

DESARROLLO SOCIAL

**EL SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL EN PARAGUAY:
ALCANCES Y LIMITACIONES. ANÁLISIS DE GÉNERO
THE SOCIAL PROTECTION SYSTEM IN PARAGUAY:
SCOPE AND LIMITATIONS. GENDER ANALYSIS**

[Ana Teresa Rojas Viñales](#)¹

¹Ministerio de Hacienda. Asunción, Paraguay.

Recibido: 31/03/2021

Aceptado: 24/08/2021

RESUMEN

El sistema de protección social tradicional, la protección contributiva, se sustenta en el mercado de trabajo y, por lo tanto, reproduce sus mismas características. En países como Paraguay, en los que gran parte de la población trabajadora se desempeña en actividades del sector informal, la protección social se enfrenta a grandes desafíos para dar cobertura a las personas que queda fuera del sector formal y que, por lo tanto, están expuestas a mayor vulnerabilidad. La vulnerabilidad laboral afecta de forma distinta a los distintos grupos de población, profundizando las condiciones de vida, especialmente de las mujeres y, más aún, de las mujeres jóvenes. Es por eso que, nuestro sistema de protección social debería generar los mecanismos adecuados para atender los derechos universales de todos todas. Esta investigación tiene el propósito de analizar el contexto de la protección social, su cobertura, alcances y limitaciones, considerando las características de la población trabajadora en Paraguay desagregándola por sexo, además de dividirla en subgrupos por la edad, el área de residencia y la condición de pobreza. La información analizada proviene de las estadísticas oficiales y confirma que hay grandes brechas de género que impiden alcanzar desarrollo y bienestar.

PALABRAS CLAVE: pobreza, protección social, sistema no contributivo, trabajo de cuidado, actividades no remuneradas, brechas de ingreso

ABSTRACT

The traditional social protection system, contributory protection, is based on the labor market and, therefore, reproduces its same characteristics. In countries like Paraguay, where a large part of the working population works in informal sector activities, social protection faces great challenges in providing coverage to people who are outside the formal sector and who are therefore exposed to greater vulnerability. Labor vulnerability affects different population groups differently, deepening the living conditions, especially of women and, even more, of young women. That is why our social protection system should generate adequate mechanisms to meet the universal rights of all. This research aims to analyze the context of social protection, its coverage, scope and limitations, considering the characteristics of the working population in Paraguay, disaggregating it by sex, in addition to dividing it into subgroups by age, area of residence and condition. of poverty. The information analyzed comes from official statistics and confirms that there are large gender gaps that prevent achieving development and well-being.

KEY WORDS: poverty, social protection, non-contributory system, care work, unpaid activities, income gaps

ÑEMOMBYKY

Pe mbo'ējuapy omo'áva avaaty jepigua, pe virupytyvõ mo'ãha, ojepytyaso tembiapo ñemuha rehe, ha upévare omoheñoí umi mba'ereko . Tetã Paraguaychaguápe, hetaiterei oihápe tapicha mba'apohára omba'apóva mba'aporeko hekopegua'ývápe, pe avaatýre oñangarekóva ombojovake tuichavéva hatapyña ome'ẽ haḡua ñangareko tapicha ndohupytyíva mba'aporeko hekopeguaítéva ha umiva opyta opamba'e ikatuhápe ojehu chupekuéra , ko'ã mba'e ikatúva ojehu mba'apohápe ñambue umi aty opaichaguávape, omongakuaave tekove reko , kuñakuéra rekove itenonde ha itenondeteve kuñakuéra imitãrõ. Upévare ñande mbo'ējuapy tekotevẽ omoheñoí tembiporurã ikatutáva oñangareko opabave ,kuña ha kuimba'e derecho rehe . Ko tembikuaareka ohesa'ýjose avaaty ñangareko ryepýpe oíva, ohupytykuaáva ha moõ peve oḡuahẽ, ojehechakuaahápe tavaygua omba'apóva Paraguáype omoha'eñóvo imeña rupi, avei omohenda haḡua aty'ivépe hi'ary rupi, área oikoha ha imboriahu reko. Pe marandu oñehesa'ýjova'ekue ou ñemohendapapapygui imburuvichañe'ëva ha ohechauka oíha pa'ũ po'i meña ndive ikatu'ýva ojehupyty chugui teko porã ha jekakuaa.

ÑE'Ë REKOKATU: mboriahu (pobreza), avaaty ñangarekoha (protección social), mbo'ējuapy virupytyvõgua'ý (sistema no contributivo), mba'apo ñangarekopy (trabajo de cuidado), tembiapo reigua(actividades no remuneradas), tepyme'ẽ imeñarupíva (brechas de ingresos)

RESUMO

O sistema tradicional de proteção social, proteção contributiva, é baseado no mercado de trabalho e, portanto, reproduz suas mesmas características. Em países como o Paraguai, onde grande parte da população ocupada atua no setor informal, a proteção social enfrenta grandes desafios para dar cobertura a pessoas que estão fora do setor formal e, portanto, expostas a uma maior vulnerabilidade. A vulnerabilidade laboral atinge de forma diferenciada diferentes grupos populacionais, aprofundando as condições de vida, principalmente das mulheres e, ainda mais, das mulheres jovens. Por isso, nosso sistema de proteção social deve gerar mecanismos adequados para atender aos direitos universais de todos. Esta pesquisa tem como objetivo analisar o contexto da proteção social, sua cobertura, abrangência e limitações, considerando as características da população ocupada no Paraguai, desagregando-a por sexo, além de subdividi-la em subgrupos por idade, área de residência e condição .de pobreza. As informações analisadas provêm de estatísticas oficiais e confirmam que existem grandes disparidades de gênero que impedem o alcance do desenvolvimento e do bem-estar.

PALAVRAS-CHAVE: pobreza, proteção social, sistema não contributivo, trabalho assistencial, atividades não remuneradas, disparidades de renda

AUTOR CORRESPONDIENTE: Ana Teresa Rojas Viñales. Doctora en Ciencias Políticas. Ministerio de Hacienda. Asunción, Paraguay. **Email:** aterovi@gmail.com

INTRODUCCIÓN

La población en edad de trabajar (PET) en Paraguay, según datos del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTESS), representa el 70,1% de la población total del país, del

cual, el 70,6% conforma la población económicamente activa (PEA). En el 2017 existen importantes diferencias en las tasas de actividad entre varones y mujeres, considerando que la participación de éstas últimas representa alrededor del 55% y la de los varones está por encima del 83%. La tasa de ocupación para las mujeres fue de 53,8% y de los varones fue de 80,3% para el año 2017, datos que evidencian las primeras brechas en el mercado laboral, las cuales revelan otras disparidades importantes.

