

## MÁS ALLÁ DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES: LA BÚSQUEDA DE LA IGUALDAD SUSTANTIVA DE MUJERES Y HOMBRES EN PARAGUAY

*Beyond equal opportunities: The quest for substantive equality of women and men in Paraguay*

**Luis González González**

[luisgonzalezpg@gmail.com](mailto:luisgonzalezpg@gmail.com)

Universidad Autónoma de Madrid - España

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1421-0108>

**María Amparo Garrigues Giménez**

[amparo.garrigues@dtr.uji.es](mailto:amparo.garrigues@dtr.uji.es)

Universidad Jaume I - España

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9429-7436>

*Recibido: 14-02-2025*

*Aceptado: 19-05-2025*

### Resumen

Con la Constitución Nacional de 1992, Paraguay inició un proceso de avances y desafíos en la búsqueda de la igualdad de género. Mediante una revisión documental y normativa, este artículo identifica factores facilitadores y obstáculos en el logro de la igualdad sustantiva, destacando la necesidad de reformas integrales que establezcan obligaciones claras para actores públicos y privados, y promuevan una cultura de igualdad. Se enfatiza el rol del Estado en garantizar el cumplimiento del Objetivo de Desarrollo Sostenible 5 (ODS 5) de la Agenda 2030 de las Naciones Unidas (ONU). El estudio concluye que un cambio normativo integral es fundamental para alcanzar una igualdad de género sustantiva, consolidando así los avances y superando los desafíos persistentes.

**Palabras clave:** igualdad de género, igualdad sustantiva, no discriminación, análisis de género, objetivos de desarrollo sostenible (ODS).

### Abstract

With the 1992 National Constitution, Paraguay began a process of advances and challenges in seeking gender equality. Through a documentary and regulatory review, this article identifies facilitating factors and obstacles in implementing equality policies, highlighting the need for comprehensive reforms that establish clear obligations for public and private actors, and promote a culture of equality. It emphasizes the role of the State in ensuring compliance with Sustainable Development Goal 5 (SDG 5) of the UN 2030 Agenda. The study concludes that comprehensive policy change is essential to achieve substantive gender equality, thus consolidating progress and overcoming persistent challenges.

**Keywords:** gender equality, substantive equality, non-discrimination, gender analysis, sustainable development Goals (SDGs).

## 1. Introducción

En la última década, la igualdad de género ha ocupado un punto crucial en la agenda política de muchas naciones, para dar cumplimiento a lo asumido con los *Objetivos de Desarrollo Sostenible* (ODS) -en concreto, el Objetivo 5 “*Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas*”-. La acción de los estados con el fin de lograr la igualdad real entre mujeres y hombres estuvo caracterizada hasta hace algunos años por la puesta en marcha de programas y acciones específicas -generalmente, puntuales y carentes de sistemática ni previo análisis de género- dirigidas a las mujeres; en la actualidad, por el contrario, estas acciones se gestan desde nuevos modelos de intervención que sitúan la perspectiva de género en el centro de la planificación y gestión de la totalidad de las políticas públicas en materia de igualdad (Diz Otero y Lois González, 2011).

Transversalizar la perspectiva de género como un método de gestión para promover la igualdad de oportunidades y de trato entre mujeres y hombres, transformando las estructuras para lograr la igualdad real y efectiva entre ambos sexos, es la finalidad de la igualdad *sustantiva* (Facio Montejó, 2011), a la que aspiran los distintos países democráticos, a partir de la adhesión a los tratados internacionales, especialmente en materia de derechos humanos y pasando por la aprobación de leyes que apuntan al ejercicio general y pleno de tales derechos -y, por lo que al presente trabajo interesa, la igualdad de mujeres y hombres y la no discriminación por razón de sexo-.

Desde 1948, con la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH), esta Declaración establece, por primera vez, los derechos humanos fundamentales que deben protegerse en el mundo entero y, prácticamente todos los países del mundo han puesto en marcha acciones tendientes a poner fin a las desigualdades estructurales y sistemáticas que aún son visibles, así como a la erradicación de la violencia de género, propósitos -entre otros- establecidos en 2015 por la ONU en la *Agenda 2030* y concretados en los *Objetivos de Desarrollo Sostenible*.

