



ARTÍCULO ORIGINAL



Dossier “Derechos de las mujeres: avances, retrocesos y disputas actuales”

<https://doi.org/10.30545/academo.2026.n1.1473>

Organización social del cuidado, desigualdades estructurales de género y política fiscal en Paraguay

Social Organization of Care, Structural Gender Inequalities, and Fiscal Policy in Paraguay

Ana Teresa Rojas Viñales^{1,2}

¹ Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya (CADEP). Asunción, Paraguay.

² Universidad Nacional de Asunción, Facultad de Ciencias Económicas. San Lorenzo, Paraguay.

Resumen

Este artículo analiza empíricamente cómo la organización social del cuidado y la estructura fiscal vigente en Paraguay inciden en la reproducción de las desigualdades de género, desde un enfoque de economía feminista y de política fiscal con perspectiva de género. El análisis parte de la centralidad del trabajo de cuidados como un eje estructural que condiciona la inserción laboral, los ingresos y la autonomía económica de las mujeres. Mediante la articulación de tres dimensiones analíticas (trabajo, ingresos y política fiscal) se examinan las relaciones entre pobreza monetaria y de tiempo, informalidad laboral, regresividad del sistema tributario y brechas socioeconómicas. La metodología adopta un enfoque mixto, combinando el análisis estadístico descriptivo de fuentes oficiales con la revisión documental y normativa de políticas públicas en Paraguay. Los resultados muestran que la estructura tributaria regresiva y la limitada perspectiva de género en las políticas fiscales contribuyen a la persistencia de las desigualdades, al tiempo que evidencian el potencial de estas para reconocer, redistribuir y financiar el cuidado como una dimensión clave del desarrollo económico y social sostenible.

Palabras clave: Empoderamiento, trabajo no remunerado y de cuidados, política fiscal, transformación estructural.

Abstract

This article empirically analyzes how the social organization of care and the current tax structure in Paraguay influence the reproduction of gender inequalities, from a feminist economics and gender-responsive fiscal policy perspective. The analysis begins with the centrality of care work as a structural axis that conditions women's labor force participation, income, and economic autonomy. Through the articulation of three analytical dimensions (work, income, and fiscal policy), the relationships between monetary and time poverty, informal employment, the regressivity of the tax system, and socioeconomic gaps are examined. The methodology adopts a mixed-methods approach, combining descriptive statistical analysis of official sources with a review of Paraguayan public policies and regulations. The results show that the regressive tax structure and the limited gender perspective in fiscal policies contribute to the persistence of inequalities, while also highlighting the potential of these policies to recognize, redistribute and finance care as a key dimension of sustainable economic and social development.

Keywords: Empowerment, unpaid and care work, fiscal policy, structural transformation.

Correspondencia: aterovi@gmail.com

Artículo recibido: 24 de noviembre de 2025. Aceptado para publicación: 21 de enero de 2026. Publicado: 6 de febrero de 2026.

Conflictos de Interés: Ninguno.

Fuente de financiamiento: Ninguna.

Editoras responsables: Shirley Diana Franco Mancuello , Universidad Nacional de Canindeyú, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Sede Curuguaty. Paraguay.

Paula Emilia Gamarra Ruíz , Universidad Católica "Nuestra Señora de la Asunción". Asunción, Paraguay.



Este es un artículo publicado en acceso abierto bajo una Licencia Creative Commons.

Página web: <http://revistacientifica.uamericana.edu.py/index.php/academo/>

Introducción

El desarrollo solo puede considerarse pleno cuando reconoce el papel fundamental de las mujeres en la economía y en la reproducción social. América Latina y el Caribe, caracterizada como la región más desigual del mundo, presenta además una marcada heterogeneidad entre y dentro de los países y graves problemas estructurales que persisten en el tiempo: la pobreza, la vulnerabilidad y la exclusión.

Estos factores limitan la calidad de vida de las personas y generan la distribución inequitativa de las cargas económicas, sociales y emocionales en la región y por supuesto, entre hombres y mujeres. Estas últimas enfrentan barreras sistémicas en el ámbito laboral, en la asignación de ingresos, en la seguridad social y en la participación económica y política. En el caso específico de Paraguay, estas limitaciones se expresan, entre otras manifestaciones, a través de la vulneración de derechos, la falta de autonomía económica, las brechas sociales y la pobreza en todas sus formas.

Esta situación se explica principalmente por la sobrecarga de trabajo que recae sobre las mujeres, quienes, a pesar de representar la mitad de la población, afrontan múltiples e históricas desigualdades, que pueden incluso superponerse y generar mayores precariedades, de acuerdo con la edad, el área de residencia, el idioma y por supuesto, la condición étnica. La división sexual del trabajo, por su parte, asigna a las mujeres roles con escasas oportunidades para crecer, empoderarse y alcanzar la tan ansiada autonomía, incluso para tomar decisiones sobre su propio cuerpo.

Así mismo, pese a que las mujeres trabajan más horas totales, considerando tanto el trabajo remunerado como el no remunerado, los hombres dedican más horas a actividades pagadas, lo que genera no solo diferencias de ingreso sino también pobreza de tiempo para las mujeres. Esto porque ellas continúan asumiendo la mayor parte de las tareas domésticas y de cuidado sin recibir retribución alguna, más del 50% de las mujeres que no participan del mercado laboral, no lo hacen porque se dedican a actividades domésticas y responsabilidades familiares, como se verá más adelante.

Paradójicamente, aunque las mujeres en Paraguay alcanzan en promedio, mayores niveles de escolaridad que los hombres, este capital educativo no se traduce en mejores condiciones laborales ni en mayores ingresos. Los datos muestran que su inserción en el mercado de trabajo ocurre predominantemente en sectores precarios, con bajos salarios, alta informalidad, inestabilidad, vulnerabilidad y pobreza. Las actividades económicas a las que se dedican las mujeres son en su mayor parte, trabajadoras por cuenta propia, trabajadoras domésticas o empleadas en el sector privado, especialmente en servicios y comercio.

Todo esto abona a la justificación central de este artículo: la desigualdad de género no puede interpretarse únicamente desde la necesidad de promover el empoderamiento individual; sino que requiere de una mirada estructural que considere la importancia de la participación de las mujeres en el funcionamiento de la economía, por ejemplo, a través de los cuidados y su rol en la reproducción social y en la redistribución de los beneficios económicos y sociales. Los cuidados y las tareas domésticas no constituyen un asunto privado ni una función natural de las mujeres, sino que son un subsidio y un componente indispensable para el sostenimiento de la vida en todos los ámbitos. ¿Y por qué subsidio? Porque se prestan generalmente desde los hogares, y en los hogares lo prestan las mujeres y además, sin retribuciones.

Lamentablemente, los cuidados y las tareas domésticas no reciben ni el reconocimiento ni la valoración de lo que realmente son: un pilar estratégico del desarrollo, capaz de reducir la pobreza, generar empleo, dinamizar la economía y garantizar el bienestar colectivo. Los cuidados deberían configurarse, por tanto, como el cuarto pilar que se une a los tres tradicionales de la protección social en América Latina y el Caribe, salud, educación y seguridad social, e intentar responder, con resultados dispares, a las necesidades a lo largo del ciclo de vida de las personas (ONU Mujeres, 2023).