Según datos de la Encuesta Permanente de Hogares, en el año 2016, la población ocupada total¹ representaba el 94% de la PEA y de ésta, tan solo el 21,1% de los/as trabajadores/as aportaba a una caja de jubilación o pensión, casi en la misma proporción entre varones y mujeres. Esto se relaciona con la formalización, así como también con la categoría ocupacional² y el tipo de contrato laboral.

El empleo informal ha ido aumentando a lo largo de los años, por lo cual gran parte de los trabajadores/as queda excluida de la cobertura del sistema de protección social, enfrentándose a mayores precariedades y riesgos de diversos tipos, especialmente los de salud y los derivados de la vejez. Ciertos grupos de población ven sus condiciones de vida mayormente deterioradas: las mujeres trabajadoras que no participan en igualdad de condiciones que los varones, con historias laborales inestables e intermitentes.

Es por eso que, el sistema de protección social debe considerar mecanismos específicos de atención para ellas y aminorar las consecuencias negativas del funcionamiento del mercado en sus vidas, tanto en etapa de actividad laboral como en la adultez mayor.

El sistema de protección social en Paraguay está compuesto por tres pilares: el contributivo (que se financia con los aportes de los trabajadores, los empleadores y el Estado), el no contributivo (que se financia con recursos públicos, impuestos) y las políticas del mercado de trabajo³. En nuestro país se dan dos situaciones, por un lado, un bajo nivel de trabajadores/as asalariados que aportan a un sistema de jubilaciones y pensiones y, por el otro, el resto de los/as trabajadores/as que no aporta y que no contará con ingresos una vez que alcancen la adultez mayor.

Tomando en cuenta lo anterior, la pregunta principal de esta investigación es ¿las políticas y programas del sistema de protección social en Paraguay contemplan las características, necesidades y diferencias entre varones y mujeres a la hora de definir las estrategias de atención social?

¹Varones y mujeres.

²Obreros/as, empleados/as privados y públicos, trabajador/a o patrón/a, trabajador/a por cuenta propia, etc. ³ Este trabajo no ahonda en las políticas del mercado laboral.

Dos hechos importantes que determinan el desarrollo de esta investigación son, el reconocimiento de la creciente participación laboral femenina, como un cambio relevante en la dinámica del mercado laboral y, el rol de las mujeres cuando deciden entrar y mantenerse en el mercado laboral. La mayor participación femenina podría ser reflejo de las transformaciones económicas, sociales y culturales que se han dado en el mundo (Egas, 2018) y que por supuesto, también se han dado en nuestro país.

Específicamente, en lo que respecta al rol económico de las mujeres, es preciso indicar que debido a que sus actividades se dan mayormente en el sector informal, y aunque en proporción son las que más aportan a cajas de jubilación o pensión, *llegan en condiciones más desfavorables al momento de retirarse del mercado laboral.*

El hecho que las mujeres adultas mayores, aun cuando hayan contribuido al sistema de seguridad social, se expongan a mayores vulnerabilidades estaría explicado – en parte – porque “el nivel de la cotización” no es lo mismo que “la calidad de la cotización³”; entendiéndose que las mujeres tienen trayectorias laborales más inestables determinadas por el ciclo de vida reproductiva, las actividades en el hogar, las tareas de cuidado y las discriminaciones a las que se enfrentan.

El objetivo general de esta investigación es revelar el alcance del sistema de protección social en Paraguay en materia de género, su cobertura, limitaciones y desafíos para proponer acciones para la inclusión y la mejora de la participación de las mujeres en el mercado laboral y la mejora de las condiciones de vida para las mujeres adultas mayores. Para el cumplimiento de este objetivo se considera analizar la situación de la población trabajadora asalariada en Paraguay, la participación dentro de la PEA desagregada por sexo, las categorías, sectores productivos, además de las cuestiones no económicas que influyen en la decisión de participar – o no – en el mercado.

Como resultado se prevé la identificación de los principales obstáculos para la realización y participación *plena* de las mujeres en el mercado de trabajo, para el acceso a los servicios sociales y el ejercicio de los derechos para todas las mujeres, las jóvenes, las adultas y las adultas mayores.

MATERIALES Y MÉTODOS

Este trabajo de investigación contempló la combinación de análisis cualitativo y cuantitativo para la recopilación de bibliografía y la revisión de datos estadísticos. En la triangulación de la información y los datos se realizaron las siguientes actividades: la revisión bibliográfica sobre

³ Aporte, contribución, cotización se utilizan como sinónimos.

el mercado laboral en Paraguay, considerando estudios e investigaciones previas; la definición y análisis de la composición del sistema de protección social y los programas del sector contributivo y no contributivo; la búsqueda bibliográfica sobre género y empleo en América Latina y Paraguay para evidenciar las diferencias y las necesidades específicas de los trabajadores varones y mujeres en cuanto a su participación; y la revisión de datos estadísticos relacionados al mercado de trabajo y los sistemas de protección social de fuentes oficiales nacionales (DGEEC, STP, MTSS, SAS) y organismos internacionales (CEPAL, BID, Banco Mundial).

La revisión de estudios e investigaciones sobre la protección social en Paraguay y la perspectiva de género, marcaron el rumbo, acotando aún más el enfoque y las preguntas que intentaron responderse, por lo que más allá del sistema de protección social no contributivo, también se analizó sobre la participación laboral de las mujeres en diferentes ámbitos y las características de las actividades económicas que realizan, las dificultades y la discriminación – laboral – a las que se enfrentan y las posibles soluciones para la conciliación de responsabilidades.

Con base en los conceptos relevantes identificados para el análisis de la protección social en Paraguay desde la perspectiva de género, este trabajo intenta proponer políticas públicas que promuevan la mayor participación de las mujeres en el mercado de trabajo, con garantías para el acceso al derecho al trabajo decente, salarios dignos y el cumplimiento de los propósitos de la protección social.

RESULTADOS Y DISCUSIÓN

En general, en Paraguay, al igual que sucede en la región, los niveles de pobreza extrema y la pobreza total han disminuido. En el país, el periodo 1997/8 – 2017 la pobreza extrema disminuyó 7,59 puntos porcentuales, pasando de 12% a 4,41% y la pobreza total bajó 14,15 puntos porcentuales, pasando de 40,55% a 26,40%, según datos de la Encuesta Permanente de Hogares – EPH (DGEEC, 2017).

Esta disminución es resultado de la combinación varios factores como la recuperación económica, la consolidación de las variables macroeconómicas, el aumento del PIB, el control de la inflación, la reducción del desempleo e implementación de programas sociales. Sin embargo, uno de los mayores retos para el país todavía es *la alta volatilidad del actual modelo de crecimiento* y las consecuencias negativas en la población más vulnerable (Ministerio de Hacienda & CEQ Institute , 2017), que limitan las posibilidades de desarrollo e inclusión social. En primer lugar, al analizar la participación económica de los/as trabajadores/as se evidencia que gran parte de la población económicamente activa (PEA) se ocupa en la agricultura, con

porcentajes por encima de la PEA de América Latina ocupada en las mismas actividades; en tanto que el porcentaje de personas dedicadas a la construcción, transporte y servicios financieros ha disminuido notablemente en Paraguay, entre los años 2008 y 2016. Al contrario de lo que sucede con el número de personas que se dedican a actividades comerciales que ha aumentado en más de 20 puntos porcentuales (CEPAL, BADEHOG).

