



Organización
Internacional
del Trabajo



Igualdad entre hombres y mujeres en Paraguay:

la necesaria
conciliación entre
familia y trabajo



Igualdad entre hombres y mujeres en Paraguay:

la necesaria
conciliación entre
familia y trabajo

Igualdad entre hombres y mujeres en Paraguay:

la necesaria
conciliación entre
familia y trabajo

Carmen Echaury y Verónica Serafini

Copyright © Organización Internacional del Trabajo 2011
Primera edición 2011

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

Las bibliotecas, instituciones y otros usuarios registrados ante una organización de derechos de reproducción pueden hacer copias de acuerdo con las licencias que se les hayan expedido con ese fin. En www.ifrro.org puede encontrar la organización de derechos de reproducción de su país.

OIT

Carmen Echaury y Verónica Serafini

Igualdad entre hombres y mujeres en Paraguay: la necesaria conciliación entre familia y trabajo

Santiago, Oficina Internacional del Trabajo, 2011

ISBN 978-92-2-325203-8 (impreso)
ISBN 978-92-2-325204-5 (versión web pdf)

Familia / Responsabilidades Familiares / Relaciones entre los Géneros / Equilibrio Trabajo-Vida / Trabajo Doméstico / Política Educativa / Política de Empleo / Paraguay

Datos de catalogación de la OIT

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

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

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

Las publicaciones de la OIT así como los catálogos o listas de nuevas publicaciones pueden obtenerse en Avda. Dag Hammarskjöld 3177, Vitacura, Santiago de Chile o pidiéndolas a Casilla 19.034, CP 6681962, e-mail: biblioteca@oit Chile

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

ÍNDICE

Prólogo	9
Introducción	13
I. Cambios en las estructuras familiares	15
1. Aumenta la jefatura femenina	15
2. La composición de los hogares se complejiza	16
3. Cambios en el tamaño y composición de los hogares	18
II. Dinámica del mercado laboral: brechas y tensiones	19
1. La oferta y demanda de trabajo	20
2. Interacción entre la esfera del trabajo doméstico no remunerado y del trabajo remunerado	32
III. Formas de resolver las necesidades del bienestar familiar	35
1. El servicio doméstico remunerado	35
2. El trabajo doméstico de niñas y niños en sus hogares	38
3. El trabajo infantil de niñas y niños en hogares de terceros	38
4. Las redes sociales de apoyo	39
IV. Marco jurídico	41
1. La normativa constitucional	41
2. El Código del Trabajo	43
3. Avances y limitaciones de la legislación laboral	45
V. Marco institucional y programático público	49
1. Las políticas de educación inicial y cuidado infantil	50
2. La educación inicial y preescolar	51

3. Centros integrales de atención a la niñez del Programa de Educación Básica Bilingüe de Jóvenes y Adultos (PRODEPA)	66
4. Otras políticas socioeconómicas	66
VI. Estrategias empresariales y sindicales para facilitar conciliación de vida laboral y familiar	69
VII. Desafíos y recomendaciones	71
Bibliografía	75

PRÓLOGO

La promoción de la igualdad de género es un objetivo y un aspecto constitutivo de la Agenda de Trabajo Decente de la OIT. Esto significa que no es posible avanzar en la reducción del déficit de trabajo decente sin, al mismo tiempo, superar las inequidades de género en materia de derechos laborales, oportunidades laborales y calidad del empleo, protección social y diálogo social.

El compromiso de Paraguay con la promoción del trabajo decente quedó plasmado en febrero de 2009, cuando en un acto encabezado por el Presidente Fernando Lugo el país adoptó un Programa Nacional de Trabajo Decente. Este es el fruto de un acuerdo tripartito con el respaldo de las organizaciones de trabajadores y de empleadores. El Programa se propone llevar a cabo un conjunto de políticas y acciones en el ámbito sociolaboral, con el fin de generar empleos productivos, adecuadamente remunerados, socialmente protegidos y que incorporen el diálogo social como método esencial para el logro de consensos.

El Programa Nacional de Trabajo Decente identifica los principales desafíos que enfrenta Paraguay para generar trabajo decente y entre éstos reconoce a la igualdad de género como un objetivo transversal y, al mismo tiempo, un área específica de intervención a través de políticas articuladas que permitan aumentar la participación laboral y la ocupación de las mujeres, disminuir la brecha por sexo en los ingresos y la informalidad.

La subordinación en que se encuentran las mujeres en diversas dimensiones de la vida tiene muchas de sus raíces en los patrones de inserción laboral. Ellas enfrentan desventajas en comparación con los hombres respecto al acceso al empleo y al interior del propio mercado laboral. Hay claras diferencias por sexo en las tasas de actividad, empleo y desempleo, en la incidencia de la informalidad y la precariedad. Además, persisten fenómenos como la segregación ocupacional, que explica la concentración de mujeres en los eslabones más bajos de la jerarquía ocupacional. Como consecuencia de todo lo anterior, la brecha de ingreso por sexo es un rasgo que caracteriza a toda la región.

Una de las principales causas de las inequidades de género en el mercado laboral está en la persistencia de una división sexual del trabajo que otorga a las mujeres la responsabilidad principal en el cuidado de las personas. Esto incide en la distribución de los tiempos de trabajo de hombres y mujeres en las esferas productivas y reproductivas y en una serie de prejuicios y mitos sobre las capacidades de hombres y mujeres para trabajar y conciliar su vida laboral y familiar.

Paraguay dio un paso significativo al ratificar en el año 2007 el Convenio 156 de la OIT sobre trabajadores/as con responsabilidades familiares. Con esto, asumió el compromiso de adoptar las medidas necesarias para que trabajadores y trabajadoras puedan contar con las facilidades para desarrollar su vida laboral sin comprometer su vida familiar y personal. El proceso de ratificación del Convenio fue precedido por un acuerdo tripartito por parte de los actores sociales y el gobierno, el que fue gestado en el seno de la Comisión Tripartita de Igualdad de Oportunidades. Sus integrantes desarrollaron una campaña nacional que permitió reposicionar el tema de la conciliación como uno de relevancia nacional, otorgando base social al acuerdo político que se logró en el Parlamento.

Este estudio se propone aportar al debate nacional y fortalecer las capacidades de los actores sociales para elaborar planes de acción, promoviendo la formulación y ejecución de políticas, reformas legales y otras medidas que faciliten la conciliación de la vida laboral, familiar y personal, contribuyendo así a una distribución más equitativa entre hombres y mujeres del tiempo dedicado al cuidado de la familia.

El trabajo remunerado es fundamental para la dignidad, autonomía y realización de las mujeres y juega un rol central en sus vidas. Es también la principal vía para obtener un ingreso y, por lo tanto, imprescindible para acceder a bienes y servicios que contribuyan a satisfacer necesidades y deseos. También es la vía de acceso a la cobertura de derechos sociales y reconocimiento social. Por esto, superar las inequidades de género en el mercado laboral constituye un elemento central para la autonomía y el empoderamiento económico de las mujeres. Además, ellas aportan a sus hogares ingresos que constituyen un elemento clave para el sustento de las familias y la superación de la pobreza. Ampliar las oportunidades de las mujeres para insertarse en el mercado de trabajo en empleos de calidad repercute por lo tanto en el bienestar de los hogares, el combate a la pobreza y la generación de riqueza.

Con esta publicación ponemos a disposición de los poderes públicos, las organizaciones de trabajadores y de empleadores, las organizaciones de mujeres, las organizaciones de la sociedad civil, el medio académico y el público en general, una base común de conocimientos sobre el trabajo decente y la conciliación de la vida laboral y familiar con la finalidad de contribuir a fortalecer a los actores y aportar insumos a la elaboración de un plan de acción nacional en apoyo a trabajadores y trabajadoras con responsabilidades familiares.

Nuestro reconocimiento a Carmen Echaury y Verónica Serafini, consultoras de OIT que elaboraron el estudio, y a la Comisión Tripartita que ha participado con gran compromiso en las actividades para la efectiva implementación del Convenio 156. María Elena Valenzuela, Especialista Regional de Género, estuvo a cargo de la supervisión del estudio.

Humberto Blasco
Ministro de
Justicia y Trabajo

Gloria Rubin
Ministra Secretaría
Nacional de la Mujer

Guillermo Miranda
Director
Oficina Subregional de la OIT
para los Países del Cono Sur
de América Latina

Santiago, junio de 2011

INTRODUCCIÓN

La superación de todas las formas de desigualdad y la promoción de estilos de crecimiento que promuevan el desarrollo humano y generen trabajo decente constituyen un requisito para la reducción de la pobreza, la autonomía de la mujer y el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).

El compromiso de Paraguay con estos objetivos quedó plasmado en febrero de 2009, cuando representantes de gobierno, organizaciones de trabajadores y de empleadores firmaron un acuerdo tripartito que establece un Programa Nacional de Trabajo Decente para el país.¹ El principal objetivo de este Programa Nacional es desarrollar un conjunto de políticas y acciones en el ámbito sociolaboral en el marco de las competencias de cada uno de los firmantes. Para esto, la agenda asume como principio fundamental el concepto de “Trabajo Decente”, el cual considera el acceso a trabajos productivos, adecuadamente remunerados, socialmente protegidos e incorpora el diálogo social como método esencial para el logro de consensos.

El Programa Nacional de Trabajo Decente identifica los principales desafíos que enfrenta Paraguay para generar trabajo decente y entre éstos reconoce a la igualdad de género como un objetivo transversal y, al mismo tiempo, un área específica de intervención a través de políticas articuladas que permitan aumentar la participación laboral y la ocupación de las mujeres, disminuir la brecha por sexo en los ingresos y la informalidad. El logro de estas metas está directamente relacionado con la posibilidad de resolver las barreras que

¹ El convenio fue firmado por el Presidente de Paraguay, el Ministro de Justicia y Trabajo, los representantes del sector empleador: Cámara de Anunciantes, Unión Industrial Paraguaya, Federación de la Producción, la Industria y el Comercio; los representantes sindicales: Central Unitaria de Trabajadores, Central Unitaria de Trabajadores Auténtica, Confederación Paraguaya de Trabajadores y Central Nacional de Trabajadores; y el Director de la Oficina Subregional de la OIT para los países del Cono Sur.

enfrentan las mujeres para insertarse y permanecer en el mercado de trabajo en igualdad de oportunidades debido a la sobrecarga de trabajo doméstico y las responsabilidades familiares, las cuales, a su vez, afectan en mayor medida a las mujeres provenientes de hogares de menores ingresos.

Paraguay dio un paso significativo al ratificar en el año 2007 el Convenio 156 de la OIT sobre Trabajadores/as con responsabilidades familiares. Este fue el resultado de un acuerdo tripartito logrado en el seno de la Comisión Tripartita de Igualdad de Oportunidades. Sus integrantes desarrollaron una campaña nacional que permitió reposicionar el tema de la conciliación como uno de relevancia nacional.

Este estudio se propone complementar el informe regional elaborado por la OIT y el PNUD sobre “Trabajo y familia: Hacia nuevas formas de conciliación con corresponsabilidad social” y contribuir a fortalecer a los actores y aportar insumos a la elaboración de un plan de acción nacional en apoyo a trabajadores y trabajadoras con responsabilidades familiares. El informe nacional da cuenta de la situación específica del país, con el propósito de aportar al diseño y gestión de políticas públicas que contribuyan a la conciliación de la vida laboral con la vida familiar y personal, abordando a través de ellas el objetivo de trabajo decente, la igualdad de género y la reducción de la pobreza.

El primer capítulo aborda los cambios que se están produciendo en las estructuras familiares debido al impacto que tienen sobre la oferta de trabajo, especialmente la femenina. El segundo capítulo muestra los rasgos principales del mercado laboral y las principales diferencias entre hombres y mujeres. Las dinámicas familiares y laborales imponen desafíos a los agentes económicos y al sector público para asegurar la obtención de los ingresos que les permitan a las familias mantenerse y reproducirse. Los capítulos 3, 4, 5 y 6 exploran las estrategias familiares, las respuestas públicas y las acciones empresariales/sindicales en materia de conciliación entre la vida familiar y laboral.

Con estos insumos, finalmente se proponen acciones que tiendan garantizar un adecuado equilibrio entre ambos espacios, mirando tanto las relaciones de género como el trabajo decente. Asimismo, se espera que contribuyan a la reducción de la pobreza, el cumplimiento de las Metas de Desarrollo del Milenio y el logro de mayores niveles de desarrollo humano en la región.

I.

Cambios en las estructuras familiares

El conocimiento de los cambios en la estructura familiar, los roles de género y en los procesos de organización del ámbito doméstico aporta elementos importantes para identificar el tipo de interacciones que hoy se generan entre el ámbito familiar y el mercado laboral. Por otra parte, posibilita visualizar los factores que favorecen o limitan soluciones familiares a las tensiones emergentes de las demandas recíprocas entre las responsabilidades del trabajo doméstico y las del trabajo remunerado. Asimismo, la producción de conocimientos en este campo es fundamental para el diseño de respuestas desde las políticas públicas a esta problemática.

1. AUMENTA LA JEFATURA FEMENINA

En coincidencia con otros países de la región, en Paraguay se constata una tendencia al aumento de los hogares con jefatura femenina. Durante el período de estudio, la jefatura femenina de hogar pasó desde el 20% de los hogares en 1995 al 28% en el 2008 (cuadro 1).

La formación de hogares con jefatura femenina está asociada a diversos factores demográficos, socioeconómicos y culturales. Ariza y de Oliveira (2007) señalan la relación entre el aumento de la esperanza de vida al nacer de las mujeres,² con la menor probabilidad de que mujeres viudas, separadas o divorciadas vuelvan a contraer nupcias, en comparación con la nupcialidad masculina. Por otra parte, los procesos de migración masculina, tanto interna como internacional, influyen fuertemente en la configuración de hogares con jefatura femenina, la mayor parte de los cuales son hogares monoparentales.

² La esperanza de vida de las mujeres en el año 2005 era estimada en 73,4 años, mientras que la de los hombres era de 69,2 años. PNUD (2007).

El aumento de los hogares con jefatura femenina en los hogares también está asociado con los mayores niveles de educación de las mujeres y su impacto en la autonomía de la mujer. En este caso, y tal como señalan las autoras mencionadas, se estaría frente a un fenómeno de aumento de los grados de libertad de la mujer y la posibilidad de una opción de vida, más que ante las consecuencias de situaciones familiares o condicionamientos sociales, como la existencia de uniones consensuales, asociadas con mayor inestabilidad conyugal, o el embarazo adolescente.³ Ambas situaciones tienen también un peso importante en la formación de hogares monoparentales –extensos o compuestos– con jefatura femenina. Cabe incluir en este punto a las representaciones del machismo como variable cultural, que impacta en las relaciones familiares y de pareja, y en cuya matriz se forjan prácticas muy extendidas como las del abandono paterno, elemento presente en la configuración de muchos hogares paraguayos con jefatura femenina, particularmente en ámbitos rurales.

Cuadro 1. Evolución de la jefatura de hogar por sexo

Años	Hombres	Mujeres
1995	80	20
1997	78	22
2000	75	25
2003	72	28
2005	72	28
2008	72	28

Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta de Hogares, 1997, 2000, 2003, 2005, 2008 de la DGEEC.

2. LA COMPOSICIÓN DE LOS HOGARES SE COMPLEJIZA

Los hogares nucleares completos –aquellos que cuentan con ambos miembros de la pareja– tienen preponderancia en el país, aunque se observa una tendencia a la disminución relativa de los mismos frente a un aumento de los hogares unipersonales, nucleares incompletos y extendidos⁴ (cuadro 2).

³ La tasa específica de fecundidad en el grupo de 15 a 19 años es de 63 nacimientos por cada 1.000 mujeres (CEPEP, 2009).

⁴ **Unipersonal:** Es el hogar particular integrado por sólo una persona. **Nuclear completo:** Es el hogar particular integrado por ambos cónyuges con o sin hijos. **Nuclear incompleto:** Jefe/a sin cónyuge con hijo/s. **Extendido:** Un hogar nuclear más otros parientes, o una persona con otros parientes. **Compuesto:** Un hogar nuclear o al hogar extendido más otra u otras personas cuya relación con el jefe del hogar no es de parentesco. Fuente: <http://www.ine.gub.uy/biblioteca/genero/DEFINICIONES%20GENERO02.pdf>

Dicha tendencia se deriva, probablemente, del mayor acceso de las mujeres a la educación y al trabajo, de las estrategias de vida relacionadas a enfrentar la pobreza y de los procesos migratorios. Llama la atención el importante aumento de la jefatura femenina en los hogares nucleares completos (cuadro 3).

Cuadro 2. Evolución de la estructura de los hogares por tipo de hogar

	Unipersonal	Nuclear completo	Nuclear incompleto	Extendido	Compuesto
1995	7,6	50,2	7,2	28,8	6,2
1997	6,8	50,2	7,9	29,8	5,2
2000	7,4	50,2	9,2	29,2	4,0
2003	7,7	48,9	9,8	29,5	4,2
2005	8,2	48,4	11,4	28,7	3,3
2008	8,4	48,3	10,6	30,0	2,7

Fuente: Elaboración propia con base en Encuesta de Hogares 1995, 1997, 2000, 2003, 2005, 2008 de la DGEEC.

La crisis de la economía minifundiaría campesina, junto con el aumento de la pobreza, generó en las familias paraguayas la necesidad de recurrir a diversificar las fuentes de ingreso y a destinar más integrantes del hogar a su provisión. El rol de las mujeres campesinas fue muy importante ya que se incorporaron al mercado laboral a través del trabajo doméstico remunerado y al sector informal vinculado al comercio. Por otro lado, para las mujeres que pudieron aumentar sus años de estudio –principalmente del área urbana– se abrieron oportunidades en el sector público por la ampliación del gasto social destinado a salud y educación, lo que repercutió en la creación de cargos docentes y de personal en ocupaciones no manuales ocupados en su gran mayoría por mujeres (Serafini, 2005).

Cuadro 3. Evolución de la jefatura de hogar por sexo, según tipo de hogar

	1995		2008	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
Total	100,0	100,0	100,0	100,0
Unipersonal	6,6	11,8	7,3	11,2
Nuclear completo	61,3	7,1	61,0	15,8
Nuclear incompleto	1,0	31,2	2,6	31,1
Extendido	25,0	43,3	26,6	38,8
Compuesto	6,1	6,7	2,5	3,1

Fuente: Elaboración propia con base en Encuesta de Hogares 1995 y 2008 de la DGEEC.

3. CAMBIOS EN EL TAMAÑO Y COMPOSICIÓN DE LOS HOGARES

En Paraguay, el tamaño promedio de la familia ha disminuido debido, principalmente, a la reducción del número de hijos/as y al mayor espaciamiento entre ellos. La proporción de hogares de 6 personas y más ha pasado de 32% en 1995 a 23% en 2008. Por otra parte, se ha producido un aumento en el porcentaje de hogares más pequeños, en los que viven 1 o 2 personas, y los de 3 a 5 personas, concentrando esta última categoría en la actualidad la mayor proporción de hogares paraguayos (54% en el año 2008) (Cuadro 4).