Ante este escenario, la política fiscal se constituye en la herramienta más poderosa del Estado para organizar la economía y atender las necesidades

sociales. A través de los ingresos y gastos públicos, la política fiscal establece prioridades que inciden directamente en los bienes y servicios que reciben las personas, en las oportunidades de educación y salud y por supuesto, en la calidad de vida. El diseño de la política fiscal no es neutral y esto porque puede contribuir a reducir las desigualdades o profundizarlas, en función de cómo se asignen los recursos y se distribuyan las cargas tributarias. En esencia entonces, la política fiscal refleja las decisiones del Estado sobre a quién prioriza, qué sectores impulsa y qué áreas fortalece.

El objetivo general de este artículo es analizar empíricamente cómo la organización social del cuidado y la estructura fiscal vigente en Paraguay inciden en la reproducción de las desigualdades de género, examinando el rol de la política tributaria en el reconocimiento, la redistribución y el financiamiento del trabajo de cuidados como dimensión clave del desarrollo económico y social.

La hipótesis plantea que la estructura tributaria regresiva reproduce desigualdades de género al no financiar suficientemente los cuidados y se asocia con la mayor carga de trabajo no remunerado asumida por las mujeres creando y manteniendo brechas de participación laboral e ingresos, perpetuando las desigualdades de género. En definitiva, el cuidado adquiere un lugar cada vez más central en el debate, luego de haber sido históricamente invisibilizado, ya que al incorporarlo en la política fiscal implica reconocer su valor para la sostenibilidad de la vida, lo que exige destinar recursos a sistemas integrales de cuidado, formalizar el trabajo relacionado y redistribuir las responsabilidades.

Pero antes de llegar a destinar los recursos para los sistemas de cuidados, es necesario diseñar e implementar políticas públicas que defiendan, protejan y acompañen a las mujeres en sus diferentes roles: como ciudadanas, como trabajadoras, como cuidadoras y como protagonistas indispensables de la reproducción y el sostenimiento de la vida.

Metodología

El presente trabajo adopta un diseño mixto de carácter descriptivo-analítico y comparativo,

sustentado en los enfoques de la economía feminista y de la política fiscal con perspectiva de género. La investigación combina el análisis documental y normativo de políticas públicas y marcos fiscales nacionales, un análisis estadístico descriptivo basado en fuentes secundarias nacionales y regionales y un proceso de triangulación teórica y empírica destinado a construir relaciones entre el trabajo de cuidados, la desigualdad económica y la política fiscal.

Las fuentes de información utilizadas se agruparon en tres categorías. En primer lugar, se revisaron fuentes académicas y teóricas de la literatura especializada en economía feminista, trabajo de cuidados y fiscalidad de género. En segundo lugar, las fuentes estadísticas nacionales, que incluyeron la Encuesta Permanente de Hogares Continua (EPHC), las Cuentas Nacionales de Transferencias de Tiempo (Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social [STP] et al., 2021) y los datos de recaudación y gasto público de la Dirección Nacional de Ingresos Tributarios DNIT), Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y Banco Central del Paraguay (BCP). Y, en tercer lugar, se analizaron fuentes institucionales y documentales, como la Política Nacional de Cuidados, el IV Plan Nacional de Igualdad (PLANI), además de documentos técnicos elaborados por Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), ONU Mujeres, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC).

El análisis se organizó a partir de categorías analíticas como el trabajo de cuidados, la pobreza de tiempo, la formalización laboral, la brecha de ingresos y la política fiscal, con lo que se buscó no solo describir la situación actual, sino también abordar las expectativas, los desafíos y las limitaciones vinculadas a los cuidados y el rol de las mujeres en Paraguay. El enfoque adoptado sitúa al cuidado en su doble dimensión: como condición indispensable para la sostenibilidad de la vida (evidenciando su peso en el trabajo no remunerado) y como un aporte esencial al sistema productivo, tradicionalmente invisibilizado en las mediciones económicas y en las decisiones de política pública.

Asimismo, el análisis comparativo consideró la evolución reciente de los principales indicadores laborales y de política fiscal, teniendo en cuenta la situación de mujeres y hombres y cuando la información lo permitió, entre distintos grupos socioeconómicos. Se identificaron patrones, brechas y relaciones más que efectos causales, buscando situar empíricamente el vínculo entre trabajo no remunerado, cuidados, desigualdad de género y fiscalidad en el contexto paraguayo. Si bien el estudio enfrenta limitaciones asociadas a la disponibilidad y desagregación de la información (especialmente para cuantificar el gasto público en cuidados) el enfoque adoptado ofrece una base analítica para discutir el rol de la política fiscal en la reproducción de las desigualdades de género.

Resultados

El análisis de los datos oficiales revela que las desigualdades de género en el mercado laboral paraguayo no son solo diferencias estadísticas, sino manifestaciones de un patrón estructural que reproduce la subordinación económica de las mujeres. La brecha de ingresos entre hombres y mujeres en el país es superior al promedio regional (estimado en torno al 18% según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL], 2024)), lo que evidencia una desventaja persistente y más profunda. Esta diferencia no puede explicarse únicamente por la inserción laboral o el nivel educativo, sino por la concentración femenina en sectores informales, precarios, de baja productividad y con menor cobertura de protección social. Además, la pobreza de tiempo, producto de la carga desigual de trabajo doméstico y de cuidado, restringe la disponibilidad de las mujeres para acceder a empleos de calidad, generando un círculo vicioso entre tiempo, ingreso y autonomía económica.

Las evidencias confirman que, a medida que las mujeres asumen más responsabilidades de cuidado, su participación laboral se reduce y sus ingresos se estancan. Esto no solo refleja una inequidad individual, sino una pérdida colectiva: el país desaprovecha una parte significativa de su fuerza laboral calificada y productiva. Así, la brecha de participación laboral en Paraguay de más de 21 pp

entre hombres y mujeres se traduce en una menor contribución al PIB, con un impacto a futuro y una estructura tributaria regresiva que castiga desproporcionadamente a quienes menos ganan. Esto se muestra en el análisis de los ingresos promedio de hombres y mujeres y el periodo en el cual cada uno está inserto en el mercado laboral.

a. Las mujeres en Paraguay: entre los avances y los desafíos

Las mujeres paraguayas tienen, en promedio, medio año más de estudio que los hombres, según datos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPHC). La tendencia educativa ha mostrado avances en las últimas décadas, especialmente en términos de acceso y cobertura, especialmente la matrícula en la educación secundaria y superior ha aumentado con los años, con una mejora en la participación de las mujeres, que hoy superan a los hombres en niveles educativos más altos (MEC, 2024).

