, ¿implica mayor conflictividad y, por tanto, violencia intrafamiliar? ¿Cuántas horas de trabajo (remunerado o no) acumulan las mujeres diariamente? ¿Asumieron los hombres mayores responsabilidades en el hogar? ¿Se produjeron cambios en el consumo y la inversión familiar? ¿Qué efectos se verifican sobre la salud física y mental de las mujeres? ¿Las condiciones laborales permiten destinar tiempo a la capacitación y entrenamiento permanentes?

CONCLUSIONES

LA APERTURA DE LOS PAÍSES en desarrollo se dio en condiciones diferentes a la realizada por los países industrializados luego de la Segunda Guerra Mundial, que desarrollaron la seguridad social y aplicaron políticas industriales y de estabilización. La nueva inserción internacional se caracterizó por la reducción de costos laborales, la flexibilización del mercado laboral y la búsqueda de equilibrios fiscales. La privatización de los sistemas de seguridad social y de los servicios públicos, el debilitamiento de las organizaciones laborales y la disminución del grado de influencia de la política económica interna para enfrentar shocks externos determinaron un mayor nivel de inseguridad económica, especialmente en las clases medias y los grupos más vulnerables.

La competitividad basada en el desarrollo tecnológico se logró sólo en los países industrializados, donde se concentran la investigación y el cambio tecnológico, así como en las ramas más productivas y dinámicas. Esta situación tiende a agravarse en la medida en que estos países siguen presionando en las negociaciones por normas de protección a la propiedad intelectual.

En este contexto, la desigualdad internacional, medida por la dispersión del ingreso por habitante en los distintos países del mundo, aumentó; el crecimiento económico se mantuvo por debajo de los promedios de las décadas anteriores y la pobreza se profundizó.

Paraguay no ha estado al margen de los cambios a nivel mundial. En el ámbito político-social, es signatario de los principales compromi-

sos mundiales, desde la misma Declaración Universal de los Derechos Humanos en 1948 hasta los de la última década del siglo XX, como la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), la Cumbre de la Tierra (1992), la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (1994), la Conferencia Mundial sobre la Mujer (1995), la Cumbre sobre el Desarrollo Social (1995), la Conferencia de Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos "HABITAT II" (1996), la Convención de los Derechos del Niño, el Foro Mundial sobre la Educación (2000), la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible (2002) y la Declaración del Milenio (2000).

A raíz de estos compromisos, el país modificó su marco jurídico e institucional, lo cual incluyó reformar la misma Constitución (1992) y numerosas leyes y normativas. Diversas instituciones fueron creadas (las secretarías de la Mujer, de la Niñez y Adolescencia y del Medio Ambiente) y se diseñaron numerosas políticas, planes y proyectos (Plan Nacional de Salud Sexual y Reproductiva, Reforma Educativa, Estrategia Nacional de Reducción de la Pobreza y la Desigualdad) tendientes a lograr los objetivos comprometidos.

En el ámbito económico también se produjeron cambios. La liberalización económica fue rápida y amplia, con una automática repercusión en los indicadores del sector externo. El modelo agroexportador se consolidó, generando una importante heterogeneidad productiva, dada por la coexistencia de sectores altamente competitivos frente a otros que no lograron enfrentar las exigencias en los precios y calidad de la demanda externa.

Paraguay, además de incorporarse a la economía mundial en el marco de las asimetrías mencionadas anteriormente, lo hizo sin una estrategia nacional de largo alcance que permitiera construir un escenario más optimista al respecto, vinculando la integración económica con los objetivos nacionales. La combinación de un proceso mundial sumamente dinámico pero desigual con la incapacidad nacional para crear condiciones mínimas para la competitividad y establecer políticas compensatorias para quienes sienten la adversidad de la internacionalización económica confirma la hipótesis de quienes opinan que esta no genera beneficios para todos y todas.

Otras experiencias actuales, como las asiáticas, muestran que el nexo positivo entre apertura económica y crecimiento económico se logra a partir del papel desempeñado por Estados fuertes que incorporaron el desarrollo tecnológico, la industrialización y la gradualidad de la apertura a sus objetivos de inserción internacional.

Uno de los efectos importantes de este estilo de apertura fue el aumento de la dependencia externa de Paraguay y un creciente desequilibrio de la balanza comercial por el incremento de las importaciones. El

déficit en la balanza de pagos se financió con inversión extranjera directa primero, y luego con préstamos externos, lo que determina actualmente un presupuesto público atado al pago de los compromisos internacionales y la consecuente incapacidad del país para generar el capital físico y humano que requiere una inserción internacional competitiva.

La dependencia externa se tradujo en una gran vulnerabilidad, ya que este es uno de los países más pequeños de la región, es mediterráneo y limita con países grandes que durante la última década sufrieron choques macroeconómicos cuyos efectos se difundieron rápidamente a los países vecinos. La vulnerabilidad no se registra sólo con respecto a la región; las mismas características de su estructura productiva hacen que los vaivenes de la economía mundial repercutan rápidamente en la capacidad competitiva: los cambios en los precios internacionales, en las pautas de consumo mundial y en las normas de comercialización determinan el desempeño económico y social. La ausencia de políticas –estructurales y estabilizadoras– impidió contrarrestar la profundización de las desigualdades ya existentes, creando otras como las locales.

La concentración del progreso técnico a nivel mundial impactó en el país, ubicándolo entre los exportadores de productos derivados del sector primario de bajo dinamismo económico y con escaso valor agregado. Los avances tecnológicos incorporados profundizaron las heterogeneidades regionales y, por esa vía, las sociales y económicas.

La liberalización económica afectó particularmente al sector agrícola productor de soja, algodón, carne y madera, generando en algunos casos “ganadores” (soja, carne, madera) y en otros “perdedores” (algodón, producción textil). Los efectos positivos de la apertura se transmitieron al sector comercial y de servicios, ampliando las oportunidades de empleo –aunque precario.

Si bien la crisis económica iniciada en los años ochenta hubiera sido mayor sin el empuje dado por los sectores beneficiados, la apertura probablemente afectó el incremento de la desigualdad económica y la pobreza. La expansión del área sembrada de soja y la paralela disminución del área sembrada de algodón por las pequeñas unidades campesinas contribuyeron a incrementar el empleo no agrícola de las mujeres campesinas para contrarrestar la caída en el nivel de ingreso de estos hogares. La búsqueda de oportunidades laborales impulsó a una parte de estas mujeres a la migración del campo a la ciudad, donde se ubicaron como trabajadoras domésticas o por cuenta propia en el comercio.