No obstante, hoy día, y aunque la igualdad de género es considerada como un objetivo para el desarrollo de los países, sigue encontrando obstáculos y resistencias a pesar de los avances conseguidos a nivel global, muchos de ellos visibles en forma de cambios jurídicos, normativos y de transformaciones estructurales. En Paraguay, el proceso de construcción de la igualdad entre mujeres y hombres es de larga data. En cuanto a las políticas públicas integrales de promoción y protección de la igualdad, estas fueron plasmadas en un primer plan de igualdad hace cerca de veintisiete años, ejecutándose en forma de planes continuos (González González, 2024).

De acuerdo con el artículo 48 de la Constitución Nacional de la República del Paraguay, de 1992 (en adelante, CNP 1992), “El hombre y la mujer tienen iguales derechos civiles, políticos, sociales, económicos y culturales. El Estado promoverá las condiciones y creará los mecanismos adecuados para que la igualdad sea real y efectiva, allanando los obstáculos que impidan o dificulten su ejercicio y facilitando la participación de la mujer en todos los ámbitos de la vida nacional”. Este

mandato de igualdad legal, típicamente liberal, implica que la ley es una norma de carácter general y que se aplica igualmente a todas las personas<sup>1</sup>, con independencia de su sexo (Rubio Llorente, 1991). Ahora bien, es de destacar que el propio precepto, en su segundo inciso, prevé asimismo la obligación del Estado -y, por ende, de los poderes públicos- de hacer que dicha igualdad no quede en el mero plano formal (en la letra de la ley), sino que se materialice en una igualdad *real y efectiva* en todos los planos vitales también en las relaciones *inter privados*. Dicha obligación dirigida al Estado se plasma, en cuanto al resultado, en:

- allanar obstáculos en el ejercicio igualitario de los derechos; y,
- facilitar la participación de las mujeres en todos los planos de la vida en sociedad.

Para ello, y en cuanto a los medios, la Constitución Nacional paraguaya en su Artículo 48 hace expresa referencia a la actuación creadora -de mecanismos adecuados- y promotora -de condiciones-, lo que sin duda se corresponde con una posición activa y proactiva del Estado respecto a la realización o tangibilidad de dicha igualdad, lo que eleva el reconocimiento constitucional más allá del inicial -y meramente aparente- enunciado liberal, hasta convertirlo en un verdadero mandato propio del modelo social de Estado asumido en el inciso primero del art. 1 del propio texto constitucional.

Ante lo expuesto, surgen las siguientes preguntas ¿cómo actualmente se concibe la igualdad de género en Paraguay? ¿se logró la igualdad de género *sustantiva* en Paraguay? ¿cuáles han sido/son los instrumentos empleados para ello? Y, ¿cómo todo lo expuesto guarda relación con el cumplimiento del Objetivo 5 de los ODS y el logro de la igualdad sustantiva? En las siguientes páginas se tratará de identificar los factores que facilitan, dificultan u obstaculizan el logro de la igualdad *sustantiva* de género en los diferentes ámbitos de la vida social, económica y política en la república del Paraguay.

El presente artículo se organiza en tres partes. La primera se examinan los elementos esenciales del concepto de igualdad, para lo que se repasarán los elementos teóricos precisos para identificar la naturaleza -formal o material- de la igualdad de mujeres y hombres resultante de las políticas públicas implementadas. En la segunda parte se exponen los principales logros de la igualdad *sustantiva* de género en el Paraguay, poniendo de manifiesto las fortalezas de las políticas de igualdad aplicadas y los principales obstáculos que se siguen enfrentado para el logro de una igualdad real en el país. Y en la tercera parte, se aborda un análisis crítico de las políticas ejecutadas dentro del territorio paraguayo para la consecución del Objetivo 5 de los ODS.

---

<sup>1</sup> Lo que no obsta a que dicha igualdad sea proporcional en base al mérito (en el sentido aristotélico): se puede optar de igual forma a todas las dignidades y cargos públicos según la capacidad, sin otra distinción que la de la virtud y la del talento.

## 2. Objetivos, fuentes y método

El objetivo del estudio se centra en identificar los factores que facilitan u obstaculizan el logro de la igualdad sustantiva en los ámbitos social, económico y político de Paraguay, analizando las dinámicas que influyen en la implementación efectiva de políticas y normativas orientadas al logro de la igualdad en el país. Las fuentes empleadas en el desarrollo del presente análisis son de carácter normativo, así como bibliográficas. El método aplicado es, de un lado, el jurídico -para la interpretación de las normas en que se enmarcan las políticas públicas de igualdad de género en la República del Paraguay-; de otro, la indagación teórica -con apoyo en la literatura científica que pretende hallar respuestas a las interrogantes de cuál es el estado de la cuestión sobre la teoría del principio de igualdad para luego revisar de modo crítico el logro de la igualdad *sustantiva* en las políticas de igualdad en el Paraguay por parte del Ministerio de la Mujer.