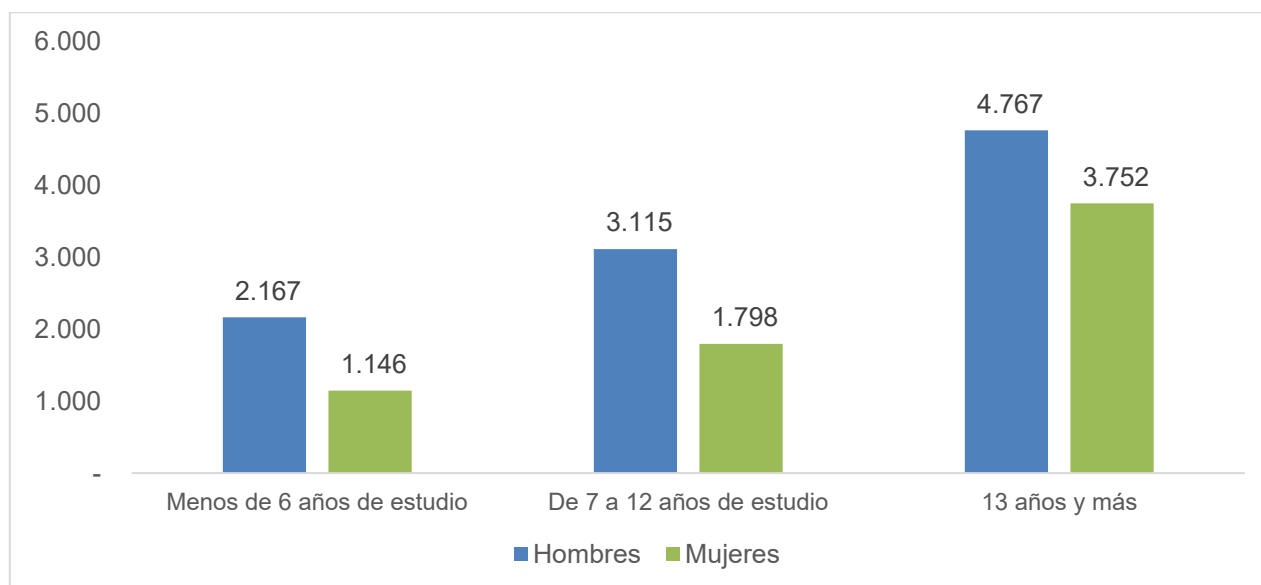
Sin embargo, para salir de la pobreza, las personas deberían por lo menos, tener concluidos 12 años de estudio, lo cual es nuestro país, no sucede. Los años de estudio de la población de 15 años y más ha aumentado entre 2002 y 2022, de 6,7 a 9,6 años a nivel nacional, con un aumento de 2,7 años para los hombres y un aumento de 3 años para las mujeres (Instituto Nacional de Estadística [INE], 2023). Pero, a pesar de esa “ventaja educativa”, las mujeres se desempeñan en actividades laborales más inestables, con salarios más bajos y más expuestas a la vulnerabilidad, en todos los niveles educativos, incluso en los más altos, tal como se aprecia para el caso de Paraguay, en la figura 1.

En América Latina y el Caribe, en promedio las mujeres dedican más del doble de horas semanales que los hombres al trabajo no remunerado y en total, realizan casi 10 horas adicionales de trabajo semanal cuando se combinan las tareas remuneradas y no remuneradas (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico [OCDE], 2022). En el caso de Paraguay, las mujeres trabajan en promedio, 39,7 horas remuneradas y 24 horas no remuneradas a la

semana¹, lo que en total representa 63,7 horas semanales de trabajo. Los hombres trabajan en total 57,8 horas y trabajan solo 9,2 horas no remuneradas (OCDE, 2022).

Así también, las mujeres paraguayas dedican en promedio 28,69 horas semanales al trabajo no

remunerado, frente a las 12,87 horas de los hombres (Oficina de Coordinación Residente [OCR] et al., 2021). Esta sobrecarga de tiempo se traduce en mayor pobreza de tiempo para ellas teniendo en cuenta que limita o restringe su participación en el mercado laboral remunerado, relacionado con mayor dependencia económica.



Nota: Valores en miles de guaraníes. **Fuente:** Elaboración con datos del INE. Encuesta Permanente de Hogares Continua 2024 (INE, 2024a).

Figura 1. Ingresos promedio por nivel educativo de hombres y mujeres. Año 2024.

En efecto, si se revisan los datos de la tasa de la fuerza de trabajo² de las mujeres (60,9%) se confirma que esta es inferior a la tasa de la fuerza de trabajo de los hombres (82,5%), en el cuarto trimestre del año 2024 y la tasa de ocupación de las mujeres es 57,7% y de los hombres es 79,2% (INE, 2024a).

En ambos casos, en la fuerza de trabajo y en la ocupación hay una brecha importante, de alrededor de 21,5 puntos porcentuales (pp), en contra de las mujeres. Sin embargo, al revisar los datos de la desocupación, el signo de la brecha se invierte, debido a que el 4,1% de los hombres y el 5,2% de las mujeres está en esta situación (con una brecha de 1,1 pp) (INE, 2024a).

Además, las mujeres están sobrerrepresentadas en la informalidad: el 64,8% de ellas trabaja de manera

informal, frente al 60,6% de los hombres (INE, 2024a), con una brecha de 4,2 pp. Lo que ya se vio, conlleva a ocupaciones femeninas en ámbitos mal pagados, sin contratos formales y limitada cobertura en seguridad social. Estas situaciones, además, obligan a las mujeres a aceptar actividades en las cuales puedan conciliar el trabajo remunerado con las responsabilidades familiares (Serafini e Iturbe, 2022).

Si se analiza la composición del empleo de hombres y mujeres, según los datos del INE (2024a) y como se expone en la tabla 1, los hombres se desempeñan en comercio, servicios y agro, seguidos de construcción, ramas de ocupación altamente masculinizadas (13,5% de los hombres frente al 0,4% de las mujeres). Las mujeres, en cambio, se desempeñan en servicios comunales, sociales y personales (39,6%) y en comercio, restaurantes y hoteles (33%); actividades

¹ Debido a los ajustes metodológicos para hacer comparables los datos entre países, puede que no coincidan con los reportes nacionales sobre la misma temática.

² Población de 15 años y más que trabaja o que está buscando trabajo (ocupados y desocupados).

que incluso podrían considerarse como una extensión de los cuidados y los servicios para otros. Todo esto refleja patrones de especialización y división sexual del trabajo.

En cuanto a los ingresos promedio, según los datos preliminares para el cuarto trimestre del año 2024 (INE, 2024a), existe una brecha de género de aproximadamente 23,6%, es decir, las mujeres perciben en promedio, 76,4% del ingreso promedio de los hombres en Paraguay. Al comparar el ingreso por categorías ocupacionales, la menor brecha se da en el trabajo en el sector privado, donde las mujeres perciben el 97,8% de los hombres y la mayor brecha se da en el trabajo independiente: las mujeres reciben

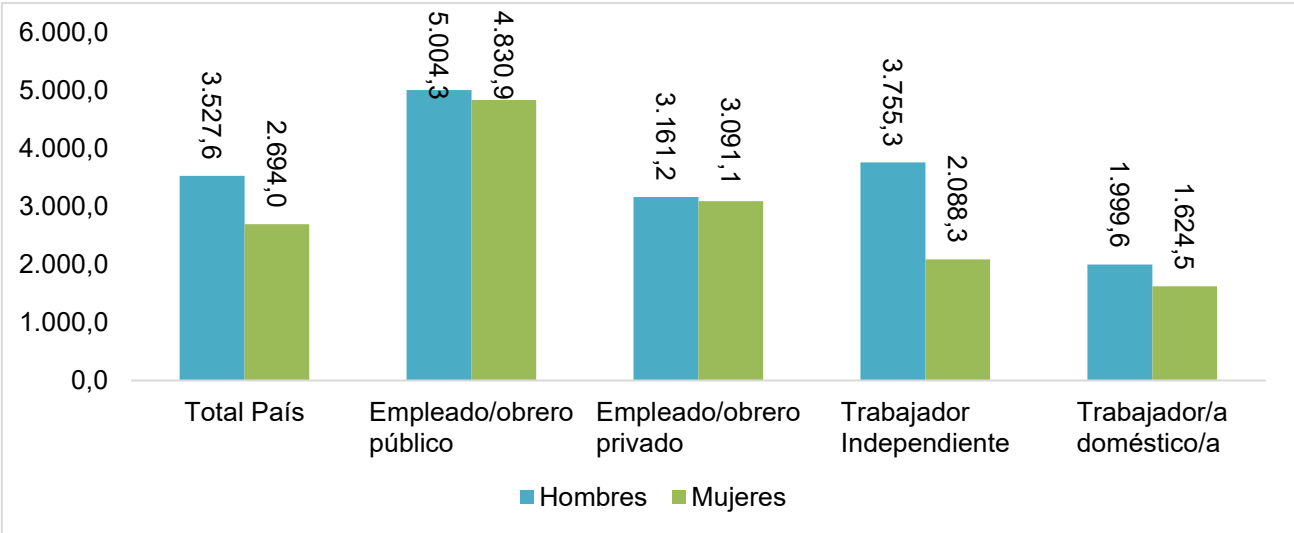
aproximadamente el 55,6% del ingreso promedio de los hombres.