De contramano a las políticas incorporadas en el Consenso de Washington, el crecimiento del sector público afectó positivamente a las mujeres –especialmente a las urbanas– en dos sentidos: la cobertura educativa se amplió y hubo un masivo acceso de las mujeres al sistema

educativo, con lo que disminuyó la brecha con los hombres; y, por otra parte, se produjo la apertura de nuevos cargos públicos en las áreas de educación y salud, que beneficiaron particularmente a las mujeres.

El impacto de la liberalización probablemente incidió en el sector terciario al impulsar la expansión de las actividades relacionadas con el comercio exterior: bancarias, financieras, aduaneras, entre otras. Tanto el trabajo en el sector público como en el sector terciario vinculado al sector externo beneficiaron a las mujeres de mayor nivel educativo, quienes son también las de mayor ingreso.

Por lo tanto, es posible señalar que la liberalización también generó “ganadoras” y “perdedoras”, pero dado el contexto de desigualdad y exclusión social, así como el patrón de inserción económica basado en actividades agropecuarias no intensivas en mano de obra, el saldo neto parece haber sido negativo, pues las “ganadoras” representan una proporción minoritaria de las mujeres paraguayas y, además, no están entre las pobres. No obstante, el hecho de ser “ganadoras” en términos de ingreso no debe opacar los efectos adversos sobre otros ámbitos de la vida de las mujeres. La entrada al mercado laboral y la obtención de un ingreso pudieron haberse dado en condiciones de precariedad, jornadas de trabajo extensas, disminución del tiempo de ocio o recreación, menor disponibilidad para la participación social y política, incremento de los niveles de violencia intrafamiliar. Si esto es así, el efecto positivo disminuye aún más.

Si bien no existieron políticas de flexibilización laboral, el incumplimiento de las normas y la pasividad del sistema judicial contribuyeron a que de hecho el mercado laboral se haya flexibilizado. Esta situación repercute en particular en las mujeres, pues resulta funcional a las características de su oferta de trabajo: ellas deben combinar trabajo remunerado con familiar, lo que las obliga a incorporarse a ocupaciones que no requieran horario y que tengan relativa facilidad de entrada y salida. Estas ocupaciones, además, están desprotegidas laboralmente por la atomización de las trabajadoras, lo que les impide negociar y acceder a mejores condiciones laborales.

Adicionalmente, su escasa dotación de recursos productivos (tierra, capital financiero, capital humano) determina condiciones laborales de baja productividad, lo que tampoco haría rentable su incorporación al mercado formal que requiere pago de impuestos, seguridad social, etc., por lo que optan por permanecer en el sector informal.

Resulta complejo separar los efectos propios de la liberalización económica de los de otros fenómenos. El proceso de urbanización que en parte pudo ser respuesta a la concentración de la tierra derivada de la expansión de la soja también obedece a otros aspectos, derivados de un mal funcionamiento del mercado de tierras, de la estructura

tributaria y de la distribución clientelista de la tierra por parte del sector público.

La expansión de nuevos valores y expectativas de vida y consumo difundidos por los medios de comunicación pudo haber influido en la migración rural-urbana. El crecimiento de las ciudades demandó la ampliación de los servicios personales, entre los que se encuentra el trabajo doméstico, incrementando la demanda de trabajo femenina.

No obstante, la búsqueda de nuevos horizontes está ciertamente vinculada a la globalización, ya que se difundieron otras formas de vida gracias a la expansión de las tecnologías de la información y de las comunicaciones. Si bien las imágenes que se transmiten acerca de las mujeres continúan teniendo un sesgo sexista, nuevas mujeres aparecen en el imaginario colectivo: independientes, capaces de dirigir solas una familia, con autonomía económica.

Esta compleja relación entre determinantes económicos, socio-demográficos y culturales, junto con el hecho de que la liberalización es un proceso relativamente nuevo en Paraguay, no permite señalar causalidades contundentes. De ahí la importancia de generar nuevas hipótesis e investigaciones tendientes a estudiar con profundidad temas, colectivos de mujeres (urbanas/rurales, trabajadoras formales/informales, jóvenes/adultas/adultas mayores) y regiones particulares.

La heterogeneidad profundizada por la liberalización económica no se reduce a la estructura económica/productiva, sino que trasciende los aspectos económicos para insertarse en las estructuras de género, etarias, étnicas, geográficas, entre otras. Por tanto, estudiar sus efectos requiere una especial atención a la diversidad.

En un contexto como el señalado, las oportunidades de las mujeres, especialmente de las pobres, de disfrutar los beneficios que pudiera ofrecer la liberalización económica dependen tanto de factores de orden nacional como internacional.

En el ámbito nacional, son necesarios cambios sustanciales en el marco institucional que define la estrategia de desarrollo, políticas económicas que garanticen crecimiento económico en un marco de productividad y competitividad sistémica, y políticas sociales que aseguren desarrollo social. Las bases de la integración económica y los objetivos de las políticas no deberían ver la capacidad competitiva sólo en términos de ventajas logradas a partir de la disminución de costos y por esa vía de los precios. La competitividad debe estar dada por las ventajas sistémicas que genera el buen funcionamiento del sistema económico, constituido por la cadena producción-distribución y los subsistemas de transporte, finanzas, salud y educación. La política social no debería ser compensatoria, sino afectar a los factores estructurales que impiden a las personas tener mayores capacidades y convertir esas capacidades en logros valorados por ellas mismas.

La apertura económica exige tener la capacidad necesaria para responder a sus efectos. Los elevados costos de comercialización, el bajo acceso a tecnología, a información de mercado y a los recursos productivos, la debilidad institucional, la inseguridad jurídica y económica y la falta de infraestructura crean obstáculos insalvables para desarrollar las potencialidades de la liberalización. Aún más importante es el desarrollo de las capacidades humanas en materia de salud y educación, que permitan a las personas insertarse en los mercados globales de manera productiva y eficiente, haciendo uso de su libertad de opción. Desde esta perspectiva, la política comercial no puede plantearse de manera aislada de aquella de erradicación de la pobreza y del desarrollo.