Cuadro 4. Evolución del tamaño de los hogares
(en porcentajes)

Año	1 a 2 personas	3 a 5 personas	6 personas o más
1997	18	50	32
2000	19	51	31
2003	21	51	29
2005	21	53	26
2008	23	54	23

Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta de Hogares 1997, 2000, 2003, 2005, 2008 de la DGEEC.

A pesar de la caída que se ha producido en los últimos años en la tasa de natalidad, una alta proporción de los hogares paraguayos cuenta con presencia de menores. Al mismo tiempo, y frente al aumento en la esperanza de vida, se observa una tendencia al crecimiento de aquellos hogares con menores y al mismo tiempo con personas mayores. Estos datos son consistentes con la evolución de la tasa de fecundidad en el país, que si bien ha experimentado una sensible disminución, pasando de 4,3 hijos por mujer en 1995 a 2,5 hijos por mujer en el año 2008 (CEPEP, 2008), todavía se mantiene alta. Por otra parte, se observa un aumento en el lapso de tiempo en el espaciamiento de los nacimientos en mujeres menores de 35 años, pasando de 38,2 meses en el periodo 1994-1999 a 48,5 meses durante el periodo 1999-2004 (CEPEP, 2004).

La gran proporción de hogares en los cuales viven menores junto a sus padres y adultos mayores estaría indicando la persistencia de redes familiares de apoyo, lo que puede verse además en la alta proporción de hogares extendidos ya señalado en párrafos anteriores. Las redes familiares y sociales constituyen un recurso tradicional para las familias, y principalmente para las mujeres, cuando se trata de gestionar el trabajo doméstico y de cuidado y, a la vez, de compatibilizar éste con la participación en el mercado laboral.

II.

Dinámica del mercado laboral: brechas y tensiones

En este apartado se analizan las principales variables de la estructura del mercado laboral. El énfasis está puesto en las diferencias en la participación de mujeres y hombres en el trabajo remunerado, así como en la interacción entre las dinámicas y demandas de este último con el trabajo reproductivo no remunerado desarrollado en el hogar. Estas características serán consideradas también de acuerdo con las zonas de residencia urbanas o rurales, dado que en general las mismas representan realidades considerablemente diferentes, particularmente en lo que atañe a la participación laboral de la mujer.

La interacción entre la esfera del trabajo remunerado y la del trabajo doméstico no remunerado ha sido caracterizada como un campo de tensiones cruzadas,⁵ que tiene en la división sexual del trabajo un sustento explicativo estructural, y una de las bases fundamentales de la organización y provisión del bienestar familiar y social. La persistencia de la división sexual del trabajo coexiste con los cambios experimentados en el mundo doméstico y en el mercado laboral, a partir del aumento creciente de la participación femenina en el trabajo remunerado.

Esta participación de la mujer en la esfera del trabajo remunerado ha modificado, sin dudas, la estructura y los procesos del mercado laboral, como también las dinámicas del mundo doméstico. Sin embargo, las transformaciones en la esfera del hogar fueron principalmente en términos de reducción de la presencia a tiempo completo de la mujer, sin un replanteo de la organización del trabajo doméstico y de la provisión de cuidados y educación a niños y niñas, así como la de adultos mayores. Este conjunto de responsabilidades y labores

⁵ Jelin, E. y M. Feijoo, en su trabajo pionero de 1983 analizan los patrones de participación laboral, con atributos de segmentación laboral, participación en sector informal, intermitencia en la participación de las mujeres, entre otros aspectos, e identifican lo que conceptualizaron como presiones cruzadas entre el ámbito del trabajo remunerado y el trabajo doméstico y reproductivo de las mujeres.

que hacen a la organización social de la reproducción han permanecido como responsabilidad femenina principalmente. Así, en muchos hogares el patrón provisión económica masculina fue sustituido por el de doble provisión, masculina y femenina (Faur, 2005), mientras que la provisión de bienes y servicios de bienestar y reproducción, cuidados y educación continuaron siendo predominantemente femeninos.

Con base en datos provenientes principalmente de las Encuestas de Hogares de la Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos (DGEEC), se analizan los cambios experimentados en la participación de hombres y mujeres en el mercado laboral, las características de la estructura laboral y las principales diferencias entre ambos sexos. Asimismo, se identifican procesos y situaciones derivadas de la división sexual del trabajo, que en la práctica significan soluciones privadas de las familias, principalmente a cargo de las mujeres, para resolver las necesidades del trabajo doméstico y de cuidado. Las mismas que, por lo general, están asociadas con límites a la igualdad efectiva de oportunidades para las mujeres en el trabajo remunerado, por lo que demandan respuestas de políticas públicas tendientes a *desfeminizar* el trabajo doméstico no remunerado, y a promover una ampliación de la corresponsabilidad masculina en la realización de las mismas. Estos constituyen núcleos de cambio necesarios para apuntalar la democratización de las relaciones sociales de género en la esfera privada como en la pública.

1. LA OFERTA Y DEMANDA DE TRABAJO

a) Aumento de la participación laboral de mujeres y disminución de la brecha de género

La participación en el mercado laboral está fuertemente influenciada por diferentes factores, a los que Christenson, García y de Oliveira (1989) clasifican en tres: contextuales, familiares e individuales. Dada la temática de este documento, el efecto de los factores familiares se analizará de manera específica en el siguiente apartado.

El principal factor contextual en Paraguay está dado por el área de residencia, es decir, por el carácter urbano o rural de la residencia debido a la gran heterogeneidad que esta diferenciación genera en los mercados laborales.

El área urbana se caracteriza por niveles de remuneración mayores de la mano de obra, por una gran concentración del empleo público y en el sector servicios y por mejores niveles de vida en lo que se refiere al acceso a servicios públicos como salud, educación, agua potable y electricidad.

El área rural está caracterizada por la presencia conjunta de latifundios que explotan grandes extensiones de tierra con uso intensivo de capital para el cultivo de rubros como la soja y el trigo o la explotación ganadera y de pequeñas fincas campesinas. Las primeras, caracterizadas por su baja absorción

de mano de obra, las segundas con un uso intensivo de fuerza de trabajo familiar, pero sin capacidad para absorber el creciente número de miembros en la familia.

La progresiva expansión del área destinada a la soja, el fracaso de las políticas agrícolas destinadas a la pequeña producción agrícola –principalmente la del algodón–, la ausencia de una reforma agraria y de un mercado de tierras eficiente y una relativamente alta tasa de fecundidad en el área rural contribuyeron a incrementar la migración, sobre todo de las mujeres hacia las ciudades.

Hasta la década del noventa no se habían observado cambios importantes en la participación económica total, manteniéndose la misma en alrededor del 57%. Sin embargo, en los últimos 10 años la Población Económicamente Activa (PEA) aumenta, especialmente la femenina, con lo cual la brecha (PEA masculina menos PEA femenina) se reduce (cuadro 5).

Cuadro 5. Evolución de la PEA por sexo y área de residencia*

Años	Total			Urbana			Rural		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
1997	57,9	74,4	41,4	60,6	73,5	48,6	54,4	75,6	31,4
2000	60,5	75,1	46,3	60,6	72,6	50,3	60,4	77,9	40,4
2003	59,8	74,3	45,7	59,2	70,7	48,9	60,7	78,7	41,0
2005	61,8	75,1	48,6	60,4	70,5	51,5	63,7	81,1	43,9
2008	61,7	75,8	47,9	61,5	73,7	50,2	62,0	78,8	44,3

Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta de Hogares 1997, 2000, 2003, 2005, 2008 de la DGEEC.

*/ Población de 10 años y más.

En el sector rural, las tasas de fecundidad más altas determinan un mayor número de dependientes, lo que sumado al hecho de la responsabilidad, casi exclusiva, de la mujer por el trabajo doméstico, realizado con menor apoyo tecnológico (electrodomésticos), en su conjunto influyen en las menores oportunidades de participación de la mujer rural en actividades productivas, en comparación con las mujeres del sector urbano.⁶ No obstante esto, la oferta de trabajo de las primeras creció a un ritmo mucho mayor que la de las segundas.

⁶ Sin embargo, es importante hacer notar que puede haber un importante subregistro en las cifras de participación laboral femenina en el sector rural, ya que no se computa como tal la producción para autoconsumo que las mujeres realizan, en tareas tales como el cuidado de la huerta y de animales menores, asimismo de la producción de alimentos y otros artículos que además de proveer a la familia son objeto de trueque y eventualmente salen al mercado en muy pequeña escala.

Por otro lado, no hay que desestimar el impacto que tiene la subvaloración del trabajo femenino rural en las estadísticas.

La edad es un factor individual que influye en la participación económica. La mayor oferta de trabajo de las mujeres se da entre los 30 y 44 años, tramos de edad que coinciden con una alta fecundidad (30-34) o con la existencia de niños pequeños en el hogar. A partir de los 45 años, la tasa de actividad femenina empieza a disminuir. Este comportamiento podría estar vinculado, por un lado, a concepciones tradicionales que no valoran o rechazan el trabajo remunerado de la mujer, o por otro, a factores de la demanda de trabajo. El mercado laboral puede estar penalizando la edad o, lo que es lo mismo, prefiriendo a mujeres más jóvenes debido a su mayor educación.

b) El desempleo y la subocupación afectan en mayor medida a las mujeres

Si bien la tasa de ocupación en Paraguay se ha mantenido relativamente alta, ubicándose por arriba del 90% en los últimos años, es necesario señalar la importancia de analizar en forma paralela las características de esta ocupación, especialmente en lo referente a las condiciones del trabajo.

Alrededor de un tercio de la PEA presenta problemas en el empleo si consideramos la tasa de subutilización dada por la suma de personas desempleadas (5,7%) y subocupadas (26,5%). Las mujeres se encuentran sobrerrepresentadas tanto en el desempleo como en el subempleo. Otra parte de ellas, al no poder insertarse en el mercado laboral pasan a la inactividad (desempleo oculto) reduciendo, de esta manera, su peso en el desempleo.

A pesar de que en los últimos años la economía paraguaya se recuperó creciendo a una tasa promedio anual del 4,5%, el desempleo femenino no disminuyó, ubicándose la tasa global en 7,4% en 2008, con tasas de desempleo urbano notoriamente altas (8,5%) y más bajas en el área rural (5,5%).

El hecho de que hayan aumentado paralelamente las tasas de actividad junto a las de desempleo estaría mostrando la importancia que tiene el trabajo para las mujeres, ya que ellas están ofreciendo en mayor medida su fuerza de trabajo. Una parte de ellas encuentra empleo, pero la otra, a pesar de no encontrarlo, sigue buscando.

Cuadro 6. Población desocupada (desempleo abierto) según grupos de edad, por sexo

Grupos de edad	Total		
	Total	Hombres	Mujeres
15-24	11,8	8,7	16,8
25-39	4,0	2,4	6,3
40-59	3,1	3,0	3,2
60 y más	2,6	3,3	1,3

Fuente: Principales resultados EPH 2008. DGEEC, Fernando de la Mora. 2009.

El comportamiento de las tasas de desempleo también está fuertemente influenciado por la edad, el nivel educativo y el hecho de ser jefe/a de hogar. El desempleo abierto afecta en mayor medida a la población joven (15-24 años). Mientras la tasa general de desempleo abierto es de 5,7%, la de este grupo llega al 11,8%. La brecha por sexo en el desempleo juvenil es altísima, ya que la desocupación de las mujeres jóvenes (16,8%) es casi el doble que la de hombres jóvenes (8,7%), lo cual muestra la mayor dificultad que enfrentan las mujeres para conseguir un empleo y probablemente la presencia de factores de discriminación en el proceso de selección y contratación (Cuadro 6).

Cuadro 7. Población desocupada (desempleo abierto) según años de estudio, por sexo y área de residencia

Años de estudio	Total			Urbana			Rural		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
Total	5,7	4,6	7,4	7,4	6,6	8,5	3,2	2,1	5,5
Sin instrucción	3,9	2,4	5,6	5,6	3,8	7,7	2,8	1,4	4,3
De 1 a 6	4,0	3,4	4,9	6,4	6,4	6,4	2,3	1,6	3,6
De 7 a 12	8,1	6,4	11,4	9,1	7,8	11,3	5,6	3,0	11,5
De 13 a 18	5,2	3,8	6,4	5,3	3,8	6,7	4,4	3,9	4,8

Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta de Hogares 2008 de la DGEEC.

Otro factor asociado al desempleo es el nivel intermedio de educación, es decir, el de personas que cuentan entre 7 y 12 años de estudios. Como puede observarse en el cuadro 7, esto afecta particularmente a las mujeres. Quienes tienen bajos niveles de educación presentan menores tasas de desempleo, probablemente porque están dispuestas a ocupar cualquier empleo para subsistir. En el caso de las personas con educación postsecundaria, su menor nivel de desocupación se explicaría por la mayor gama de alternativas ocupacionales con que cuentan. Esto evidencia la existencia de un mercado laboral segmentado que por un lado demanda mano de obra de muy baja calificación (trabajo agrícola, cuenta propia) y de alta calificación por el otro.

Adicionalmente al desempleo, otro indicador importante que muestra la precariedad del trabajo en el país es el subempleo; este incluye a dos grupos de ocupados: los que trabajan menos de 30 horas por semana pero desean trabajar más horas y están disponibles para hacerlo (subempleo visible) y los que trabajan 30 y más horas por semana y su ingreso es inferior al mínimo legal establecido en el período de referencia (subempleo invisible). Para el año 2008 el subempleo afectaba al 26,5% de la mano de obra ocupada, siendo el subempleo invisible el que más aporta a esta tasa, con el 19,6%. Las tasas de subempleo crecieron entre 2006 y 2008, a pesar del crecimiento económico (cuadro 8).

Finalmente, cabe señalar que la jefatura de hogar se relaciona positivamente con la inserción en el mercado laboral; los jefes y jefas de hogar presentan tasas de desempleo menores que los no jefes/as: apenas el 3% se declaró desempleado/a. La explicación estaría en la responsabilidad por el mantenimiento del hogar. Esta alta inserción laboral se traduce también muchas veces en un empleo de baja calidad, ya que estas personas están obligadas a aceptar malos empleos o a generar ellas mismas su fuente de ingreso.

Los indicadores del mercado laboral son peores para las mujeres tanto en sectores urbanos como rurales, como se observa en el cuadro 8.

Cuadro 8. Indicadores del mercado laboral por sexo y área de residencia

Tasas	Total			Urbana			Rural		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
Actividad	61,7	75,8	47,9	61,5	73,7	50,2	62,0	78,8	44,3
Ocupación	94,3	95,4	92,6	92,6	93,4	91,5	96,8	97,9	94,5
Subutilización	32,2	29,6	36,3	36,3	33,9	39,5	26,3	24,1	30,7
Desempleo abierto	5,7	4,6	7,4	7,4	6,6	8,5	3,2	2,1	5,5
Subocupación	26,5	25,0	28,9	28,9	27,3	31,0	23,1	22,0	25,2
Subocupación visible	6,9	4,8	10,2	6,1	4,7	8,1	8,1	5,1	13,8
Subocupación invisible	19,6	20,2	18,7	22,7	22,6	15,0	15,0	16,9	11,4

Fuente: Principales resultados EPH 2008. DGEEC, Fernando de la Mora, 2009.

Las mujeres se insertan en una mayor proporción que los hombres en los sectores más precarios del mercado laboral, en empleos de mala calidad, en el sector informal, sin los beneficios del empleo formal, con jornadas laborales reducidas y periodos de inserción intermitentes, percibiendo, en consecuencia, menores ingresos y experimentando límites a las posibilidades de inserción laboral plena y al desarrollo de la autonomía personal.

Las desventajas que enfrentan las mujeres en el mercado de trabajo se explican en gran parte por la división sexual del trabajo. Esto es, el sistema de reparto del trabajo de reproducción y de bienestar familiar y social como responsabilidad propia y exclusiva de la mujer. Los tiempos que dedican hombres y mujeres al trabajo productivo y reproductivo son desiguales. En la práctica esto implica que las mujeres deben extender sus tiempos y energías para llevar a cabo lo que se conoce como doble jornada laboral, es decir, la participación sistemática en el trabajo remunerado y en el doméstico no remunerado, con la consecuente sobrecarga de trabajo, stress y mermas en la calidad de vida. La mayor concentración de mujeres en el subempleo,

sobre todo en las ocupaciones de tiempo parcial, estaría actuando como una de las alternativas disponibles para conciliar las demandas de trabajo de las dos esferas.

De igual manera, estarían influyendo los bajos niveles de ingreso derivados de la discriminación salarial que no permitirían equilibrar los costos de oportunidad que se derivan del acceso de las mujeres al mercado. Es decir, cuando las mujeres deciden trabajar remuneradamente calculan los costos que deben asumir debido a sus responsabilidades familiares (cuidado de dependientes, traslado al mercado de tareas domésticas, entre otros) y los comparan con su ingreso potencial. Si el margen es pequeño es posible que decidan quedarse en el hogar o dedicarse a actividades que les permitan compatibilizar ambos roles, como el trabajo a tiempo parcial, por cuenta propia, a destajo, entre otros.

El análisis del mercado laboral según tamaño de las empresas en el que se ubican los/as trabajadores/as también permite establecer algunas hipótesis acerca de la calidad del trabajo. En general, las condiciones de trabajo en las microempresas son inferiores a las de las empresas de mayor tamaño y el trabajo doméstico remunerado se encuentra en los escalones más bajos de la pirámide ocupacional.

El 63% de los trabajadores paraguayos realiza su ocupación principal en establecimientos o empresas que no tienen más de cinco empleados. Esta tendencia se ha mantenido inalterable en los últimos años. La participación relativa de las mujeres es menor que la de los hombres en las empresas. Ellas, en mayor proporción, trabajan por su cuenta o son trabajadoras domésticas (44,9%).

Varios trabajos realizados en Paraguay revelan los bajos ingresos laborales asociados al trabajo en micro o pequeñas empresas y al cuentapropismo. Bertranou, Marinakis y Reinecke (2003:25) señalan que el 16,4% de los trabajadores por cuenta propia y el 41,3% de los trabajadores de las microempresas tienen ingresos que los sitúan por debajo de la línea de pobreza. Ellos destacan que “la tasa de pobreza tiende a disminuir de manera inversamente proporcional al aumento del tamaño de las empresas, de lo que se puede inferir la existencia de una correlación positiva entre el grado de formalización de una unidad empresarial y la calidad del trabajo de sus empleados”. Con datos de Encuestas de Hogares, Damill y Frenkel (2003:106), por su parte, encuentran que las ocupaciones asalariadas remuneradas por debajo del salario mínimo se concentran en las empresas de menor tamaño. El 71% de los/as trabajadores/as asalariados privados ocupados en empresas de 2 a 5 personas ganan menos de un salario mínimo.

c) Participación de mujeres y hombres en el Sector Informal Urbano (SIU)

Si bien no existen investigaciones recientes acerca del trabajo en el sector informal urbano (SIU), es importante señalar su relevancia en el caso paraguayo, ya que los beneficios laborales establecidos en la ley no tienen cobertura en este sector, al que tampoco alcanzan las oportunidades del mercado crediticio.