En general, la brecha promedio de ingresos es de Gs. 883.538, alrededor del 30% del salario mínimo vigente en 2024 (Gs. 2.798.309), según puede verse en la figura 2, brecha que existe, aunque en diferentes magnitudes en todas las categorías de ocupación. Esto no es un fenómeno menor, sino un factor de más de precarización laboral que se suma a los ya citados, ya que, expone que los hombres tienen ingresos superiores a los ingresos de las mujeres, incluso en aquellas que se reconocen como altamente feminizadas: el trabajo doméstico.

Tabla 1. Población ocupada por ramas de actividad. Año 2024.

Rama de Actividad de la ocupación principal	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
Agricultura, Ganadería, Caza y Pesca	339.962	134.359	19,50%	10,20%
Industrias Manufactureras	224.712	104.094	12,90%	7,90%
Electricidad, Gas y Agua	11.428	3.723	0,70%	0,30%
Construcción	236.094	5.815	13,50%	0,40%
Comercio, Restaurantes y Hoteles	455.697	436.982	26,10%	33,00%
Transporte, Almacenamiento y Comunicaciones	96.199	18.719	5,50%	1,40%
Finanzas, Seguros, Inmuebles	107.668	95.456	6,20%	7,20%
Servicios Comunes, Sociales y Personales	271.748	523.313	15,60%	39,60%
Totales*	1.743.604	1.322.535	100,00%	100,00%

Nota: *La suma no da 100% debido a que se eliminaron los “no reportados”. **Fuente:** Elaboración con datos del INE. Encuesta Permanente de Hogares Continua 2024 (INE, 2024a).



Nota: Valores en miles de guaraníes. **Fuente:** Elaboración con datos del INE. Encuesta Permanente de Hogares Continua 2024 (INE, 2024a).

Figura 2. Promedio de ingreso mensual, por sexo y categoría en ocupación principal. Año 2024.

Pero las diferencias entre hombres y mujeres en Paraguay no solo se dan en el tipo de actividades y los ingresos, sino que además existen en la trayectoria laboral de unos y otras. Las mujeres no solo perciben menores remuneraciones, sino que además lo hacen por un periodo más corto de todo su periodo productivo. En promedio, los hombres alcanzan un ingreso equivalente al salario mínimo a los 27 años, mientras que las mujeres lo logran recién a los 35. Lo que ocurre también es que, las mujeres perciben ingresos que equivalen al salario mínimo durante un periodo más breve: ellas mantienen ese nivel hasta los 50 años, mientras que los hombres lo sostienen hasta los 63 años (Serafini et al., 2025).

Todas estas desigualdades tienen múltiples implicancias. Para aquellas mujeres con seguridad social, ese menor ingreso impacta en el monto percibido durante las licencias maternales, afectándolas no solo a ellas, sino también en las condiciones de vida de sus hijos e hijas y otros dependientes. Asimismo, la probabilidad de una mujer paraguaya de acceder a una jubilación se ve limitada si no reúne los años de aporte necesarios y, en caso de lograrlo, el monto recibido será significativamente menor, como resultado de sus bajos ingresos a lo largo de su vida laboral, restringiendo la posibilidad de financiar servicios de cuidado o apoyo para las tareas domésticas en la adultez mayor. Todo esto sucede, en un país en el que, el 50,1% de las mujeres de 15 años y más no tiene ingresos propios (o sea que provengan de su trabajo), en comparación al 25,1% de los hombres de 15 años y más, que tampoco tiene ingresos propios (INE, 2024a).

Esta situación es reflejo de que el 75,2% de las mujeres ocupadas en Paraguay trabaja sin cobertura de seguridad social (INE, 2024a), implicando como ya se señaló la exclusión de derechos laborales y profundiza su vulnerabilidad en el largo plazo. Las mujeres en general tienen mayor esperanza de vida, por lo que hay más mujeres adultas mayores, pero con mayores niveles de pobreza, requiriendo de políticas de protección social en la vejez. La pensión alimentaria para adultos mayores en nuestro país lo demuestra: el 55,4% de la población de 65 años y

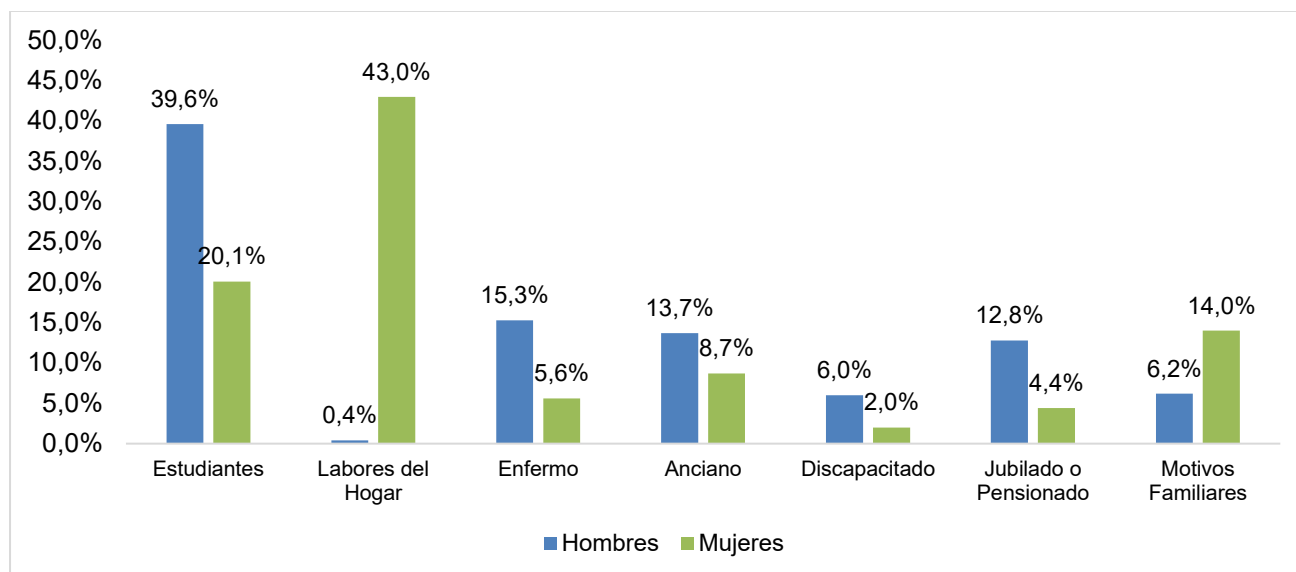
más que percibe esta transferencia no contributiva es mujer, según datos del 2024 (INE, 2024a).