Los diagnósticos sobre pobreza y las estrategias para combatirla deben incorporar explícitamente el papel del comercio internacional y de la política comercial como factores determinantes de la pobreza y la desigualdad y como instrumentos para su reducción. A pesar de las teorías y estudios empíricos que muestran la relevancia de la relación –positiva o negativa– entre estas variables, los programas y proyectos que tienen como objetivo a la pobreza no asumen dicha importancia. Gran parte de estos se reducen a distribuir subsidios familiares condicionados a la presencia de niños y niñas en la escuela y el centro de salud.

Un importante obstáculo que debe revertir el Estado paraguayo, dados los hallazgos empíricos en América Latina –incluyendo a Paraguay–, es el que se refiere a la reducción de las desigualdades. Si bien la cobertura educativa se ha ampliado en el nivel básico, quedan pendientes el nivel medio y la formación técnica, así como la calidad en todos los niveles. La distribución de la tierra es una de las más desiguales de la región, así como el acceso a otros recursos: tecnología y créditos. Ninguno de estos temas está siendo abordado seriamente por el Estado. La formación para el trabajo no está en la agenda pública y la política crediticia no llega a los pequeños emprendimientos, ya sean rurales (pequeñas fincas) o urbanos (micro y pequeñas empresas). La política agropecuaria, especialmente la relativa a los subsidios, es una de las que más problemas de corrupción, clientelismo e ineficacia muestra.

El mejoramiento de las capacidades laborales y el acceso a los recursos productivos requieren acciones contundentes. La política social debe ser reformada para introducir cambios estructurales, que incluyan el componente de generación de ingreso como el eje central del combate a la pobreza.

La reciente reforma fiscal no incorporó medidas que contribuyan a la progresividad del sistema. Al contrario, al generalizar el IVA, al no incluir el impuesto a la renta personal y al dejar a las actividades exportadoras libres de gravámenes, mantiene la inequidad tributaria.

No existe una política laboral. La institucionalidad ligada a ella es una de las más débiles del sector público, tanto en materia presupuestaria como en lo relativo a la calidad de sus recursos humanos y capacidad de gestión.

Además de una política económica coherente con los desafíos de la integración económica, se requiere crear puentes con la política social. Hasta ahora, ambas están desvinculadas.

Finalmente, el aspecto más importante para lograr impactos en la reducción de la desigualdad entre hombres y mujeres es incorporar la mirada de género en las políticas públicas. Si bien existe una Secretaría de la Mujer y un Plan Nacional de Igualdad, la perspectiva de género como criterio de equidad en las políticas públicas no ha podido ser concretizada más que en el discurso y en algunos programas puntuales del ámbito social. Por lo tanto, las políticas sociales y económicas que se implementan corren el riesgo de tener efectos negativos no esperados en las mujeres.

En tal sentido, una evaluación de mayor profundidad sobre el impacto de los fenómenos sociales y económicos en la igualdad de género requiere encuestas de uso del tiempo, instrumento con el que Paraguay no cuenta.

El principal desafío para el país es dotar al proceso de las políticas públicas de una adecuada racionalidad, que incluya la equidad de género como un criterio central, aunado a una reforma del aparato estatal que priorice la gestión por resultados. Estos dos aspectos permitirán que las políticas públicas asuman explícitamente el problema de la desigualdad entre hombres y mujeres y que se garantice que su implementación tenga el impacto planificado.

En el ámbito internacional, serán necesarios cambios radicales en la forma de inserción internacional de los países en desarrollo, actualmente caracterizada por la asimetría en la distribución del progreso técnico, la vulnerabilidad de estos países a los choques externos, la inmovilidad de los recursos productivos y el proteccionismo de los países industrializados a sus mercados internos.

Las preocupaciones de los países ricos centradas en la aplicación de normas para las inversiones, los servicios y la propiedad intelectual deben dar paso a la preocupación por la caída de los precios internacionales de productos básicos y por la competencia desleal que generan el proteccionismo y los subsidios agrícolas en esos países. Las negociaciones deben, por otro lado, incorporar aspectos relativos a una política industrial y tecnológica que garantice el acceso a la tecnología por parte de los países en desarrollo, la liberalización de los mercados laborales que permita una mayor movilidad de la mano de obra, y la seguridad alimentaria y económica de los/as pobres. Los acuerdos sobre

agricultura, derechos de propiedad intelectual y medidas en materia de inversiones relacionados con el comercio deben poner al comercio internacional como un motor de desarrollo de estos países y no como un fin en sí mismo.

Mientras los países en desarrollo no puedan acceder a tecnologías adecuadas y a bajo costo, disminuir la vulnerabilidad que generan los flujos internacionales de bienes, servicios y capitales, proteger su herencia cultural y su patrimonio natural y consolidar un marco jurídico e institucional capaz de crear las condiciones necesarias para una inserción internacional en igualdad de condiciones, el resultado del proceso de globalización seguirá siendo el de generar pocos “ganadores” y muchos “perdedores” a corto y largo plazo.

Además de las transformaciones estructurales que deben generarse en el debate sobre estos temas, es central que la agenda del comercio internacional avance en la incorporación de temas no comerciales como las migraciones, los derechos humanos, la pobreza y la autonomía de los países en la definición de sus estrategias, ya que son cuestiones profundamente vinculadas con los actuales patrones de relacionamiento económico internacional.

Todo esto en el marco de la equidad de género, lo que implica la eliminación de los sesgos de género en el mercado de trabajo que dan como resultado discriminación salarial y segregación ocupacional; la igualdad de oportunidades en el acceso a los recursos productivos como capital humano, tierra, créditos y tecnología; y la capacidad de decisión sobre aspectos fundamentales como el derecho sobre el propio cuerpo y la opción de trabajar.

La cooperación internacional, los canjes de deuda, la Asistencia Oficial para el Desarrollo (AOD) y los mecanismos para el cumplimiento de los compromisos asumidos en la Declaración del Milenio, especialmente del Objetivo 8, no son neutrales al género y, dada la experiencia negativa sobre las mujeres de políticas pasadas, es fundamental que en ellos se incorpore como criterio de planificación y evaluación la igualdad de género.

Debe considerarse, asimismo, la importancia de incluir en las discusiones una “cláusula social” relativa al género. El tratado del MERCOSUR tiene experiencias positivas en tal sentido, al incorporar una cláusula política en su carta de 1996 (luego de un intento de golpe de Estado en Paraguay). Dicha cláusula excluye del tratado a cualquier país que “abandonara el pleno ejercicio de las instituciones republicanas”.