Con los datos del último Censo (2002), Serafini (2005) observó que el 40% de los hombres trabaja en el SIU frente a poco menos de un tercio (30,1%) de las mujeres. Dos factores podrían explicar esta diferencia. Por un lado, las mayores oportunidades educativas ofrecidas a las mujeres les han permitido optar por empleos “formales”. Hay que recordar que a partir de 2002 el porcentaje de mujeres que supera 13 años de estudio es mayor que el de los hombres. Por otro, y relacionado con lo anterior, la expansión del empleo en el sector público en la década de los 90, especialmente en el ámbito de la educación benefició a las mujeres en particular. Desde 1989 hasta 1996, los datos que presenta Carosini (1998) señalan que el empleo público ya había crecido en unos 35.000 nuevos cargos de los cuales 24.000 son en el Ministerio de Educación y Cultura y 4.000 en las universidades. Para 2008, alrededor del 10,9% de las mujeres que trabaja lo hace en instituciones públicas, mientras que en el caso de los hombres esta cifra llega a 7,5%.

La participación de las mujeres casadas, unidas, separadas o divorciadas y viudas en el SIU es mayor que en el resto del empleo urbano, mientras que las solteras son mayoría en el sector formal. De la misma manera, el número de hijos parecería ser determinante, ya que casi la mitad de las mujeres empleadas en este sector tiene tres hijos o más y un tercio entre uno y dos hijos. La presencia de mujeres sin hijos en el SIU es minoritaria. El hecho de ser jefa de hogar también ejerce una influencia importante. Del total de mujeres jefas de hogar pertenecientes a la Población Económicamente Activa urbana, el 40% trabaja en el SIU. En el caso del hombre, sin embargo, el hecho de ser jefe no le impulsa a ubicarse en este sector. Esta alta proporción de mujeres jefas trabajando informalmente haría pensar que, a pesar de que sus hogares presentan arreglos familiares que suponen la transferencia de responsabilidades domésticas hacia otros miembros (madres, nueras), la necesidad de combinar trabajo remunerado con trabajo familiar sigue constituyendo un factor determinante en el mercado laboral femenino.

Los años de educación son determinantes en la ocupación, tanto de hombres como de mujeres. Los datos señalan que a mayor cantidad de años de estudios, disminuye la probabilidad de emplearse en el SIU, aunque en el caso de las mujeres, un tercio de las que cuenta con mayor educación (10 años o más) permanece en el sector informal. Éste podría ser el único grupo de mujeres que cuenta con condiciones para elegir permanecer allí en lugar de buscar un empleo formal, frente a las demás mujeres que por su bajo nivel educativo, independientemente de otros factores (edad, número de hijos) no tiene otra opción.

Cuadro 9. Importancia del SIU y del empleo doméstico en la PEA ocupada por sexo, 2002

Categorías	Total	Hombres	Mujeres
PEA ocupada	100,0	100,0	100,0
Sector informal urbano	36,5	40,9	30,1
Empleo doméstico urbano ocupado	12,4	1,2	29,2
SIU+Empleo doméstico	48,9	42,0	59,3

Fuente: Serafini (2005) con base en datos del Censo 2002.

Si al SIU se le agrega el trabajo doméstico, es posible ver que el porcentaje de mujeres que trabaja en empleos de baja calidad en el área urbana llega al 59,3%, frente al 42,0% de los hombres (Serafini, 2005) (cuadro 9).

Cuadro 10. Indicadores del mercado laboral por sexo y nivel socioeconómico

Tasas	Total			Pobres			No pobres		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
Ocupación	97,0	97,5	95,3	95,2	96,0	91,3	97,8	98,1	96,7
Subutilización	21,8	20,8	25,8	29,8	28,3	36,5	18,4	17,3	22,0
Desempleo abierto	3,0	2,5	4,7	4,8	4,0	8,7	2,2	1,9	3,3
Subocupación	18,8	18,2	21,1	25,0	24,3	27,9	16,2	15,5	18,7
Subocupación visible	5,5	4,6	8,9	6,8	4,9	15,1	4,9	4,4	6,7
Subocupación invisible	13,3	13,6	12,2	18,2	19,4	12,8	11,2	11,0	11,9

Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta de Hogares 2008.

Como es de esperar, los/as jefes/as de hogar en situación de pobreza presentan peores indicadores laborales en relación a los/as no pobres. Esto es particularmente importante en el caso del subempleo invisible. En decir, los jefes/as en situación de pobreza trabajan más de 30 horas semanales, ganando menos de lo establecido en la ley. Más de un tercio de las mujeres jefas pobres tienen problemas de empleo (cuadro 10).

d) Patrones diferenciados por sexo según categoría de ocupación

El análisis de la participación laboral por categorías de ocupación permite caracterizar el mercado laboral en general y, en particular, muestra aspectos

relevantes de la participación femenina en el mercado de trabajo relacionados con la problemática de la conciliación.

Cuadro 11. Estructura del empleo según categoría ocupacional por sexo y área de residencia

Categoría ocupacional	Total			Urbana			Rural		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Empleo público	8,8	7,5	10,9	11,9	11,2	12,8	3,9	2,6	6,4
Empleo privado	35,1	43,8	21,5	43,4	54,5	28,2	23,0	30,2	9,4
Empleador/a o patrón	4,9	6,6	2,2	6,2	8,6	2,9	3,0	4,1	0,9
Cuenta propia	32,9	31,0	35,8	24,3	21,6	28,0	45,4	43,1	49,6
Familiar no remunerado	10,2	10,0	10,4	4,1	2,9	5,7	19,0	19,2	18,6
Trabajo doméstico	8,3	1,0	19,5	10,0	1,2	22,1	5,7	0,8	14,9
NR	0,1	0,1	0,2	0,1	0,1	0,2	0,1	0,0	0,2

Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta de Hogares 2008.

Una alta proporción de la fuerza de trabajo se ubica en las categorías por “cuenta propia”, “familiar no remunerado” y “empleado doméstico”, ocupaciones caracterizadas por precariedad laboral, en las que se registra una mayor concentración de mujeres que de hombres. En el año 2008, el 55,8% de las mujeres del sector urbano y el 83,1% de las mujeres del sector rural desarrollaba su actividad laboral en estas categorías frente al 25,7% y 63,1% de los hombres, respectivamente. Por lo tanto, las mayores brechas (menor igualdad en la participación de hombres y mujeres) se encuentran en el trabajo por cuenta propia y en el empleo doméstico, categorías las que hay sobre representación femenina. Se observa, por otra parte, una participación masculina considerablemente mayor que la femenina en el trabajo del sector privado.

El análisis por área de residencia muestra que el trabajo por cuenta propia es la principal fuente de ocupación para las mujeres en el área rural donde 5 de cada 10 trabajadoras está autoempleada. Le sigue en importancia el trabajo como familiar no remunerado (2 de cada 10). Para los hombres rurales, en cambio, el sector privado constituye una importante fuente de empleo (30,2%) sólo superada por el trabajo por cuenta propia (43%).

En el área urbana las mujeres se distribuyen más homogéneamente en las distintas categorías. El trabajo por cuenta propia es el más importante (35,8%), seguido del trabajo doméstico remunerado (19,5%).

La regulación del empleo doméstico no otorga a este todos los derechos que a las demás categorías de empleo pero, además, existe un escaso grado de cumplimiento. En la práctica predominan los arreglos informales, lo que sumado a los aspectos discriminativos vigentes en la norma, sitúa a las trabajadoras del empleo doméstico en condiciones de gran precariedad laboral. La legislación permite jornadas laborales de hasta 12 horas y un salario menor al mínimo legal (60% de este puede ser deducido como pago en especies). Desde el año 2008, la cobertura del seguro médico público es aplicable a todas las personas ocupadas en el trabajo doméstico, pero todavía queda pendiente el reconocimiento del derecho a la jubilación.

Las categorías “empleo público” y “empleo privado” concentran el 51,3% de la fuerza laboral masculina, frente al 32,4% de la femenina. Observando estas dos categorías en forma desagregada, se tiene que un mayor porcentaje de mujeres se inserta en el empleo público que en el privado, con 2 o 3 puntos porcentuales por arriba de los hombres. En contraste, puede notarse la alta proporción de hombres en el empleo privado. En general, se considera que una alta participación de mujeres en el empleo público está asociada con características como mayor flexibilidad de horarios y posibilidades de permisos, menos probables en el empleo privado. Esto posibilitaría a las mujeres mayor tiempo para conciliar responsabilidades laborales con las familiares (Sorj, 2004).

Cuadro 12. Estructura del empleo según categoría ocupacional por sexo y condición socioeconómica

Categoría ocupacional	Total			Pobres			No pobres		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Empleo público	9,8	9,0	12,9	2,8	2,4	4,7	12,9	12,1	15,7
Empleo privado	32,6	37,4	14,3	27,9	31,8	10,1	34,7	40,0	15,7
Empleador/a o patrón	9,0	10,6	2,8	5,1	6,2	0,3	10,6	12,6	3,7
Cuenta propia	44,0	41,7	52,8	59,6	58,6	64,0	37,3	34,0	48,9
Familiar no remunerado	0,3	0,3	0,4	0,4	0,3	0,6	0,3	0,3	0,3
Trabajo doméstico	4,2	0,9	16,7	4,1	0,8	19,7	4,2	1,0	15,6
NR	0,0	0,0	0,1	0,1	0,0	0,5	0,0	0,0	0,0

Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta de Hogares 2008.

Estas mismas categorías muestran diferencias interesantes según la condición socioeconómica del jefe/as de hogar, lo que agrega desafíos a la implementación

de las políticas. Los/as jefes de hogar en situación de pobreza se concentran en el trabajo por cuenta propia. Los jefes también en el empleo privado, mientras que las jefas en el trabajo doméstico. Como ya es sabido, la primera categoría –cuenta propia– no es objeto de la atención de las normas ni de iniciativas públicas. La segunda categoría en importancia para los hombres –empleo privado– se asume que presenta mejores condiciones que la segunda categoría para las mujeres –trabajo doméstico–, lo cual habría de suponer que esto constituye una importante desigualdad entre jefes y jefas en situación de pobreza.

Los/as jefes/as no pobres tienen una mayor representación en el empleo público. Las mejores condiciones laborales, incluyendo aquellas que permiten una mayor compatibilización entre la vida laboral y familiar se encuentran en esta categoría: permisos, vacaciones, bonificaciones, duración de la jornada laboral, guarderías, etc.

Si se analizan las brechas por ramas de actividad se aprecia que las actividades agrícolas, los servicios sociales y la construcción muestran las mayores diferencias entre hombres y mujeres. En las actividades agrícolas y de construcción hay una mayoría masculina, mientras que en los servicios sociales y comunales el predominio es femenino, revelando la importancia que tiene el sector terciario para las mujeres. La docencia es una de las carreras de mayor concentración de mujeres, que de la mano con la expansión de los servicios públicos en educación, permitió en las últimas décadas vincular la oferta con la demanda de trabajo.

Cuadro 13. Estructura del empleo según rama de actividad por sexo y área de residencia

Rama	Total			Urbana			Rural		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Agricultura, ganad. caza y pesca	26,5	31,1	19,2	3,7	4,5	2,5	29,3	32,1	24,1
Minas y canteras	0,2	0,4	0,0	0,3	0,5	0,0	0,1	0,1	0,0
Industria	12,1	13,8	9,4	14,0	16,8	10,1	4,7	5,1	4,1
Elect., gas y agua	0,4	0,5	0,2	0,6	0,9	0,3	0,0	0,0	0,0
Construcción	6,2	10,1	0,1	7,7	13,2	0,1	2,0	3,0	0,0
Comercio	24,0	21,1	28,5	31,4	29,9	33,5	6,8	5,1	9,9
Transporte y comunicaciones	4,2	5,9	1,6	5,8	8,3	2,3	1,0	1,5	0,1
Finanzas, seguros, inmuebles	4,3	4,5	3,9	6,7	7,5	5,6	0,5	0,5	0,5
Servicios comunales, sociales y personales	22,1	12,6	37,1	29,8	18,5	45,5	5,6	2,6	11,3
NR	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,1	50,0	50,0	50,0

Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta de Hogares 2008.

e) Desigualdad en los ingresos y discriminación salarial

Existe una tendencia general que se mantiene en todo el periodo estudiado (1997-2008): el mayor nivel de ingreso de los hombres respecto al ingreso de las mujeres, tanto en áreas urbanas como rurales. La tendencia muestra un signo negativo: la brecha de ingresos por sexo ha aumentado. Ellas perciben, en promedio, el 74% en comparación con el ingreso de los hombres en el año 1997, para luego bajar al 69% en el año 2005. Para el año 2008, esta proporción disminuyó levemente a 68,2%. En las áreas urbanas esta brecha es mayor que en las áreas rurales, pero en estas últimas los ingresos son también mucho menores, para hombres y mujeres.

Cuadro 14. Promedio de ingresos del trabajo de la población ocupada, por sexo (Base 2005)

	1997	2000	2003	2005
Total país	617.088	701.477	831.799	933.111
Hombre	679.277	778.855	933.814	1.062.420
Mujer	502.939	576.353	664.246	730.393
Ingreso femenino como proporción del ingreso masculino	74%	74%	71%	69%
Total área urbana	848.914	971.868	1.073.017	1.204.724
Hombre	1.004.930	1.139.108	1.264.534	1.473.071
Mujer	626.696	761.790	821.174	872.029
Ingreso femenino como proporción del ingreso masculino	62%	67%	65%	59%
Total área rural	302.480	378.705	535.541	577.454
Hombre	322.867	432.282	598.120	628.034
Mujer	247.775	258.972	397.991	467.358
Ingreso femenino como proporción del ingreso masculino	77%	60%	67%	74%

Fuente: Encuesta de Hogares 1997, 2000, 2003, 2005 de la DGEEC.

En lo que respecta a la relación entre niveles educativos e ingresos, existe una clara asociación entre mayores niveles de escolarización y mayores ingresos. Sin embargo, se mantiene la diferencia de ingresos entre hombres y mujeres en todos los niveles educativos durante los años considerados.

Al analizar la evolución de la brecha de ingreso no se puede identificar un patrón o relación constante entre años. Las mayores diferencias en el año 2005 y 2008 las encontramos en el área urbana, entre hombres y mujeres de niveles universitarios donde el ingreso promedio de las mujeres representaba solo el 41% del ingreso de los hombres universitarios. En el área rural, en el

mismo año, las mayores diferencias de ingresos las observamos entre los que completaron la primaria (o 6 años de estudio), donde el ingreso promedio de las mujeres representaba el 54% del ingresos de los hombres con el mismo grado de educación formal, seguido de los que completaron un nivel de educación formal superior no universitaria, donde el ingreso de las mujeres representaba el 68% del ingreso de los hombres del mismo nivel educativo. Dos puntos interesantes que requieren mayor análisis son: Las mujeres con nivel universitario registran una de las mayores brechas de ingreso con respecto a los hombres del mismo nivel educativo, segmento que obtiene los niveles de ingreso más altos, mientras que una de las distancias más bajas se da entre mujeres y hombres sin instrucción y cuyos ingresos están en el límite inferior. Aparentemente, el aumento de los niveles educativos acentúa la diferencia de ingresos entre hombres y mujeres, ya que las mujeres con nivel universitario obtienen menos del 60% del salario masculino.

La discriminación de remuneraciones hacia las mujeres en el empleo formal podría estar disminuyendo las ventajas de ellas de trabajar en dicho sector. El nivel de remuneración de las mujeres en el sector formal (en promedio menor al de los hombres) no siempre permite pagar los gastos en los que deben incurrir: cuidado de los hijos e hijas, alimentación fuera del hogar, transporte. Debido al nivel de salario relativamente más bajo en el mercado, junto con la división sexual del trabajo en el hogar, el costo de oportunidad de las mujeres de salir a trabajar es mayor que el de los hombres, disminuyendo la posibilidad de las mujeres de optar entre empleo formal e informal.

2. INTERACCIÓN ENTRE LA ESFERA DEL TRABAJO DOMÉSTICO NO REMUNERADO Y DEL TRABAJO REMUNERADO

Como señalaran Ariza, Christenson, García y de Oliveira (1989) entre las características familiares que influyen en la participación económica se encuentran el estado civil y la existencia y edad de niños y niñas en el hogar. En este apartado se analizan las relaciones e implicancias de diferentes tipos de condiciones familiares en el nivel y tipo de ocupación de hombres y mujeres.

Las mujeres divorciadas y separadas son las que presentan elevadas tasas de ocupación debido, probablemente, a una mayor responsabilidad en el mantenimiento del hogar o a la inexistencia de una pareja que condicione su salida al mercado laboral. Una parte importante de las mujeres jefas de hogar se encuentra en esta situación. Las solteras son las que menos ofrecen su fuerza de trabajo. Este hecho posiblemente esté relacionado con la edad y con una predisposición menor de ingresar al mercado laboral debido a su permanencia en el sistema educativo.

a) Participación en el mercado laboral de madres y padres

La participación de mujeres en el mercado laboral presenta algunas diferencias según las características de la familia, tal como la presencia de hijos/as. Los datos del cuadro muestran, como podría suponerse, que la presencia de hijos/as constituye un factor que incide en la tasa de participación laboral de las mujeres, pero la presencia de un cónyuge es el factor más determinante, como se observa en el cuadro 15.

La incidencia del factor hijos/as en el nivel de participación laboral de las mujeres presenta otras variaciones al considerar la presencia de cónyuges. Al comparar el nivel de participación de mujeres urbanas con hijos (0-13 años) con presencia o no del cónyuge, se observa, por una parte, que las mujeres sin cónyuges y con hijos tienen niveles más altos de participación que las mujeres con cónyuges y con hijos. Esto sugiere que las mujeres con hijos y en la posición de cónyuge (compañera, esposa, madre) en la estructura familiar, tiende a disminuir su participación en el trabajo remunerado. Contrariamente, los hombres con hijos y cónyuges tienden a incrementar su participación. Esta situación se corresponde con el modelo tradicional de familia (nuclear o extendida) donde el trabajo remunerado es masculino y el trabajo doméstico no remunerado es femenino.

Por otra parte, se observa que la menor participación de hombres y mujeres se da en la relación de no hijo y no cónyuge. Lo que estaría reflejando situaciones como las de jóvenes todavía insertos en el sistema educativo o fuera del mercado laboral por otros motivos.

Cuadro 15. Tasas de participación laboral (18 a 46 años) según presencia de hijos/as y cónyuges. Área urbana

Características	2000		2003		2005	
	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres
Sin cónyuge sin hijos 0-13	70	80	69	80	74	82
Sin cónyuge con hijos 0-13	73	97	75	95	76	99
Con cónyuge sin hijos 0-13	70	98	70	97	67	100
Con cónyuge con hijos 0-13	59	98	57	98	62	98

Fuente: Encuesta de Hogares 2000, 2003, 2005 de la DGEEC.

Cuadro 16. Tasas de participación laboral (18 a 46 años) según presencia de hijos/as y cónyuges. Área rural

Características	2000		2003		2005	
	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres
Sin cónyuge sin hijos 0-13	43	90	53	88	52	91
Sin cónyuge con hijos 0-13	60	98	58	100	63	100
Con cónyuge sin hijos 0-13	53	98	57	99	55	99
Con cónyuge con hijos 0-13	52	98	53	99	59	99

Fuente: Encuesta de Hogares 2000, 2003, 2005 de la DGEEC.