En síntesis, la población paraguaya en edad de trabajar se concentra en “actividades primarias”⁴, así como en el comercio y los servicios. Particularmente, en lo que se refiere a las mujeres, éstas se ocupan mayormente en las actividades referidas al servicio, salud, educación y trabajo doméstico, que según evidencias numerosos estudios sobre el tema, están dentro del grupo de actividades con menores remuneraciones.

En segundo lugar, según Galeano, “en un contexto como el de Paraguay, en el que se combinan el crecimiento de la población y de la fuerza laboral, pero dentro de una economía que no alcanza a crear suficientes empleos estables, tiende a expandirse el trabajo informal” (Galeano, 2002). Esta situación se da, especialmente, en el área urbana, con todas sus consecuencias, como son la marginalización y el cambio de dinámicas sociales y económicas. Considerando el tipo de actividades a las que se dedican las mujeres, como se mencionó en el párrafo anterior, es muy probable que ellas participen en el sector informal y que, por lo tanto, se precarice aún más su participación laboral.

Como se mencionó, el proceso de urbanización trae aparejadas consecuencias, entre ellas la modificación de las estructuras y dinámicas poblacionales. En este sentido, PEA urbana ocupada en sectores de baja productividad, en el periodo 1990 – 2014 de Paraguay ha estado por encima del promedio simple de América Latina y el Caribe, superando en 7,4 puntos porcentuales a la región (CEPAL, BADEHOG). Lo cual se afianza al retomar las palabras de Galeano “El *Paraguay contemporáneo* se apoya en la expansión de una economía terciaria – urbana, en la que predomina el empleo informal, que, a su vez, se relaciona estrechamente con mayor pobreza y exclusión social” (Galeano, 2002). Es decir, junto con la mayor urbanización de los países, también crecen las posibilidades de inserción laboral en actividades precarias.

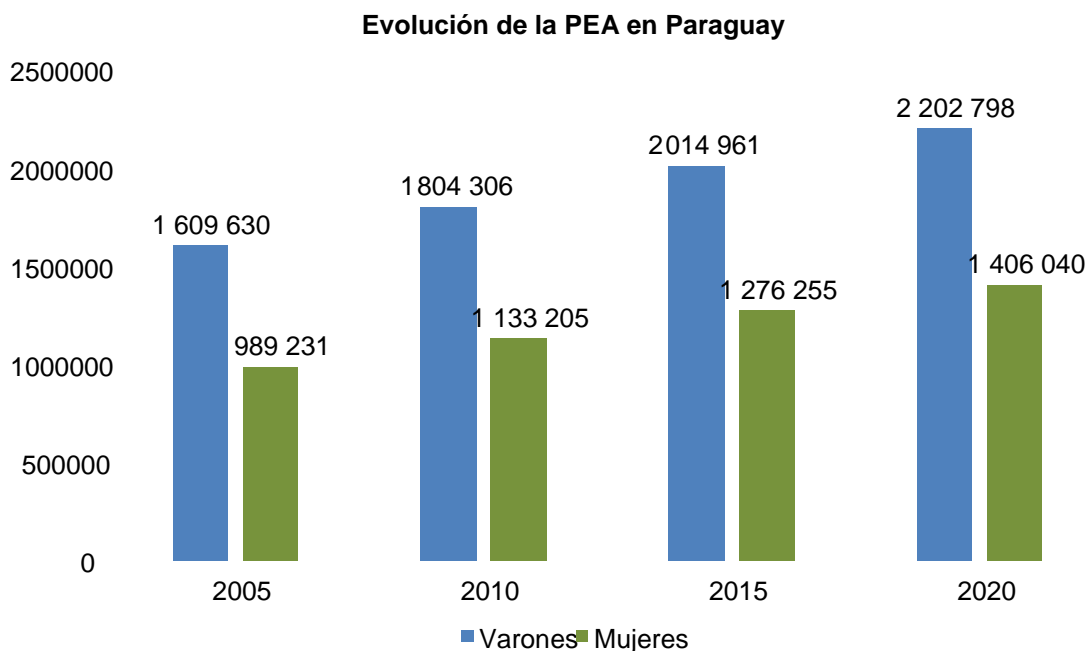
Algunos grupos de población se exponen a condiciones laborales desfavorables, que más tarde se traducen en mayor vulnerabilidad al alcanzar la edad adulta mayor. Dos factores que determinan esa vulnerabilidad al analizar la participación en el mercado laboral son el hecho de ser joven o ser mujer. Es decir que, dentro de las poblaciones más sensibles, son las mujeres

⁴ Referidas a la agricultura, ganadería, extracción.

jóvenes quienes se exponen a condiciones laborales más precarias y desprotegidas, cuyo nivel de desempleo fue del 9,22% en el año 2015 (Egas, 2018), muy por encima de la población masculina de la misma edad.

Teniendo en cuenta el interés de este trabajo, y apoyado en lo que Egas afirma en CADEP (2018), “la participación laboral de las mujeres ha aumentado en el periodo 1990 – 2015, aunque el incremento ha ido desacelerándose en los últimos años y las brechas en el nivel de la participación entre varones y mujeres”. Entre esos mismos años, el nivel de la PEA masculina ocupada ha estado por encima del 90% mientras que el de las mujeres ha estado entre el 55% y el 70% (Egas, 2018) (figura 1).

Figura 1. Evolución de la PEA en Paraguay por sexo. Años 2005, 2010, 2015, 2020



Fuente: Elaboración propia en base a datos de CEPAL – CEPALSTAT (2017).

Esas diferencias en los niveles de participación y ocupación entre varones y mujeres están relacionadas a varios aspectos, no solo económicos. Las decisiones de participación dependen de factores como las características del hogar, las responsabilidades familiares, la educación, la fecundidad, los ingresos laborales y no laborales. Por ejemplo, la división sexual del trabajo y los roles de género determinan la trayectoria laboral de las mujeres, su entrada y permanencia, el tipo de actividades y la categoría de ocupación que desempeñan. Particularmente, las mujeres se dedican mayormente a actividades del sector terciario, a las tareas del hogar y a

aquellas que se relacionan con el cuidado, ya sea de sus familiares⁵ o de otras personas como trabajadoras domésticas⁶.