Se han dado algunos pasos al respecto: en 1995 se formó el Foro de Mujeres del MERCOSUR y en 1998 se creó la Reunión Especializada de Mujeres, dependencia que tiene por objetivo asesorar en cuestiones de género a las instancias superiores. Estas iniciativas no han tenido incidencia

ni en las negociaciones ni en la creación de mecanismos que aseguren la igualdad de género en la región, por lo que es necesario impulsar el debate sobre los aspectos sociales y culturales de la integración económica, en particular en lo que hace a la relación entre hombres y mujeres.

En definitiva, analizar el proceso de globalización desde una mirada de género implica incorporar sistémicamente las relaciones internacionales en el marco del desarrollo humano, superando los enfoques que reducen el análisis a la relación apertura externa-crecimiento económico y desde una supuesta neutralidad de género.

Las políticas, nacionales e internacionales, deben considerar explícitamente la posición que ocupan las mujeres en el mercado laboral, las responsabilidades que asumen en el hogar y el impacto desigual entre hombres y mujeres. Esto implica el análisis desagregado por género de la información demográfica, económica, financiera, de los presupuestos públicos y de los indicadores de resultado. El análisis de esta información debe ser realizado desde una perspectiva de género. No basta sólo con saber cuántas mujeres acceden a la tierra, al microcrédito, a los servicios de salud y educación. También es necesario conocer en qué medida son capaces de salir adelante con los medios de que disponen y cuáles son los obstáculos que tuvieron que superar y los costos asumidos, económicos y no económicos, para conseguir esos resultados.

En Paraguay, dada la experiencia actual, la política social –particularmente la educativa y la de erradicación de la pobreza– debe incorporar la perspectiva de género, que además del diseño tenga en cuenta también la implementación y evaluación. En las políticas macroeconómicas, la categoría género está totalmente ausente, por lo que el esfuerzo debe iniciarse en el diseño de las mismas. Las políticas comerciales, las reformas fiscales, el financiamiento del presupuesto público, la movilización de los recursos internacionales no han considerado las necesidades ni analizado su efecto diferenciado sobre las mujeres.

Los desafíos para la investigación en Paraguay son innumerables, ya que no hay hasta el momento avances al respecto. Los trabajos siguientes deben profundizar el análisis del impacto de la liberalización en ramas productivas y sectores de mujeres particulares, ya que se observan diferencias importantes al respecto. Igualmente es necesario entender no sólo los efectos en el mercado laboral, en los ingresos o en el nivel de pobreza, sino también en la distribución del tiempo y de otros recursos al interior del hogar, por lo que el país debería contar con encuestas de uso del tiempo, actualmente inexistentes.

Metodológicamente, un método cuantitativo como el utilizado en este trabajo permite analizar algunos efectos, dejando de lado otros, como por ejemplo aquellos relacionados con la mayor capacidad de decisión, el desarraigo, las rupturas familiares y la violencia intrafamiliar

que pudieran haberse generado a partir de las políticas económicas. Los estudios de caso podrían constituir una herramienta válida para captar procesos iniciados en el corto plazo, como la instalación de las maquilas en Paraguay.

A partir de este trabajo, se espera contribuir al debate de género en Paraguay sobre los aspectos relativos al desempeño económico y a las políticas económicas y las mujeres, incorporando al análisis esta nueva temática. También es necesario el análisis contrario, es decir, de qué manera los sesgos de género en la economía impiden el desarrollo humano en Paraguay.

BIBLIOGRAFÍA

- Abrego, Abraham 2004 “La situación de la maquila de la confección en El Salvador”, Foro Salud Ocupacional, San Salvador.
- Acosta, Pablo 2001 *Los determinantes de la desigualdad en los ingresos laborales: el rol de las nuevas tecnologías y la apertura comercial* (La Plata: Universidad Nacional de La Plata).
- Akerlof, George 1970 “The market for lemons: quality uncertainty and the market mechanism” en *Quarterly Journal of Economics*, N° 84.
- ALADI-Asociación Latinoamericana de Integración 2002 *Paraguay en el proceso de integración regional: características y condicionantes* (Montevideo).
- Alfonso, Leonardo 2000 “La educación en la determinación de los ingresos laborales en el Paraguay” en *Economía y Sociedad*, Año 1, N° 1.
- Alonso, José et al. 1984 “Mujer y trabajo en México” en *El obrero mexicano: condiciones de trabajo* (México DF) N° 2.
- Alvarenga, Ligia Elizabeth 2001 *La situación económico-laboral de la maquila en El Salvador: un análisis de género* (Santiago de Chile: CEPAL).
- Arrow, Kenneth 1951 *Social choice and individual values* (New Haven: Yale University Press).

- Arrow, Kenneth 1983 *Social choice and justice* (Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press).
- Arrow, Kenneth y Debreu, Gerard 1954 "Existence of an equilibrium for a competitive economy" en *Econometría*, Vol. XXII.
- Arrow, Kenneth y Hahn, Frank 1971 *General competitive analysis* (Amsterdam: Elsevier).
- Artecona, Raquel y Cunningham, Wendy 2002 *Effects of trade liberalization on the gender wage gap in Mexico* (The World Bank).
- Azar, Paola 2004 *Una mirada a la apertura comercial desde la perspectiva de género: impactos sobre el mercado de trabajo (1991-2000)* (Capítulo Latinoamericano de la Red Internacional de Género y Comercio).
- Baden, Rally 1996 *Gender issues in financial liberalisation and financial sector reform* (Brighton: University of Sussex).
- Banco Central del Paraguay *Informes económicos* (Asunción) varios años.
- Bannister, Geoffrey y Thugge, Kamau 2001 "Internacional trade and poverty alleviation" (Washington: FMI) Working Paper N° 54. En <<http://internationalmonetaryfund.com/external/pub/ft/wp/2001/wp0154.pdf>> acceso 2002.
- Bareiro, Line y González, Myriam 1997 *Mujeres en la industria: situación de las trabajadoras y empresarias en el área metropolitana de Asunción* (Asunción: UIP-GTZ).
- Basu, Kaushik y López Calva, Luis 2002 "Functionings and capabilities" en Arrow, Kenneth; Sen, Amartya y Suzumura, Kotaro *Handbook of social choice and welfare* (Amsterdam: Elsevier/North Holland).
- Bebczuk, Ricardo y Gasparini, Leonardo 2001 *Globalisation and inequality. The case of Argentina* (La Plata: Universidad Nacional de La Plata) N° 32.
- Becker, Gary 1965 "A theory of the allocation of time" en *The Economic Journal*, Vol. LXXV, N° 229.
- Becker, Gary 1971 *The economics of discrimination* (Chicago: University of Chicago Press).
- Becker, Gary 1981 *Tratado de la familia* (Madrid: Alianza).
- Benería, Lourdes 1995 "Toward a greater integration on gender in economics" en *World Development*, Vol. 23, N° 11.