Otro factor que demuestra las desigualdades entre hombres y mujeres es el gran porcentaje de población fuera de la fuerza de trabajo (que no realiza ninguna actividad remunerada ni está en búsqueda). Y, en este sentido, es importante reconocer que gran parte de la población que se declara en esta situación, en realidad está realizando tareas de cuidado y/o actividades dentro del hogar y, por lo tanto, es mucho más probable que sea una mujer. Los datos lo confirman: 29,5% de la población de 15 años y más se encuentra fuera de la fuerza de trabajo (1.300.754 personas), pero con una hay una marcada diferencia por sexo: el 40,9% de las mujeres frente al 17,8% de los hombres (INE, 2024a). Las razones de inactividad, según se muestran en la figura 3, también presentan un sesgo de género y división sexual del trabajo: 54% de las mujeres no participa en el mercado laboral debido a labores del hogar y responsabilidades familiares, mientras que en caso de los hombres la principal causa es el estudio (INE, 2024a).

Este contraste entre la población de hombres y mujeres con relación al empleo muestra cómo las cargas familiares, domésticas y de cuidado determinan sus trayectorias de vida, dentro y fuera de hogares y, por lo tanto, su participación en el trabajo remunerado.

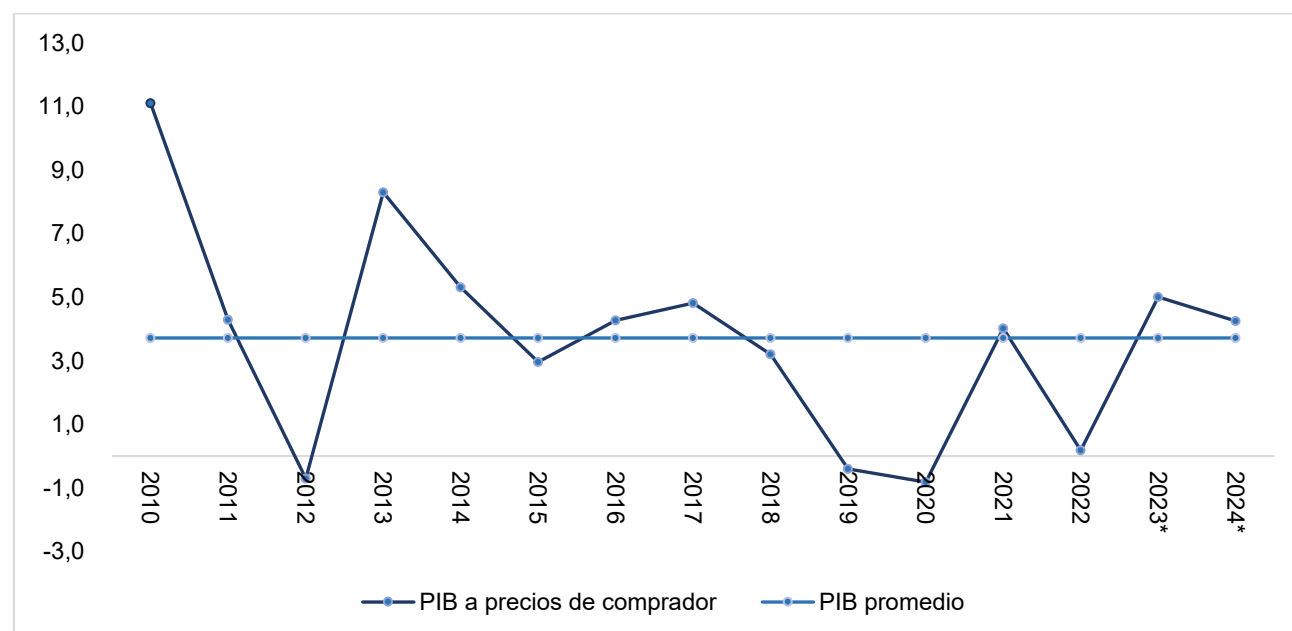
b. La política fiscal: el instrumento principal para el empoderamiento y la transformación estructural

Paraguay resalta en la región por su estabilidad macroeconómica y por un crecimiento sostenido que, entre 2010 y 2024, fue en promedio 3,7% anual, con un crecimiento per cápita de 1,7% tal como se expone en la figura 4 (Banco Central del Paraguay [BCP], 2025). Esta trayectoria del sistema económico paraguayo está sostenida en la expansión de la agricultura y la construcción, pero también es sumamente volátil a las condiciones climáticas y los shocks internacionales.



Fuente: Elaboración con datos del INE. Encuesta Permanente de Hogares Continua 2024 (INE, 2024a).

Figura 3. Razones para estar fuera de la fuerza de trabajo por sexo. Año 2024.



Fuente: Elaboración propia con datos del Anexo Estadístico de Cuentas Nacionales (BCP, 2025).

Figura 4. Evolución del PIB en Paraguay y el PIB promedio. Años 2010 – 2024.

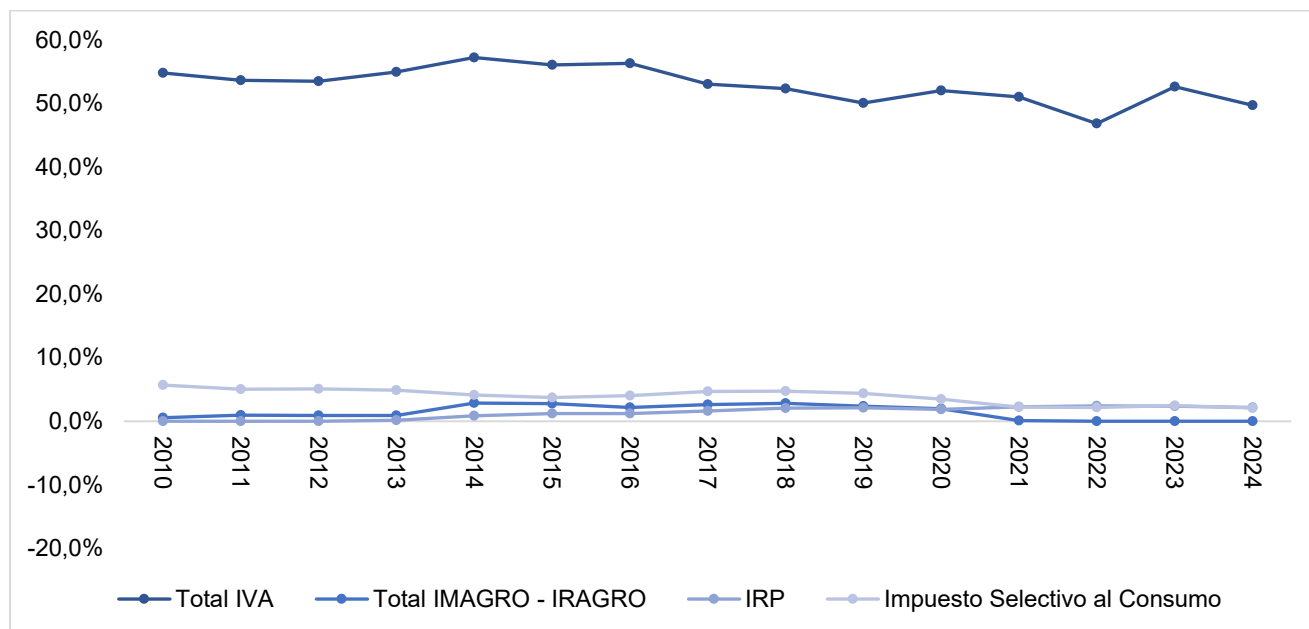
Sin embargo, este dinamismo económico contrasta con la estructura del sistema tributario, caracterizado por una elevada regresividad. La recaudación tributaria del país se ubica entre las más bajas de América Latina: la presión fiscal, en promedio entre los años 2010 y 2023 ronda 13,8% del PIB, mientras

que el promedio regional es de aproximadamente 21% (OCDE, 2025).

