



Reflexiones sobre la política fiscal con perspectiva de género en Paraguay. Avances y desafíos actuales

Reflections on gender-responsive fiscal policy in Paraguay: current progress and challenges

Ana Teresa Rojas Viñales¹ 

¹Universidad Nacional de Asunción, Facultad de Ciencias Económicas. San Lorenzo, Paraguay.

Editor responsable: Marcela Achinelli  Facultad de Ciencias Económicas - UNA. San Lorenzo, Paraguay.

RESUMEN

La política fiscal es la herramienta principal de los Estados para gestionar los recursos y las políticas de género, como construcción social, distingue a hombres y mujeres. Entonces, la asignación de ingresos y gastos públicos tiene impactos diferenciados en la vida de las personas. La política fiscal con perspectiva de género contribuye a la reducción de desigualdades y a promover equidad social, al abordar las disparidades y desafíos que enfrentan las mujeres ante las brechas salariales, la segregación ocupacional, el acceso a servicios básicos y las responsabilidades dentro del hogar. Entonces, la política fiscal no es neutral al género, puede tanto profundizar o disminuir esas desigualdades. Este artículo analiza las desventajas económicas y sociales que afectan a las mujeres con el objetivo de reflexionar sobre la responsabilidad fiscal actual en Paraguay en la reducción de las brechas, la reorganización del trabajo, el empoderamiento y la inclusión social.

PALABRAS CLAVE: política fiscal, igualdad de género, brechas, crecimiento, inclusión.

ABSTRACT

Fiscal policy is the primary tool used by states to manage resources, and gender policies, as a social construct, distinguish between men and women. Therefore, the allocation of public revenue and expenditure has differentiated impacts on people's lives. Gender-sensitive fiscal policy contributes to reducing inequalities and promoting social equity by addressing the disparities and challenges women face in the form of wage gaps, occupational segregation, access to basic services, and household responsibilities. It is therefore argued that fiscal policy is not gender-neutral; it can either deepen or diminish these inequalities. This article analyzes the economic and social disadvantages affecting women with the aim of reflecting on current fiscal responsibility in Paraguay in reducing gender gaps, reorganizing work, empowering women, and promoting social inclusion.

KEY WORDS: fiscal policy, gender equality, gaps, growth, social inclusion

AUTOR CORRESPONDIENTE: Ana Teresa Rojas Viñales. Doctora en Ciencia Política. Universidad Nacional de Asunción, Facultad de Ciencias Económicas. San Lorenzo, Paraguay.

Email: anarojas@eco.una.py

FINANCIAMIENTO: Propio.

CONFLICTO DE INTERÉS: No existe conflicto de interés.

INTRODUCCIÓN

América Latina y el Caribe es la región más desigual del mundo, lo que, sumado a su elevada heterogeneidad y sus características estructurales como la pobreza, la vulnerabilidad y la exclusión, limitan la calidad de vida de la población y distribuye cargas económicas, sociales y emocionales de manera desproporcionada. En la región, Paraguay se destaca por su estabilidad macroeconómica y por su nivel de crecimiento económico, que entre los años 2000 y 2022 ha rondado en promedio 3,1%, con un crecimiento per cápita de 1,7% (Banco Central del Paraguay - BCP, 2023). El crecimiento sostenido en estos es el resultado de la expansión de la agricultura, la construcción y la inversión extranjera, tal como se evidencia en el análisis de la trayectoria de estos sectores en el Producto Interno Bruto (PIB) a lo largo del periodo mencionado.

Sin embargo, Paraguay también es uno de los países más desiguales en la región más desigual, lo que se evidencia en las grandes brechas que existen entre los diferentes grupos de población. Las mujeres, a pesar de representar el 49,7% de la población, se ven afectada por importantes diferencias en comparación a los varones. Estas determinan la calidad de vida y el desempeño de las personas a lo largo de la vida y muchas veces superponen vulnerabilidades. A pesar de que las mujeres en Paraguay tienen mayor nivel de instrucción que los hombres, su participación en el empleo es menor, se desempeñan en actividades laborales del sector informal, reciben salarios más bajos y ocupan gran parte de su tiempo en actividades dentro del hogar, las que, generalmente, son no remuneradas. Esta problemática se manifiesta en trayectorias laborales más inestables, discriminación y la necesidad de combinar los diferentes roles dentro y fuera del hogar.

Para articular las dos condiciones, la estabilidad macroeconómica y las desigualdades, la política fiscal en Paraguay es la herramienta fundamental para reducir las brechas, generar oportunidades y alcanzar el bienestar inclusivo. En este marco, las decisiones de política fiscal orientan la asignación de recursos hacia las áreas en las que el Estado busca ejercer mayor incidencia, ya sea a través de la inversión social, la provisión de bienes y servicios públicos o el fortalecimiento de la infraestructura económica. No obstante, estas decisiones dependen no solo de los recursos disponibles, sino también de su orientación estratégica, de la progresividad del sistema tributario y de las prioridades coyunturales. La política fiscal no solo contribuye a aumentar el crecimiento económico, sino que también ayuda a disminuir las brechas de ingreso entre hombres y mujeres y a disminuir la pobreza (Banco Interamericano de Desarrollo - BID, 2023). Entonces, la relación entre la política fiscal y el género trasciende el propósito de alcanzar la igualdad, es más bien una decisión estratégica para la sostenibilidad de la trayectoria de crecimiento económico de Paraguay.

El objetivo de este artículo es reflexionar de manera crítica sobre la relación entre la política fiscal y la igualdad de género en Paraguay durante el periodo 2000-2020, evaluando cómo las decisiones fiscales han influido – o no – en la reducción de brechas de género y en la promoción de un desarrollo más inclusivo. Al considerar la gestión pública, la política fiscal y la perspectiva

de género como marco de análisis, la reflexión busca no solo contextualizar los avances del país, sino también identificar obstáculos estructurales y oportunidades para fortalecer la equidad de manera sostenida.