El análisis de las fuentes se estructuró en cinco etapas: clasificación, lectura exploratoria, codificación temática, análisis comparativo y síntesis. Las fuentes normativas se interpretaron mediante un enfoque jurídico-normativo, mientras que las fuentes bibliográficas se procesan mediante análisis temático, organizando la información en categorías derivadas del objetivo del estudio.

Para conseguir el objetivo de responder a las preguntas planteadas como eje de la investigación se acudió a aportaciones de diversa autoría para el abordaje del polisémico concepto de la igualdad y de la forma de llegar a ella mediante las políticas públicas de igualdad. La elección del tema igualdad e igualdad *sustantiva* de género se justifica en la necesidad de aclarar conceptos y posicionamientos de una ideología actualmente tan importante como denostada por ideologías opuestas, como las conservadoras de signo religioso, que ven la igualdad de derechos de las mujeres como un peligro para el mantenimiento del *status quo* o, en el mejor de los casos, como una igualdad ya existente *de facto*.

### 2.1. Marco introductorio: los elementos esenciales del principio/derecho de igualdad

No es nada nuevo el proceso de evolución del concepto, contenido y alcance del principio de igualdad y el reconocimiento jurídico de la misma como tal principio y como derecho subjetivo; y, en relación con lo anterior, la garantía de la consecución real, efectiva de la igualdad en estos tiempos modernos. Los esfuerzos que se han alcanzado en estos últimos años para definir de modo integral el concepto de igualdad es algo que debe siempre ser reconocido, así como la lucha constante para su materialización, que aún no encuentra su fin en este tema ya que, por cada sociedad, se entiende o se defiende la igualdad de diversas formas.

Para determinar el concepto de igualdad no es preciso situarse en un período histórico específico, sino que su significado implica entender que es un elemento de carácter variado que debe perdurar y mantenerse principalmente en las normas jurídicas, incluso si las percepciones de la sociedad sobre el tema pueden fluctuar (Cejas, NavarroVásquez y Cabezas, 2016). En las distintas

épocas de la Historia, la concepción formal de igualdad ha tenido distintas definiciones, ya que las mismas han terminado siendo considerablemente contradictorias en la mayoría de los casos y que “no pueden quebrantar el concepto permanente” (Rey Martínez, 1995: 1).

Es importante señalar que, para este apartado, se pretende adoptar una definición en toda su extensión, además de la noción de igualdad en sus distintos aspectos. A lo largo del tiempo, la doctrina científica ha abordado esta variable y se han propuesto delimitantes, lo cual se complica con la influencia de las circunstancias de la época en la que las distintas aportaciones han sido elaboradas. Por ello se han tomado las definiciones de autoría más contemporánea, pero teniendo en cuenta que el concepto puede ser abordado desde diferentes perspectivas (bien de un modo meramente *descriptivo* de la realidad o bien con el propósito de determinar cómo *debería ser* la realidad, ya sea en términos absolutos o relativos).

El hecho de tener ciertos aspectos compartidos en la comprensión de la igualdad nos lleva a utilizar las tres dimensiones más reconocidas de la misma: como *valor*, como *principio* y como *derecho* (Montoya y Sánchez, 2007). Igualmente, resulta esencial en nuestro planteamiento la concepción de la igualdad como *valor supremo* de la convivencia (Bobbio, 1993), lo que la eleva a la categoría de criterio para enjuiciar acciones, ordenar la convivencia y establecer sus fines, es decir, un criterio básico para la interpretación del ordenamiento jurídico y el ideal que se aspira como sociedad.

Al mismo tiempo, la igualdad entendida *como un principio y un derecho*, en este caso consagrados constitucionalmente en algunas naciones. Como *principio*, la igualdad fundamenta y da sentido al andamiaje jurídico, tanto nacional como internacional, así como a los actos que derivan de estos ordenamientos, ya sean formal o materialmente administrativos, normativos o judiciales. Esta dimensión implica que la igualdad debe utilizarse como una guía interpretativa en la elaboración y aplicación del Derecho (Díaz de Valdés, 2015).