En tercer lugar, la oferta laboral femenina se reconoce como un factor importante para el desarrollo de los países, lo que exige que el Estado, las políticas públicas y los sistemas de seguridad y protección social pongan en marcha acciones para disminuir las diferentes brechas entre varones y mujeres, que, a pesar de haber disminuido, en Paraguay, todavía son amplias (Egas, 2018). Específicamente, los/as trabajadores/as asalariados/as y los/as empleadores/as son quienes cuentan con condiciones laborales más sólidas (seguridad social, vacaciones, contrato, etc.) y, lastimosamente, son una vez más, las mujeres, aunque en proporción son las que más contribuyen, son las que lo hacen de manera más inestable.

Diferencias en indicadores laborales entre varones y mujeres

Según datos de la EPH 2017, la tasa de actividad a nivel país fue del 63%, los varones representan el 57,2% y las mujeres el 50,8% a nivel país. En tanto que en zonas urbanas la tasa de actividad es del 64%, 75% para los varones y el 54% para las mujeres y en el área rural, la tasa de actividad es del 61,4%, 76,9% para los varones y 45,1% para las mujeres (DGEEC, 2017).

Referente a la ocupación, a nivel país la tasa (total) es del 94,7%, para los varones es del 95,2% y para las mujeres es del 94,1%. En zonas urbanas la tasa de ocupación total es del 94,2%, para los varones es del 94,4% y para las mujeres es del 93,8%; mientras que para el área rural la tasa de ocupación es del 95,6%, para los varones es del 96,4% y para las mujeres es del 94,3%. Considerando que la población en edad de trabajar abarca a aquella que tiene entre 15 y 64 años, nuevamente se evidencia que las mujeres están en situaciones desfavorables con relación a los varones, con diferencias que están alrededor de 20 y 30 puntos porcentuales (MTESS, 2016).

En cuanto al desempleo abierto (tasa de desocupación⁷) a nivel país es del 5,3%, para los varones es del 4,8% y para las mujeres es del 8,2%. En el área urbana el desempleo abierto total es del 5,8%, para los varones es del 5,6% y para las mujeres es del 6. En lo que respecta al subempleo⁸ visible⁹ a nivel país, la tasa total es del 5,5%, para los varones del 3,7% y para las mujeres del 8,2%; en zonas urbanas el total es del 5%, para los varones es del 3,2% y para

⁵ Por los que no reciben, en general, una retribución.

⁶ Por las que sí reciben remuneración, pero que casi siempre está por debajo del salario mínimo legal vigente.

⁷ Que implica exclusión.

⁸ Que implica precariedad.

⁹ Subocupación por insuficiencia de tiempo de trabajo.

las mujeres es del 7,4%; por último, en cuanto al subempleo visible en el área rural, la tasa total es del 6,3%, para los varones es del 4,3% y para las mujeres es del 10% (DGGEC, 2017).

Las mujeres presentan mayores tasas de inactividad que los varones. Este es un factor que debe estudiarse más porque afecta el nivel de autonomía económica e influye en las desigualdades. Muchas de las razones que justifican la mayor inactividad femenina se refieren a la carga de trabajo no remunerado en el hogar, como cuidadoras, etc. (MTESS, 2016), lo que condiciona su inserción laboral.

Por ejemplo, según la Encuesta del Uso del Tiempo, las mujeres ocupan el 61% de su tiempo en trabajo no remunerado en comparación a los varones quienes solo ocupan el 25% del total del tiempo de trabajo. Además, nuevamente son las mujeres quienes dedican más horas semanales a las tareas de cuidado (16,8 horas a las personas con dificultades y dependencia permanente, 12,4 horas a personas de 0 a 5 años, 8 horas a personas de 6 a 14 años y 6,2 horas a personas de 60 años y más) (EUT, 2016).

Por otro lado, las actividades de cuidado también se relacionan con la tasa de dependencia demográfica¹⁰. Este es otro aspecto que afecta de manera diferenciada a varones y mujeres, precisamente porque la tasa de dependencia es mayor para la población en condición de pobreza: en los hogares pobres existen casi la misma cantidad de personas activas económicamente que las pasivas, mientras que, en los hogares de mayores ingresos, existen 4 personas pasivas por cada 10 activas (MTESS, 2016).

En general, las personas dependientes son atendidas por las madres, hijas, abuelas, hermanas; enfermeras, cuidadoras particulares. Las modificaciones demográficas que se dan actualmente en Paraguay incluyen la disminución de la cantidad de personas de 0 a 15 años junto con el proceso inicial de envejecimiento (CELADE, 2017 en Serafini & Zavattiero, 2018). Estos cambios demográficos implican una reconfiguración en la demanda de cuidados a las que se enfrentan las personas y la necesidad de ajuste en las políticas públicas, tanto para quienes necesitan cuidados como para quienes lo brindan.

La falta de ingresos para las mujeres es una de las principales dificultades a las que se enfrentan para su autonomía económica (MTESS, 2016). En este sentido, la no participación de las mujeres en el mercado laboral remunerado las expone a mayores niveles de pobreza y vulnerabilidad, así como a limitaciones para su desarrollo e inclusión social. Considerando que el empleo en Paraguay se caracteriza por los altos niveles de informalidad, esto genera menos

¹⁰ La cantidad de personas de 0 a 14 años y de 65 años y más con relación a la PEA.

garantías como para acceder al sistema de protección social contributiva y menos posibilidades de acceso a servicios de salud y buenos ingresos para las mujeres.

Como el interés de este trabajo es analizar la situación de las mujeres y varones en cuanto a la protección social, es importante considerar la formalidad laboral y la seguridad, social. Con relación a esto, uno de los elementos que debe tenerse en cuenta es el tipo de contrato que tienen los/as trabajadores/as, lo cual permite inferir cual es la población con mayores niveles de inseguridad. Según el MTESS (2016) quienes tienen mayor seguridad (estabilidad) laboral, los/as obreros/as – empleados/as públicos/as (80% cuenta con contrato permanente) y por el otro, las más desprotegidas son las empleadas domésticas, quienes en el 94% de los casos cuenta con contrato verbal; y de los/as obreros/as – empleados/as privados/as solo el 20% cuenta con contrato permanente (MTESS, 2016).

Otros elementos que influyen en la calidad del empleo para evaluar su formalidad son la tenencia de seguro social y de jubilación, lo que se relaciona con el porcentaje de población que efectivamente aporta a una caja previsional. En este aspecto, es necesario también reflexionar sobre la relación entre el mercado de trabajo y el sistema de protección social dentro del modelo de crecimiento económico vigente en el Paraguay.

Esto se refiere a que, a pesar de la buena racha macroeconómica, medida por el PIB, ésta depende prácticamente de la producción del sector primario¹¹, en la que se combinan la agricultura empresarial y la agricultura familiar, cuyas características y condiciones son distintas y hasta contradictorias.

El crecimiento económico en Paraguay no se traduce en mejores condiciones de vida para todos/as. A esto se suma la baja e inequitativa presión tributaria que afecta el financiamiento, ejecución y sostenibilidad de las políticas y programas públicos, en general y las políticas de protección social, en particular. Estos hechos limitan la efectividad de los esfuerzos por disminuir la pobreza y las desigualdades en el país, incluso aquellas que afectan más críticamente a las mujeres y los/as jóvenes.