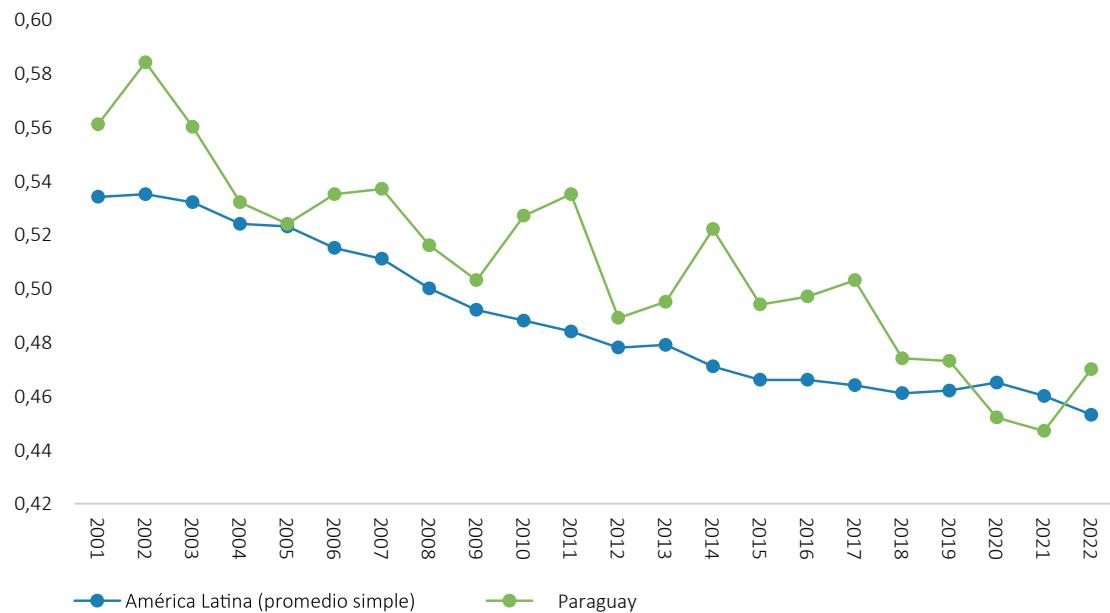
Este artículo aspira ser un aporte para el debate académico y de política pública, enfatizando que para alcanzar un desarrollo inclusivo y sostenido se necesita diseñar estrategias fiscales que integren la igualdad de género como principio central, articulando equidad social con estabilidad macroeconómica y crecimiento económico.

MATERIALES Y MÉTODOS

Para la elaboración del presente estudio se llevó a cabo un análisis exhaustivo de literatura académica y documentos oficiales vinculados con la política fiscal y la perspectiva de género, a nivel regional y nacional. Con esto se buscó contextualizar las desigualdades estructurales que afectan a las mujeres y establecer un marco teórico y metodológico sólido para comprender la relación entre la política fiscal y la equidad de género. También se recurrió a datos secundarios provenientes de fuentes gubernamentales, organismos internacionales y estudios académicos reconocidos, considerando variables desagregadas por sexo, edad, área de residencia, jefatura de hogar y acceso a servicios básicos. Esta estrategia analítica permitió identificar de manera precisa cómo las decisiones de política fiscal impactan de forma diferencial a distintos grupos poblacionales, poniendo especial énfasis en las mujeres y en las brechas que enfrentan en distintos ámbitos sociales y económicos. El estudio incorporó el análisis de indicadores macroeconómicos clave, como el Coeficiente de Gini, los niveles de pobreza, la presión tributaria y la estructura de los ingresos fiscales, con énfasis en la composición entre impuestos directos e indirectos. Se examinó particularmente la configuración del sistema tributario paraguayo. A través de esta metodología, el trabajo enfatiza la necesidad de incorporar una perspectiva de género en la formulación y ejecución de la política fiscal.

RESULTADOS Y DISCUSIÓN

Reconocer las desigualdades que imperan en América Latina y el Caribe no debería condenar a los países. Las desigualdades, económicas, sociales y de género, al contrario, deberían ser detonadores de estrategias de política pública para el crecimiento, la reducción de la pobreza, la generación de empleo, el desarrollo y el bienestar.

Figura 1. Coeficiente de Gini. América Latina y el Caribe y Paraguay. Periodo 2001 al 2022

Fuente: Elaborado con información de CEPALSTAT (2025).

La región latinoamericana se caracteriza por altos niveles de inflación, bajo crecimiento económico y aumento significativo del nivel de deuda de los países, todo lo que impone presiones sobre las finanzas públicas y restricciones a la política fiscal (CSW68-High Level, 2024), disminuyendo el espacio fiscal para las políticas públicas.

La desigualdad de ingreso, medida por el Coeficiente de Gini¹, entre 2001 y 2022² ha disminuido sostenidamente. En la región, la desigualdad tuvo altibajos importantes a lo largo de los años, mientras que en Paraguay se dio una disminución sostenida, como resultado de una tendencia que se mantuvo constante a lo largo del período analizado (figura 1). En lo que se refiere a la pobreza³, en Paraguay, si bien la misma ha disminuido a lo largo de los años de manera importante, todavía casi 1 de cada cinco personas está en pobreza. Entre 1997/8 y 2022, la pobreza total se redujo de 40,5% a 24,7% y la pobreza extrema de 12% a 5,6%, respectivamente (INE, 2023). Sin embargo, en el análisis por región (urbano – rural) o por grupos de población (hombres, mujeres, niños, jóvenes, adultos mayores y otros), la situación de la pobreza es distinta para cada caso, incluso en algunos, puede considerarse que existe superposición de vulnerabilidades, con

¹ El coeficiente de Gini es un índice que toma valores en el rango 0-1, donde cero corresponde a la equidad absoluta y el uno a la inequidad absoluta (CEPAL, sf).