Por otro lado, la igualdad entendida como *derecho* es considerada como una herramienta subjetiva para acceder a la justicia, ya que confiere titularidad a las personas para requerir, por diversas vías, la realización efectiva de la igualdad en el ejercicio de todos sus derechos (Ibídem). En este sentido, todas las personas que integran un Estado libre y democrático tienen el derecho a ser tratadas de igual forma, reconociéndose como un derecho a recibir un trato igual quedando sujetas a las mismas normas (Montoya y Sánchez, 2007).

Sin embargo, la igualdad no es un concepto fácil de comprender. Su esencia relacional siempre dificultará la labor del operador jurídico, que entiende el significado del derecho a la igualdad, pero para quien puede resultar complicado establecer si se ha infringido este derecho en un caso específico. Y es que, como señala Sartori: “El mundo, tal como lo conocemos, es desigual y se estructura «naturalmente» en desigualdades. La igualdad como idea protesta combate esta marcha por inercia, «desnaturaliza» a la naturaleza” (Sartori, 2003: 247).

Entonces, debemos ponernos en la gran duda: ¿qué debemos entender por igualdad? Por lo general, el concepto de igualdad se relaciona frecuentemente como un complemento al ideal de la

libertad o, alternatively, como un adversario de esta. Todo esto dependerá de la relación existente entre ambos, la presencia de la desigualdad. Los seres humanos, al organizarse como grupo, se basan en la idea de ser desiguales de forma preexistente, lo que conduce a idealizar la igualdad como un fin o como un objetivo a lograr.

La idea de la igualdad está plasmada en los marcos constitucionales de los distintos países del mundo, habiendo evolucionado de forma sustancial, adquiriendo nuevos significados y manifestándose de forma distinta normativa y jurídicamente lo que ha permitido diferenciar sus dos *dimensiones* -formal y material o *sustantiva*- de cara logro de esta última.

Tener en cuenta la existencia de tales dos caracterizaciones de la igualdad (formal y material) hace que la misma cobre un sentido mayor de pertenencia en el momento de analizar las acciones normativas, políticas o judiciales que se llevan a cabo para la consecución de la igualdad real. La igualdad formal es considerada como un principio constitucional, más conocido como igualdad ante la ley y para la ley, que va dirigido a toda la estructura de los poderes públicos, los cuales quedan obligados a su cumplimiento. Este principio se concreta en la obligación de brindar un trato igual, en la ley y en la aplicación de esta, exigiendo que cualquier trato diferenciado lo sea con la debida justificación pertinente (Sierra Hernaiz, 2018). El no cumplimiento de estos mandatos conlleva en sí una consecuencia jurídica de inconstitucionalidad.

En cuanto a la igualdad material, para Carmona Cuenca (2004) se considera como el resultado de la búsqueda de que la ciudadanía goce *de manera efectiva* de los derechos, bienes y servicios. Aquí son consideradas las situaciones fácticas de las personas y el modo en que estas condicionan el acceso a un determinado bien o ejercicio libre y pleno de un determinado. Esta igualdad permite considerar las desigualdades reales existentes, las diferencias de hecho que existen en diversos colectivos de personas y que puede ocasionar que estas se encuentren en una posición más o menos ventajosa o favorable que otras, posibilitando así la intervención dirigida a corregir las desigualdades y procurar una mayor igualdad real dentro de las sociedades.

La idea de igualdad, desde su origen, apunta a que todas las personas debemos ser *tratadas* de manera igualitaria, no que todas seamos, ni hayamos de ser, idénticas. Por lo tanto, y como *principio* que es, la igualdad orienta la actuación de los poderes públicos -en particular, la elaboración de las leyes, pero también su ejecución por el gobierno y las administraciones públicas, así como la aplicación de las normas por los órganos jurisdiccionales- para ser *justa*.