Todo lo anterior, manifiesta que debido a que el sistema de protección social se sostiene en el empleo formal y la que la población, mayormente, se dedica a actividades del sector informal, de baja productividad o por cuenta propia, gran parte de los/as trabajadores/as – y especialmente las mujeres – se dedican a actividades dentro del hogar, en el sector informal o en condiciones desfavorables, quedan fuera del sistema de seguridad social (Serafini & Zavattiero, 2018).

¹¹ Actividades de extracción, como la producción de soja, ganado vacuno y energía eléctrica.

El sistema de protección social. Diferencias por género

Las diferentes definiciones de la protección social coinciden en que ésta se compone de “instrumentos para garantizar el acceso a bienes y servicios básicos para la vida, para enfrentar riesgos y vulnerabilidades en pos del desarrollo de las personas”. En general entonces, los objetivos de la protección social concuerdan en que buscan proteger a la población vulnerable de caer en pobreza, otorgar un ingreso que permita acceder a bienes y servicio, con el cual enfrentar situaciones inesperadas, tanto así que la protección social es un derecho para todas las personas, independientemente de otra cualquier condición (laboral, sexual, económica, etc.).

La protección social es fundamental en el cumplimiento y garantía de derechos de las personas. En particular, se reconoce que se refiere a un conjunto de intervenciones (desde el Estado, principalmente, aunque también pueden existir otros proveedores e interventores) para asegurar un nivel mínimo de bienestar (Serafini & Zavattiero, 2018) a la población, en su categoría de ciudadanos/as titulares de derechos.

En cuanto a la situación particular de Paraguay, la Constitución Nacional (1992) reconoce que la calidad de vida de la población es responsabilidad del Estado, por lo que determina la igualdad entre varones y mujeres, la defensa y promoción del empleo de las mujeres. En la Constitución Nacional también se establecen garantías de protección para determinados subgrupos (niños, jóvenes, adultos mayores, personas con discapacidad), para lo que el Estado debe implementar medidas discrecionales dirigidas a esas poblaciones.

Afianzando estas afirmaciones, según consta en la misma Constitución, el Gabinete Social lo confirma “*el Estado paraguayo es garante de derechos universales*” y tiene la intención de extender la protección social a todas las personas y transformarla en un derecho exigible en su carácter de ciudadanos/as. Para alcanzar la universalidad, el Estado debe recurrir a los principios de *gradualidad y progresividad*: ya que no es posible abordar todos los derechos de una vez, el avance debe darse de manera gradual, pero tampoco pueden disminuirse y menos aún eliminar los derechos adquiridos (Gabinete Social, 2018).

Que la protección social en nuestro país se reconozca como universal no contradice con la idea de que se implementen mecanismos de focalización para priorizar a las personas en condición de pobreza y vulnerabilidad mediante acciones dirigidas a las poblaciones con mayor probabilidad de ser pobres o de enfrentarse a riesgos. La focalización en la implementación de programas públicos se vincula a procesos que buscan garantizar el avance progresivo hacia la

universalización de derechos para todos/as. Es decir, la focalización en la protección social tiende hacia cubrir a la totalidad de las personas, ocupándose primero de quienes más necesitan. Para este trabajo resulta interesante conocer y diferenciar la situación específica para los trabajadores y las trabajadoras en cuanto a la protección social. Es así que, es importante enfatizar que además del tipo de actividades a las que mujeres se dedican, las trayectorias son inestables e intermitentes y que por el trabajo que desempeñan, aunque sea de igual responsabilidad y cuenten con la misma capacidad, en promedio, perciben apenas el 70% del salario que perciben los varones.

A pesar de que la proporción de mujeres que aportan a una caja de jubilación o pensión durante su vida activa laboral sea mayor que la proporción de varones, ellas se encuentran en condiciones más precarias y vulnerables una vez que llegan a la edad adulta mayor. En general, *hay más mujeres pobres que varones pobres*, situación que se acentúa debido a la mayor esperanza de vida de las mujeres, así como la mayor desprotección a la que se exponen.

En la región latinoamericana, la cobertura del sistema de pensiones es de aproximadamente 45% de los trabajadores/as, con grandes diferencias entre países. Paraguay se encuentra entre los países con más bajos niveles de cotización (aproximadamente 25%), según datos de la CEPAL. Del total de la PEA en Paraguay, varones y mujeres, solo el 21,5% aporta a una caja de jubilación y 27,3% de la PEA tiene seguro médico, especialmente del Instituto de Previsión Social (IPS) con 20% de la PEA total bajo su cobertura.

Aunque en líneas generales, son las mujeres quienes más aportan al sistema de seguridad social, al desagregar por sexo, datos de la EPH (2017) muestran que tanto los varones como las mujeres aportan a una caja de jubilación casi en igual proporción (21,5%), lo mismo ocurre con la PEA masculina y femenina, ya que aproximadamente el 20% de los/as trabajadores cuentan con seguro médico (DGEEC, 2017).

Continuando con los datos de la EPH (2017), la población adulta mayor de 65 años y más, en el año 2017 equivalía a 425.362 personas, el 53,1% son mujeres y el 46,9% son varones y del total de personas adultas mayores en Paraguay el 18,9% viven en condición de pobreza. En general, el 10% del total de adultos mayores en pobreza son varones y el 9% son mujeres. Por otro lado, en cuanto a la condición de pobreza extrema, del total de adultos mayores, el 1,4% de pobres extremos son varones y el 0,8% son mujeres (DGEEC, 2017). Que el porcentaje de la población femenina adulta mayor esté por encima del porcentaje de la población masculina adulta mayor se debe, entre otras causas, a la mayor esperanza de vida de las mujeres.

En cuanto al trabajo, la PEA adulta mayor está compuesta por 173.995 personas (que representa el 35% de la PEA total), siendo los adultos mayores varones quienes mayormente siguen

participando del mercado laboral (63%). En tanto que la población económicamente inactiva adulta mayor está compuesta por 330.037 personas (las mujeres representan el 65%) (MTESS, s.f.). El hecho de que existan todavía adultos/as mayores trabajando podría deberse, entre otras razones, a que no cuentan con ningún tipo de ingresos y estén en condición de pobreza o en riesgo de caer en ella.

En lo que se refiere a los ingresos para el total de la población adulta mayor en condición de pobreza, considerando jubilaciones y los programas sociales implementados por el Estado (Tekoporã y la Pensión Alimentaria a Adultos Mayores¹²) solo el 3,9% cuenta con una jubilación; el 42,5% participan del programa Tekoporã¹³ y el 23,1% cuenta con la Pensión Alimentaria (DGEEC, 2017). Es decir, solo el 46,7% de los/as adultos mayores (varones y mujeres) cuenta con recursos derivados de jubilaciones o programas públicos (tabla 1).