III.

Formas de resolver las necesidades del bienestar familiar

La importancia del trabajo doméstico y de cuidado para el bienestar de las familias y de la sociedad está recién entrando al debate público en Paraguay. Esta es una discusión necesaria para promover una mayor democratización de las relaciones de género, así como para apoyar el ejercicio pleno del derecho al trabajo por parte de las mujeres. Una participación más equitativa de mujeres y hombres en el mercado laboral depende, en buena medida, de los arreglos disponibles para la organización de trabajo doméstico y de cuidado, tanto a nivel privado como público. Esto es así, dado que la provisión del trabajo doméstico y de cuidado sigue siendo, principalmente, una responsabilidad femenina. Las características de la familia, la presencia de hijos e hijas y las cargas de trabajo asociadas a la misma, junto al reparto inequitativo de las responsabilidades familiares entre hombres y mujeres constituyen factores que dificultan una mayor y más plena participación de la mujer en el mercado laboral (OIT-PNUD, 2009).

En esta sección se describen cuatro formas tradicionales que sustentan la organización del trabajo doméstico y de cuidado: El servicio doméstico remunerado, el trabajo doméstico de niñas y niños en sus hogares, el trabajo infantil de niñas y niños en hogares de terceros y la disponibilidad de redes familiares y sociales de apoyo.

1. EL SERVICIO DOMÉSTICO REMUNERADO

Poco se ha conocido sobre el trabajo doméstico remunerado hasta hace unos años en Paraguay. El estudio pionero de la OIT (López, Soto y Valiente, 2005) se ocupó del tema y le dio visibilidad, llamando la atención sobre las condiciones de discriminación y la precariedad en las que el mismo se desenvuelve. La regulación del empleo doméstico constituye una de las pocas figuras de discriminación legal aun persistentes en el país.

La subvaloración del empleo doméstico remunerado está determinada por la propia naturaleza del trabajo doméstico, reproductivo y de cuidado no remunerado, que en las representaciones sociales tradicionales, más que trabajo forma parte de las funciones naturales que desempeñan las mujeres en el ámbito privado de sus familias. Por otra parte, las mujeres que se insertan en el empleo doméstico provienen de los estratos económicos más pobres, generalmente de zonas rurales, con menores niveles de educación, cuya lengua de uso predominante es el guaraní. Por lo tanto, el estatus del empleo doméstico resume en sí condicionamientos de género, clase y etnicidad, que lo ubica en una posición de gran vulnerabilidad.

Cuadro 17. Empleo doméstico como proporción de la población ocupada por sexo y área de residencia

Años	Total		Urbana		Rural	
	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres
1997	20,6	0,6	23,5	0,9	14,6	0,4
2000	21,0	1,2	25,0	1,7	14,3	0,7
2003	22,3	1,3	27,3	1,9	13,9	0,6
2005	21,3	1,0	25,7	1,5	13,0	0,5
2008	20,7	1,1	23,6	1,3	15,6	0,8

Fuente: Encuesta de Hogares 1997, 2000, 2003, 2005 y 2008 de la DGEEC.

El trabajo doméstico fue siempre una de las principales ocupaciones para las mujeres en Paraguay, manteniendo una participación en torno del 20% a 25% en los últimos años. Los datos indican que además los hombres casi no tienen presencia en esta categoría laboral. Así, en el año 2008 el 23,6% de mujeres en el área urbana y el 15,6% en el área rural estaban insertas en el empleo doméstico. Al comparar por zona de residencia se puede constatar que el servicio doméstico es predominantemente urbano.

Cuadro 18. Población ocupada en el trabajo doméstico por sexo y área de residencia, según grupos de edad

Grupos de edad	Total			Urbano			Rural		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
10 a 17	16,8	11,7	17,2	15,5	13,2	15,7	20,3	8,6	21,5
18 a 29	36,4	29,4	37,1	38,9	29,7	39,7	29,8	28,8	29,9
30 a 50	36,5	41,9	36,0	34,1	45,8	33,1	42,9	33,7	43,9
51 a 80	10,3	16,9	9,7	11,5	11,2	11,6	7,0	28,9	4,7

Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta de Hogares 2008.

Gran parte de las mujeres que se ocupan del trabajo doméstico remunerado lo hace entre los 18 y 50 años, aunque cabe destacar que todavía existe un número importante de niñas y adolescentes que trabajan en esta actividad. Esto a pesar de campañas de concientización implementadas para disminuir la práctica del criadazgo: niños y niñas, especialmente, en situación de pobreza o vulnerabilidad que son dejados/as por los padres con una familia de mayor poder adquisitivo para que se alimenten y eduquen a cambio de la realización de tareas domésticas.

Cuadro 19. Promedio de años de estudio de las personas ocupadas en el trabajo doméstico, por sexo y área de residencia, según grupos de edad

Grupos de edad	Total			Urbano			Rural		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
10 a 17	6,7	5,4	6,8	7,0	5,1	7,1	6,2	6,2	6,2
18 a 29	8,7	8,9	8,4	8,8	9,2	8,7	8,3	8,1	8,4
30 a 50	6,8	7,2	6,7	7,4	7,4	7,4	5,4	6,9	5,3
51 a 80	4,3	5,8	4,0	4,3	5,7	4,2	4,1	6,0	2,9

Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta de Hogares 2008.

El empleo doméstico constituye uno de los arreglos que permite resolver las necesidades del trabajo doméstico y de cuidado de dependientes al que pueden acceder las familias que tienen recursos para comprarlo en el mercado, a un costo relativamente bajo en comparación con otros países de la región. No obstante, los hogares que cuentan con servicio doméstico remunerado son relativamente pocos, no más del 5%, son predominantemente urbanos y de nivel socioeconómico medio y alto.

Este costo bajo tiene varias explicaciones posibles. En primer lugar, la escasa valoración que la sociedad le otorga a esta ocupación define también remuneraciones relativamente bajas. En segundo lugar, las reducidas oportunidades laborales, frente a un gran contingente de mujeres que anualmente buscan incorporarse a la actividad económica tiende a la disminución de las remuneraciones. Finalmente, el nivel educativo no permite acceder a ocupaciones que requieren algún tipo de conocimiento y las ubica como oferentes casi exclusivas para el trabajo doméstico.

El cuadro anterior muestra que para el grupo de edad de 51-80 años, el promedio de años no supera el necesario para contar con educación primaria. Debido a la mayor cobertura educativa en los últimos quinquenios los años de estudio fueron creciendo, lo que se verifica en las poblaciones más jóvenes. No obstante, en ningún caso la edad llega a cubrir el nivel básico (9 años).

2. EL TRABAJO DOMÉSTICO DE NIÑAS Y NIÑOS EN SUS HOGARES⁷

Un estudio de 2004 (Céspedes, 2006) muestra que la mayor parte de las niñas entre 5 a 17 años realiza tareas domésticas en su hogar. Los resultados muestran una brecha de género significativa en esta materia: un total de 56,6% de las niñas realizan tareas domésticas en sus casas, en tanto que en el caso de los niños la cifra es bastante más baja, 26,6%. Esto da cuenta, desde temprano, una tendencia a la división sexual del trabajo que vale la pena profundizar y que además probablemente influye en la futura participación laboral de hombres y mujeres.

Para entender los resultados del estudio es importante destacar que existen tres tipos de trabajo doméstico infantil, a) el trabajo doméstico en el propio hogar, b) trabajo doméstico remunerado en casa de terceros y c) el trabajo doméstico no remunerado en casa de terceros (criaditas) (Céspedes, 2006). Los últimos dos son clasificados por la Organización Internacional de Trabajo (OIT) y la ley paraguaya como trabajo infantil peligroso.

Si analizamos los resultados de la encuesta vemos que la brecha entre los sexos persiste. Por ejemplo, a medida que aumenta la participación de los niños entre 15-17 años en el mercado laboral, disminuye su participación en las tareas domésticas. Las niñas, en cambio, continúan realizando labores domésticas a pesar del aumento en su participación laboral. Analizando la situación del total de jóvenes de 15 a 17 años, se observa que el 74,4% de las mujeres continúan realizando estas tareas, frente al 26,3% de los varones.

Asimismo, las características del trabajo doméstico de niñas y niños dan pistas para identificar incipientes patrones de división sexual del trabajo. Estas diferencias empiezan a perfilarse en edades tempranas para ir adquiriendo contornos más claros a medida que niñas y niños aumentan en edad.

Sin embargo, es importante mencionar que el trabajo doméstico de niñas, niños y adolescentes en sus hogares forma parte del conjunto de estrategias y arreglos privados que las familias llevan a cabo para resolver las demandas del trabajo doméstico y, a la vez, para compatibilizar las responsabilidades del hogar con las del trabajo remunerado.

3. EL TRABAJO INFANTIL DE NIÑAS Y NIÑOS EN HOGARES DE TERCEROS

Un importante fenómeno que ocurre en Paraguay y otros países de la región es el de niños y niñas provenientes de hogares pobres que realizan trabajo doméstico sin remuneración en hogares de terceros (a veces parientes, madrinas,

⁷ Esta y la siguiente sección se basan en datos del estudio sobre Infancia y adolescencia trabajadora en Paraguay, realizado por Roberto Céspedes, 2006.

padrinos), a cambio de alimentación, vivienda y educación. Esta figura es conocida como criadazgo y establece relaciones cuasifeudales, ubicando a niñas y niños “criados” en una situación de gran vulnerabilidad. La misma se expresa, por lo general, en aislamiento social y desarraigo respecto a la familia de origen, en menores beneficios recibidos respecto a lo prometido, junto con el aumento de las exigencias de trabajo, abusos y malos tratos, condiciones que obviamente tendrán un costo negativo en el desarrollo psicológico, emocional y físico de estas niñas y niños.⁸ Son mayoritariamente niñas las que viven en situación de criadazgo y se diferencian de las que realizan tareas domésticas en el propio hogar no solo porque no viven con sus progenitores (padre y/o madre) y lo hacen en un hogar “extraño” (que no es el suyo). Además, el trabajo doméstico constituye su principal actividad.

El estudio realizado por Céspedes (2006) revela que en el año 2004 el total de criadas y criados de 5 a 17 años era de 60.298, equivalente al 9,3% del total de niños y niñas de 5 a 17 años que hacen trabajo doméstico. Existe un mayor número de niñas que niños (42.461 y 17.837, respectivamente), Por otra parte, la distribución es similar en zonas urbanas y rurales (29.544 y 30.754).

Cuadro 20. Cantidad de niños y niñas criados de 5 a 17 años

Sexo	Criados/as	Niños/s de 5-17 que realizan trabajo doméstico	Porcentajes
Hombre	17.837	203.551	8,8
Mujer	42.461	444.725	9,5
Total	60.298	648.276	9,3

Fuente: Elaborado con base en datos del estudio de Céspedes (2006).

4. LAS REDES SOCIALES DE APOYO

Además de las distintas estrategias de resolución del trabajo doméstico ya analizadas, las redes familiares y sociales constituyen otra forma tradicional de resolver las necesidades del bienestar familiar. Basadas en una lógica de solidaridad, las mismas funcionan como un mecanismo de apoyo a la satisfacción de demandas de trabajo en la esfera doméstica y a la conciliación de estas responsabilidades con las del mercado laboral.

Las redes familiares y sociales en el ámbito de los cuidados vistas desde una concepción tradicional son consideradas parte natural de las relaciones de parentesco o de reciprocidad social, como son las de ayuda mutua entre

⁸ *Op. cit.*, pp. 83-86.

mujeres. Esta concepción abstracta y hasta idealizada es problematizada por algunos autores, señalando que las relaciones de parentesco y de solidaridad comunitaria no están al margen de las condiciones estructurales y situacionales, históricas y socioeconómicas que definen a las sociedades. En este sentido, González de la Rocha (2006) plantea que las redes de apoyo no son naturales y que la capacidad de construirlas es vulnerable a factores y procesos sociales más amplios, que pueden erosionar las relaciones sociales de intercambio y apoyo recíproco. Algunas de estas situaciones son la separación temprana de integrantes de las familias, movidos por la búsqueda de oportunidades laborales, como es el caso de las migraciones, la atomización familiar, el aumento del aislamiento social y la fragmentación de las relaciones sociales, principalmente en las ciudades. En todos estos procesos subyace además el deterioro de las condiciones económicas, con las que se alimenta la construcción de las redes sociales de intercambio.

Las redes familiares y sociales no deben ser asumidas como recursos ilimitados, independientes de los procesos socioeconómicos más amplios de la sociedad. Constituyen ciertamente un recurso valioso movilizad por las familias para conciliar las demandas cruzadas del trabajo doméstico y del remunerado. Sin embargo, su alcance está circunscrito a una solución privada de las familias, aun cuando las necesidades de conciliación también requieren una respuesta pública.

Es preciso, por lo tanto, abrir este debate en la arena pública y trasladar la atención a las necesidades de conciliación, más allá de las estrategias familiares, al ámbito de las políticas públicas. Sin embargo, como sugiere la autora citada, el diseño de políticas públicas de conciliación o de alivio a la pobreza no debe partir de la premisa de que las redes familiares y sociales están ahí como un recurso siempre disponible, desconociendo los diversos factores que modifican o deterioran su potencialidad.

IV.

Marco jurídico

La existencia de marcos normativos que aborden la problemática de la conciliación de responsabilidades familiares y laborales constituye un factor fundamental para promover la igualdad de oportunidades de las mujeres en el trabajo remunerado.

Con anterioridad a la ratificación por parte de Paraguay del Convenio 156 de la OIT sobre Trabajadores con Responsabilidades Familiares en octubre de 2007, las necesidades de conciliación entre responsabilidades familiares y laborales no habían sido objeto de tratamiento público, aún cuando en la legislación nacional y en algunas acciones de la política pública es posible identificar ciertas figuras e iniciativas relacionadas indirectamente con la temática.

En este capítulo se identifica el marco normativo que rige actualmente la temática. Por una parte, se analizan brevemente algunas figuras constitucionales que establecen condiciones para promover la igualdad de derechos y oportunidades entre hombres y mujeres, así como las protecciones que el Estado debe brindar a las familias, la maternidad y la paternidad. Por otra parte, se analizan las regulaciones específicas relacionadas con la temática del cuidado infantil, incorporadas en distintos marcos legales, como la Ley Nacional de Educación, el Código Sanitario,⁹ la ley de creación de la Secretaría de la Niñez y la Adolescencia, así como el Código Laboral.

1. LA NORMATIVA CONSTITUCIONAL

La Constitución Nacional de 1992 (CN) constituye un avance sin precedentes para la igualdad entre hombres y mujeres en el ordenamiento jurídico paraguayo. La misma establece el principio de igualdad y de no discriminación

⁹ Ley que regula el funcionamiento del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, del cual forma parte el Instituto de Bienestar Social.

por sexo, así como diversas figuras para la promoción de estos principios a lo largo del texto constitucional. Así, el artículo 48 que establece la igualdad de derechos del hombre y de la mujer expresa:

El hombre y la mujer tienen iguales derechos civiles, políticos, sociales, económicos y culturales. El Estado promoverá las condiciones y *creará los mecanismos adecuados* para que la igualdad sea real y efectiva, *allanando los obstáculos* que impidan o dificulten su ejercicio y *facilitando la participación de la mujer* en todos los ámbitos de la vida nacional.

Este texto instituye la igualdad como principio fundamental de las relaciones sociales de género, así como de las relaciones entre el Estado, los hombres y las mujeres. Pero a la vez va más allá de la declaración de principios, al definir un papel activo del Estado en la creación de condiciones institucionales y en la remoción de factores que obstaculizan la igualdad. Asimismo, a nivel constitucional se reconoce que no existen ámbitos vedados a la participación de la mujer, pero dado que la participación es desigual es preciso tomar acciones para corregir esta situación. En síntesis, este artículo establece un marco amplio para el desarrollo legislativo e institucional, que es necesario crear para la promoción de la igualdad de género y, a la vez, determina una posición proactiva del Estado en esta labor. Por lo tanto, la tarea de promover condiciones para una participación más igualitaria de la mujer en el mercado laboral cuenta con un potente sustento normativo en el más alto nivel del ordenamiento jurídico de la República.

En lo que atañe al tratamiento de la familia, como lo señala Bareiro, la CN establece una “ampliación y democratización del concepto de las familias” (Bareiro, 2007: 288) (Art. 49), así como la consideración de iguales derechos y obligaciones de hombres y mujeres en el ámbito familiar, instituido en el artículo 50 *del derecho a constituir familia*:

Toda persona tiene derecho a constituir familia, en cuya *formación y desenvolvimiento la mujer y el hombre tendrán los mismos derechos y obligaciones*.

Este artículo adquiere particular relevancia para emprender acciones tendientes a generar los cambios culturales requeridos para el replanteo de roles y la redefinición de la división sexual del trabajo, principio que sustenta la disparidad en el reparto de responsabilidades del trabajo reproductivo y de cuidado en el ámbito doméstico, como también las desigualdades de género en diversos ámbitos de la esfera pública.

Otro ámbito de derechos reconocidos en el marco constitucional es el relacionado con la protección de la reproducción biológica y de la maternidad. Así el artículo 55 expresa la protección del Estado y la responsabilidad de crear mecanismos institucionales para el ejercicio de estos derechos:

La maternidad y la paternidad responsables serán protegidas por el Estado, el cual *fomentará la creación de instituciones necesarias para dichos fines*.

Mientras el artículo 89 establece la igualdad de derechos en el ámbito laboral y figuras específicas de protección a la maternidad:

Los trabajadores de uno y otro sexo tienen los mismos derechos y obligaciones laborales, pero la maternidad será objeto de especial protección, que comprenderá los servicios asistenciales y los descansos correspondientes, los cuales no serán inferiores a doce semanas. La mujer no será despedida durante el embarazo, y tampoco mientras duren los descansos por maternidad. La ley establecerá el régimen de licencias por paternidad.

Ambos artículos establecen un reconocimiento más amplio de la reproducción biológica y de la maternidad, al incluir al hombre como sujeto de estos derechos, al incorporar la figura de la paternidad responsable y de la protección de la reproducción por parte del Estado, así como la obligación de éste de crear los mecanismos institucionales para llevar a la práctica este mandato. Esto crea desde el nivel normativo más alto un marco para la corresponsabilidad del Estado y la corresponsabilidad masculina en el trabajo reproductivo y de cuidado. Las implicancias para la conciliación de responsabilidades familiares y laborales asociadas con la reproducción, se concretizan además en la institución de las licencias de maternidad y de paternidad. Puede notarse el nivel de especificidad casi reglamentario que adquieren estos derechos en el plano constitucional, ampliado, lógicamente, en el desarrollo normativo más específico de la legislación laboral (Ley 496/95 Código del Trabajo).