Esta regresividad se debe a que el sistema tributario está sustentando principalmente en el Impuesto al Valor Agregado (IVA) que representa, en promedio, entre los años 2010 y 2024 el 52,9% del total de las

recaudaciones, según se expone en la figura 5 (Dirección Nacional de Ingresos Tributarios [DNIT], 2025). Los demás impuestos representan en promedio, apenas, el 2,2% del total. Y, si bien es

cierto, el impuesto a la renta aumentó su participación en el total de recaudaciones desde su implementación en el 2012, todavía sigue representando apenas el 3,2%, en el periodo de análisis.



Nota: Los porcentajes no suman 100% porque se seleccionaron solo algunos tipos de impuestos, no todos. **Fuente:** Elaboración propia con datos estadísticos de "Recaudación por Impuestos" (DNIT, 2025).

Figura 5. Participación del tipo de impuesto en el total de recaudaciones en Paraguay. Años 2010 – 2024.

En ese mismo período, las recaudaciones por impuesto representaron en promedio, el IVA el 6,3% del PIB, mientras que los impuestos sobre la renta, las utilidades y las ganancias de capital apenas alcanzaron un promedio de 2,3% del PIB (Ministerio de Economía y Finanzas [MEF], 2025).

Esta regresividad tributaria reduce el espacio fiscal, es decir, la capacidad del Estado para invertir en políticas públicas, sociales y de cuidado. El IVA es un impuesto indirecto, grava el consumo de las personas sin considerar su capacidad de pago. En este sentido, las mujeres, que como se ha expuesto, tienen ingresos más bajos, sus empleos son precarios y se encuentran en condiciones de pobreza de tiempo, terminan aportando una proporción mayor de sus recursos a los tributos, porque son consumidoras en mayor proporción de bienes y servicios (Larios Campos, 2024).

Esto ratifica que el sistema tributario paraguayo no es neutro ya que traslada una mayor carga relativa a los

sectores de menores ingresos, donde hay una elevada proporción de mujeres. El 50,1% de las mujeres mayores de 15 años no cuenta con ingresos propios, más del 64% trabaja en el sector informal y la brecha de ingresos es de 23,6%, por lo que terminan siendo ellas las que más pagan impuestos y contribuyen, por lo tanto, al fisco, y no las grandes empresas que mueven enormes capitales: la tasa del impuesto a la renta de Paraguay es una de las más bajas de la región. Esto se refiere a que lejos de ser neutral, la política fiscal profundiza estas desigualdades, ya que su diseño y aplicación tienen como objetivo distribuir recursos, prioridades y oportunidades.

Se ha demostrado que si se asignara un valor económico del trabajo no remunerado que realizan las mujeres, el aporte total de las mujeres al PIB representaría 17,1% y de los hombres 5,3%, lo cual equivale a 35 billones de guaraníes y 10,9 billones de guaraníes respectivamente (en valores de 2021)

(OCR et al., 2021). Pero también se ha cuantificado el costo de la violencia contra la mujer, que equivale al 5,12% del PIB, que equivale a USD 1.450,6 millones, en valores del 2016 (IP Paraguay, 2018). Estos recursos representan grandes erogaciones que podrían ser destinados a mejorar las políticas de género para promover el empoderamiento de las mujeres.

Al respecto, Paraguay avanza con pasos firmes en la implementación de la Política Nacional de Cuidados y su Plan de Acción, con lo que se fortalecen las acciones para la instalación de un sistema integral de cuidados, como cuarto pilar de la protección social en el país. El propósito es no solo garantizar servicios de cuidado accesibles y de calidad, sino también articular las acciones interinstitucionales para la ejecución del modelo inclusivo que reconozca que el cuidado es un derecho fundamental para toda la población. El desafío principal, por lo tanto, es asegurar los recursos necesarios para su sostenibilidad en un país con demasiadas deudas para la igualdad de género.

Este desafío se vuelve aún más relevante si se considera que las limitaciones del sistema tributario paraguayo están estrechamente vinculadas con la división sexual del trabajo, la sobrecarga de trabajo no remunerado, las responsabilidades familiares, las brechas de ingreso (Serafini e Iturbe, 2022), el aumento de la jefatura femenina (en el 2024, cuatro de cada diez hogares están encabezado por una mujer) y el gran porcentaje de mujeres sin ingresos propios. Todo esto refleja cómo las desigualdades estructurales limitan la capacidad del Estado para financiar de manera justa y sostenible un sistema de cuidados.

Todo esto se agrava en el contexto del sistema tributario altamente injusto y que perjudica a la población de menores ingresos, a quienes afecta de manera desproporcional. En este contexto, fortalecer los efectos redistributivos de los impuestos requieren la incorporación de la perspectiva de género en los ingresos fiscales, para superar las desigualdades que se superponen y se agravan, perjudicando las probabilidades de empoderamiento de las mujeres, el desarrollo y el bienestar de toda la población.

Desde esta perspectiva se puede pensar en los aportes de la economía feminista y de la política fiscal con enfoque de género a la luz de las limitaciones y oportunidades en Paraguay. En un país con una estructura productiva primarizada, alta informalidad laboral y la regresividad tributaria, la incorporación de las mujeres al mercado laboral, la inclusión del enfoque de cuidados y de justicia fiscal exigen reformular los mecanismos de redistribución y protección social.

Discusión

En América Latina y el Caribe, así como en Paraguay, persisten obstáculos para la igualdad entre hombres y mujeres. La región es la más desigual del mundo: el 10% de la población concentra ingresos 12 veces superiores a los del sector más pobre y una de cada cinco personas vive en situación de pobreza. Aunque entre 1990 y 2014 se registraron avances en la reducción de la desigualdad, este proceso se ha estancado en los últimos años (Bachelet, 2024).

La marcada heterogeneidad estructural y los elevados niveles de desigualdad se expresan en la división sexual del trabajo y en las brechas socioeconómicas. La segregación laboral constituye un factor central: las mujeres participan en menor medida en el mercado laboral y, cuando lo hacen, se concentran en sectores y ocupaciones precarias (Valenzuela, et al., 2020).

Alrededor de la mitad de los trabajadores de la región se desempeña en condiciones de informalidad, con ingresos muy bajos y sin acceso adecuado a la protección social. A ello se suma la limitada diversificación de las economías latinoamericanas, aún sustentadas principalmente en la explotación de recursos naturales, así como el rápido envejecimiento poblacional y la reducción de la fecundidad que atraviesan a la mayoría de los países (Cecchini, 2022). En este contexto, la matriz de desigualdad social se encuentra estrechamente vinculada a la matriz productiva y se reproduce en función de factores como la clase social, el género, la pertenencia étnico-racial, el ciclo de vida y el territorio. Cada una de estas dimensiones incide en la persistencia y profundización de las brechas sociales y económicas (CEPAL, 2016).

La situación se profundiza por las diferencias de productividad entre sectores y grupos de trabajadores, así como por el limitado acceso de las mujeres a recursos productivos (crédito, agua, tecnología, tiempo y capacitación) que son fundamentales para su autonomía y desarrollo económico. Estas múltiples dimensiones de la desigualdad se entrecruzan y refuerzan entre sí, afectando especialmente a los grupos más vulnerables, entre quienes están, las mujeres (CEPAL, 2016).

Frente a estas persistentes inequidades y al desafío que suponen las presiones demográficas, resulta urgente avanzar hacia sistemas integrales de cuidado y apoyo para conciliar las responsabilidades familiares. Estas transformaciones requieren ampliar el espacio fiscal para financiar la generación de empleos, la formalización y la protección social (Cecchini, 2022). La corresponsabilidad entre el Estado, el sector privado, las comunidades, los hogares, los hombres y las mujeres para abordar el cuidado como un derecho es condición indispensable para disminuir las brechas estructurales, tender hacia la igualdad de género y construir sociedades más justas e inclusivas.