Tabla 1. Población Adulta Mayor cubierta por programas sociales, Paraguay, 2017

Sexo	Tipo de Ingresos	Percibe ingresos	No pobre	Pobre
Varones	Jubilación	No	31,1%	9,5%
		SI	5,9%	0,3%
	Tekoporã	No	37,0%	9,7%
		SI	0,0%	0,1%
Mujeres	Pensión Alimentaria	No	25,6%	5,7%
		SI	11,5%	4,1%
	Jubilación	No	39,5%	8,9%
		SI	4,5%	0,1%
Tekoporã	No	43,8%	8,9%	
	SI	0,3%	0,1%	
Pensión Alimentaria	No	28,5%	5,0%	
	SI	15,6%	4,0%	

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la EPH, 2017 (DGEEC).

Del total de la población adulta mayor, solo el 0,3% de los varones adultos mayores en condición de pobreza y el 5,9% de los que no están en pobreza y solo el 0,1% en condición de pobreza y el 4,5% de las mujeres fuera de la pobreza percibe alguna jubilación. En lo que se refiere a los ingresos de Tekoporã, solo el 0,1% de los varones adultos mayores en condición de pobreza y solo el 0,1% en condición de pobreza y el 0,3% de las mujeres fuera de la pobreza

¹² La intención de la pensión es disminuir las brechas sociales a las que se expone la población adulta mayor (Bruno, 2018).

¹³ Desde la implementación del programa de Pensión Alimentaria a Adultos Mayores, las personas de 65 años y más que estuvieran siendo beneficiarios del componente de Tekoporã dirigido a ellos, fueron saliendo de este último para formar parte de la Pensión Alimentaria.

participa del programa. Y, por último, solo el 4,1% de los varones adultos mayores en condición de pobreza y el 11,5% de los que no están en pobreza y solo el 4% en condición de pobreza y el 15,6% de las mujeres fuera de la pobreza percibe ingresos de la Pensión Alimentaria a Adultos Mayores (DGEEC, 2017).

Con estos datos queda claro que los dos programas sociales, Tekoporã (que se implementa desde el 2005) y la Pensión Alimentaria (vigente desde el 2009) no logran cubrir a la totalidad de las personas adultas mayores que se encuentran en condiciones de pobreza. Referente a la población adulta mayor en condición de pobreza extrema, la situación es aún más precaria, ya que estas personas no alcanzan a representar ni el 0,5% de esa población con ingresos, según los datos que la EPH (2017).

La importancia de estos programas dentro del sistema de protección social no contributiva¹⁴ radica en que representan mecanismos de redistribución hacia grupos poblacionales en situación de pobreza o vulnerabilidad y que están fuera de la seguridad social, permitiéndoles atención y cobertura desde el Estado en pos del cumplimiento de sus derechos.

Específicamente en el caso de la población adulta mayor, el programa de Pensión Alimentaria tiene mayores efectos redistributivos que Tekoporã y que, además, permite que los/as adultos/as mayores que todavía se encontraban activos laboralmente, puedan retirarse y mejorar sus condiciones de vida, no solo de manera individual, sino también de las personas que viven con ellos/as.

Alcance de la protección social. Brechas y desafíos

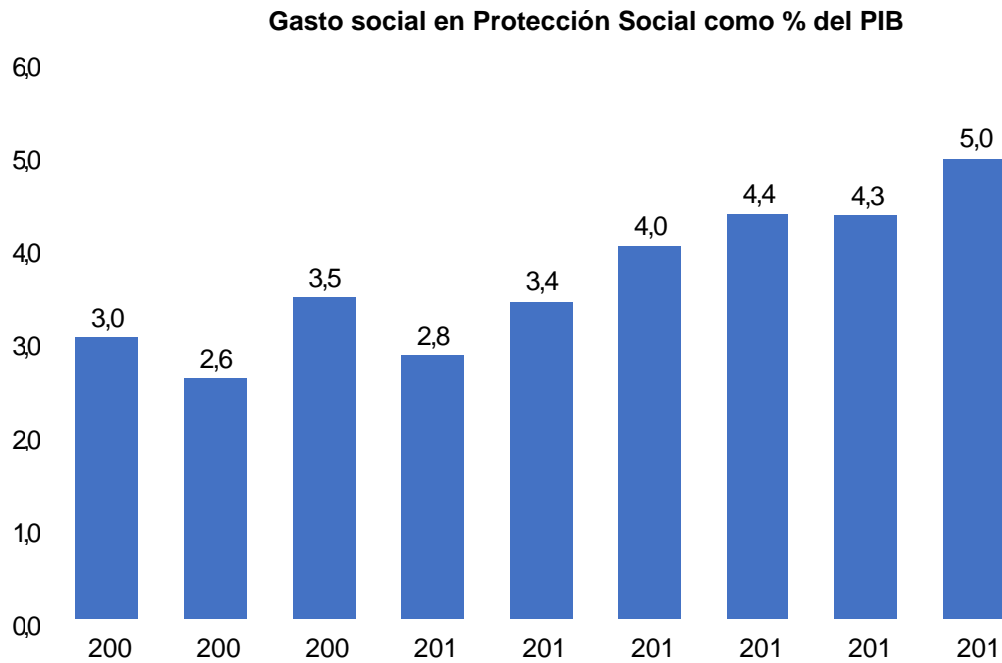
Lo expuesto hasta aquí muestra que, en primer lugar, el Estado paraguayo debe brindar la garantía para los derechos humanos fundamentales, al reconocerse desde la misma Constitución Nacional el derecho al acceso universal a la salud, educación, seguridad y asistencia social (Serafini & Zavattiero, 2018). En segundo lugar, el Paraguay ha ratificado varios compromisos internacionales, pactos y protocolos vinculados a los derechos humanos en general y a la mujer, la población indígena, adolescentes, niñas y niños y las personas adultas mayores en particular.

La mayor presencia social del Estado paraguayo se manifiesta en que los datos presupuestarios evidencian en el aumento de la inversión social, en proporciones por encima de otros gastos,

¹⁴ Otros programas son Abrazo, la tarifa social de energía eléctrica y el complemento nutricional.

del PIB y del crecimiento demográfico¹⁵. Según se ve en el gráfico siguiente, entre los años 2007 y 2015 la inversión en protección social ha aumentado 2 puntos porcentuales sobre el nivel del PIB (figura 2).

Figura 2. Gasto social en Protección Social como % del PIB. Años 2007 - 2015



Fuente: Elaboración propia en base a datos de CEPAL – CEPALSTAT (2017).

Una de las debilidades principales del sistema de seguridad social es que, como se sustenta en el mercado laboral formal, la gran informalidad tiene consecuencias negativas en el nivel de cobertura y la inclusión de importantes segmentos poblacionales más vulnerables, cuyas trayectorias están condicionadas por el desempleo y la precariedad.