² Para la comparación de los datos se toma aquellos que corresponde a los años disponibles.

³ Pero la pobreza no solo se mide por ingresos, también puede medirse considerando las carencias que experimentan los hogares. A esta medida de pobreza se llama “pobreza multidimensional” que contempla cuatro dimensiones: educación, salud y ambiente, acceso al trabajo y seguridad social, vivienda y servicios.

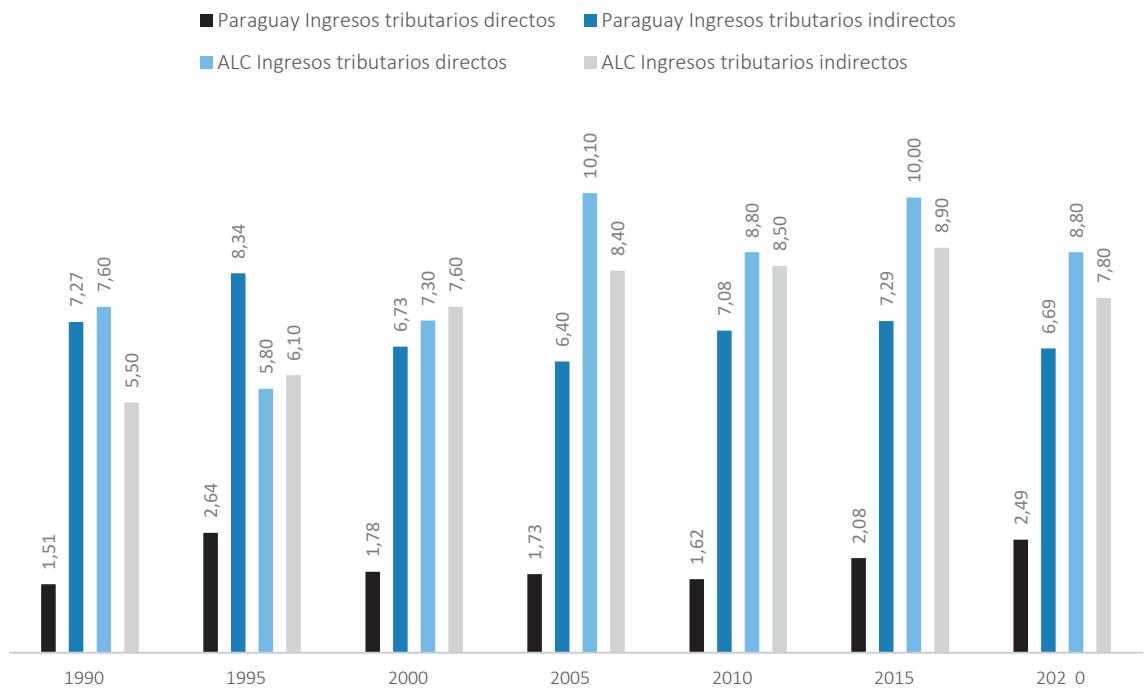
mayores condiciones de pobreza y pobreza extrema. Del 26% del total de mujeres y el 37,5% de las niñas de 0 a 15 años está en condiciones de pobreza en Paraguay, respectivamente. Conceptualmente, la política fiscal es la herramienta principal con que cuentan los gobiernos para movilizar sus recursos y financiar de manera sostenible sus planes de desarrollo económico y social (CEPAL, sf). En líneas generales, las funciones de la política fiscal son la estabilización, asignación y distribución (Musgrave, 2003 en Almeida Sánchez, 2021) utilizando instrumentos tributarios y no tributarios en la generación de ingresos, así como la consecución de financiamiento a través del endeudamiento público, en caso de existir déficit (Almeida Sánchez, 2021). Los sistemas tributarios de la región han transitado por reformas importantes en los últimos años, con medidas y resultados distintos, que se explican por la heterogeneidad económica, social e institucional entre países. Sin embargo, una corriente generalizada ha sido la implementación de impuestos indirectos, especialmente del impuesto al valor agregado. Así también, en los últimos veinte años se ha ido posicionando el impuesto sobre la renta (Onrubia & Rodado, 2019). El nivel de recaudación de los países o presión fiscal⁴, de América Latina y el Caribe⁵ ha aumentado entre 1990 y 2021, con un crecimiento de los ingresos totales de 7 pp sobre el PIB (OECD et al., 2023), con grandes disparidades. Una de las principales características de los sistemas tributarios de los países latinoamericanos es justamente la regresividad⁶, que genera una distribución del ingreso más desigual que la que existía antes de considerar la acción de los tributos (Gómez-Sabaini, 2006). Esto debido a que el sistema depende mayormente de impuestos indirectos (es decir que gravan el consumo) y en impuestos directos (como lo son los que gravan las rentas). En contraposición a la progresividad de los países desarrollados. Sin embargo, en un estudio de la CEPAL (2007) se afirma que el nivel de impuestos al consumo (que son más regresivos) es similar entre países de la región y con los países desarrollados, pero la gran diferencia se encontraba en el nivel de impuestos directos, que incluye los tributos sobre las rentas (Cetrángolo & Gómez-Sabaini, 2007).

Según la OCDE (2023), otro aspecto importante es que incluso los sistemas fiscales neutrales, pueden tener impactos adversos de género cuando en los países existen desigualdades más amplias entre hombres y mujeres. Así es que, por ejemplo, la progresividad de los impuestos sobre la renta personal es una característica que contribuye a reducir las brechas de ingresos después de impuestos entre hombres y mujeres, entre trabajadores a tiempo completo y a tiempo parcial. En general, los países tienen sistemas tributarios regresivos que afectan de manera desigual a las mujeres con bajos ingresos y en situación de pobreza (Güezmes, 2021).

⁴ Es la relación entre la recaudación impositiva y el producto interno bruto.