Dado que el trabajo no remunerado es fundamental para el sostenimiento de la vida y el funcionamiento del sistema productivo, este constituye un aporte gratuito de las mujeres ofrecer gratuitamente la base indispensable para la reproducción social y económica. Todas las actividades que se realizan en los hogares son indispensables, pero como no se valoran ni se visibilizan, por lo que se convierten en un subsidio (CIPPEC, sf).

En un estudio de la OCDE se expone que ha habido mejoras considerables en los resultados de las mujeres de un grupo de países, aunque persisten desigualdades que impiden mayor desarrollo económico y social. Las mujeres, en general, se encuentran en peores condiciones materiales, con largas jornadas de trabajo y siempre con el riesgo de

perder su empleo en el periodo de un año (OCDE, 2022).

Estas brechas estructurales evidencian que los avances en igualdad de género aún no han sido suficientes para la transformación hacia sociedades más inclusivas. Este “suelo pegajoso³” de desigualdades estructurales se suma a las condiciones coyunturales que en la actualidad complejizan y profundizan la injusticia, perpetuando un sistema económico que se beneficia del trabajo no remunerado de las mujeres y niega sistemáticamente las oportunidades para escapar de él.

Conclusiones

Este artículo presenta una reflexión con datos y evidencia sobre la situación y el rol de las mujeres en Paraguay desde una perspectiva feminista estructural, visibilizando cómo la organización social del cuidado, la división sexual del trabajo y la política fiscal inciden en las desigualdades de género y en el crecimiento y desarrollo del país. Se expusieron las condiciones en que las mujeres se ocupan de las actividades remuneradas y no remuneradas, partiendo de la base de que la problemática trasciende las diferencias de ingreso o la participación en el mercado laboral. La organización social del cuidado se erige como un eje central que reproduce la desigualdad de género e impone trabas al bienestar de las personas, de sus familias y de la sociedad en su conjunto.

Ante todo esto, resulta indispensable analizar las brechas laborales y de ingresos desde un enfoque de economía feminista, capaz de problematizar no solo las desigualdades de género, sino también los mecanismos institucionales, culturales y sociales que las reproducen. Paraguay avanza en el reconocimiento de la importancia de los cuidados y en un sistema que los reconozca, redistribuya y valore suficientemente. Pero el desafío más importante sigue siendo acompañar este avance con una política fiscal, menos regresiva y que tienda a la progresividad, sentando las bases de un desarrollo sostenible, inclusivo y equitativo. Las mujeres son

³ Metáfora que describe las dificultades a las que se enfrentan las mujeres dentro de los empleos precarios y feminizados, generalmente de cuidados y trabajo doméstico, para ascender, por

lo que el techo de cristal es imposible (Prats, 2022). Concepto utilizado por primera vez en 1992 por la Catherine Berheide.

protagonistas necesarias para el cambio estructural, con su trabajo, su enorme aporte y todo su potencial multiplicador, en los diferentes espacios donde participan.

La política fiscal, lejos de ser neutral, no solo incide en el contexto macroeconómico general, sino que también abre o limita oportunidades económicas para las mujeres, en función de cómo se valoren e integren los cuidados y el trabajo no remunerado en las prioridades estatales. En Paraguay, donde las mujeres asumen la mayor parte de esas actividades, todavía se identifican trabas a sus posibilidades de participar en el mercado laboral y de generar ingresos propios. De ahí que las políticas de cuidado se constituyan en una de las herramientas más importantes para reducir las desigualdades de género: liberar horas de trabajo no remunerado para destinarlas al empleo remunerado, pero esto debería darse en condiciones de trabajo decente y de calidad, con protección social y con dignidad, no para seguir desempeñándose en labores mal pagadas y desprotegidas. Esta responsabilidad interpela directamente al Estado, a sus instituciones y por supuesto, a toda la sociedad.

La elevada carga de cuidados explica, en parte, las trayectorias laborales interrumpidas o inestables de las mujeres, que se insertan – cuando logran hacerlo – al mercado en condiciones de desventaja. A esto se suma que un porcentaje mayor de sus ingresos —ya de por sí reducidos— se destina al pago de impuestos indirectos por el consumo. El resultado es una interacción de desigualdades que se traduce en menores remuneraciones y oportunidades para las mujeres, pese a que, en conjunto, trabajan más horas que los hombres. Su aporte mediante el trabajo no remunerado constituye, en realidad, un subsidio invisible y esencial para el funcionamiento del sistema productivo que requiere ser contabilizado y valorado.

El crecimiento macroeconómico de Paraguay, aunque sostenido, ha sido insuficiente y desigual, al no estar acompañado de una transformación estructural que reconozca y redistribuya el trabajo no remunerado. Esta sobrecarga, que recae desproporcionadamente en las mujeres, impide que se promueva su autonomía económica, disminuya la informalidad y se

reduzcan las brechas de género. Transitar del discurso de empoderamiento individual hacia una transformación estructural requiere reorganizar la organización social del cuidado y las responsabilidades domésticas, situándolo como una responsabilidad colectiva y no como una cuestión privada, familiar y femenina, únicamente.

La política fiscal es el principal instrumento para avanzar en esta dirección. No obstante, el actual sistema tributario paraguayo, regresivo y con baja presión fiscal, en lugar de mitigar las desigualdades, las profundiza. La fuerte dependencia del IVA, que afecta con mayor dureza a los sectores de bajos ingresos donde se concentran las mujeres, limita el espacio fiscal y la capacidad del Estado de financiar políticas públicas. Una revisión de la política fiscal con perspectiva de género que fortalezca los impuestos directos y progresivos es una condición indispensable no solo para la justicia tributaria, sino también para generar los recursos necesarios que permitan invertir en un sistema nacional de cuidados, en infraestructura social y en una protección ampliada.

En definitiva, invertir en cuidados significa invertir en desarrollo, equidad y eficiencia económica, a lo que debería sumarse reconocer, reducir y redistribuir el trabajo no remunerado libera el potencial productivo de las mujeres, dinamiza la economía formal, genera empleos de calidad y fortalece las bases de un crecimiento inclusivo. Este artículo sostiene entonces, que la corresponsabilidad entre el Estado, el mercado, las comunidades y los hogares, incluyendo la redistribución equitativa de las tareas de cuidado entre mujeres y hombres, es imperante para superar las brechas estructurales de género y construir un modelo de desarrollo más justo para la población.

El crecimiento macroeconómico de Paraguay es estable, pero no se traduce en oportunidades reales para las mujeres, ya que sigue cimentado sobre desigualdades estructurales, ampliar las oportunidades exige una transformación profunda, no basta con reconocer el aporte de las mujeres al sostenimiento de la vida y al sistema económico; es necesario garantizar condiciones materiales y políticas que lo respalden. Esto implica contar con los recursos necesarios para generar empleos de

calidad, asegurar la protección social y redistribuir de manera efectiva las responsabilidades dentro y fuera del hogar y las familias, superando la imagen de subsidio al sistema productivo.

Todo esto implica, hacer menos pegajoso el piso en el que las mujeres se ocupan laboralmente, brindándoles la oportunidad para un mejor presente y un futuro prometedor, para ellas, para sus familias y, por supuesto, para el país.