- Benería, Lourdes y Roldán, Marta 1992 *Las encrucijadas de clase y género* (México DF: El Colegio de México/Fondo de Cultura Económica).
- Bertranou, Fabio et al. 2003 “Mercado de trabajo, instituciones y pobreza: interrelaciones y desafíos en Paraguay” en *Paraguay. Empleo y protección social. Desafíos institucionales para reducir la pobreza* (Santiago de Chile: OIT).
- Blau, Francine y Ferber, Marianne 1992 *The economics of women, men and work* (Nueva Jersey: Prentice Hall).
- BM-Banco Mundial 2005 *Informe de Desarrollo Mundial* (Washington DC).
- Boserup, Ester 1970 *Women's role in economic development* (Londres: Earthscan).
- Bowles, Samuel y Gintis, Herbert 1993 “The revenge of Homo Economicus: contested exchange and the revival of political economy” en *Journal of Economic Perspectives*, N° 7.
- Buitrago Ramírez, Liubka et al. 2003 *Comercio y género: Colombia en los noventa* (Capítulo Latinoamericano de la Red Internacional de Género y Comercio).
- Cagatay, Nilufer 2001 *El comercio, el género y la pobreza* (PNUD).
- Cagatay, Nilufer y Ozler, Sule 1995 “Feminization of the labor force: the effects of long-term development and structural adjustment” en *World Development* (Nueva York) Vol. 23, N° 1.
- Castillo, Martha y Guedes, Moera 2002 *Comercio y género: o caso brasileiro* (Capítulo Latinoamericano de la Red Internacional de Género y Comercio).
- Center on Transnational Corporations 1988 *CTC Reporter*, N° 26.
- CEPAL 1993 *Desarrollo y equidad de género: una tarea pendiente* (Santiago de Chile).
- CEPAL 1994 *Panorama social de América Latina* (Santiago de Chile).
- CEPAL 1995 *Panorama social de América Latina* (Santiago de Chile).
- CEPAL 2002 *Globalización y desarrollo* (Santiago de Chile).
- CEPAL 2004 *Desarrollo productivo en economías abiertas* (Santiago de Chile).
- Chayanov, Alexander 1974 *La organización de la unidad económica capitalista* (Buenos Aires: Nueva Visión).

- Chiappe, María 2002 *Las mujeres rurales en Uruguay en el marco de la liberalización económica y comercial* (Capítulo Latinoamericano de la Red Internacional de Género y Comercio).
- Chudnovsky, Daniel y López, Andrés 2002 *Integración regional e inversión extranjera directa: el costo del MERCOSUR* (Buenos Aires: BID).
- Ciercowicz, Martín 2003 *Comercio y desigualdad salarial en Argentina: un enfoque de equilibrio general computado* (La Plata: Universidad Nacional de La Plata) N° 3.
- Coase, Ronald 1960 "The problem as social cost" en *Journal of Law and Economics*, Vol. 3.
- Cooter, Robert 1982 "The Coase Theorem" en Eatwell, Murray; Milgate, John y Newman, Peter (eds.) *The New Palgrave* (Nueva York: W.W. Norton).
- Cooter, Robert y Ulen, Thomas 2003 *Law and economics* (Boston: Addison-Wesley).
- Cortés, Fernando 1997 "Determinantes de la pobreza de los hogares", México DF, mimeo.
- Cos-Montiel, Francisco y Rosado, Julio 2002 *Efecto de la liberalización de las actividades económicas de hombres y mujeres en México* (Capítulo Latinoamericano de la Red Internacional de Género y Comercio).
- Damill, Mario y Frenkel, Roberto 2003 "El régimen de salarios mínimos" en *Paraguay. Empleo y protección social. Desafíos institucionales para reducir la pobreza* (Santiago de Chile: OIT).
- Darity, William Jr. 1995 "The formal structure of a gender-segregated low-income economy" en *World Development*, Vol. 23, N° 11.
- DGEEC-Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos de Paraguay 1994 *Censo Nacional de Población y Viviendas 1992* (Asunción).
- DGEEC-Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos de Paraguay 1995, 1998, 2000, 2002, 2003a *Encuesta Permanente de Hogares 1995, 1997-1998, 1999, 2000-2001 y 2003* (Fernando de la Mora) Bases de datos.
- DGEEC-Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos de Paraguay 2001 *Censo Integral de Funcionarios Públicos* (Fernando de la Mora) Base de datos.
- DGEEC-Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos de Paraguay 2003b *Resultados preliminares de la estimación de pobreza y distribución del ingreso en Paraguay. EPH 2003* (Fernando de la Mora).

- DGEEC-Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos de Paraguay 2004a *Condiciones de vida de la población paraguaya, 2002* (Fernando de la Mora).
- DGEEC-Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos de Paraguay 2004b *Principales resultados del Censo 2002* (Fernando de la Mora).
- DGEEC-Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos de Paraguay 2004c *Resultados finales. Censo Nacional de Población y Viviendas. Año 2002* (Fernando de la Mora).
- Elson, Diane 1990 "Male bias in macroeconomics: the case of structural adjustment" en Elson, Diane (ed.) *Male bias in development process* (Manchester: Manchester University Press).
- Elson, Diane 1993 "Gender-aware analysis and development economics" en *Journal of International Development*, Vol. 5, N° 2.
- Elson, Diane y McGee, Rosemary 1995 "Gender equality, bilateral program assistance and structural adjustment: Policy and procedures" en *World Development*, Vol. 23, N° 11.
- Erturk, Kokut y Cagatay, Nilufer 1995 "Macroeconomic consequences of cyclical and secular changes in feminization: an experiment at gendered macromodeling" en *World Development*, Vol. 23, N° 11.
- Espino, Alma 2002 *Apertura externa, transformaciones macroeconómicas y relaciones de género en los noventa. Informe de síntesis sobre los casos de Argentina, Brasil, Chile, México y Uruguay* (Capítulo Latinoamericano de la Red Internacional de Género y Comercio).
- Espínola, Zulma 2001 "Educación y ahorro: variables clave para el despegue del Paraguay" en *Economía y Sociedad*, Año 2, N° 4.
- Esteinou, Rosario 1996 *Familias de sectores medios: perfiles organizativos y socioculturales* (México DF: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social).
- Evans, Peter; Rueschemeyer, Dietrich y Skocpol, Theda 1985 *Bringing the State back in* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Eviota, Elizabeth 1986 "The articulation of gender and class in the Philippines" en Leacock, Eleanor y Safa, Helen *Women's work* (Massachusetts: Bergin and Garvey).
- Faulkner, Anne y Lawson, Victoria 1991 "Employment versus empowerment: a case study of the nature of women's work in Ecuador" en *The Journal of Development Studies*, Vol. 27, N° 4.