⁵ Los datos que reporta la OECD representan al grupo de 25 países de América Latina y el Caribe que se incluyen en la publicación Estadísticas Tributarias de ALC y excluye a Cuba y Venezuela debido a problemas con los datos. Chile, Colombia, Costa Rica y México también forman parte de la OECD (OECD et al., 2023).

⁶ La progresividad o regresividad de un tributo con relación al nivel de ingreso se refiere al grado en que cada tributo puede ayudar o generar un efecto de mejora en la distribución.

Figura 2. Ingresos tributarios con relación al PIB. América Latina y el Caribe y Paraguay. Periodo 1990 al 2020⁷

Fuente: Elaborado con información de CEPALSTAT (2025).

Según la CEPAL (sf) sobre los ingresos tributarios (directos e indirectos), con datos de 33 países, entre 1990 y 2020, los ingresos tributarios directos, en promedio, en América Latina y el Caribe representaron el 8,35% del PIB mientras que los ingresos tributarios indirectos, alrededor del 6%. En promedio, representaron el 7,54% del PIB. Mientras que en Paraguay, en el mismo periodo, los ingresos tributarios directos representaron el 1,98% del PIB y los ingresos tributarios indirectos representaron el 7,13% del PIB (figura 2).

En este sentido, considerando que el sistema fiscal en Paraguay se caracteriza por estar sostenido fundamentalmente en los impuestos indirectos lo que determina su regresividad. Es más que claro que en la actualidad, en el país, existe concentración de ingresos y de beneficios del crecimiento económico, que dificulta la sostenibilidad de la reducción de las brechas y de la pobreza, lo cual se evidencia en que todavía la desigualdad sigue alrededor del 0,47 (Ver gráfico 1). A pesar del sistema fiscal altamente regresivo, se reconoce que la presión fiscal ha aumentado, según muestra el informe del SITUFIN⁸ (MEF, 2023), pasando del 7,4% al 10,1%, entre 2003 y

⁷ Los datos corresponden a la Base de Datos de CEPALSTAT. Para más información revisar específicamente el apartado de Ingresos Fiscales.

⁸ Informe de la Situación Financiera (SITUFIN).

2023. La baja presión tributaria, sumada a la pobreza y desigualdad, condicionan el crecimiento y el desarrollo, penalizando especialmente a las mujeres, de todas las edades.

Asentando la idea de que la política fiscal determina las prioridades económicas y sociales, cuál será y de quien será la contribución al sostenimiento de la economía y a quienes se les otorgará los bienes y servicios públicos (Coello y Fernández, 2013 en CEPAL, 2022), es importante pensar en el impacto diferenciado en los varones y mujeres (Musgrave, 2003 en CEPAL, 2022). Ante todo esto, debe destacarse que el concepto de género se refiere a los roles, características y oportunidades socialmente definidos para hombres, mujeres, niños, niñas y personas con identidades no binarias. La perspectiva de género en las políticas públicas, entonces, aborda las diferentes situaciones que afectan a las mujeres y contribuye a construir mayores grados de igualdad y equidad desde el Estado (Marta Ferreyra et al., 2022) con acciones ajustadas a la realidad particular de hombres y mujeres.

En ese sentido, para tener una visión integral del alcance de las estrategias públicas que implementan los Estados es importante utilizar “lentes de género”. Entendido esto, como la interpretación del alcance real de las políticas públicas en los hombres y las mujeres, ya que la política fiscal no es neutra en términos de género (Panorama Fiscal 2022). Las políticas fiscales pueden contribuir a la igualdad de género o, por el contrario, reproducir y profundizar desigualdades existentes, dependiendo de si se incorporan explícitamente consideraciones de género en su diseño, implementación y seguimiento. La ausencia de esta perspectiva puede limitar la efectividad de la política fiscal para generar oportunidades equitativas, mientras que su integración adecuada permite, simultáneamente, impulsar el crecimiento económico y reducir la desigualdad de ingresos y la pobreza, asegurando que los beneficios del desarrollo lleguen de manera inclusiva a toda la población.

Es verdad que las mujeres tienen mayor presencia en el mercado laboral, pero todavía tienen menores tasas de participación y mayores tasas de desempleo, lo cual tiene mucho que ver con las tareas domésticas y de cuidado que condicionan y limitan el tiempo – y la calidad de este – para ocuparse en mejores trabajos. En particular, las mujeres que sí consiguen un buen empleo perciben en promedio un 18% menos que los hombres en concepto de salarios y difícilmente ocupan puestos gerenciales y directivos (BID, 2021). Actualmente, la participación laboral de las mujeres es de 49% versus el 75% de los hombres, es decir, hay una brecha importante de 26 pp a nivel mundial. Los empleos a los que acceden las mujeres, en general, son de baja categoría, en condiciones de vulnerabilidad y con pocos avances a corto plazo. En Paraguay, la brecha entre hombres y mujeres es de 27,3 pp (OIT, sf).