## **2.2. La igualdad de género en los instrumentos de las Convenciones Internacionales: significado**

Previamente, conceptualizamos el concepto complejo y poliédrico de igualdad, cuyas múltiples significaciones requieren una lectura crítica exhaustiva para adoptar la acepción adecuada para la situación de que se trate (igualdad jurídica, igualdad social). En este punto, hay que rescatar la idea expuesta por Fernández Leisa (2017) de que la igualdad es considerada como uno de los principales valores de la modernidad, que está enraizado en el tejido del ordenamiento desde el

Derecho internacional clásico. Esta idea resulta muy importante para la igualdad entendida como *derecho* porque, como consecuencia de ello, la mayoría de los Estados la reconocen como un *derecho humano* exigiendo su protección la elaboración de leyes para desarrollar las condiciones de su ejercicio, y la creación de los mecanismos y las garantías necesarias para prevenir o denunciar su eventual violación, revirtiendo cualquier situación de discriminación que pueda producirse.

En la Carta de las Naciones Unidas, aprobada en junio de 1945, se manifiesta expresamente “la fe en los derechos fundamentales, en la dignidad y el valor de la persona humana, en la igualdad de derechos de hombres y mujeres y de las naciones grandes y pequeñas”. Por su parte, el art. 1 de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, establece que “todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos”. Además, la igualdad *entre mujeres y hombres* cuenta con unos instrumentos internacionales específicos:

- La Convención de los Derechos Políticos de las Mujeres de 1954, que propone llevar a práctica el principio de la igualdad de derechos de hombres y mujeres, enunciado en la Carta de las Naciones Unidas de 1945.
- La Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial de 1965: esta convención enfatiza en una política que se encamina a eliminar la discriminación racial en todas sus formas. También propone promover el entendimiento entre todas las razas.
- A los anteriores han de sumarse el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos de 1966(a) y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966(b), donde los Estados parte asumen el compromiso de respetar y garantizar a todos los individuos de sus territorios los derechos reconocidos en dichos instrumentos, sin distinción de sexo, raza, idioma, religión, opción política, entre otras circunstancias.

Hay que mencionar, especialmente, y con una singular importancia, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés), adoptada en 1979, que tiene por objeto eliminar la discriminación sobre las mujeres y asegurar la igualdad de mujeres y hombres. La CEDAW, además de ser un instrumento internacional más amplio y específico, tiene una fuerza vinculante más intensa para los Estados que la han ratificado - pues la ratificación significa que los Estados miembros están obligados a emprender todo tipo de medidas a su alcance para el logro de la igualdad real de mujeres y hombres- y les intima a instrumentar medidas especiales para lograr el cambio emprendido.

De esta manera, la igualdad dentro de los marcos jurídico-internacionales es concebida como un objetivo dirigido a la no discriminación, si bien los conceptos de “discriminación” utilizados por los diferentes instrumentos internacionales referidos ponen de manifiesto que la discriminación reviste distintas formas y que puede producirse en distintas etapas de la existencia de un derecho (Facio, 2014). De otra parte, la igualdad que persiguen las convenciones internacionales citadas va

más a allá de una mera declaración *formal* de igualdad entre los sexos, aunque está basada en el principio de igualdad ante la ley (Facio, 2014).

Para el abordaje de la cuestión específica de la igualdad *de género*, es pertinente advertir que la misma viene siendo objeto de atención por referentes doctrinales de diversas disciplinas científicas -Filosofía, Sociología, Derecho, Ciencia Política, Economía...- que han dado en poner de manifiesto tanto su complejidad como el carácter sistémico de los factores que influyen en la discriminación de las mujeres y, por tanto, el alcance necesariamente estructural de la intervención necesaria para neutralizar dichos factores. De esta manera, Simone de Beauvoir (2005) refiere que la igualdad de género implica dismantelar las estructuras sociales que subordinan a las mujeres (Beauvoir, 2005; Morant, 2018), dismantelamiento que -a su vez- implica romper con el miedo a lo desconocido y las viejas costumbres. Por otro lado, Amartya Sen (1995), quien desde el pensamiento económico hace referencia a que la igualdad de género requiere eliminar las barreras que impiden a las mujeres desarrollar sus capacidades y poder participar libre y plenamente en la sociedad.

Desde el ámbito de la normativa y las políticas públicas para la igualdad de mujeres y hombres -en especial, en la Unión Europea-, Lombardo, Meier y Verloo (2009) argumentan que la igualdad de género es un concepto abierto a disputas y multidimensional. Es una construcción discursiva, un concepto que evoluciona, y se modifica e interpreta por distintas personas e instituciones por diversas razones. La bibliografía sobre el tema evidencia que el sentido otorgado al concepto es crucial ya que puede implicar diversos resultados que, en ocasiones, pueden no resultar satisfactorios para el feminismo en su aplicación, dado que pueden no ser modificadores de los roles de género.