- Fernández Poncela, Anna 1994 “Estrategias de sobrevivencia en la Nicaragua post-sandinista”, LASA XVIII Internacional Conference, Atlanta.
- Ferreira, Manuel 1996 “Mercado de trabajo, informalidad y pobreza urbana” en Ferreira, Manuel y Molinas, José *Tres ensayos sobre la economía urbana asunceña* (Asunción: Oficina de Desarrollo Urbano-Municipalidad de Asunción).
- Ferreira, Manuel 2005 “Programa de Curso de Teoría de Juegos”, Universidad Nacional de Asunción, Asunción, mimeo.
- Fields, Gary 1990 “Labour market modelling and the urban informal sector: theory and evidence” en Durnham, David; Salomé, Bernard y Schwarz, Antoine *The informal sector revisited* (París: OECD Development Centre).
- Floro, María y Hoppe, Hella 2005 “Engendering policy coherent for development” en *Dialogue on globalization* (Berlín) N° 17.
- Folbre, Nancy 1982 “Exploitation come home: a critique of the marxian theory of family labour” en *Cambridge Journal of Economics*, N° 6.
- Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola 2005 “The Republic of Paraguay. Country strategic opportunities paper” en <www.ifad.org/gbdoc/eb/83/e/eb-2004-83-r-14.pdf>.
- Fontana, Marzia 2003 *The gender effects of trade liberalization in developing countries: a review of the literature* (Brighton: University of Sussex).
- Friedman, David 2000 *Law's order: an economic account* (Princeton: Princeton University Press).
- Gammage, Sarah 1998 “La dimensión de género en la pobreza, la desigualdad y la reforma macroeconómica en América Latina” en Ganuza, Enrique et al. *Política macroeconómica y pobreza en América Latina y el Caribe* (Nueva York: PNUD/CEPAL/BID).
- Ganuza, Enrique et al. 1998 *Política macroeconómica y pobreza en América Latina y el Caribe* (Nueva York: PNUD/CEPAL/BID).
- Ganuza, Enrique et al. 2001 *Liberalización, desigualdad y pobreza* (Buenos Aires: EUDEBA/PNUD/CEPAL).
- García de Fannelli, Ana 1989 “Patrones de desigualdad social en la sociedad moderna: una revisión de la literatura sobre discriminación ocupacional y salarial por género” en *Desarrollo Económico*, Vol. 29, N° 114.

- Gasparini, Leonard; Gutiérrez, Federico y Porto, Guido 2005 *Trade and labor outcomes in Latin America's rural areas: a cross-household surveys approach* (La Plata: Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales-Universidad Nacional de La Plata) N° 25.
- Gintis, Herbert 2000 *Game Theory evolving* (Princeton: Princeton University Press).
- González de la Rocha, Mercedes 1986 *Los recursos de la pobreza. Familias de bajos ingresos de Guadalajara* (Guadalajara: El Colegio de Jalisco/CIESAS).
- Heikel, María Victoria 2004 "Dimensión de la pobreza y relaciones de género en el sector rural" en *Políticas de empleo para superar la pobreza. Paraguay* (Santiago de Chile: OIT).
- Hernández M., Pedro 1995 "Análisis empírico de la discriminación salarial de la mujer en España" en *Investigaciones económicas*, Vol. 29, N° 2.
- Hicks, John 2001 (1939) *Value and capital: an inquiry into some fundamental principles of economic theory* (Oxford: Oxford University Press).
- Howes, Candace y Singh, Ajit 1995 "Long-term trends in the world economy: the gender dimension" en *World Development*, Vol. 23, N° 11.
- Insrán Pelozo, José Aníbal 2000 *El sector financiero paraguayo. Evaluando 10 años de transición* (Asunción: Banco Central del Paraguay).
- Jarvis, Novell y Vera-Toscano, Esperanza 2004 *The impact of Chilean fruit sector development on female employment and household income* (California: Department of Agricultural and Resource Economics-University of California).
- Joeques, Susan 1987 *La mujer y la economía mundial* (México DF: INSTRAW/Siglo XXI).
- Jusidman, Clara 1996 "Mujeres y pobreza" en *Problemas del desarrollo*, Vol. 27, N° 106.
- Kabeer, Naila 1995 *Reversed realities* (Londres: Verso).
- Koopmans, Tjalling 1990 (1957) *Three essays on the state of economic science (reprints of economic classics)* (Nueva York: A.M. Kelley Publishers).
- Kuwayama, Mikio y Durán Lima, José 2003 *La calidad de la inserción internacional de América Latina y el Caribe en el comercio mundial* (Santiago de Chile: CEPAL).

- Leiva, Alicia 1987 "Las desigualdades en el trabajo de hombres y mujeres" en *Coyuntura económica* (Santiago de Chile: Programa de Economía del Trabajo) N° 14.
- León, Magdalena 1993 "El género en la política pública de América Latina: neutralidad y distensión" en *Análisis político*, N° 20.
- Lim, Linda 1990 "Women's work in export factories: the politics of a cause" en Tinker, Irene *Persistent inequalities: women and world development* (Nueva York: Oxford University Press).
- Manser, Marilyn y Brown, Murray 1980 "Marriage and household decision making: a bargaining analysis" en *International Economic Review*, N° 21.
- Masi, Fernando 2000 "Desigualdad de los ingresos familiares en Paraguay" en *Economía y Sociedad*, Año 1, N° 2.
- Masi, Fernando y Borda, Dionisio 2002 "Regiones y competitividad en el Paraguay" en *Economía, regiones y desarrollo territorial* (Asunción: CADEP).
- McLaughlin, Steven 1978 "Occupational sex identification and the assessment of male and female earnings inequality" en *American Sociological Review*, Vol. 43, N° 6.
- McElroy, Marjorie y Horney, Mary Jane 1981 "Nash bargained household decisions: toward a generalizations of the theory of demand" en *International Economic Review*, N° 24.
- MCS Grupo Consultor 2005 "Análisis de Coyuntura", Asunción, mimeo.
- Moghadam, Valentine 1994 *Gender, development and policy: toward equity and empowerment* (WIDER).
- Morley, Samuel y Vos, Rob 1998 "Pobreza y crecimiento dual en Paraguay" en Ganuza, Enrique et al. *Política macroeconómica y pobreza en América Latina y el Caribe* (Nueva York: PNUD/CEPAL/BID).
- Moser, Caroline 1992 "Mujeres de bajos ingresos, tiempo y triple rol en Guayaquil, Ecuador" en *Proposiciones*, N° 21.
- Newman, Constance 2001 *Gender, time use, and change: impacts of agricultural export employment in Ecuador* (The World Bank).
- OEA-Organización de Estados Americanos 2004 *Liberalización del comercio, género, desarrollo. ¿Cuáles son los temas y cómo podemos abordarlos?* (Washington DC).