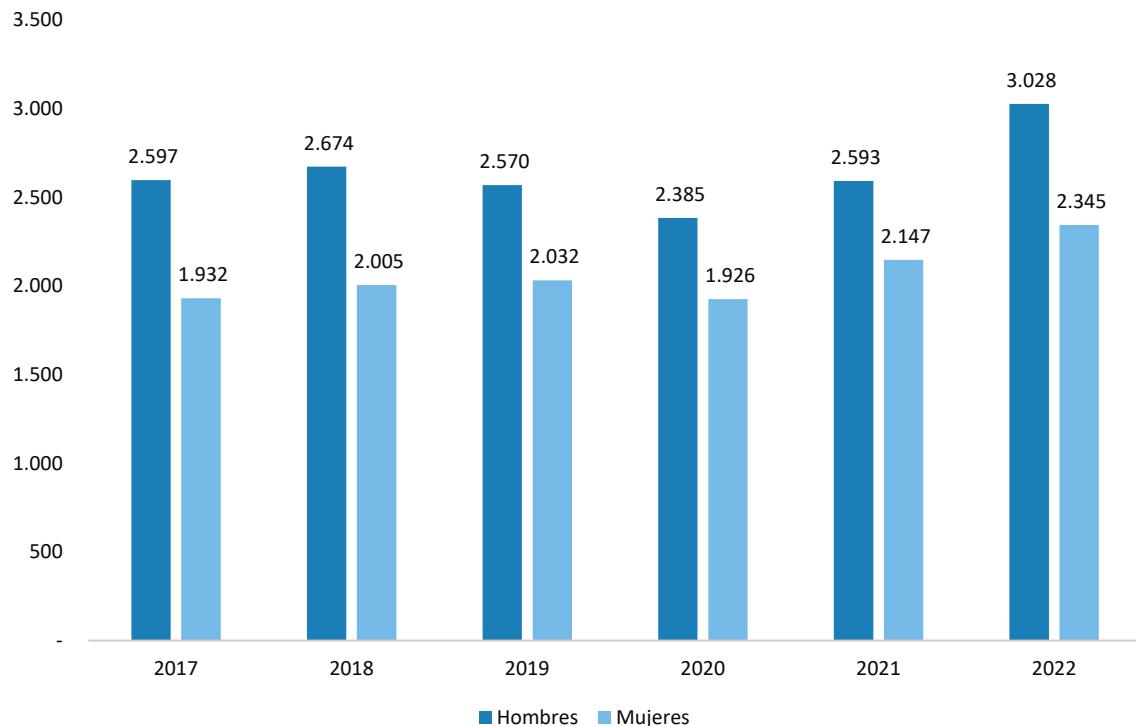
La mayor participación de las mujeres en el mercado laboral, junto con una mejor conciliación de las responsabilidades de cuidado, no solo es una cuestión democrática y equitativa, sino también es una estrategia fundamental para aumentar la productividad. Según estimaciones del Fondo Monetario Internacional (FMI), el PIB de América Latina y el Caribe podría crecer en 22,5% si ya no existieran brechas en el mercado laboral entre hombres y mujeres (BID, 2021).

Según la ONU, al ritmo de progreso actual, alcanzar la igualdad de género tardará 286 años, considerando la eliminación de leyes discriminatorias, superar brechas importantes en las protecciones legales para las mujeres y niñas (ONU, 2022). Por otro lado, el Índice Global de Brecha de Género (IGBG)⁹ en el 2023 estuvo en 68,4% (que en comparación al 2022 aumentó 0,3 puntos porcentuales), con este dato, para alcanzar la paridad total en el mundo se necesitan 131 años, América Latina y el Caribe con de IGBG de 74,3% lo que equivale a que se alcance la plena paridad de género en 53 años. Los países con puntajes de paridad más altos son Nicaragua, Costa Rica y Jamaica y los países con puntajes más bajos son Belice, Paraguay y Guatemala (Word Economic Forum, 2023).

En el caso específico de Paraguay, el IGBG en el 2023 es de 69,1% lo que ubica al país en el puesto 91 de 146 países, en comparación al año 2022 cuando el IGBG de Paraguay era de 70,7% en el puesto 80 de países, lo que representa un retroceso de 1,6 puntos porcentuales en cuanto a la paridad total y un descenso de 11 puestos en la lista de países (Word Economic Forum, 2023). Otros indicadores interesantes son el Índice de Instituciones Sociales y de Género (SIGI) que mide la discriminación de las mujeres en las instituciones sociales y que posiciona a Paraguay apenas por encima de la mediana regional, cinco veces mayor que el índice de Argentina; y el índice de Desigualdad de Género de PNUD, según el cual el país está en la cuarta ubicación más elevada de desigualdad de género, muy por encima del promedio de la región (Banco Mundial, 2021).

La distribución de responsabilidades dentro del hogar y la conciliación entre el trabajo remunerado y no remunerado entre hombres y mujeres muestra que en Paraguay, las mujeres dedican el 61,3% de su tiempo al trabajo no remunerado mientras los varones ocupan el 25,3% de su tiempo total. En el año 2016, 57,1% de las personas que realizaba tareas de cuidado eran mujeres (Atlas de Género, sf). En el año 2022, en Paraguay, el 65% de las personas inactivas son mujeres y el 31,3% de mujeres de 15 años y más no tenía ingresos propios, en comparación al 11,9% de los varones, situación que se replica casi en las mismas magnitudes tanto en el área urbana como rural (Atlas de Género, 2024).

⁹ El Índice Global de Brecha de Género mide en una escala de 0 a 100 la distancia hacia la paridad, considerando cuatro dimensiones claves (participación y oportunidades económicas, logros educativos, salud y supervivencia y empoderamiento político) (Word Economic Forum, 2023).

Figura 3. Promedios de ingresos mensuales en guaraníes de hombres y mujeres. Periodo 2017 al 2022

Fuente: Elaborado con Datos de EPHC 2017 - 2022 (INE, 2023).

Las mujeres se enfrentan a mayores tasas de desempleo, que a nivel global está en 4,5% frente al 4,3% de los hombres; así también, considerando la informalidad laboral, de cada cinco empleos para mujeres, cuatro están en el mercado informal, en comparación a los empleos para hombres que representan dos de cada tres puestos de trabajo (CNED, 2023). En Paraguay, el desempleo afecta mayormente a las mujeres, en promedio entre los años 2017 y 2022 fue de 7,8% y el desempleo masculino fue en promedio de 4,7% (con una diferencia de 3,1 puntos porcentuales) (Atlas de Género, sf). Por otro lado, la población de 15 años y más que se encuentra ocupada en actividades laborales informales es, en promedio de 62,8% de los hombres y 67,2% de las mujeres (con una brecha de 4,5 puntos porcentuales) en el periodo 2012 – 2021 (INE, 2023).