Las actividades, especialmente aquellas referidas al cuidado, servicios sociales y tareas dentro del hogar que son realizadas mayormente por mujeres, por un lado, podrían estar siendo realizadas en el mercado laboral informal y, por otro lado, reciben remuneraciones más bajas. En este aspecto, hay que considerar que las políticas públicas deben considerar la equidad de género para mejorar las oportunidades de participación laboral de las mujeres, con garantías de protección y seguridad social.

Teniendo en cuenta que, en Paraguay, como sucede también en otros países de la región, el área de residencia está asociada a otras características de las personas y sus hogares (Egas, 2018), se reconoce que la población rural es más vulnerable que la urbana. Algunas cuestiones

¹⁵ Que el aumento de la inversión social sea mayor que el PIB implica que se hace un mayor esfuerzo para financiar la política social y que sea por encima del crecimiento demográfico, que se disponen de mayores recursos por per cápita (Serafini & Zavattiero, 2018).

que enfatizan las diferencias entre el campo y la ciudad en nuestro país, se destaca los servicios sociales han estado históricamente concentrados en ésta última, afectando y perjudicando las posibilidades de arraigo y desarrollo, para las mujeres y jóvenes¹⁶.

Como se expuso a lo largo del trabajo, el tipo de relación laboral¹⁷ supedita el acceso a la seguridad y protección social. Por ejemplo, la categoría de “empleador/a o el/a trabajador/a asalariado/a” tienen un ingreso más estable que el/a “trabajador/a por cuenta propia” y, por lo tanto, difieren las probabilidades de contar con los beneficios de seguridad social.

Apoyándonos en las afirmaciones de Egas “la seguridad social es un indicador importante de la estabilidad y seguridad para la población trabajadora y la informalidad se asocia con la falta de beneficios laborales y seguridad social y, en ciertos casos, con ingresos menores” (Egas, 2018). Y, si bien el nivel de cobertura de la seguridad social en Paraguay ha aumentado a lo largo de los años¹⁸, todavía es relativamente bajo, tanto para varones como para mujeres.

El ingreso laboral es otro determinante directo en las decisiones de entrada y permanencia en el mercado laboral. Esto nuevamente cuando se analiza desde la perspectiva de género, se evidencia que el nivel salarial y de ingresos de los varones está por encima que el de las mujeres ocupadas. Estas diferencias podrían deberse a particularidades de las personas (nivel de educación, horas dedicadas al trabajo, tipo de actividad realizada, categoría de ocupación, etc.), pero también a la discriminación o subestimación del aporte de las mujeres a la economía del hogar.

Incluso en actividades en las que varones y mujeres tienen las mismas capacidades y responsabilidades, se da una brecha de ingreso de aproximadamente el 75%, debido a cuestiones que tienen que ver más que nada con la condición de ser “mujer”¹⁹. Estas brechas van haciéndose más grandes a medida que aumenta el nivel educativo.

En líneas generales, los indicadores del mercado de trabajo en Paraguay muestran que las condiciones de las mujeres son menos favorables que las de los varones, tanto para entrar o mantenerse en el mismo (Egas, 2018). Las mujeres jóvenes, al insertarse al mercado laboral, tienen mayores tasas de desempleo que otros grupos de población.

La implementación de políticas públicas para fortalecer y ampliar la cobertura de la seguridad y protección social desde el enfoque de género promoverá mejores mecanismos para la inclusión de aquellas poblaciones más vulnerables, las mujeres en general y las mujeres jóvenes

¹⁶ Estas poblaciones son las que se enfrentan a mayores complicaciones a la hora de encontrar un trabajo (Egas, 2018).

¹⁷ Empleador o patrón, asalariado, cuenta propia, ayudante familiar.

¹⁸ Según el estudio de Egas (2018) el periodo de estudio abarca 1990 – 2015.

¹⁹ Lo cual podría incluso denominarse como “discriminación”.

en particular. Estas políticas ayudarán a identificar las principales necesidades de las mujeres y de los distintos subgrupos en que pueden dividirse (jóvenes, rurales, con discapacidad) para ejecutar acciones más eficaces para su entrada y permanencia en el mercado de trabajo, con mejores oportunidades.

En cuanto a las políticas públicas para promover la autonomía económica y la participación laboral de las mujeres deben considerar las condiciones familiares y los roles tradicionales de género, para que cuando se definan esas políticas sean integrales y busquen modificar estructuralmente las posibilidades laborales²⁰. Teniendo en cuenta que el empleo por cuenta propia, el trabajo familiar no remunerado y el empleo doméstico ocupan a más del 55% de las mujeres y que impide que no cuenten con ingresos propios y la dependencia de otras personas (Serafini, 2018), es imperante generar oportunidades para el desarrollo de actividades laborales que exijan mayor preparación, responsabilidad y capacidades: todo lo que se traduciría en mejores salarios.

Las condiciones laborales a las que se enfrentan las mujeres, según se ha podido dar cuenta en este trabajo – y en la extensa bibliografía existente en el país – no solo se refiere a las características económicas de la estructura del mercado de trabajo, sino a las particularidades familiares y las negociaciones que se den dentro del hogar. Las dificultades de conciliación entre las diferentes responsabilidades que deben cumplir las mujeres exigen políticas laborales que les garanticen flexibilidad y que promuevan la inclusión a la seguridad social en condiciones que tiendan a la universalidad y atención integral.

La mayor inactividad laboral que presentan las mujeres se refiere a las restricciones con relación a sus roles tradicionales de género y la falta o escasez de políticas de cuidado que les dificultan su inserción en el mercado laboral formal. Todo esto se traduce en una menor cobertura de la seguridad social en la edad adulta para las mujeres (Serafini, 2018). Se revela entonces que la autonomía económica de las mujeres depende de la inactividad, el desempleo y las actividades laborales no remuneradas, que se refleja directamente en la falta de ingresos propios, vulnerabilidad y pobreza (Serafini, 2018).

Desde la misma estructura de las instituciones de seguridad social se detectan limitaciones a la posibilidad de contar con jubilación y acceso a la salud porque se sustentan en el trabajo asalariado, en un país con elevados índices de informalidad laboral. Un importante avance, sin

²⁰ Que se vuelvan más flexibles y que permitan la conciliación de las actividades remuneradas y no remuneradas.

embargo, es que, en los últimos años, el marco regulatorio del IPS se ha incluido la afiliación de trabajadores/as por cuenta propia y los trabajadores/as independientes (Serafini, 2018).

CONCLUSIONES

La oferta y participación laboral de las mujeres es un elemento fundamental para el crecimiento y el desarrollo. Tanto en Paraguay como en el mundo, la participación femenina contribuye a la disminución de la pobreza por ingresos y la desigualdad y aunque cada vez más mujeres se insertan en el mercado de trabajo, las condiciones a las que se enfrentan no son las más favorables y equitativas.