- ONU-Organización de las Naciones Unidas 2004 *De las promesas a la acción. Recomendaciones con respecto a la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres* (Nueva York: Grupo de Trabajo sobre Educación e Igualdad de Género-Proyecto del Milenio de las Naciones Unidas).
- Oostendorp, Remco H. 2004 *Globalization and the gender wage gap* (Amsterdam: Free University Amsterdam).
- Pedrero, Mercedes; Rendón, Teresa y Barrón, Teresa s/f “Desigualdad en el acceso a oportunidades de empleo y segregación ocupacional por género. Situación actual en México y propuestas”, México DF, mimeo.
- PNUD/DGEEC/ID 2003 *Informe Nacional sobre Desarrollo Humano Paraguay 2003* (Asunción).
- PNUD/DGEEC/UNA 2005 *Atlas de Desarrollo Humano Paraguay 2005* (Asunción).
- PNUD-Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo *Informe sobre Desarrollo Humano* (Nueva York) varios años.
- Posner, Richard 2002 *Economic analysis of the law* (Nueva York: Aspen Publishers).
- Ranis, Gustav y Stewart, Francis 2002 “The priority of human development” en <www.ssre.org/programs/ifd/publication-evImperativ/RanisStewart.pdf>.
- Reimer, Jeffrey J. 2002 *Estimating the poverty impacts of trade liberalization* (Washington DC: Development Research Group E Trade/ World Bank).
- Rendón, Teresa y Pedrero, Mercedes 1976 “Alternativas para la mujer en el mercado de trabajo en México” en *Mercados de trabajo regionales* (México DF: INET).
- Robles, Marcos 2000 “Paraguay rural: tenencia de tierras, pobreza y desigualdad” en *Economía y Sociedad*, N° 1.
- Rocha, Cecilia 1992 *Globalisation and the employment of women in Latin America* (Toronto: Ryerson).
- Román, María Lilian 1996 *Tengo que luchar. Mujeres jefas de hogar en ocupaciones de tierras urbanas* (Asunción: Facultad de Ciencias Económicas-FNUAP).

- Ross, Catherine 1983 "Dividing work, sharing work and in-between: marriage patterns and depression" en *American Sociological Review*, Vol. 48, N° 6.
- Salles, Vania 1994 "¿Cargan las mujeres con el peso de la pobreza?" en López, María de la Paz y Salles, Vania *Familia, género y pobreza* (México DF: El Colegio de México).
- Schmukler, Beatriz 1989 "Negociaciones de género y estrategias femeninas en familias populares" en *Revista Paraguaya de Sociología*, N° 74.
- Schmukler, Beatriz 1995 "Las mujeres en la democratización social" en *Estudios sociológicos*, Vol. XIII, N° 37.
- Sen, Amartya 1977 "Rational fools: a critique of the behavioural foundations of economic theory" en *Philosophy and Public Affairs*, N° 64.
- Sen, Amartya 1987 *On ethics and economics* (Londres: Blackwell).
- Sen, Amartya 1990 "Gender and cooperative conflicts" en Tinker, Irene (ed.) *Persistent inequalities: women and world development* (Nueva York: Oxford University Press).
- Sen, Amartya 1997 *La desigualdad económica* (México DF: Fondo de Cultura Económica).
- Sen, Amartya 1998 *The possibility of social choice* (Estocolmo: Nobel Lecture).
- Sen, Amartya 2000 *Desarrollo y libertad* (Buenos Aires: Planeta).
- Sen, Amartya y Nussbaum, Martha 1996 *La calidad de vida* (México DF: Fondo de Cultura Económica).
- Sen, Gita y Grown, Caren 1988 *Desarrollo, crisis y enfoques alternativos: perspectivas de la mujer en el Tercer Mundo* (México DF: El Colegio de México).
- Shapiro, Carl y Stiglitz, Joseph 1984 "Involuntary unemployment as a worker discipline device" en *American Economic Review*, N° 74.
- Simon, Herbert 1982 *Models of bounded rationality and other topics in economic theory* (Cambridge: The MIT Press) Vol. 1 y 2.
- Simon, Herbert 1997 *Models of bounded rationality. Empirically grounded economic reason* (Cambridge: The MIT Press) Vol. 3.
- Sorensen, Annemette y Trappe, Heike 1995 "The persistent of gender inequality in earnings in the German Democratic Republic" en *American Sociological Review*, Vol. 60, N° 3.

- Spiller, Pablo; Stein, Ernesto y Tomassi, Mariano 2003 *Political institutions, policymaking processes, and policy outcomes: an intertemporal transactions framework* (BID).
- Stern, Nicholas 2002 *Making trade work for poor people* (Nueva Delhi: The World Bank).
- Stigler, George y Becker, Gary 1977 “De gustibus non est disputandum” en *American Economic Review*, Vol. 67, N° 2.
- Stiglitz, Joseph y Weiss, Andrew 1992 “Credit rationing in markets with imperfect information” en *American Economic Review*, N° 71.
- Tokman, Víctor 1990 “The informal sector in Latin America: fifteen years later” en Durnham, David; Salomé, Bernard y Schwarz, Antoine *The informal sector revisited* (París: OECD Development Centre).
- Trautmann, María de la Luz 2002 *Comercio y género: las políticas de liberalización y sus impactos en Chile* (Capítulo Latinoamericano de la Red Internacional de Género y Comercio).
- Valdez, Teresa y Gomáriz, Enrique 1993 *Mujeres latinoamericanas en cifras* (Madrid: FLACSO/Ministerio de Asuntos Sociales de España).
- Williamson, John 1990 “What Washington means by policy reform” en Williamson, John (ed.) *Latin American adjustment: how much has happened?* (Washington: Institute for International Economics).
- Winters, Alan 2002 “What can the WTO do about Poverty? What should it do?” (Brighton: University of Sussex) Discussion Paper N° 91.
- Winters, Alan et al. 2002 “Trade liberalisation and poverty: the empirical evidence” (Brighton: University of Sussex) Discussion Paper N° 88.
- World Bank 2001 *Engendering development: through gender equality in rights, resources, and voice* (Nueva York: World Bank/Oxford University Press).
- Zarza, Olga 1996 *Género y participación económica en Paraguay* (San Lorenzo: FNUAP/UNA).