Según el Informe Mundial sobre Salarios 2018/2019, la brecha salarial media mundial entre hombres y mujeres es 20% aproximadamente¹⁰. En lo que respecta al año 2021/2022, la brecha salarial media mensual aumentó menos de 0,1 puntos porcentuales con relación al 2018/2019. En el caso de Paraguay, la brecha salarial mensual de género aumentó 5,9 pp entre 2018/2019 y 2021/2022 (OIT, 2023).

¹⁰ Datos para 80 países.

Entre 2017 y 2022, la brecha de ingresos entre hombres y mujeres en Paraguay fue, en promedio, del 21,8% (Atlas de Género, s.f.). Esta diferencia se explica, en gran parte, por la concentración de mujeres en ocupaciones de baja productividad y bajos salarios, como el empleo doméstico, el trabajo familiar no remunerado o el autoempleo. En 2016, la presencia femenina en el servicio doméstico superaba en 15,1 puntos porcentuales a la masculina (INE, 2023).

Incorporar la perspectiva de género en las políticas públicas permite identificar y corregir estos desequilibrios estructurales. La transversalización del enfoque de género en el ciclo de las políticas públicas busca reconocer las diferentes necesidades de mujeres y hombres y garantizar igualdad de oportunidades en todos los ámbitos. La división sexual del trabajo continúa asignando a las mujeres la mayor parte del cuidado no remunerado dentro de los hogares, lo que limita su participación laboral, su desarrollo profesional y su autonomía económica. En Paraguay, las mujeres dedican en promedio 28 horas semanales a las tareas de cuidado, frente a 12 horas de los hombres (INE, 2016), y perciben solo el 76,5% del ingreso masculino (INE, 2023).

A pesar de algunos avances en igualdad de género —como el aumento de los años de escolaridad femenina o la reducción de la mortalidad materna— persisten brechas significativas. Un desafío urgente es el embarazo adolescente, que en Paraguay alcanza 72 nacimientos por cada 1.000 mujeres de 15 a 19 años, la tasa más alta del Cono Sur (UNFPA, 2019). Esta problemática tiene además un impacto económico: el Estado deja de recaudar alrededor de 4,8 millones de dólares anuales en impuestos debido a la pérdida de ingresos laborales asociados a la maternidad temprana (UNFPA, 2019).

El trabajo no remunerado representa un aporte económico invisible pero sustancial. Si se valorara en términos monetarios, equivaldría al 17,1% del PIB generado por las mujeres, frente al 5,3% de los hombres (Serafini, 2021). A ello se suma el costo de la violencia de género, estimado en 5,12% del PIB (IP Paraguay, 2018). En conjunto, el trabajo no remunerado y la violencia contra las mujeres equivalen a más del 22% del PIB, una proporción que refleja tanto la magnitud del aporte femenino como las pérdidas económicas derivadas de la desigualdad.

La carga desproporcionada de trabajo doméstico y de cuidados restringe las oportunidades laborales de las mujeres, perpetuando la pobreza y la dependencia económica. En respuesta, Paraguay adoptó en 2022 la Política Nacional de Cuidados, que busca garantizar el derecho a cuidar y a ser cuidado. Esta política constituye un paso decisivo hacia un sistema nacional de cuidados, entendido como un pilar de la protección social y del desarrollo económico sostenible. Los sistemas integrales de cuidados generan empleo directo e indirecto, aumentan la recaudación fiscal y fortalecen la productividad de otros sectores, al liberar tiempo para la participación laboral y educativa de las mujeres.

La perspectiva de género también es crucial en la política fiscal y social frente al envejecimiento poblacional. En 2022, la esperanza de vida era de 73,6 años para las mujeres y 67,6 para los hombres (INE, 2022). Sin embargo, las mujeres mayores enfrentan mayores niveles de pobreza y menor cobertura de seguridad social, producto de trayectorias laborales marcadas por la

informalidad y las brechas de ingresos. La razón de dependencia en Paraguay fue de 55 en 2021, es decir, 55 personas dependientes por cada 100 en edad de trabajar (INE, 2021). Este indicador tiende a aumentar por el envejecimiento de la población: entre 1950 y 2020, el grupo de 65 años y más pasó de 3,7% a 6,2% de la población total, mientras que el grupo de 0 a 14 años disminuyó de 46,3% a 29,2% (CELADE, s.f.). Este cambio demográfico exige fortalecer los sistemas de protección social y de cuidados, especialmente para las personas mayores. Un aspecto preocupante es que muchas mujeres mayores continúan brindando cuidados —cuando deberían recibirlos—, perpetuando el ciclo de desigualdad. La solidaridad familiar sigue siendo el principal sostén de los cuidados en Paraguay, lo que recarga aún más a las mujeres adultas y adultas mayores.

Tabla 1. Mujeres con dedicación exclusiva a labores del hogar. América Latina y el Caribe y Paraguay.

Periodo 2005 – 2020

Año	América Latina (promedio simple)	Paraguay
2005	68,4	53,6
2010	62,9	34,8
2015	59,1	36,0
2020	57,6	37,2
Promedio 2005-2020	62,0	40,4

Fuente: Elaborado con información de CEPALSTAT (2025).

En América Latina, las mujeres dedican más del triple del tiempo que los hombres al trabajo no remunerado (Bárcena, 2020). En Paraguay, esta carga se distribuye de forma desigual también entre mujeres: las del primer quintil de ingreso dedican 32,2 horas semanales al cuidado, frente a 24,8 horas entre las del quintil más alto (INE, 2016). La desigualdad de clase y género se entrecruza, concentrando la sobrecarga de cuidados en las mujeres más pobres.

En Paraguay, de la población de 65 años y más, solo el 11,9% de las mujeres cuentan con una jubilación o pensión, en tanto que el 17,5% de los hombres de la misma edad tiene jubilación o pensión en el año 2022. Por otro lado, en lo que se refiere a las pensiones no contributivas, es decir, las que no están relacionadas a la trayectoria laboral de la población, el 47% y el 45,6% de las mujeres y los hombres percibe la pensión alimentaria de adultos mayores.