Disponibilidad de los datos de la investigación

Estadísticas tributarias.
<https://www.dnit.gov.py/web/portal-institucional/estadisticas>

Ocupación informal: EPHC 2017–2023.
<https://www.ine.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/documento/250/Bolet%C3%ADn%20informal%202017%202022%202023.pdf>

Situación financiera de la Administración Central: Serie anual 2003–2024.
<https://www.mef.gov.py/es/situfin>

Comentarios de evaluación

Este artículo fue sometido a un proceso de evaluación a través de revisión por pares en modalidad anónima, de acuerdo con la política de transparencia editorial de la revista. Los revisores, que participaron de manera anónima en este proceso, dieron su consentimiento para la publicación de los comentarios emitidos durante la revisión.

Comentarios de evaluación 1: Este artículo resulta muy valioso para la discusión de un tema de gran relevancia. Presenta datos interesantes y permite abrir líneas de discusión para generar que las mujeres puedan ser protagonistas del cambio estructural en Paraguay.

Comentarios de evaluación 2: El título del trabajo da una noción de encontrar un cambio estructural protagonizado por mujeres, y lo que se lee, es, como sugiere el resumen, una vinculación teórica y estadística sobre la problemática de cuidados desde el sostenimiento de la protección social. Sugeriría no utilizar lo del cambio estructural porque sugiere que

ya existe, o en todo caso, si hay un juego de ironía en el título, sería interesante que se utilicen interrogantes en el título.

Referencias

Bachelet, P. A. (2024). *Las complejidades de la desigualdad en América Latina y el Caribe*. Banco Interamericano de Desarrollo.
<https://www.iadb.org/es/noticias/las-complejidades-de-la-desigualdad-en-america-latina-y-el-caribe>

Banco Central del Paraguay (BCP). (2025). *Sistema de Cuentas Nacionales del Paraguay. Serie 2008 – 2024: Anexo estadístico*. BCP.
<https://www.bcp.gov.py/web/institucional/nuevo-a%C3%B1o-base-2014>

Cecchini, S. (2022). *Desigualdades estructurales y crisis superpuestas en América Latina y el Caribe: ¿Hacia una recuperación transformadora con igualdad?* Fundación Carolina.
https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2022/09/DT_FC_-OXFAM_1.pdf

Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC). (s. f.). *Cuidar es un trabajo mal remunerado y a menudo informal: Funciona como un subsidio a la economía*. Recuperado el 25 de febrero de 2025, de <https://www.cippec.org/textual/cuidar-es-un-trabajo-mal-remunerado-y-a-menudo-informal-funciona-como-un-subsidio-a-la-economia>

Céspedes, R. (2007). Estructura familiar en Paraguay (1982-2002). *Población y Desarrollo*, 18(34), 72-88. <https://revistascientificas.una.py/index.php/RE/article/view/852/854>

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2016). *La matriz de la desigualdad social en América Latina* (LC/G.2690(MDS.1/2)). CEPAL.
<https://www.cepal.org/es/publicaciones/40668-la-matriz-la-desigualdad-social-america-latina>

- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2021). *Panorama fiscal de América Latina y el Caribe 2021: Los desafíos de la política fiscal en la recuperación transformadora pos-COVID-19* (LC/PUB.2021/5-P). CEPAL. <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/d19f9382-48ee-47f7-82f7-44a8ee957288/content>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2024). Portal de Desigualdades en América Latina: Ingreso medio laboral de las mujeres en relación a los hombres según la edad (promedio). <https://statistics.cepal.org/portal/inequalities/employ-and-social-protection.html?lang=es&indicator=2288>
- Dirección Nacional de Ingresos Tributarios (DNIT). (2025). Estadísticas tributarias. Recaudación por impuestos. <https://www.dnit.gov.py/web/portal-institucional/estadisticas>
- Instituto Nacional de Estadística (INE). (2023). Microdatos Encuesta Permanente de Hogares Continua 2023. <https://www.ine.gov.py/microdatos/>
- Instituto Nacional de Estadística (INE). (2024a). EPHC 4° Trimestre 2024. *Boletín Trimestral de Empleo*. <https://www.ine.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/documento/267/Bol%20trimestral%20EPHC%204%C2%B0%20Trimestre%202024.pdf>
- Instituto Nacional de Estadística (INE). (2024b). *Ocupación informal: EPHC 2017, 2022, 2023*. INE. <https://www.ine.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/documento/250/Bolet%C3%ADn%20informal%202017%202022%202023.pdf>
- IP Paraguay. (2018). IP Paraguay. La violencia contra mujeres cuesta 5,12 % del PIB. <https://www.ip.gov.py/ip/la-violencia-contra-mujeres-cuesta-5-12-del-pib/>
- Larios Campos, A. (2024). Impuestos e igualdad de género. *Nexos*. <https://redaccion.nexos.com.mx/impuestos-e-igualdad-de-genero/>
- Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). (2025). Situación financiera de la Administración Central: Serie anual 2003–2024. <https://www.mef.gov.py/es/situfin>
- Ministerio de Educación y Ciencias (MEC). (2024). *Informe de resultados de la Encuesta Nacional a Estudiantes de Educación Superior (ENEES 2024)*. MEC. <https://cones.gov.py/informe-de-resultados-de-la-encuesta-nacional-a-estudiantes-de-educacion-superior/>
- Oficina de Coordinación Residente (OCR), Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), & Secretaría Técnica de Planificación (STP). (2021). *Visibilizar el valor del tiempo: El trabajo no remunerado en los hogares y su incidencia en el desarrollo del Paraguay*. <https://paraguay.unfpa.org/es/publications/visibilizar-el-valor-del-tiempo-el-trabajo-no-remunerado-en-los-hogares-y-su-incidencia>
- ONU Mujeres. (2023). *El cuidado como cuarto pilar del bienestar y la protección social*. Organización Internacional del Trabajo. [https://www.unwomen.org/sites/default/files/2024-01/care as a fourth pillar of welfare and social protection es.pdf](https://www.unwomen.org/sites/default/files/2024-01/care%20as%20a%20fourth%20pillar%20of%20welfare%20and%20social%20protection%20es.pdf)
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2022). *¿Cómo va la vida en América Latina?: Medición del bienestar para la formulación de políticas públicas*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/7f6a948f-es>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2025). *Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 2025 (1990–2023)*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/f0bee3b4-es>
- Prats, M. (2022). El suelo pegajoso, cuando la desigualdad va más allá del techo de cristal. *Huffpost*. https://www.huffingtonpost.es/entry/suelo-pegajoso-feminismo-8-m-es_6225f099e4b0bd1df76ec263.html

- Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social (STP); Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL); Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA). (2021). *Cuentas Nacionales de Transferencia: oportunidades y retos del cambio demográfico en Paraguay y su impacto en las políticas públicas*. <https://paraguay.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/folleto%20CNT%20para%20web.pdf>
- Serafini, V., & Iturbe, C. (2022). Equidad fiscal e igualdad de género. En, *Fiscalidad para la equidad* (p. 125, Tomo 1). Decidamos/CADEP. <https://www.cadep.org.py/uploads/2022/05/FISCALIDAD-PARA-LA-EQUIDAD-TOMO-1-FINAL.pdf>
- Serafini, V., Rojas Viñales, A., & Zavattiero, C. (2025). ¿Por qué importan los cuidados a lo largo del ciclo de vida? *Revista Paraguay desde las Ciencias Sociales*, 15, 181-202. <https://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/revistaparaguay/article/view/10259/9396>
- Valenzuela, M., Scuro, M. L., & Vaca-Trigo, I. (2020). *Desigualdad, crisis de los cuidados y migración del trabajo doméstico remunerado en América Latina*. CEPAL. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/46537-desigualdad-crisis-cuidados-migracion-trabajo-domestico-remunerado-america>