Aún dentro de la multiplicidad semántica que cabe atribuir al concepto, es necesario advertir que la igualdad de género no significa justamente que hombres y mujeres deban ser tratados como idénticos, sino que el acceso a las oportunidades y el ejercicio de los derechos no pueden depender del sexo de las personas. La igualdad de oportunidades debe incidir directamente en el ejercicio efectivo de los derechos de las mujeres y viceversa.

Sin lugar a duda, el concepto de igualdad de género presenta aspectos particularmente destacables. Así, y en su evolución, la igualdad de mujeres y hombres pasa de concebirse como “igualdad a” para concretarse como “igualdad entre”, lo que supone un cambio de perspectiva: de la participación de las mujeres en un *mundo de hombres*, a *cambiar el mundo para la coexistencia igualitaria* de mujeres y hombres.

De estas consideraciones surge la igualdad *de oportunidades* de mujeres y hombres, que está plasmada en los marcos constitucionales de cada país que se ha comprometido al logro de la igualdad, si bien a menudo presenta caracteres diferenciados, lo que hace que el concepto adquiera nuevos significados y se manifieste jurídicamente de formas distintas.

Partiendo del principio de la no discriminación y el principio de la intervención y responsabilidad estatal asumidos por los Estados parte de la CEDAW, los mismos asumen el deber de adoptar todo tipo de medidas para eliminar la discriminación de las mujeres en todas las esferas,

quedando obligados a su cumplimiento. Estos principios persiguen lo que se conoce como igualdad *sustantiva*.

La conjunción de los dos principios señalados, su reconocimiento formal y la adopción de la CEDAW supusieron un primer paso necesario para el desarrollo del marco jurídico básico común que conjuga la igualdad entre mujeres y hombres y la no discriminación contra las mujeres con el principio -pero también condición instrumental- de la *responsabilidad del Estado*.

### 2.3. Enfoques de la igualdad de género: igualdad de oportunidades y de resultados

En este punto, es oportuno rescatar que la igualdad de género parte del reconocimiento de que históricamente las mujeres han sido discriminadas, y que es necesario promover y llevar a cabo acciones que eliminen las desigualdades históricas y acorten las brechas aun existentes entre mujeres y hombres de manera que se sienten las bases para una efectiva igualdad de género, teniendo en cuenta que la desigualdad que padecen las mujeres puede agravarse en función de la concurrencia de otros factores, tales como la edad, la raza, la identidad étnica, la discapacidad, la orientación sexual, el nivel socioeconómico, entre otras características. Dicha concurrencia puede presentar alcance diverso, dando lugar a lo que se conoce como discriminación múltiple (concepto acuñado en la Conferencia de Naciones Unidas contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y la Intolerancia del 2001 en Durban, Sudáfrica - o discriminación interseccional - ésta última, de intensidad y consecuencias lesivas mucho mayores, y cuyo concepto, fruto inicialmente del ámbito científico (Makkonen, 2002; Schiek y Lawson, 2011)<sup>2</sup>, ha adquirido acomodo normativo en el Derecho de la Unión Europea (Garrigues Giménez, 2023)<sup>3</sup>.

El principio de igualdad en su reconocimiento formal es considerado insuficiente para alcanzar la igualdad real, lo que indica que es necesario establecer medidas destinadas a *transformar las estructuras* que mantienen las desigualdades históricas entre ambos sexos (Fernández de Castro, 2014). Para Sen (1993) esta igualdad -real o *sustantiva*- debe ser entendida en un contexto más amplio, donde factores como el entorno socioeconómico, las dinámicas culturales y las barreras estructurales también juegan un papel fundamental en su desarrollo. En este sentido, la igualdad de oportunidades se convierte en un principio recto de *justicia social*.

---

<sup>2</sup> Para Makkonen, la discriminación múltiple consiste en que la persona es discriminada por distintos motivos prohibidos que operan en diferentes momentos o experiencias vitales; la discriminación interseccional tiene lugar cuando distintos motivos de discriminación *interactúan de manera simultánea*. Por su parte, para Schiek y Lawson la primera sería aquella en que los motivos concurrentes pueden ser distinguidos (“discriminación aditiva o compuesta”) mientras que en la discriminación interseccional las diferentes causas de discriminación no pueden “desanudarse”.