La incorporación de la perspectiva de género en las políticas públicas se sustenta en la convicción y responsabilidad que tienen los Estados para la construcción de sociedades igualitarias (CEPAL, 2014). En este sentido, las políticas públicas representan una obligación estatal ante la ciudadanía y al mismo tiempo imponen nuevos retos al identificar las necesidades diferenciadas, como lo son acciones de discriminación positiva que pretenden nivelar el piso para que las mujeres puedan superar las brechas. Estas políticas públicas deben ser entendidas como un proceso continuo hacia la igualdad y la democratización entre hombres y mujeres y no como la concreción de un objetivo estático y determinado en el tiempo.

CONCLUSIONES

Avances y desafíos de la política fiscal con perspectiva de género.

A nivel mundial, las mujeres enfrentan menores oportunidades económicas y una alta probabilidad de insertarse en empleos informales, precarios o mal remunerados, lo que se traduce en menores ingresos, escaso ahorro, dependencia económica y una vejez menos digna. Alcanzar la igualdad de género requiere generar empleos de alta productividad, en el mercado formal y con seguridad social, capaces de reducir y eventualmente eliminar las brechas de género.

En América Latina y el Caribe, la desigualdad de género se agrava en el contexto de una estructura productiva históricamente extractiva y excluyente. En 2024, por cada 100 hombres en situación de pobreza hay 118 mujeres, y por cada 100 hombres en pobreza extrema, 120 mujeres (CEPAL, 2024). Esta feminización de la pobreza no solo refleja las brechas salariales y laborales, sino también la falta de políticas públicas efectivas con perspectiva de género.

Paraguay, una economía pequeña pero estable, con crecimiento positivo en los últimos años, enfrenta el desafío y la oportunidad de traducir su desempeño macroeconómico en una mayor equidad. La política fiscal, como principal herramienta de gestión de los recursos públicos, puede desempeñar un papel decisivo para promover la igualdad de género, siempre que reconozca que los ingresos y gastos del Estado tienen impactos diferenciados sobre hombres y mujeres.

Los sesgos fiscales pueden ser explícitos, cuando las leyes establecen tratamientos diferenciados por sexo, o implícitos, cuando una política aparentemente neutra genera efectos desiguales (BID, 2023). Por ello, incorporar el enfoque de género en la política fiscal implica reconocer que mujeres y hombres tienen diferentes trayectorias laborales, responsabilidades familiares y niveles de acceso a los recursos públicos. La inversión pública orientada a mejorar las oportunidades para las mujeres —en educación, empleo formal o servicios de cuidado— no solo favorece la equidad, sino que también incrementa la productividad, la formalización y la recaudación fiscal. Sin embargo, a pesar de los avances en presupuestación con perspectiva de género y en la inclusión de objetivos de equidad en los marcos fiscales de mediano plazo, aún persisten amplias brechas entre los compromisos internacionales y su efectiva implementación. Asimismo, el diseño presupuestario con perspectiva de género debe definir metas e indicadores desagregados, y estar acompañado de sistemas de monitoreo y evaluación que permitan medir el impacto real del gasto público sobre la equidad. En paralelo, el marco fiscal de mediano plazo debe contemplar escenarios alternativos frente a los riesgos económicos, fiscales y ambientales, considerando cómo estos afectan de manera distinta a mujeres y hombres.

En Paraguay, una proporción creciente de hogares cuenta con jefatura femenina, lo que los expone a mayores niveles de vulnerabilidad. Estas mujeres enfrentan inestabilidad laboral, bajos ingresos y, muchas veces, violencia de género. Durante la pandemia de COVID-19, la violencia aumentó significativamente, revelando las falencias en la asignación de recursos para su prevención. Invertir en políticas efectivas de erradicación de la violencia de género no solo tiene un valor social incalculable, sino que también libera recursos que podrían destinarse a salud, educación y cuidados.

Los resultados preliminares del Censo 2022 muestran una disminución de la población respecto a las proyecciones previas, influída por la caída de la fecundidad y el saldo migratorio negativo, especialmente entre mujeres en edad fértil que emigran. Este cambio demográfico plantea nuevos retos para la política fiscal, que debe adaptar la inversión pública a un escenario donde las mujeres necesitan condiciones laborales y educativas seguras, junto con infraestructura de cuidados que garantice sus derechos y su desarrollo personal y profesional.

Un sistema integral de cuidados constituye una pieza esencial para reducir la pobreza y la desigualdad, generar empleo y aumentar la formalización laboral y la recaudación fiscal. La mayor participación de las mujeres en la fuerza laboral produce un efecto multiplicador: más ingresos, más impuestos y mayores cotizaciones sociales.

Los sistemas fiscales progresivos contribuyen al financiamiento de la protección social y los cuidados, al mismo tiempo que reducen las cargas injustas que recaen sobre las mujeres (PNUD, 2023). Esto subraya la urgencia de articular la política fiscal y la política de cuidados, reconociendo el cuidado como un derecho y un pilar de la protección social, basado en la igualdad y la solidaridad intergeneracional.

El empoderamiento económico de las mujeres tiene efectos multiplicadores: impulsa la innovación, la participación social y la recaudación fiscal. En Paraguay, su inserción laboral ha crecido de manera sostenida, acompañando la transformación de una economía primaria a una basada en servicios e industria. Aun así, las mujeres continúan sosteniendo el sistema productivo y reproductivo mediante dobles y triples jornadas. Si el trabajo no remunerado femenino se valorizara en el mercado, equivaldría al 17,1% del PIB nacional, lo que demuestra su enorme contribución económica.