OTRAS PUBLICACIONES DE CLACSO

- **Ziccardi** [coord.]
Procesos de urbanización de la pobreza y nuevas formas de exclusión social
- **Zabala Argüelles** [comp.]
Pobreza, exclusión social y discriminación étnico-racial en América Latina y el Caribe
- **Zalpa y Offerdal** [coords.]
¿El reino de Dios es de este mundo?
El papel ambiguo de las religiones en la lucha contra la pobreza
- **Filgueira**
El desarrollo maniatado en América Latina
Estados superficiales y desigualdades profundas
- **Salazar Ortuño**
De la coca al poder
Políticas públicas de sustitución de la economía de la coca y pobreza en Bolivia [1975-2004]
- **Ceceña** [coord.]
De los saberes de la emancipación y de la dominación

- **Mora Salas**
En el borde: el riesgo de empobrecimiento de los sectores medios en tiempos de ajuste y globalización
- **Aldana Saraccini**
Empobrecimiento y desigualdades de género en el imaginario de las mujeres nicaragüenses
- **Alvarado Merino, Delgado Ramos, Domínguez, Campello do Amaral Mello, Monterroso y Wilde**
Gestión ambiental y conflicto social en América Latina
- **Raventós [comp.]**
Innovación democrática en el Sur
Participación y representación en Asia, África y América Latina
- **Lechini [comp.]**
La globalización y el Consenso de Washington
Sus influencias sobre la democracia y el desarrollo en el Sur
- **Cimadamore y Cattani [coords.]**
Producción de pobreza y desigualdad en América Latina
- **Torres-Rivas**
Centroamérica: entre revoluciones y democracia
- **Sader, Aboites y Gentili [eds.]**
La Reforma Universitaria
Desafíos y perspectivas noventa años después
- **Tünnermann Bernheim**
Noventa años de la Reforma Universitaria de Córdoba (1918-2008)
- **Regueiro Bello**
Los TLC en la perspectiva de la acumulación estadounidense
Visiones desde el Mercosur y el ALBA
- **García Linera**
La potencia plebeya
Acción colectiva e identidades indígenas, obreras y populares en Bolivia
- **Raventós [ed.]**
Democratic innovation in the South
Participation and representation in Asia, Africa and Latin America
- **Mészáros**
La educación más allá del capital
- **Escóbar de Pabón y Guaygua**
Estrategias familiares de trabajo y reducción de la pobreza en Bolivia

- **Suárez Salazar y García Lorenzo**
Las relaciones interamericanas: continuidades y cambios
- **OSAL N° 24**
Movimientos sociales: Argentina, Bolivia, Brasil, México y Paraguay
Revista del Programa del Observatorio Social de América Latina
de CLACSO
- **López Maya, Iñigo Carrera y Calveiro** [eds.]
Luchas contrahegemónicas y cambios políticos recientes
de América Latina
- **Devés-Valdés**
O pensamento africano Sul-saariano
Conexões e paralelos com o pensamento latino-americano e o asiático
(um esquema)
- **Problemas del Desarrollo Vol. 3 N° 5**
Revista Latinoamericana de Economía
- **Novick** [comp.]
Las migraciones en América Latina
Políticas, culturas y estrategias
- **Fidel, Di Tomaso y Farías**
Territorio, condiciones de vida y exclusión
El Partido de Quilmes (Provincia de Buenos Aires, Argentina)
- **Mészáros**
El desafío y la carga del tiempo histórico
El socialismo en el siglo XXI
- **Modak** [coord.]
Salvador Allende. Pensamiento y acción
- **Svampa**
Cambio de época: movimientos sociales y poder político
- **Fernandes**
Dominación y desigualdad: el dilema social latinoamericano
- **Chatterjee**
La nación en tiempo heterogéneo
Y otros estudios subalternos
- **Mariátegui**
Sete ensaios de interpretação da realidade peruana
- **Cheresky**
Poder presidencial, opinión pública y exclusión social

- **Ceceña**
Derivas del mundo en el que caben todos los mundos
- **Lechini** [ed.]
Globalization and the Washington Consensus
Its influence on democracy and development in the South
- **Martínez Franzoni**
¿Arañando bienestar? Trabajo remunerado, protección social y familias en América Central
- **Levy y Gianatelli** [comps.]
La política en movimiento
Identidades y experiencias de organización en América Latina
- **Frías Fernández**
Desafíos del sindicalismo en los inicios del siglo XXI
- **Crítica y Emancipación N° 1**
Revista latinoamericana de ciencias sociales de CLACSO
- **Murillo**
Colonizar el dolor
La interpelación ideológica del Banco Mundial en América Latina
El caso argentino desde Blumberg a Cromañón
- **Cueva**
Entre la ira y la esperanza
y otros ensayos de crítica latinoamericana
- **Roitman Rosenmann**
Pensar América Latina
El desarrollo de la sociología latinoamericana
- **Lechini** [comp.]
Los estudios afroamericanos y africanos en América Latina
Herencia, presencia y visiones del otro
- **Moyo y Yeros** [coords.]
Recuperando la tierra
El resurgimiento de movimientos rurales en África, Asia y América Latina
- **Espina Prieto**
Políticas de atención a la pobreza y la desigualdad
Examinando el rol del Estado en la experiencia cubana
- **Cimadamore** [comp.]
La economía política de la pobreza

Se terminó de imprimir en el mes de diciembre de 2008
en los talleres de Gráfica Laf SRL
Monteagudo 741, Villa Lynch, San Martín
Primera edición, 1.500 ejemplares

Impreso en Argentina