2. EL CÓDIGO DEL TRABAJO

El Código del Trabajo (CT) de 1993, y su posterior revisión de 1995 (Ley 496/95), reglamenta un conjunto de derechos históricamente asociados con la reproducción biológica y la maternidad en el campo laboral. En consistencia con la Constitución de 1992, algunas de estas figuras tradicionalmente proteccionistas hacia la mujer han sido extendidas incorporando al hombre como sujeto de ciertos derechos vinculados a su rol de padre. Así la legislación laboral establece regulaciones contra el despido de la mujer embarazada y de la madre en el periodo posterior al parto, licencias de maternidad, paternidad y permisos de lactancia, como también sobre el establecimiento de servicios de cuidado infantil, cuya breve reseña es presentada a continuación.

- a) **Protección de la maternidad:** Tres artículos del CT instituyen la protección de la salud de la madre y del hijo durante el embarazo y el periodo de lactancia (artículos 129, 130 y primera parte del 135).

Los artículos 129, 130 y 135 corresponden a la Sección II, *Del Trabajo de Mujeres* del Código Laboral. El Art. 129 explicita que el objeto de esa sección es la *protección de la maternidad*. El Art. 130 prohíbe la realización de trabajo insalubre o peligroso para la mujer gestante y su hijo, incluyendo el periodo de lactancia. El trabajo en horario nocturno después de las diez de la noche y en horas extraordinarias está igualmente prohibido.

El Art. 135, en consistencia con el 130, establece el derecho de la mujer embarazada a ser trasladada de su lugar de trabajo sin perjuicio de su salario, cuando el mismo sea insalubre o peligroso para la madre gestante y su hijo. Esta regulación rige a partir de la fecha de notificación del embarazo e incluye al periodo de lactancia. Asimismo, si luego de transcurrida la licencia de maternidad la mujer se encontrase imposibilitada de retomar el trabajo a consecuencia del embarazo y el parto, el artículo establece el derecho a licencia por el tiempo que fuere necesario para su recuperación, a conservar el puesto y los derechos adquiridos a través del contrato de trabajo.

- b) **Protección contra el despido:** Los artículos 135 y 136 del CT establecen la protección contra el despido de la mujer embarazada, el que se extiende al tiempo de duración de la licencia por maternidad e instituyendo la nulidad del preaviso. El Art. 135, mencionado anteriormente, prohíbe el despido en forma indirecta al instituir el derecho a ampliar la licencia por maternidad y a conservar el puesto, en casos de imposibilidad de volver al trabajo por razones derivadas del embarazo y el parto. En tanto el artículo prohíbe el despido por parte del empleador desde el momento en que haya sido notificado del embarazo por parte de la trabajadora.
- c) **Licencia de maternidad:** La licencia por maternidad, instituida por el artículo 133 del CT, establece un permiso con goce de salario de seis semanas antes del parto y seis semanas luego del mismo. Durante este periodo “la trabajadora recibirá asistencia médica y prestaciones suficientes, con cargo al régimen de seguridad social”.
- d) **Licencia por paternidad:** El artículo 62, inciso j, del Código del Trabajo de 1993, establece una licencia de dos días con goce de salario por paternidad. La corta duración de la licencia así como la ambigüedad de su formulación, expresada en la frase “a solicitud del trabajador”, limita los efectos que puedan derivar de esta figura para promover la responsabilidad masculina en la reproducción y la igualdad de género en la conciliación de responsabilidades familiares y laborales.
- e) **Permiso de lactancia:** Este constituye otro de los derechos que el CT garantiza a las madres durante el período de lactancia. El artículo 134 instituye la obligatoriedad del empleador de conceder a la trabajadora dos permisos regulares diarios de media hora cada uno para amamantar a sus hijos, sin perjuicio de su salario.

- f) **Salas maternales:** El mismo artículo 134 establece además la obligación de establecimientos comerciales e industriales de habilitar salas maternales o guarderías para niños menores de dos años, cuando los mismos cuenten con más de 50 empleados *de uno u otro sexo*. Esta formulación introducida en la reforma de 1995 representa un avance respecto a la versión del CT de 1993, ya que establece la obligación del empleador independientemente de que el empleado sea hombre o mujer. De este modo el apoyo institucional al cuidado infantil, reconocido en el mundo del trabajo remunerado, es ampliado como derecho y también como responsabilidad masculina. Esta modificación neutraliza además la posibilidad de que la regulación tenga en la práctica los efectos contrarios implicados en la redacción original (que limitaba el derecho a las madres), actuando como factor de discriminación de la contratación de mujeres (Faur, 2005). De todos modos al estar circunscrito solo a niños y niñas menores de dos años, presenta limitaciones como mecanismo de conciliación.

3. AVANCES Y LIMITACIONES DE LA LEGISLACIÓN LABORAL

Estas regulaciones referidas a la maternidad establecen derechos de protección de la reproducción, principalmente de la reproducción biológica focalizados en el embarazo, parto y puerperio. Los mismos constituyen derechos clásicos, históricamente instituidos en reconocimiento de las necesidades que el embarazo supone para la mujer trabajadora. Sin embargo, al estar centrados en los aspectos biológicos de la maternidad, el alcance de estas regulaciones se circunscribe solo al periodo de tiempo posterior al nacimiento, ciertamente limitado para el trabajo de cuidado requerido a lo largo de las diversas etapas del desarrollo infantil. Por otra parte, la connotación del cuidado de los hijos como función exclusiva de la mujer, presente en el contenido de estas regulaciones, limita su potencial como mecanismo para promover la corresponsabilidad masculina en el trabajo de cuidado de los hijos (Faur, 2005), así como para apoyar la conciliación de responsabilidades familiares y laborales.

Estos contenidos tradicionales sobre relaciones de género y reparto de responsabilidades familiares presentes en la legislación laboral paraguaya son, sin embargo, matizados con la introducción de figuras, aunque todavía limitadas, que amplían ciertos derechos y responsabilidades al hombre, como la *licencia por paternidad* y la *instalación de salas maternales para trabajadores de uno u otro sexo*. Aunque cabe acotar que si bien estas figuras representan un avance, su formulación restringida y la falta de mecanismos más efectivos de aplicación hacen que en la práctica las mismas tengan un alcance restringido en tanto mecanismos de conciliación de responsabilidades, o como herramienta institucional para empujar un cambio en los roles de género respecto al trabajo reproductivo y de cuidado.

Efectivamente, los dos días de licencia por paternidad no tendrán mayor impacto en el reparto de responsabilidades y en la conciliación; la figura tampoco es suficiente como para instalar la idea del cuidado infantil como función indistinta de ambos progenitores, no solo de la mujer. Por otra parte, la formulación ambigua de la figura, más como opción que como un derecho firme, favorece la interferencia de diversos factores en su aplicación, como las representaciones culturales que subyacen a la división sexual del trabajo. Asimismo, como se verá más adelante, es necesario revisar los dispositivos de aplicación de la figura de cuidado infantil existentes en la legislación laboral (artículo 34), que no se traducen en mecanismos institucionales efectivos, ni en abordajes integrales e interinstitucionales que aseguren su cumplimiento y promuevan un efecto sinérgico entre diferentes ámbitos de la política pública, como las políticas de igualdad de género, la estrategia de reducción de la pobreza, las políticas de promoción y protección integral de la infancia.

También es importante un análisis crítico del alcance de los derechos asociados a la protección de la maternidad y a los cuidados infantiles, dado que los mismos solo llegan a quienes están insertos en el mercado formal de trabajo. Esto significa que la gran mayoría de mujeres y hombres insertos en el trabajo por cuenta propia, el empleo doméstico y el subempleo, quedan excluidos de estos beneficios. Otro factor que debe ser considerado es el nivel de incumplimiento relativamente alto de la ley hacia quienes podrían ser sujetos de la normativa, lo cual se constata en las fiscalizaciones que realiza el Ministerio de Justicia y Trabajo. Igualmente la información proveniente de las Encuestas de Hogares y del Instituto de Previsión Social (institución rectora y principal ejecutora de la política de seguridad social) da cuenta del problema. La estimación del incumplimiento estaría entre el 50% y el 70%.

La regulación relativa a la licencia por maternidad es asumida por la seguridad social. La prestación corresponde al 50% del salario que es financiada en su totalidad por el Instituto de Previsión Social. El empleador/a no participa en el financiamiento de esta prestación, ya que se asume que su contribución del 14% mensual sobre el salario cubre la prestación. Como señala el articulado del Código del Trabajo, sólo cuentan con licencia por maternidad las mujeres que cotizan en la seguridad social. La licencia por paternidad es absorbida por el empleador/a.

La normativa relativa a la seguridad social distingue varios tipos de prestaciones. Para el sector privado en relación de dependencia, personal de entes descentralizados del Estado o empresas mixtas y obreros municipales, la contribución de los cotizantes y sus empleadores/as y las prestaciones incluyen seguro médico y jubilación. Sin embargo, la docencia pública y privada y el trabajo doméstico cuentan con un régimen especial en el que sólo cotizan y reciben prestaciones de salud, por lo cual, una parte importante (alrededor del 50%) de las mujeres trabajadoras no acceden a licencia por maternidad ni jubilación. En definitiva, a la exclusión de la seguridad social de categorías ocupacionales que concentran una gran proporción de mujeres se agrega la

evasión. Esto hace que finalmente de alrededor de 1.085.000 mujeres ocupadas, según la Encuesta de Hogares 2008, solo 200.000 cotizan a la seguridad social y de éstas, una parte accede a todos los beneficios (salud y jubilación) y otra sólo al seguro de salud.

El trabajo doméstico al estar en el régimen especial (sin acceso a todos los derechos de las demás categorías laborales) tiene un costo menor que el de las demás categorías, tanto para ella como para el empleador/a. El seguro dirigido a este grupo hasta agosto de 2009 estaba restringido a Asunción. A partir de septiembre de este año se amplió al resto del país. A pesar de la facilidad de acceso a los trámites de inscripción en la capital del país y a la concentración del trabajo doméstico en esta misma ciudad, la cobertura era sumamente baja (5%). De las 170.000 trabajadoras domésticas (Encuesta de Hogares 2008), apenas 8.000 cotizan a la seguridad social (datos del Instituto de Previsión Social).

Por lo tanto, desde el punto de vista de la promoción de igualdad de oportunidades laborales entre mujeres y hombres, entre mujeres de distinta extracción socioeconómica, así como desde el punto de vista de la protección integral de los derechos de niños y niñas, es necesario un debate, para avanzar hacia acciones públicas tendientes a la ampliación del alcance de las políticas de seguridad social y de los servicios de cuidado infantil, como mecanismos de conciliación de responsabilidades familiares y laborales. Asimismo, es a través de este tipo de servicios que es posible construir la corresponsabilidad pública respecto al cuidado y al bienestar familiar y social, y promover el acceso ciudadano en general a los derechos sociales, y en particular de las mujeres.

V.

Marco institucional y programático público

En este apartado se identifican y analizan el marco institucional y las acciones públicas desarrolladas en este campo de políticas públicas, estimando en qué medida constituyen respuestas satisfactorias para conciliar las demandas de trabajo en el ámbito de las familias, en particular de las madres, con las del trabajo remunerado.

Como se señaló en el apartado anterior, a pesar de la existencia de un marco jurídico que en algunos casos genera oportunidades para delinear acciones tendientes a conciliar el trabajo remunerado con responsabilidades familiares, las normas tienen una limitada traducción en acciones específicas. Por otra parte, la mirada a los roles tradicionales de las mujeres hace que el énfasis de las acciones esté direccionado hacia el rol materno, más que hacia el de proveedora. En efecto, las acciones existentes, principalmente en el campo del cuidado infantil, se sustentan en enfoques educativos y de atención a la infancia, pero sin articulación con la perspectiva de igualdad de género, ni con las necesidades de conciliación de responsabilidades familiares y laborales.

Una iniciativa que merece la pena ser destacada es la que llevó adelante en 2009 la Dirección de la mujer trabajadora del Viceministerio de Trabajo, con el fin de fiscalizar el adecuado cumplimiento de la norma que obliga a las empresas con 50 o más trabajadores a contar con sala cuna. Esta iniciativa se realizó en el marco de la campaña de trabajo decente que ha realizado el Ministerio de Justicia y Trabajo en diferentes ámbitos laborales, con fines de divulgación y promoción del cumplimiento de la ley.

La disponibilidad de servicios de cuidado infantil y de educación de niñas y niños pequeños es un recurso de particular importancia para la participación de las mujeres en el ámbito del trabajo remunerado. Al respecto, algunos estudios indican que el acceso a la educación inicial de infantes menores de cinco años influye en un aumento de la participación de la mujer en el mercado laboral, así como en sus ingresos (Aguirre, 2006; Sorj, 2004). El acceso a la educación inicial crea un efecto cascada en el cual la mujer, que tiene un mayor ingreso

en el trabajo, lleva a su hijo/a al servicio educativo, lo que, a su vez, le permite trabajar más y lograr mayores ganancias. Asimismo, otros estudios muestran que la asistencia a centros de educación infantil tiene un impacto positivo en el aumento de los ingresos de las madres de los hogares más pobres (Sorj, Bila, 2004). Estos hallazgos son coherentes con lo analizado en el capítulo anterior, donde se señala que la presencia de hijas e hijos pequeños en el hogar se relaciona con menores niveles de participación de las mujeres en el mercado laboral. Por lo tanto, resulta pertinente conocer sobre los servicios de cuidado infantil existentes en el país, analizar de qué modo están incorporados en la agenda pública, sus enfoques, alcances y limitaciones.

1. LAS POLÍTICAS DE EDUCACIÓN INICIAL Y CUIDADO INFANTIL

En el siguiente recuadro se presenta una síntesis de los diferentes marcos normativos e institucionales de carácter público existentes relacionados con las necesidades de cuidado infantil. Posteriormente se analizan las políticas desarrolladas desde cada uno de estos sectores y se identifican los aspectos que pueden ser potenciados para ampliar el alcance y calidad de los servicios.

Recuadro 1. Marco normativo institucional de políticas de cuidado infantil

Marco Normativo	Artículo	Marco institucional	Acciones
Ley 1264/98 General de Educación, sección II, Educación Inicial.	Artículo 29. Establece la creación de programas de educación inicial: <ul style="list-style-type: none"> – 0 a 4 años. – Preescolar, 5 años, integrado al sistema de educación escolar. 	Dirección de Educación Inicial, Ministerio de Educación y Cultura.	<ul style="list-style-type: none"> – Plan Nacional de <i>Educación inicial</i> 2002-2012. – Programa de educación inicial. – Implementación del preescolar.
Ley 836/98 Código Sanitario. Regula las funciones del Instituto de Bienestar Social, dependiente del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPyBS).	<p>Artículo 283. Instituye el mandato del MSByBS para establecer <i>un sistema de servicios sociales</i> de promoción del mejoramiento del nivel de vida de la población.</p> <p>Artículo 285. Otorga responsabilidad al MSPyBS por la <i>programación y ejecución</i> de acciones tendientes a favorecer el bienestar de las familias.</p> <p>Artículo 286. Dispone la competencia del MSPyBS en la promoción de la <i>responsabilidad familiar</i>.</p>	Instituto de Bienestar Social, dependiente del MSPyBS.	Centros de Bienestar Infantil y de las Familias (<i>CEBINFAS</i>).

Marco Normativo	Artículo	Marco institucional	Acciones
Ley 496/95 Código Laboral.	Art. 134. Establece la obligación de establecimientos industriales o comerciales con más de cincuenta trabajadores de uno u otro sexo de crear salas o guarderías para el cuidado de niños menores de 2 años.	Viceministerio de Trabajo.	Mecanismos de fiscalización del cumplimiento de la normativa.
Ley N° 1680/01 Código de la Niñez y Adolescencia. ¹⁰	Art. 39 Establece la creación de la Secretaría Nacional de la Niñez y Adolescencia (SNNA). Art. 37 Conformación del Sistema Nacional de Protección y Promoción Integral de la Niñez y Adolescencia (SNPPI). Arts. 44 y 46 Instituyen la creación de los Consejos Departamentales y Municipales por los Derechos del Niño (CODENI), con atribuciones para: – Proveer servicios de salas maternales, guarderías y jardines de infantes para la atención del niño cuyo padre o madre trabaje fuera del hogar (inc. h.).	– Secretaría Nacional de la Niñez y Adolescencia. – Sistema Nacional de Protección y Promoción Integral de la Niñez y Adolescencia. – CODENIs.	

2. LA EDUCACIÓN INICIAL Y PREESCOLAR

La Reforma Educativa iniciada en 1994, la aprobación y vigencia del nuevo Código de la Niñez y la Adolescencia, así como la creación de la Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia, constituyen el marco legal e institucional para la promoción de la atención a la primera infancia en Paraguay.

¹⁰ La Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia, instituida a través de esta Ley, es el principal órgano ejecutivo del Estado paraguayo encargado de la dirección general de las políticas de atención a la niñez y adolescencia. Tiene entre sus funciones la elaboración de políticas, programas y proyectos dirigidos a garantizar la vigencia de los derechos de niñas, niños y adolescentes en Paraguay, la transversalización y la coordinación interinstitucional de políticas del sector. Esta Secretaría ha establecido, por mandato de la Ley, el Sistema Nacional de Protección y Promoción Integral de la Niñez y Adolescencia (SNPPI), como instancia articuladora y coordinadora de políticas, integrada por diferentes instituciones con funciones reguladoras y programáticas: La propia SNNA, el Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia y los Consejos Departamentales y Municipales de la Niñez y la Adolescencia (CODENIs), que son los organismos ejecutores de la política de la niñez y adolescencia en los diferentes niveles de gobierno (Roca, L. 2006, pp. 359-366).

El Ministerio de Educación llevó a cabo importantes iniciativas para promover la educación inicial y preescolar. Uno de los resultados fue la formulación del Plan Nacional de Educación Inicial en el año 2002. Este Plan, rector de las políticas educativas para este nivel, propone tres objetivos: mejorar la calidad de la educación inicial, garantizar la cobertura y desarrollar una estrategia de fortalecimiento institucional del nivel.¹¹ En el Plan se señala que, a pesar de los avances cuantitativos dados en los últimos años, existen debilidades que deben ser superadas. Un diagnóstico de la educación inicial realizado en este periodo¹² destaca como principales debilidades la baja calidad de la oferta del preescolar, el déficit de la cobertura, especialmente en las zonas rurales y urbano marginales, el alto índice de docentes no titulados y no especializados en el nivel, el desarrollo de prácticas pedagógicas inadecuadas, insuficientes recursos de aprendizaje, infraestructura inadecuada y la poca participación de la familia en el proceso educativo de sus hijos.

La educación preescolar (año previo al primer grado correspondiente a niños de 5 años) ha tenido un importante crecimiento en su cobertura en los últimos años. En el año 2005 la tasa bruta de cobertura era de 85% y la tasa neta de 69%.¹³ Sin embargo, la educación inicial (que incluye programas de atención a niños y niñas de 0 a 4 años) no ha logrado un aumento en su cobertura, lo que se traduce tanto en un déficit en la atención a la primera infancia, como en falta de servicios públicos que posibiliten conciliar responsabilidades del ámbito doméstico con las del mercado laboral. Para el año 2008, del total de niños y niñas atendidos, el 77% corresponde al preescolar (5 años), el 18% al nivel denominado “jardín de infantes” (4 años) y el restante 4% a la infancia comprendida entre 0 y 3 años. El 98% de la cobertura es bajo la modalidad “formal”, lo cual implica una cobertura con base en la prestación del servicio en las escuelas. Si bien se están iniciando algunas acciones tendientes a incorporar la educación inicial y escolar básica en la Red de Protección Social, esto todavía es incipiente. Por otra parte, dada la corresponsabilidad exigida por los programas de transferencias, en el que se exige a las familias la asistencia de sus niños en el nivel escolar básico, no existe la exigencia de la oferta pública del nivel inicial (MEC, 2009).