El Estado paraguayo es el garante de los derechos universales de la población, por lo cual debe promover que las acciones y políticas públicas busquen la universalidad de la protección social, como un derecho para todos/as, incluyendo la garantía de ingresos y las condiciones de vida, generando oportunidades de empleos decentes, con prestaciones y beneficios derivados del trabajo.

Es así como, los desafíos principales y dificultades a los que se enfrentan las mujeres deben ser atendidos con políticas públicas que se refieran a la conciliación de las responsabilidades dentro y fuera del hogar, mejorar las posibilidades de educación, acceso a la salud, aumento de la cobertura de aporte a sistemas de jubilación, garantía de mejores empleos e ingresos.

La compleja situación económica y social en Paraguay, así como la escasa capacidad para generar empleos de calidad, determinan la vulnerabilidad a la que se enfrentan las personas, las familias y las comunidades, tanto que la pobreza y la desigualdad persisten (a pesar de la evolución positiva del crecimiento. Los programas no contributivos puestos en marcha en el país, como son Tekoporã y la Pensión Alimentaria a Adultos Mayores tienen la intención de cubrir a esas poblaciones, pero como se mostró más arriba, todavía distan de cubrir universalmente a quienes más necesitan.

Para que el sistema de protección social de Paraguay cumpla con sus propósitos, es necesario que, por un lado, se determinen las causas que influyen en la estructura laboral actual y las brechas entre varones y mujeres. Y por el otro, es imperante que se identifiquen las oportunidades y los obstáculos a los que se enfrentan las mujeres y los diferentes subgrupos en que se dividen, sus necesidades específicas y los aspectos que socavan los espacios que podrían llegar a ocupar, en lo económico, social y familiar.

Como se pudo evidenciar, a pesar del aumento de la participación femenina en el mercado laboral, todavía está por debajo de la participación de los varones, con importantes diferencias.

Para superar la alta precariedad laboral a la que se enfrentan las mujeres también necesita que el diseño de la política laboral y de protección social vayan más allá de la relación laboral de dependencia (trabajo asalariado y formal) y que se concentra en el área urbana.

Las mujeres – en especial – trabajan en sectores y categorías ocupaciones que no están dentro de esa relación y sus decisiones laborales están condicionadas por la necesidad de conciliar sus distintos roles, cuestiones que afectan de manera más profunda a las mujeres que viven en el área rural, donde sus posibilidades de delegar, compartir o combinar sus responsabilidades son menores. En este sentido, las políticas públicas de cuidado permitirían compatibilizar las responsabilidades de las mujeres y sus roles derivados de la división sexual del trabajo, redistribuyendo la responsabilidad entre el Estado, la comunidad y la familia.

Considerando que las mujeres sin ingresos conforman un grupo particularmente vulnerable, están fuera del mercado laboral y exponiéndose a altos riesgos. Que no cuenten con transferencias desde el Estado las deja excluidas de cualquier mecanismo de protección social y tienen mayores probabilidades de caer en pobreza, si es que ya no lo están. Con relación a este punto, las políticas desde el Estado deben considerar las aportaciones inestables a la seguridad social durante la vida laboral de las mujeres, para incentivar mecanismos que permitan contribuciones más permanentes, sólidas y que al momento de jubilarse o de alcanzar la edad adulta mayor, aseguren el ejercicio pleno de los derechos de jubilación.

La inversión pública en las mujeres, las jóvenes, las que viven en el área rural, las que estudian se traducen en mejores posibilidades de contar con protección social contributiva al llegar a la edad adulta mayor. Teniendo en cuenta, específicamente, que, del grupo de población en pobreza, son las mujeres adultas mayores quienes están en situación más desfavorable, precisamente como reflejo del contexto en el cual se han desenvuelto a lo largo de sus vidas. Por lo tanto, al garantizarles la entrada, permanencia y desempeño en el mercado laboral, se garantiza también que cuando llegue el momento de retirarse, lo estarán haciendo en condiciones que les permitan una vida con un bienestar mínimo y el cumplimiento de sus derechos.

Queda más que claro que las brechas de ingresos entre varones y mujeres se relacionan, en parte, con la menor cantidad de horas trabajadas, el tipo de actividades laborales que desarrollan las mujeres y la menor remuneración que reciben. Aun cuando las mujeres desarrollen las mismas actividades que los varones, cuenten con las mismas capacidades y asuman las mismas responsabilidades.

El Estado paraguayo, en la actualidad, cuenta con políticas de protección y atención a las mujeres que cubren aspectos económicos, sociales y todo tipo de violencia. Sin embargo, es

necesario también que se articulen los esfuerzos con el sector privado y la academia para, en primer lugar, incentivar el empoderamiento de las mujeres y su participación económica y, en segundo lugar, crear conocimiento y evidencias sobre las características, demandas y potencialidades de la mitad de la población.

En resumen, la importante contribución de las mujeres a la economía no solo tiene efectos en la familia, sino a nivel nacional. La mayor participación laboral femenina aporta significativamente a la reducción de la pobreza y la calidad de vida, así como en el desarrollo de los países. La inclusión de las mujeres, garantizada con políticas públicas no solo es una decisión ética, sino una inversión económica que reditúa importantes beneficios más allá de lo puramente individual y más allá también del periodo de vida activa económicamente.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Bruno, S. (2018). Impacto redistributivo de la pensión alimentaria para adultos mayores en situación de pobreza. *Revista MERCOSUR de políticas sociales*, 265-286. CEPAL - CEPALSTAT <http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/Portada.html>
- DGEEC. Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos. (2017). Encuesta Permanente de Hogares. Asunción.
- DGEEC. Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos. (2016). Encuesta de Uso del tiempo. Asunción.
- Egas, M. (2018). Participación Laboral de la Mujer en Paraguay. Análisis de brechas en mujeres jóvenes y adultas en el contexto de América Latina. En CADEP, Empleo femenino en Paraguay. Tendencias y Políticas Públicas. Asunción, Paraguay.
- Gabinete Social. (2018). Protección Social en Paraguay: La oportunidad de implementar un sistema de protección social. Nota Sectorial 2.0, Asunción.
- Ministerio de Hacienda, & CEQ Institute. (2017). Paraguay: Análisis del sistema fiscal y su impacto en la pobreza y la equidad. CEQ Working Paper 74.
- MTESS. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. (2016). Características del mercado laboral en Paraguay. Asunción.
- MTESS. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. (s.f.). Características de la Población Adulta Mayor en Paraguay. Asunción.
- Serafini, V. (2018). Trabajo remunerado de las mujeres en Paraguay desde un enfoque de género. En CADEP, Empleo femenino en Paraguay.
- Serafini, V., & Zavattiero, C. (2018). La protección social en el Paraguay: Avances y desafíos para la garantía de derechos. *Revista MERCOSUR de políticas sociales* (2), 173-191.