En definitiva, la igualdad de género no es solo un derecho humano fundamental, sino una condición indispensable para el crecimiento económico sostenible. Diseñar una política fiscal con perspectiva de género no debe entenderse como un esfuerzo adicional, sino como un reconocimiento a la contribución de las mujeres al desarrollo. Invertir en su educación, en su empleabilidad y en servicios de cuidado de calidad no es un acto simbólico, sino una estrategia de desarrollo inteligente para Paraguay.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Atlas de Género. (s. f.). *Datos y mapas basados en estadísticas de Paraguay*. Instituto Nacional de Estadística. <https://atlasgenero.ine.gov.py/>
- Banco Mundial. (2021). *Diagnóstico de género en Paraguay*. <https://www.bancomundial.org/es/country/paraguay/publication/diagnostico-genero-paraguay>
- Bárcena, A. (2020, 19 de agosto). *Cuidados en América Latina y el Caribe en tiempos de COVID-19: Hacia sistemas integrales para fortalecer la respuesta y la recuperación*. https://www.cepal.org/sites/default/files/presentation/files/final_final-200819_propuesta_informe_cuidados_rev_abi_0.pdf

- Banco Interamericano de Desarrollo (BID). (2023, 16 de mayo). *Instrumentos fiscales para la equidad de género*. <https://blogs.iadb.org/gestion-fiscal/es/instrumentos-fiscales-para-la-equidad-de-genero/#:~:text=Es%20por%20ello%20que%20que%20a>.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID). (2021, 28 de abril). *El empleo femenino, al centro de la recuperación económica*. <https://blogs.iadb.org/trabajo/es/empleo-femenino-al-centro-de-la-recuperacion/>
- Campus Género. (s. f.). *Glosario para la igualdad*. <https://campusgenero.inmujeres.gob.mx/glosario/terminos/transversalidad-de-genero>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2014). *Políticas públicas para la igualdad de género: Un aporte a la autonomía de las mujeres*. Santiago de Chile.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Panorama Social de América Latina y el Caribe, 2022 (LC/PUB.2022/15-P), Santiago, 2022. <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/3ca376cf-edd4-4815-b392-b2a1f80ae05a/content>
- CEPALSTAT. (s. f.). *Bases de datos y publicaciones estadísticas*. <https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/index.html?lang=es>
- Cetrángolo, O., & Gómez-Sabaini, J. (2007). *La tributación directa en América Latina y los desafíos a la imposición sobre la renta*. Santiago de Chile.
- Consejo Nacional de Educación (CNED). (2023, 28 de junio). *Informe Global de Brecha de Género 2023 del Foro Económico Mundial*. <https://acortar.link/Mvnjm3>
- CSW68-High Level. (2024, 12 de marzo). *CSW68- High-Level Dialogue for Latin America and the Caribbean Financing for Gender Equality: Reducing inequalities and strengthening democracies*. <https://www.undp.org/es/latin-america/eventos/dialogo-de-alto-nivel-csw68-financiamiento-para-igualdad-de-genero-reducir-desigualdades-y-fortalecer-las-democracias>
- Ferreira, M., et al. (2022). *Políticas públicas y perspectiva de género: Indicadores, seguimiento y monitoreo*. San José, Costa Rica.
- Gómez-Sabaini, J. (2006). *Cohesión social, equidad y tributación: Análisis y perspectivas para América Latina*. Santiago de Chile.
- Güemes, A. (2021, 21 de abril). *XXXIII Seminario Regional de Política Fiscal*. CEPAL. <https://www.cepal.org/es/eventos/xxxiii-seminario-regional-politica-fiscal>
- Instituto de Estudios Fiscales (IEF). (2017). *Los sistemas tributarios en América Latina*. Madrid: AECID - IEF.
- Instituto Nacional de Estadística (INE). (2023). *Anexo EPHC 2017-2023*. Asunción, Paraguay.
- INMUJERES. (2018, 7-9 de agosto). *Brechas de género: Retos pendientes para garantizar el acceso a la salud sexual y reproductiva y para cerrar las brechas de género*. https://crpd.cepal.org/3/sites/crp3/files/presentations/panel2_marcelaeternod.pdf
- IP Paraguay. (2018). *La violencia contra mujeres cuesta el 5,12 % del PIB*. <https://www.ip.gov.py/ip/la-violencia-contra-mujeres-cuesta-5-12-del-pib/>

- Naciones Unidas - CEPAL. (2024, 12 de febrero). *Políticas sociales e institucionalidad para la igualdad: Caja de herramientas*. <https://igualdad.cepal.org/es/genero/conceptos-clave-de-la-desigualdad-de-genero>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2023). *Uniendo fuerzas por la igualdad de género: ¿Qué nos está frenando?* París: OCDE. <https://doi.org/10.1787/67d48024-en>
- OECD, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) & CIAT. (2023). *Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 2023*. París: OECD Publishing.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). (2023). *Informe mundial sobre salarios 2022-2023*. Ginebra. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---travail/documents/publication/wcms_878409.pdf
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). (s. f.). *Brecha de género en las tasas de participación en la fuerza de trabajo*. <https://www.ilo.org/infostories/es-ES/Stories/Employment/barriers-women#global-gap/labour-force>
- Onrubia, J., & Rodado, M. (2019). *El impacto redistributivo de los sistemas tributarios latinoamericanos y su comparación con la Unión Europea y la OCDE* (Vol. Serie Aprendizajes en Cohesión Social). Madrid: Cyan, Proyectos Editoriales, S. A.
- Organización de las Naciones Unidas (ONU). (2022). *El progreso en el cumplimiento de los objetivos de desarrollo sostenible*. <https://www.unwomen.org/sites/default/files/2022-10/Progress-on-the-sustainable-development-goals-the-gender-snapshot-2022-es.pdf>
- Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA). (2019). *Consecuencias socioeconómicas del embarazo adolescente en Paraguay*. Asunción, Paraguay.
- World Economic Forum. (2023). *Global Gender Gap Report 2023*. <https://www.weforum.org/publications/global-gender-gap-report-2023/>