¹¹ Ministerio de Educación y Cultura (2002). *Plan Nacional de Educación Inicial*. Asunción: MEC.

¹² Ministerio de Educación y Cultura (2002). *Diagnóstico Nacional de la Educación Inicial y Preescolar*. Asunción, Programa de Fortalecimiento de la Educación Inicial y Preescolar, MEC.

¹³ La cobertura del preescolar es estimada dividiendo el número de niños y niñas matriculados en el preescolar por la población de 5 años de edad. La cobertura bruta se obtiene considerando la totalidad de matriculados, mientras que la neta incluyendo sólo a los matriculados de 5 años (Molinier, 2008).

a) La educación inicial y servicios de cuidado infantil (0 a 4 años)

Los programas de cuidado infantil, como política pública, tienen todavía un alcance limitado en el país. Por una parte, se cuenta con el programa de Educación Inicial del Ministerio de Educación y Cultura, establecido por la Ley General de Educación del año 1998. Por otra parte, está el programa Centro de Bienestar de la Infancia y la Familia (CEBINFA), desarrollado por el Instituto de Bienestar Social (IBS), dependiente del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, regulado por el Código Sanitario. Un tercer ámbito de servicios de cuidado infantil es el de las salas maternas o guarderías, creadas en organizaciones del sector público y privado bajo mandato del Artículo 34 del Código Laboral, revisado anteriormente. Por lo tanto, la oferta pública de programas y servicios de educación y cuidados para la primera infancia, como se puede observar en el cuadro anterior, está sustentada en diversos marcos normativos y desarrollada desde diferentes ámbitos institucionales, lo que supone a la vez diferencias de enfoque y modalidades de gestión.

Si bien en lo relativo a la existencia de marcos normativos e institucionales se ha registrado un avance significativo, sobre todo a partir de la Ley General de Educación y de la aprobación del Código de la Niñez y de la Adolescencia en el 2001, la implementación de estos programas es todavía limitada, sobre todo en lo que respecta a la población de 0 a 4 años. De acuerdo a Stark (2008), la oferta del sector público para niños y niñas en este rango de edad es mínima, y es mayormente dada por el Instituto de Bienestar Social, a través del programa CEBINFA. En lo que respecta al sector privado y privado subvencionado, estos tienen una participación significativa en la oferta de servicios para las etapas maternal y jardín (0-4 años), pero es menor relativa a la pública en la etapa del preescolar.¹⁴

La implementación de los programas de educación inicial del Ministerio de Educación y Cultura se ha iniciado de manera más sistemática desde el año 2000, a partir del inicio del Programa de Mejoramiento de la Educación Inicial y Preescolar.

Una experiencia previa a la actual política de Educación Inicial es el Programa de Educación Inicial no Escolarizada (PROEINOE), iniciado en 1995 con apoyo de UNICEF. El PROEINOE fomentó el desarrollo de los Mitâ Roga,¹⁵ modelo de atención no escolarizada a niños y niñas de 0 a 5 años, con bases comunitarias, con recursos proveídos por municipios y/o gobernaciones y coparticipación de organizaciones como iglesias, clubes, ONGs, organizaciones sociales o vecinales. La implementación de este programa se hizo sobre un acuerdo generado en el Foro de Educación Inicial de 1997, con la firma de un Acta Compromiso entre el Ministerio de Educación, gobier-

¹⁴ MEC, 2002.

¹⁵ En idioma guaraní hogares de niños.

nos municipales y departamentales. Esta experiencia se sigue realizando en algunos municipios y gobernaciones, como iniciativa local pero de manera no articulada ni sistemática. La propuesta no se ha expandido en los últimos años, incluso ha sufrido una disminución por la discontinuidad de apoyo por parte de las instituciones involucradas.¹⁶ El programa ha tropezado con el problema de la sostenibilidad financiera, dependiente en mayor medida de la voluntad política y de los presupuestos de los gobiernos locales.

En lo que atañe al actual Plan de Educación Inicial del MEC, aún en proceso de implementación, el mismo está organizado bajo dos modalidades: la escolarizada o formal y la no escolarizada o no formal. La primera está integrada por dos etapas: maternal y jardín (0 a 3 y 4 años).

La modalidad no formal propone una implementación a través de una gestión no escolarizada, descentralizada y no articulada al sistema nacional de educación obligatoria. La Secretaría de la Niñez tiene a su cargo parte del componente no formal del Programa Mejoramiento de la Educación. El objetivo de este componente es desarrollar modelos para una atención integral y mejorar la calidad de la atención no formal. La forma actual de operar de este componente es a través de la gestión de un Fondo de Proyectos concursables a ser ejecutados por ONGs.

En cuando al funcionamiento actual de los servicios no formales, que operan en turnos de 3 a 4 horas diarias, evidencia que están pensados solo en función de los niños y niñas, sin considerar las necesidades de conciliación. Estos servicios presentan además otras limitaciones importantes como recursos humanos no calificados, escaso seguimiento pedagógico desde una instancia estatal y falta de rendición de cuentas a las autoridades educativas, no existe coordinación con los centros formales y no se evalúa la gestión pedagógica (Stark, 2008).

La implementación de la modalidad formal está siendo realizada de modo incipiente, sólo en algunas escuelas priorizadas por el mencionado Programa de Mejoramiento en curso, las que reciben asistencia más sistemática del mismo. El funcionamiento de esta modalidad también se da en turnos de 3 a 4 horas. En cuanto a la implementación de la no formal, ésta es todavía marginal, aun cuando la propuesta tiene potencialidad para resolver los problemas de atención infantil, y para integrar una red de protección social de apoyo a las familias y a las mujeres, pero para ello se debe mejorar el financiamiento.¹⁷

En la práctica, las acciones del Programa todavía están focalizadas en el nivel preescolar. Por lo que actualmente no se cuenta con un servicio organizado en forma de programa o proyecto, similar al del Instituto de Bienestar Social. Si bien todavía existen los Mitâ Roga, como servicios gestionados por escuelas, municipalidades, gobernaciones e incluso por ONGs, no existen

¹⁶ Entrevista a L. Molinier, consultora del Programa de Mejoramiento de la Educación Inicial y Preescolar del Ministerio de Educación (enero, 2008).

¹⁷ Entrevista a L. Molinier, *Ibidem*.

como programa orgánico, centralizado y coordinado; también se observa que la oferta pública para infantes de 0 a 4 años está concentrada en los centros urbanos más desarrollados y poblados (Stark, 2008).

No obstante, la política de Educación Inicial del MEC ha dado pasos sustantivos en cuanto al diseño de las herramientas de planificación y gestión del servicio. Así con apoyo del Programa de Mejoramiento se han diseñado el marco curricular y los programas diferenciados para maternal, jardín y preescolar, un reglamento de educación inicial y disposición de recursos humanos para apoyar la tarea educativa para este nivel. También se cuenta con un nuevo currículum para formación de docentes en educación inicial, docentes en servicio sin la especialidad, con una duración de dos años.¹⁸ Se prevé, además, el diseño y desarrollo de un programa de educación indígena. Entre las actividades de este Programa se cuenta además con un Fondo Concursable de Proyectos, mencionado anteriormente, destinado al desarrollo de proyectos para la primera infancia (0 a 4 años) a ser ejecutados por ONGs. Los lineamientos e implementación de este Fondo están siendo realizados en cooperación con la Secretaría de la Niñez y la Adolescencia y con el Instituto de Bienestar Social a través de su programa CEBINFA. Este conjunto de herramientas programáticas y reglamentos facilitará la implementación de propuestas de atención a la primera infancia con más calidad y orden (Stark, 2008).

En cuanto a la cobertura de los programas desarrollados por el MEC, la tasa neta en el nivel inicial y preescolar (en su conjunto) creció de 6% en 1994 al 13% en el 2001. Es decir, en el año 2001 el 13% de la población de 0 a 5 años estaba matriculada en la educación inicial y/o preescolar. Del total de matriculados de este nivel, el 86% corresponde al preescolar (para niños y niñas de 5 años), 12% al Jardín de Infantes y 2% a Jardín Maternal.

De acuerdo a un informe del MEC,¹⁹ los servicios de educación inicial para niños y niñas de 0 a 4 años (maternal, jardín) cubren solamente al 3% del total de dicho grupo de edad. Es importante señalar el problema del subregistro de los servicios de educación inicial no formal. Esto se debe a las limitaciones del sistema estadístico de la educación inicial, especialmente de la no escolarizada, por lo que no se dispone de información completa, ni sistemática, que permita medir su cobertura con mayor precisión. Para el mediano plazo se prevé la implementación de una planilla anual de registro de la educación inicial no formal, que funcionará como un requisito para que los centros educativos infantiles puedan recibir apoyo de la Secretaría de la Niñez, de las municipalidades o la cooperación de UNICEF, buscando crear de este modo un sistema de responsabilidad hacia las estadísticas.

¹⁸ La formación docente en educación inicial es un problema; al inicio de este programa solo 27% de los docentes tenía formación en educación inicial, el resto venía de la educación escolar básica o de la media.

¹⁹ MEC, 2002.

Esta deficiencia parece estar ligada al escaso reconocimiento e institucionalización de un cuarto sector, el comunitario, en la gestión de sus estrategias: hogar y centro comunitario. El Ministerio de Educación tiene establecidos sólo tres sectores institucionales: oficial, privado y privado subvencionado (establecimientos privados pero que reciben apoyo estatal en términos de rubros para docentes), a pesar de que existen iniciativas conjuntas pero incipientes.²⁰

En resumen, la oferta educativa en este nivel presenta grandes desafíos. Existen sólo experiencias aisladas de programas integrales de atención a niños y niñas entre 0 a 4 años. Son escasos los proyectos de educación inicial no formal y su cobertura es mínima. Esto constituye un serio problema, ya que dada la trascendencia de los primeros años de vida en el desarrollo humano (UNICEF, 2001), el cuidado en esta etapa demanda mayor inversión de tiempo, energía y atención especial, lo que en ausencia de servicios de cuidado la atención en esta etapa del desarrollo es resuelta en el ámbito doméstico y asumida como responsabilidad femenina principalmente, constituyéndose en un factor que obstaculiza la vinculación laboral de la mujer.

Los sectores del Estado y las instituciones involucradas en la atención a la primera infancia aún no plantean estrategias que permitan mayores oportunidades laborales a las mujeres con hijos/as, como aumento de la cobertura de servicios para la población infantil (de 0 a 4) y la ampliación y flexibilización de los horarios de atención de estos centros infantiles. La limitada cobertura y la escasa carga horaria de estos servicios son aspectos fundamentales para definir su potencial como mecanismo de conciliación de responsabilidades familiares y laborales. El supuesto que subyace a la organización de un servicio de cuidado infantil de 3 a 4 horas es que existen personas con tiempo disponible para el traslado de niños y niñas desde sus hogares al jardín y viceversa. Esto evidencia que estos servicios circunscriben su enfoque sólo al plano educativo infantil, perdiendo de vista el contexto familiar, socioeconómico y las relaciones de género vinculadas con la problemática del cuidado de niños y niñas. Al mismo tiempo, al no considerar estas otras aristas, la política pública pierde la oportunidad de potenciar sus efectos de manera sinérgica y generar impacto más allá de lo estrictamente educativo.

b) Preescolar

La educación preescolar (nivel correspondiente a los cinco años de edad) tuvo una importante promoción con la Reforma Educativa iniciada a principios de los años noventa. Este impulso se tradujo en un rápido crecimiento de la matrícula (nivel educativo que mayor crecimiento tuvo en su cobertura) y en el desarrollo institucional y pedagógico que se plasmó en el Plan Nacional de Educación Inicial del Ministerio de Educación (2002) y que actualmente

²⁰ MEC, *op. cit.*

se está implementando a través del mencionado Programa de Mejoramiento de la Educación Inicial y Preescolar.

En el periodo 1990-2001 la matrícula tuvo un crecimiento porcentual de 250%; la desagregación por zona, sector y sexo permite observar que el sector oficial (498%), la zona rural (974%) y el sexo masculino (253%) son los que experimentaron mayor incremento.

Por otro lado, la distribución de la matrícula por sector indica una reducción en la participación del sector privado sobre el total, considerando que a inicios de la década el sector oficial absorbía sólo el 45% de total de la matrícula llegando al 77% en el año 2001.

En la distribución por zona para el mismo periodo, el incremento registrado en la zona rural contribuyó a reducir la marcada diferencia existente con la zona urbana, considerando que en el año 1990 sólo el 14% de la matrícula correspondía a la zona rural, alcanzando 44% en el año 2001.

Cuadro 21. Distribución de la matrícula preescolar por sector, zona y sexo

Año	Sector		Zona		Sexo		Total
	Oficial	Privado	Urbana	Rural	Hombres	Mujeres	
1990	15.481	18.676	29.241	4.916	17.081	17.076	34.157
1991	19.809	19.549	32.490	6.868	19.519	19.839	39.358
1992	–	–	25.168	7.342	–	–	32.510
1993	27.957	19.181	36.284	10.854	23.561	23.577	47.138
1994	32.113	19.558	40.002	11.669	26.056	25.615	51.671
1995	39.385	20.228	43.471	16.142	29.933	29.680	59.613
1996	53.631	21.082	48.700	26.013	37.377	37.336	74.713
1997	65.115	22.551	55.120	32.546	43.998	43.668	87.666
1998	72.618	24.158	59.489	37.287	48.457	48.319	96.776
1999	82.341	24.944	61.870	45.415	53.859	53.426	107.285
2000	89.556	24.960	62.796	51.720	57.806	56.710	114.516
2001	92.537	26.997	66.730	52.804	60.337	59.197	119.534
Crecimiento 1990-2001	498%	45%	128%	974%	253%	247%	250%

Fuente: Molinas, Elías, Vera (2004).

En el periodo 1990-2001 se observa que la tasa bruta de escolarización del preescolar tuvo un crecimiento de 54 puntos porcentuales a nivel nacional. Por sector se evidencian incrementos dispares entre el oficial que tuvo un incremento de 49 puntos y el privado que prácticamente no tuvo mayores cambios en relación al año base.

En cuanto a zona de residencia se puede ver una marcada diferencia en el porcentaje de población rural matriculada en esta etapa de la educación inicial; en el año 1990 representaba apenas del 7% de la población, mientras que para el año 2000 representa el 70% de dicha población; por sexo no se observan diferencias significativas.

Sin embargo, en los últimos años se pudo constatar un estancamiento en el crecimiento de la matrícula, especialmente en zonas urbanas. Según el informe de Molinier (2008), la cobertura bruta del preescolar por zona urbana y rural habría tenido comportamientos dispares. Mientras la urbana tendió a bajar, de 91 niños de cada 100 a 84, la cobertura en las zonas rurales había aumentado de 77 de cada 100 niños a 86. Igualmente, la cobertura neta del preescolar por zona urbana y rural sigue la misma evolución dispar y las tendencias de la cobertura bruta. Mientras la urbana tendió a bajar, de 74 de cada 100 niños (2002) a 69 (2005), la rural tendió a aumentar a 62 de cada 100 niños a 70 en el 2005.

Cuadro 22. Tasa neta de cobertura por zona

Zona	2002	2003	2004	2005
Urbana	74	72	69	69
Rural	62	67	68	70

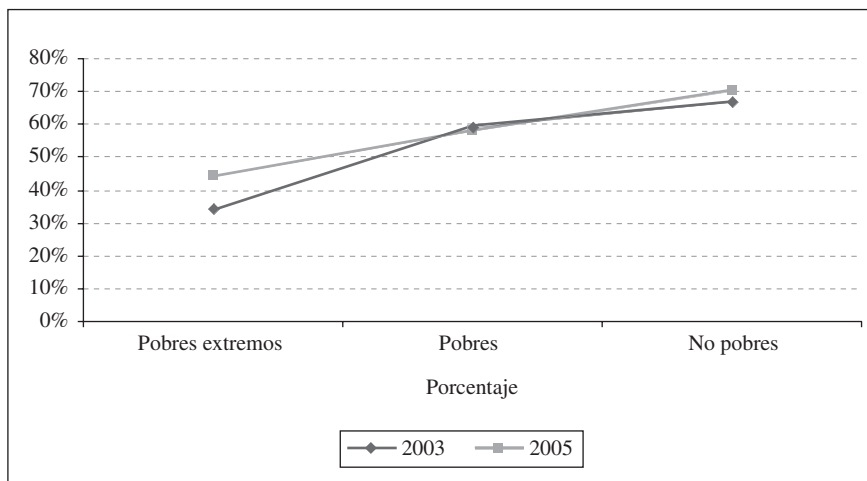
Fuente: Molinier, 2008.

Cuadro 23. Tasa bruta de cobertura por zona

Zona	2002	2003	2004	2005
Urbana	91	90	87	84
Rural	77	84	85	86

Fuente: Molinier, 2008.

Por otra parte, si bien el sector que tiene mayor porcentaje de asistencia al preescolar es el no pobre, el que logró el mayor crecimiento en asistencia al preescolar en el periodo 2003-2005 fue el perteneciente a familias que viven en pobreza extrema.

Gráfico 1. Asistencia al preescolar por condición de pobreza

Fuente: Molinier, 2008.

Este crecimiento de la asistencia al preescolar de los niños/as en extrema pobreza es un indicador de que el sector educativo está llegando a grupos más vulnerables y que las familias que viven en condiciones de extrema pobreza están interesadas en enviar a sus hijos/as al preescolar.

Sin embargo, el estancamiento de la matrícula dado en estos últimos años podría estar reflejando también la poca consideración a la condición laboral de las madres, incluso en los hogares no pobres. Un factor clave en este sentido es la duración del servicio, que tiene una duración de 3 ½ a 4 horas diarias (lo que aplica tanto al preescolar como a los niveles maternal y jardín). Otros factores que se asocian con la baja cobertura o baja demanda de los servicios de educación inicial en general, y del preescolar en particular, son la pobreza, la mala calidad de los servicios que aún persisten en educación inicial y los mitos o representaciones culturales sobre la educación inicial. Uno de estos mitos extendidos es que “el/la niño/a todavía no tiene la edad, ‘juega nomás’, entonces no es importante, porque si juega ahí, puede jugar acá; otro mito es que el preescolar es caro, y eso se alimenta desde el sector privado, porque el preescolar del sector privado es caro”.²¹

Por lo tanto, es posible notar que el Plan focaliza en las condiciones de bienestar del niño y de la niña, sin vincular el mismo con las implicancias que la oferta educativa pueda tener en la participación laboral de las mujeres, así como en la reducción de la pobreza. El Plan hace referencia a los procesos de reestructuración y cambio en la familia y a la presencia de un

²¹ Entrevista realizada a Lila Molinier, enero 2008.

25% de hogares con jefatura femenina. Sin embargo, estos datos sólo son recuperados parcialmente en las metas y estrategias. Tanto en el Plan, como en el Programa de Mejoramiento de la Educación Inicial (actualmente en ejecución) se incorporan acciones donde se busca trabajar los vínculos entre la educación formal y el entorno familiar (Rivas Da Rosa, 2006), pero considerando sólo las necesidades educativas del niño y de la niña y la importancia del contexto familiar en el desarrollo infantil. Estas líneas de acción, antes que facilitar la conciliación trabajo-familia, presionan para una mayor presencia y participación de padres y madres (en especial de madres) en actividades escolares, como en la Asociación de Cooperación Escolar (ACE), que entre sus funciones está la de apoyar el mejoramiento de la infraestructura escolar (construcción de aula de preescolar).

Tal como lo plantea Aguirre (2007), refiriéndose al caso uruguayo, en Paraguay también se puede hablar de un sistema dual. Por una parte, la educación preescolar para niños y niñas de 5 años, financiada con fondos públicos, integrada al sistema educativo nacional y en proceso de universalización. Por otra parte, los servicios de cuidado infantil (de 0 a 4 años) con baja cobertura. Como afirma esta autora, la provisión de servicios de cuidado infantil no ha llegado a configurarse como un derecho social y los mayores problemas los tienen las mujeres de bajos ingresos, quienes no pueden incluir dentro de sus estrategias de cuidado la compra de estos servicios.

c) El programa de cuidados infantiles CEBINFA

El programa CEBINFA también forma parte de la oferta pública dirigida a la atención de la primera infancia; el mismo es desarrollado por la Dirección de Bienestar de la Infancia y la Familia del Instituto de Bienestar Social, institución dependiente del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social. Este programa es definido como un servicio social alternativo de atención integral a niñas y niños menores de 5 años, hijos/as de padres que trabajan fuera del hogar.

El servicio tiene como antecedentes la atención a niños/as menores de 5 años iniciada de manera acotada a partir de la creación de la División de Bienestar Social en el año 1944 (hoy Instituto de Bienestar Social). Este servicio permaneció durante años limitado al funcionamiento de cinco jardines infantiles.

En el año 1991 esta propuesta fue replanteada para hacerla más viable y ampliar su cobertura. Este ajuste fue realizado a través de una cooperación con la Organización Panamericana de la Salud (OPS), que posibilitó una revisión del modelo y el diseño de un esquema de financiamiento con menor costo operativo, estableciendo modalidades de cogestión con la comunidad y con padres y madres. A partir de ese año se inicia el programa de guarderías vecinales y de guarderías comunitarias, la primera ubicada en hogares de vecinos, con capacidad de recibir entre 5 a 15 niños/as de dos a cinco años;

la segunda modalidad era instalada en centros comunitarios, como municipalidades, clubes deportivos, clubes de Leones, parroquias, entre otros.²²

Actualmente existen 30 CEBINFAs, que dan cobertura a 1.255 niños y niñas; los mismos se encuentran localizados principalmente en Asunción y Área Metropolitana, aunque dos de ellos funcionan en el interior del país (Paraguarí y Horqueta-Concepción) (Stark, 2008). Estos centros forman parte de la oferta de servicios de cuidado infantil gestionada por el IBS, integrada además por los hogares infantiles residenciales y de guarda.

Los CEBINFAs incluyen servicios de educación inicial y preescolar, dirigidos a niños y niñas de 0 a 5 años en dos modalidades: la escolarizada y la no escolarizada. Ofrece las tres etapas de educación para niñas y niños pequeños: jardín maternal, jardín de infantes y preescolar. Los centros funcionan en horarios de 6:00 a 18:00 horas, siendo este el único servicio público de cuidado infantil que guarda relación con la duración de la jornada laboral de madres y padres.

La modalidad no escolarizada de los CEBINFAs es implementada en espacios comunitarios diversos, como hogares de vecinos, capillas, clubes, centros comunitarios y municipalidades o locales dispuestos por el IBS. La modalidad escolarizada incluye el preescolar y funcionan también en espacios comunitarios como los mencionados previamente.

Las niñas y los niños son atendidos principalmente por trabajadoras sociales, maestras parvularias y auxiliares y según la disponibilidad de recursos reciben alimentación adecuada, atención pediátrica y control de vacunas, estimulación para el desarrollo psicoafectivo, desarrollo de valores y hábitos de urbanidad, además del inicio de la educación formal a través del preescolar. El personal, en su mayoría mujeres, es contratado por el sector público, por lo que cuentan con los beneficios del empleo público. Eventualmente también participan las madres; sin embargo, su participación es mínima ya que las mismas trabajan remuneradamente en el horario de atención de la institución.

El enfoque de los CEBINFAs va más allá de lo educativo y se ubica en la línea de protección integral de la infancia. El mismo se presenta además como apoyo a las madres que trabajan, según la visión de sus propios referentes institucionales,²³ aunque este último aspecto tiene escasa expresión en la práctica, por lo que requiere mayor definición y desarrollo del enfoque.

El financiamiento de estos servicios es solventado con presupuesto del IBS, apoyado por la Comisión de Padres y la Comisión de Apoyo. Esta última está constituida por personas vinculadas con las autoridades del Ministerio de Salud y con otras instituciones públicas, políticas e incluso militares. Para los padres y madres usuarios el servicio tiene un costo mensual mínimo, de entre USD 5 y USD 12, aunque las familias que señalan su imposibilidad de pago

²² Entrevista a Noelia Cardozo, directora del programa CEBINFA.

²³ Entrevista a Noelia Cardozo, febrero de 2008.

son exoneradas en un 100%.²⁴ El financiamiento por parte del sector público es de más del 95%. Las comisiones financian acciones secundarias, como por ejemplo, un/a ayudante de cocina por algunas horas al día, la refacción del mobiliario, entre otros.

En la gestión de los CEBINFAS también se han desarrollado estrategias de cooperación con otras instituciones del sector público como el MEC, principalmente para la implementación del preescolar, y con la Secretaría de la Niñez y Adolescencia. Actualmente, el MEC aporta docentes para el preescolar (un área histórica de cooperación entre estas instituciones), y a través del Programa de Mejoramiento de la Educación Inicial se coopera con asistencia técnica y materiales educativos (kits escolares). En este marco, desde el 2005 también se ha implementado el ya mencionado Fondo Concursable de Proyectos para la Primera Infancia. Esta iniciativa fue pensada para apoyar el desarrollo de un modelo adecuado de atención a la primera infancia y no tiene como finalidad lograr un aumento significativo de la cobertura (en esta etapa).²⁵ El diseño de los lineamientos del Fondo se ha llevado a cabo en coordinación y cooperación entre el MEC, el Programa CEBINFAs y la Secretaría de la Niñez y Adolescencia. Esta última ha operado en este campo consistente con sus funciones de articulación, orientación y dirección general de las políticas dirigidas a la niñez y adolescencia, y como referente institucional de la educación inicial en la etapa de 0 a 4 años. Con la ampliación de los recursos destinados al Programa Abrazo (que se describe en el siguiente apartado) y la coordinación entre la Secretaría de la Niñez y Adolescencia y los CEBINFAs, algunas de estas guarderías –especialmente las que reciben a hijos/as de madres trabajadoras en la calle– ampliaron sus servicios, incorporando desayuno y merienda, así como apoyo escolar.²⁶

El IBS cuenta además con otros programas de atención a la infancia, como el de Seguridad Alimentaria Infantil y el de Hogares Infantiles Residenciales. Estos últimos ofrecen servicios de cuidado y de guarda infantil de tiempo completo para la población de escasos recursos. En los hogares residenciales, niñas y niños permanecen de lunes a viernes y se reúnen con sus padres durante los fines de semana. El alcance de los mismos está limitado a la ciudad de Asunción, principalmente (existen cinco hogares en total, cuatro de ellos en Asunción y uno en Luque, distrito cercano a la capital).

El programa CEBINFAs constituye un modelo interesante de servicios de cuidado infantil, con potencial para responder a las necesidades de conciliación de responsabilidades familiares y laborales y para promover la igualdad de género. Una adecuada implementación puede además generar efectos sinérgicos en varios ámbitos interconectados de política pública, como el de

²⁴ Entrevista a una usuaria del CEBINFAs, Obdulia Rivas de Zazzi, ubicado en Brasil y Fulgencio R. Moreno de Asunción, indica que el costo mensual es de 60.000 guaraníes.

²⁵ Entrevistas Roberto Stark y Lila Molinier, *op. cit.*

²⁶ Entrevistas a Marta Perrota, directora del Instituto de Bienestar Social del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social.

la atención integral a la primera infancia, educación, lucha contra la pobreza, entre otros.

No obstante, su potencial para la conciliación y la promoción de la igualdad de género en el mundo del trabajo remunerado dependerá de una reorientación del enfoque, que vaya más allá de la educación y el bienestar del niño y la niña, para incorporar la visión de la equidad de género en el reparto del trabajo reproductivo y de cuidado. A la vez, es preciso un giro hacia la noción de ciudadanía social, como estatus que sustenta el derecho de acceder a los bienes públicos, y la corresponsabilidad de los agentes públicos en la promoción de la igualdad de género, así como del bienestar familiar y social.

d) El Programa Abrazo

Es una iniciativa pública que se desarrolla desde abril de 2005 y está a cargo de la Secretaría Nacional de la Niñez y Adolescencia, a partir del Decreto Presidencial N° 869, de diciembre de 2008. Su objetivo principal es brindar una respuesta integral a la realidad de niños y niñas menores de 14 años que trabajan en espacios públicos de la capital y otras ciudades del país. El Programa Abrazo se realiza en el marco de la Estrategia Nacional de Lucha contra la Pobreza y forma parte de la Red de Protección y Promoción Social.

Desde sus inicios, el programa contó con apoyo del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), con la financiación del Comité Sueco, y de otros organismos internacionales. Articula sus actividades a través de municipios y servicios públicos de todo el país.

En la actualidad, el programa cuenta con 14 Centros Abiertos habilitados: 3 en Asunción, 10 en municipios del Departamento Central y 1 en Ciudad del Este. Además fortalece con apoyo técnico y financiero a iniciativas municipales de atención integral a niños y niñas trabajadores de Encarnación, Concepción y Caaguazú. Tiene una cobertura de alrededor de 1.000 familias, 700 de las cuales reciben transferencias monetarias con corresponsabilidad.

El abordaje cuenta con cuatro componentes: el trabajo en la calle, en trabajo con la familia, la instalación de centros abiertos y la articulación interinstitucional. En la calle se identifica a los niños y niñas y se produce el acercamiento entre los/as educadores/as de calle y se los vincula a los centros abiertos en los que se provee apoyo escolar, alimentación y recreación entre otras actividades. Los centros abiertos funcionan todos los días de la semana, desde las 6 de la mañana hasta las 10 de la noche. Con la familia se trabaja en apoyo psicosocial y en proyectos de generación de ingresos.

e) Jardines y salas maternas en organismos públicos y empresas del sector privado

La creación de salas maternas o jardines infantiles en organizaciones del sector público y privado, conforme lo establece el artículo 134 del Código

del Trabajo, está bajo competencia del Viceministerio del Trabajo, autoridad administrativa encargada de dar cumplimiento a la legislación laboral. Esta figura constituye otro ejemplo de mecanismo que puede aportar a la conciliación de responsabilidades y a la corresponsabilidad pública en la resolución de cuidados infantiles. Su eficacia de cara a estos objetivos dependerá de la definición conceptual y del desarrollo institucional que lo sustente, así como de la calidad de los servicios que se logre instalar.

La implementación del artículo 134 del CT ha tropezado con limitaciones relacionadas con la debilidad institucional en esta área. El Viceministerio del Trabajo es una institución con escasa capacidad institucional, recursos mínimos y cuyas competencias se centraron tradicionalmente en las relaciones laborales ligadas a la solución de conflictos entre empleadores/as y empleados/as.

El organismo encargado de fiscalizar el cumplimiento del artículo 134²⁷ y de aplicar las sanciones por incumplimiento (consistentes en multas) es la Dirección de Inspección del Viceministerio del Trabajo. Actualmente ha asumido un rol mayor en la fiscalización de las condiciones laborales (horas de trabajo, salario, inscripción en la seguridad social) de ciertas ramas de la economía (transporte, industria frigorífica, etc.), quedando pendiente un mayor esfuerzo en el control del cumplimiento de este artículo. El alto nivel de incumplimiento de la ley en materia de registro de empresas y número de empleados/as en la seguridad social, uno de los mecanismos existentes para identificar a las empresas privadas según su número de empleados/as, obstaculiza el control que pueda realizar el Viceministerio.

Esta labor también se ve limitada por la falta de un mecanismo sistemático de fiscalización (sólo se realizan fiscalizaciones programadas), así como de herramientas de monitoreo de los servicios y de un sistema de registro. De este modo es difícil conocer el nivel de cumplimiento de la ley y la situación de las empresas privadas y públicas en lo que respecta a este tema. Otro aspecto a considerar es la tendencia, observada en el sector privado, a eludir el cumplimiento de la norma pagando la multa, pues a las empresas aparentemente les resulta más fácil esto que implementar el servicio.

Por otro lado, desde el sector público tampoco se cumple cabalmente la normativa. Este servicio no constituye una demanda ubicada al mismo nivel que otras en el sindicalismo público, tales como el aumento salarial, las recategorizaciones y la jornada laboral de 6 horas. En los casos en los que existen guarderías, el financiamiento es cubierto con diferentes mecanismos y proporciones: presupuesto público, aportes del sindicato, aportes de madres o padres.

Así la entrada en vigencia del mismo no tuvo el sustento de un proceso de planificación sistemático, ni el desarrollo de herramientas para la gestión administrativa, como tampoco de demanda del actor sindical. Otro aspecto

²⁷ En el caso de los organismos públicos del Gobierno Central no se realizan fiscalizaciones, solo mediaciones, excepto en los campos de higiene y seguridad laboral.

fundamental pendiente para una aplicación efectiva de esta norma es el trabajo de articulación y cooperación interinstitucional entre los diferentes actores estatales relacionados con el campo de las políticas de igualdad de género, de la educación inicial y de los cuidados infantiles. Cabe señalar, no obstante, el desarrollo de acciones más puntuales como la capacitación de fiscalizadores y mediadores.²⁸

Por lo tanto, dada esta situación no se dispone de información exacta sobre el número de establecimientos y organizaciones privadas y públicas que se ajustan a esta norma. En cuanto a las instituciones públicas, se tiene conocimiento de la creación de jardines infantiles respaldados en el artículo 134 del CT, en instituciones que concentran un gran número de funcionarios y funcionarias, aunque tampoco se dispone de un registro completo. Entre las instituciones públicas que cuentan con este servicio están la Administración Nacional de Electricidad (ANDE), el Banco Central, Aduanas y Puertos, la Justicia Electoral, la Municipalidad de Asunción, algunos ministerios como el de Educación, Salud, Hacienda, la Secretaría de la Mujer, el Congreso Nacional, entre otros.

En síntesis, esta figura de las salas maternales o jardines infantiles establecidos en espacios laborales públicos y privados pueden constituir mecanismos adecuados de conciliación de responsabilidades. Sin embargo, la aplicación efectiva del derecho y el funcionamiento eficaz del servicio requieren el desarrollo de dispositivos institucionales, lo que incluye la definición de una instancia responsable e impulsora del tema y el diseño de herramientas para la gestión administrativa.

Dada la existencia de varias iniciativas en distintas instituciones gubernamentales, la falta de claridad en las competencias institucionales contribuye a un solapamiento de actividades, inclusive en los mismos territorios, y el financiamiento disperso e incompleto en cada una de ellas. Esto plantea la necesidad de promover la articulación entre diferentes actores vinculados con las políticas de cuidados infantiles, y entre éstos y las políticas de igualdad de género, a fin de potenciar el efecto sinérgico y la eficiencia entre sectores de la política pública.

Por último, es necesario abrir un proceso de debate político sobre el tema del trabajo reproductivo y de cuidado de personas dependientes (particularmente de niños/as menores, como también de personas adultas mayores), sobre las disparidades de género en el reparto de estas responsabilidades y sobre la corresponsabilidad pública en la resolución del bienestar familiar y social. Este proceso de debate debe contar con la participación de actores sociales claves como los sindicatos, los gremios empresariales, las organizaciones de mujeres y los actores gubernamentales de la política social vinculados a esta problemática.

²⁸ Agentes públicos encargados de la inspección de establecimientos privados y del tratamiento no judicial de conflictos laborales.

3. CENTROS INTEGRALES DE ATENCIÓN A LA NIÑEZ DEL PROGRAMA DE EDUCACIÓN BÁSICA BILINGÜE DE JÓVENES Y ADULTOS (PRODEPA)

Una iniciativa promovida por el Programa de Educación Básica Bilingüe de Jóvenes y Adultos (PRODEPA) del Ministerio de Educación, es la creación de Centros Integrales de Atención a la Niñez. El objetivo de estos Centros es contribuir a la reducción de la tasa de analfabetismo de mujeres, mediante una metodología específica que remueva una de las causas que dificulta el acceso de las mujeres jóvenes y adultas a la educación: El cuidado de sus hijos e hijas, en especial de los más pequeños.

El Programa se inició en el año 2005, con un centro en el barrio San Pablo de Asunción y hasta el momento aproximadamente 2.600 personas han pasado por estos centros. Actualmente hay ocho centros integrales en funcionamiento, localizados en Asunción y en los departamentos de Cordillera Ñeembucú, Caazapá y Alto Paraná.

La propuesta educativa de los centros incluye el trabajo con mujeres y personas adultas, la atención a la educación inicial de infantes de 0 a 5 años y algunas acciones complementarias, necesarias para poder cumplir con los objetivos educativos: Atención de la salud de madres e hijos/as, alimentación, gestión de documentos de identidad, entre otras.

Las mujeres que asisten a los centros tienen la posibilidad de acceder a las ofertas de Educación General para Jóvenes y Adultos del Ministerio de Educación: Alfabetización, formación profesional y formación media con énfasis en nuevas tecnologías.

En la atención a los niños y niñas, se utiliza el programa de educación inicial del MEC, antes mencionado. Los niños y niñas reciben una orientación pedagógica de acuerdo a sus edades y si cuentan con alguna discapacidad se dispone de facilitadoras especializadas a través de los programas de Reforma de Educación Inicial y Educación Especial.

El apoyo del cuidado de hijos e hijas de la población adulta que asiste a los programas de alfabetización es actualmente en 3 de los 8 centros y en el horario de clases de los padres y madres. Para el año 2010 se espera habilitar el servicio en los 8 centros restantes, así como la ampliación del horario de atención y de la edad de los niños y niñas que pudieran ser cubiertos.

Este programa articula diferentes instituciones: Ministerio de Educación, a través de la Dirección Permanente de Jóvenes y Adultos y la Dirección de Educación Inicial, gobiernos municipales y organizaciones no gubernamentales.

4. OTRAS POLÍTICAS SOCIOECONÓMICAS

Paraguay inició la implementación de transferencias monetarias con corresponsabilidades en el año 2003 con alrededor de 12.000 familias

beneficiarias. Con el actual gobierno, cuya gestión inició (agosto de 2008) casi paralelamente con la crisis financiera internacional, el Plan de Reactivación Económica (Anticrisis) incluyó fondos para la ampliación de la cobertura a 120.000 familias, lo cual representaría a alrededor del 40% de las familias en extrema pobreza. Al finalizar el año 2009 se previó la inclusión de un total de 90.000 familias.

En Paraguay, el objetivo del programa es romper con la transmisión intergeneracional de la pobreza, promoviendo los derechos de las familias para que las mismas ejerzan sus derechos a la alimentación, a la identificación, a la salud y a la educación. De esta manera se combinan objetivos de corto plazo, como provisión de un ingreso mínimo para alimentación, con objetivos de largo plazo como el de generar capacidades en educación y salud.

El programa consiste en la entrega por parte del sector público de un ingreso mínimo, así como la garantía de la oferta de salud y educación involucrada. Las familias por su lado deben cumplir con ciertas acciones como mantener a sus niños y niñas en la escuela y llevarlos a las instituciones de salud para realizar un control anual y aplicarse las vacunas.

La transferencia es entregada prioritariamente a la madre de los/as niños/as beneficiados/as, por lo que tiene una gran potencialidad para generar empoderamiento de las mismas a través de su mayor capacidad de negociación y decisión sobre el uso de los fondos. Sin embargo, también cae sobre ella el cumplimiento de las corresponsabilidades, ya que las mismas tienen que ver con el rol de las mujeres como madres.

El diseño del programa, a diferencia de algunos países latinoamericanos, no incluye acciones tendientes a mejorar las condiciones de las mujeres como agentes estratégicos del combate a la pobreza, así como tampoco impulsa su autonomía económica. Es más, tal como está diseñado y ejecutado, fortalece sus roles tradicionales.

Otro gran caudal de recursos que podría impactar en el trabajo de las mujeres, así como en la generación de presiones entre su vida laboral y su vida familiar son los destinados a la agricultura familiar, en la que las mujeres tienen un rol central, pero generalmente invisibilizado. Los programas implementados no consideran acciones tendientes a facilitar la incorporación de las mujeres en actividades generadoras de ingresos, menos aun que faciliten un equilibrio entre su rol de madre y de proveedora de ingresos.

VI.

Estrategias empresariales y sindicales para facilitar conciliación de vida laboral y familiar

En general, el trabajo de exploración acerca de las estrategias implementadas en las empresas reveló la escasa conciencia acerca de la necesidad de implementar medidas que permitan conciliar mejor la vida laboral con la vida familiar.

Los resultados dan cuenta que las empresas encuestadas cuentan con algunas medidas, en su mayoría, en cumplimiento con lo establecido en el Código Laboral. En ese sentido la principal medida es el otorgamiento de permiso por nacimiento de hijo/a, incluyendo los dos días que garantiza la ley.

La segunda medida en importancia entre las empresas entrevistadas es el otorgamiento de préstamos para necesidades o emergencias familiares. En algunos casos, las asociaciones de empleados/as cuentan con medidas basadas en la solidaridad, como aportes coyunturales a socios con necesidades particulares, como en el caso de enfermedades o emergencias.

La flexibilidad en el horario o en el lugar de trabajo (permitiendo que parte de las tareas se desarrollen fuera del establecimiento o de la empresa) es uno de los aspectos que tiene menor aceptación en las empresas. Sólo en una de ellas se señaló que se utilizaba esta medida, pero solo en casos excepcionales. Otro caso relatado se refiere a una empresa que permite acumular horas de trabajo de lunes a jueves y acortar el día laboral el viernes. Es interesante señalar que esta opción no es considerada por sus ejecutivos como una forma de flexibilidad laboral, y en general es poco utilizada, ya sea por el desconocimiento acerca de las ventajas o por estar en desacuerdo con la misma.

En lo que se refiere a la disponibilidad y acceso a los servicios de cuidado, ninguna de las empresas cuenta con un servicio de guardería y solamente una tiene una sala de lactancia/alimentación inicial. La misma sólo es utilizada por la madre para el caso de lactancia materna. La instalación de guarderías no es considerada una demanda prioritaria por los sindicatos, probablemente por la facilidad de contratar trabajo doméstico remunerado o por la existencia de parientes cercanos que colaboran con el cuidado de niños y niñas (redes

sociales de apoyo). Por otro lado, todavía hay resistencia en las familias de dejar a los hijos/as con “extraños”.

Uno de los servicios/apoyo que se da con mayor frecuencia es el de bono de alimentos o bonificación familiar que consiste en una ayuda mensual, en efectivo o en alimentos. Casi la mitad de las empresas otorgan recursos para la compra de útiles escolares. Sólo el 20% entrega becas de estudios a los hijos/as.

Todas las empresas señalaron que incorporan a sus trabajadores/as en el Instituto de Previsión Social, con lo cual cuentan con medicamentos y atención médica a los mismos y sus familiares

Otras acciones periódicas que no responden al objetivo de conciliación entre la vida laboral y la vida familiar pero fueron señaladas en las entrevistas por ser “valoradas” por el plantel de trabajadores/as son las relativas a recreación y capacitación.

Adicionalmente a estos beneficios se agregan otros como la entrega de uniformes de trabajo, servicios de comedor, servicio de telefonía celular, enfermería para primeros auxilios y medicamentos de primera necesidad.

Como se puede ver, son escasas las iniciativas empresariales con miras a contribuir a la conciliación entre la vida familiar y la laboral, a pesar de que las empresas entrevistadas están formalizadas, son relativamente grandes y cuentan con estrategias de gerenciamiento modernas. La mayoría de ellas se mantiene en un mercado de elevada competitividad, tanto interna con externamente.

Con respecto a las reivindicaciones sindicales, como se señalaba anteriormente, tampoco se encuentra entre las prioridades señaladas por la dirigencia sindical entrevistada. La bonificación familiar constituye una demanda asumida por todos los gremios del sector público. En los casos en que ya lo hayan conseguido, buscan aumentar el número máximo de hijos/as de la cobertura. Esta bonificación adicional por hijo/a representa alrededor del 5% del salario. Un sindicato público (SINATEL) logró incorporar 20 días adicionales de permiso en caso de enfermedad de alguno de los miembros de la familia o parientes directos.

VII.

Desafíos y recomendaciones

El patrón de inserción laboral de las mujeres paraguayas está determinado tanto por patrones demográficos y sociales como por la estructura productiva nacional. No hay duda que el contexto familiar influye de manera importante; sin embargo, las mayores tasas de participación laboral femenina se registran justamente en los tramos de edad en los que también las tasas específicas de fecundidad son las más altas. Varias hipótesis podrían establecerse en tal sentido. Por el lado de la oferta, el crecimiento de la familia genera mayores necesidades de ingreso y exige incorporar a más miembros del hogar como proveedores. Por el lado de la demanda, se puede suponer que hay una preferencia por la contratación de mujeres en edades intermedias, penalizando la posible menor productividad de la juventud y de las personas mayores.

Adicionalmente, el modelo productivo paraguayo basado en la agroexportación no genera los suficientes puestos de trabajo, por lo que las fuentes de trabajo terminan concentrándose en el sector terciario en el comercio y en los servicios, en el trabajo por cuenta propia, en micro y pequeñas empresas, la mayoría de las veces en condiciones de bajos ingresos y una elevada precariedad. Esto lleva a que la mayor parte de la fuerza de trabajo se desempeñe en la informalidad.

El marco normativo laboral está sin embargo centrado en el trabajo en relación de dependencia, lo cual agrega complejidad a las políticas de promoción de la igualdad de género ya que las mujeres, en una parte importante, no se insertan en este tipo de relaciones laborales. Por lo tanto, las ventajas que ofrece el Código Laboral para proteger la maternidad y apoyar la conciliación no se aplican a la gran masa de mujeres informales.

Las políticas de protección social, especialmente aquellas ligadas a la pobreza extrema –tales como las Transferencias Monetarias con Corresponsabilidades–, han sido diseñadas sin tomar mayormente en cuenta su impacto en el tiempo que las mujeres deben destinar al cumplimiento de las obligaciones derivadas de su incorporación al Programa. Este Programa exige, a cambio de una

transferencia en efectivo, que los niños y niñas acudan a una institución de salud para inmunización y controles de rutina y permanezcan en la escuela. La transferencia es otorgada prioritariamente a la madre.

Igualmente, otros programas sociales requieren la participación de la comunidad, como aquellos que tienen que ver con la promoción de la cultura, la salud o la educación, la creación de un ambiente local saludable, el mejoramiento del barrio, entre otros. En general, las mujeres tienen una mayor participación relativa en acciones públicas cuando dicha participación se realiza en pos de beneficios directos que se verán en el territorio social en el que ellas habitan. Si bien los resultados repercuten en su calidad de vida y en la de su familia, la llamada tercera jornada se cimienta en su rol materno, sin modificar la tradicional división sexual del trabajo o incorporar a los hombres de la familia en las tareas familiares o domésticas que permitirían una mejor incorporación de las mujeres a la participación social o comunitaria.

Finalmente, la escasa cobertura de los servicios de cuidado infantil y de adultos mayores termina configurando un escenario poco favorable acerca de las posibilidades de conciliar el mundo del trabajo con el mundo de la familia.

Los programas que podrían colaborar con una menor carga de trabajo doméstico de las mujeres como el de acceso a la vivienda o el mejoramiento de las mismas cuentan con menores recursos en el Presupuesto General de Gastos, a excepción de los destinados a la ampliación de la cobertura de agua potable. En este caso se espera que en los próximos años una proporción de hogares, sobre todo rurales, mejoren su situación al respecto. Las mujeres, como principales encargadas del manejo del agua en la vivienda, se espera que sean beneficiadas con estos programas.

Así, el Paraguay parte de una situación sumamente compleja, no sólo por las escasas opciones existentes para lograr un adecuado equilibrio entre las dos dimensiones señaladas, sino también por el sesgo de la normativa hacia el trabajo en relación de dependencia.

Las concepciones tradicionales de división sexual del trabajo también muestran que las medidas que se han puesto en práctica, en general, parten del supuesto implícito de que la mayor responsabilidad del trabajo doméstico no remunerado y el trabajo familiar debe caer “normalmente” en las mujeres.

Avanzar hacia mejores condiciones para conciliar adecuadamente el trabajo familiar con el remunerado implica generar un cambio en la forma en que se relacionan hombres y mujeres en la familia cuando deben tomar decisiones acerca de trabajar o no, del tipo o modalidad de trabajo a realizar, de la duración de la jornada. Las medidas de conciliación no deben considerarse solo para las mujeres, ya que ello puede implicar una falsa concepción de costos superiores de contratación de mujeres, mayor complejidad en el manejo de recursos humanos cuando existen muchas mujeres trabajadoras, entre otros problemas.

Por otro lado, las medidas de conciliación deben concebirse atendiendo a las características del mercado laboral paraguayo, conformado por un amplio porcentaje de trabajadores y trabajadoras por cuenta propia en micro y pequeñas empresas o en el sector informal urbano.

A continuación se presentan algunas recomendaciones:

En el ámbito del conocimiento:

- Implementar una encuesta en el uso del tiempo para generar información acerca del tiempo destinado, por sexo, a las actividades laborales y familiares.
- Realizar evaluaciones de los programas sociales y económicos desde una perspectiva de género, incorporando el análisis del impacto en el tiempo de las mujeres al interior del hogar. La llamada tercera jornada afecta los costos de oportunidad de salir a trabajar aumentándolos, con lo cual desde la misma política pública se podría estar afectando a las decisiones laborales de los hogares.
- Investigar el modelo de familia que las políticas públicas incorporan en su diseño e implementación, así como las percepciones que imperan en quienes las ejecutan. Este modelo debe ser contrastado con el relevado en las encuestas de hogares y puesto en debate con el sector público y la ciudadanía en general.

En el ámbito legal:

- Eliminar la discriminación legal que afecta al trabajo doméstico remunerado, equiparando en derechos a las demás categorías laborales.
- Adaptar el marco normativo para incluir la cobertura de la protección social y de las medidas de conciliación a las actividades u ocupaciones con sobrerrepresentación femenina. En este ámbito, no sería recomendable plantear una discusión sobre el cambio del Código Laboral, sino a través de un instrumento legal nuevo.

En el ámbito educativo/comunicacional:

- Difundir los derechos vigentes actualmente y emprender una agresiva campaña para flexibilizar la división sexual del trabajo, con el objetivo de que los hombres asuman con mayor responsabilidad el trabajo doméstico no remunerado y el trabajo familiar.
- Difundir buenas prácticas en América Latina, incluyendo estudios de costeo que muestren evidencias de que las medidas de conciliación no aumentan los costos o disminuyen la productividad.
- Sensibilizar al sector empresarial y sindical sobre el tema de manera que el primero diseñe e implemente medidas y el segundo incorpore como parte de sus demandas.
- Sensibilizar a las instituciones públicas, como escuelas, CEBINFAs, consejerías de la niñez (CODENIs) que tienen competencia en temas de

niñez acerca de la importancia de incorporar a los padres varones en las cuestiones relativas a las responsabilidades parentales

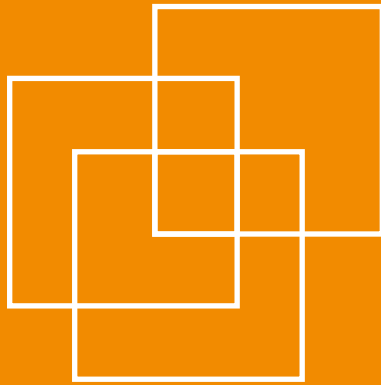
En el ámbito de las políticas:

- Dada la baja cobertura de la seguridad social en las mujeres y, sobre todo, su diseño basado en el trabajo formal, es necesario el diseño de nuevas alternativas de protección a la maternidad dirigidas a las mujeres que trabajan por cuenta propia o en el trabajo doméstico remunerado.
- Ampliar la cobertura de los actuales programas, transferencias monetarias con corresponsabilidades, guarderías infantiles, pero bajo el supuesto de que también los hombres pueden asumir los roles que hoy desempeñan mayoritariamente las mujeres. La ampliación de la cobertura debe ir acompañada de evaluaciones sistemáticas que contribuyan a conocer el impacto de los programas en el uso del tiempo de las mujeres.
- Diseñar e implementar nuevos planes y programas públicos que contribuyan a socializar el costo del trabajo familiar, como, por ejemplo, programas de atención a adultos mayores y a niñez de 0 a 5 años.
- Ampliar la cobertura de educación inicial y de cuidado infantil en edades tempranas.
- Ampliar la jornada escolar, sobre todo en los distritos o áreas de mayor concentración de pobreza. Esto tendría varios efectos sinérgicos. Por un lado contribuiría a la calidad de la educación; por otro, en áreas urbanas a disminuir la probabilidad del trabajo infantil en las calles, y finalmente, debería contribuir a la disminución de los costos de oportunidad de que las mujeres salgan a trabajar.
- Asegurar la incorporación de la perspectiva de género en todo el ciclo de las políticas públicas (diseño, evaluación, seguimiento), especialmente de los programas prioritarios del combate a la pobreza y de empleo o capacitación para el empleo.
- Implementar medidas de fiscalización para garantizar el cabal cumplimiento del marco jurídico actual, penalizando a las instituciones por el incumplimiento de las normas
- Diseñar un mecanismo de premio o de gestión ejemplar “sello de calidad” en empresas públicas y privadas que incorporen buenas prácticas en materia de medidas de conciliación.

BIBLIOGRAFÍA

- Abramo, L.; Valenzuela, M. E. (2006). *Trabajo decente y equidad de género en América Latina* (Santiago, OIT).
- Aguirre, R. (2007). “Trabajar y tener niños: Insumos para repensar las responsabilidades familiares y sociales”, en M. A. Gutiérrez (ed.) *Género, familias y trabajo: Rupturas y continuidades* (Buenos Aires, CLACSO).
- Ariza, M.; Orlandina de O. (2007). “Familias, pobreza y desigualdad social en Latinoamérica: Una mirada comparativa”, en *Estudios Demográficos y Urbanos*, Vol. 22, N° 1 (México, El Colegio de México).
- Bareiro, L. (2007). “La familia en el Paraguay desde los marcos constitucionales”, en *Informe de Derechos humanos en Paraguay, 2007* (Asunción, Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay, CODEHUPY).
- Bertranou, F.; Marinakis, A.; Reinecke, G. (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, OIT).
- Carosini, L. (1998). *El empleo en el sector público y el mercado laboral en el Paraguay*, Serie Estudios N° 98 (Asunción, CEPPEP).
- Centro Paraguayo de Estudios de Población (CEPEP) (2004). *Encuesta nacional de demografía y salud sexual y reproductiva 2004* (Asunción, CEPEP).
- (2008). *Encuesta nacional de demografía y salud sexual y reproductiva 2008* (Asunción, CEPEP).
- Céspedes, R. (2009). *Estructuras familiares en el Paraguay (1982-2007). Continuidades y cambios* (Asunción, Universidad Nacional de Asunción. San Lorenzo).
- Christenson, B.; García, B.; de Oliveira, O. (1989). “Los múltiples condicionantes del trabajo femenino en México”, en *Revista Estudios Sociológicos*, Vol. VII, N° 20 (México, El Colegio de México), mayo-agosto.
- Damill, M.; Frenkel, R. (2003). “El régimen de salarios mínimos”, en *Paraguay. Empleo y protección social. Desafíos institucionales para reducir la pobreza* (Santiago, OIT).
- Faur, E. (2005). “Género y conciliación familia-trabajo: Legislación laboral y subjetividades masculinas en América Latina”, en *Cohesión social, políticas conciliatorias y presupuesto público. Una mirada desde el género* (UNFPA-GTZ).
- Ministerio de Educación y Cultura (2009). *Estadísticas Educativas 2008* (Ministerio de Educación y Cultura).

- Molinas, J.; Elías, R.; Vera, M. (2004). *Estudio y análisis del sector educativo en Paraguay* (Asunción, Instituto Desarrollo y Agencia de Cooperación Japonesa, JICA).
- Molinier, L. (2008). *Revisión global del cumplimiento de las metas en cobertura, equidad, eficiencia y calidad del preescolar* (Asunción, Ministerio de Educación y Cultura).
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2007). *Informe sobre Desarrollo Humano 2007* (PNUD, Nueva York).
- Rivas Da Rosa, E. (2006). “El fortalecimiento de la relación familia-escuela en el marco del Programa de Mejoramiento de la Educación Inicial y Preescolar”, en R. Elías (ed.) *Modelos conceptuales y metodológicos en la evaluación de la calidad de la educación preescolar* (Asunción, Ministerio de Educación y Cultura).
- Serafini, V. (2005). *Mujer paraguaya: Tendencias recientes* (DGEEC, Fernando de la Mora).
- Sorj, B. (2004). “Reconciling work and family: Issues and policies in Brazil”, en *Conditions of Work and Employment Series*, N° 8 (Ginebra, OIT).
- UNICEF (2001). *Estado mundial de la infancia: Primera infancia* (UNICEF, Nueva York).



ISBN 978-92-2-325203-8



9 789223 252038