<sup>3</sup> En concreto, en la Propuesta de Directiva del Consejo por la que se aplica el principio de igualdad de trato entre las personas independientemente de su religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual COM (2008) 426 {SEC(2008) 2180} {SEC(2008) 2181}, actualmente en tramitación.

Para tratar el tema de la igualdad *sustantiva*, es imprescindible destacar la misma puede materializarse mediante dos posibles vías: la igualdad *de oportunidades* y la igualdad *de resultados*. A ambas nos referiremos brevemente.

La igualdad de oportunidades de mujeres y hombres expresa el derecho de las mujeres a *participar de igual forma* en las esferas de la sociedad, y obedece a una necesidad de ubicar a los seres humanos que se encuentran en situación de desigualdad, en posiciones iguales, en igualdad de posibilidades para alcanzar un mismo y único objetivo. El ejemplo más claro en este punto es la igualdad en el ámbito laboral, donde promover la aplicación de medidas que conduzcan a la eliminación de las desigualdades históricas entre mujeres y hombres (segregación vertical, segregación horizontal, *gap* retributivo, criterios masculinizados como estándares para la valoración del trabajo, medidas de conciliación con sesgo de género, etc.) precisa que dichas medidas permeen de manera efectiva.

Y la igualdad de oportunidades no se limita a que todas las personas sean *tratadas igual por la ley*. Aunque esto es importante, no siempre es suficiente. A veces, el mero trato igual puede generar desigualdades, especialmente si algunas personas parten de situaciones desventajosas o vulnerables. Por eso, en ciertos casos, es necesario dar un trato diferente para compensar esas desventajas y lograr una verdadera igualdad. No obstante, este trato desigual debe ser justificado por razones claras y objetivas (por ejemplo, la finalidad de corregir una injusticia histórica, o garantizar que todos los individuos, con independencia de sus circunstancias personales o sociales, tengan las mismas oportunidades). Si no hay una razón válida para tratar a alguien de manera diferente, ese trato podría ser considerado injusto y arbitrario y, a su vez, por tanto, discriminatorio.

Los artículos 2 al 4 de la CEDAW establecen las medidas a ser tomadas por los Estados parte en cumplimiento de su compromiso de eliminar la discriminación contra las mujeres; entre dichas medidas es imprescindible destacar, aquí, la obligación nuclear -contenida en el apartado a) del art. 2- de sentar las bases legales para que pueda lograrse la igualdad formal entre mujeres y hombres, asegurar el cumplimiento de esta mediante la igualdad *de resultados* o *de facto* (así, la referencia expresa a su “realización práctica”), esta entendida como igualdad *sustantiva*. Para conseguirlo, la Convención -apartados b) a g) del art. 2, art. 3 y art. 4.1- considera imprescindible que las normativas y políticas aseguren que las mujeres tengan las mismas oportunidades que los hombres en todos los aspectos de la vida, lo cual significa que el Estado tiene el deber de garantizar las condiciones adecuadas y de eliminar todos los obstáculos para que se logre la igualdad de hecho.

La igualdad *sustantiva* debe entenderse como lo que es, un derecho humano en sí y, además, como un principio, un valor jurídico superior con arreglo al cual deben realizarse los derechos humanos, pues estos solo tienen sentido si quedan blindados frente a cualquier pretendida limitación basada en la diversidad -de sexo, etnia, orientación sexual, edad, discapacidad, etc.-. Y es que la igualdad de los seres humanos y, por ende, la de mujeres y hombres, debe sobreponerse a la consideración de cualquier diferencia basada en los sexos, así como en las etnias, el origen social, o cualquier otra circunstancia personal o social pues, en su variedad, las personas son asimismo

diferentes e igualmente semejantes, y ni las diferencias ni las semejanzas pueden justificar la discriminación, la opresión, la explotación ni ningún otro modo de deshumanización.

Ha de destacarse que el concepto de igualdad *sustantiva* ha sido una inspiración para los movimientos sociales en cuanto a su reivindicación, un reto para la doctrina científica en su conceptualización y un objetivo en la elaboración de estrategias orientadas a alcanzarla juntamente con las políticas de los Estados.

En este sentido, Bustelo (2004: 17) define las políticas públicas y actuaciones en materia de igualdad de género:

“[...] como conjunto de intenciones y decisiones, objetivos y medidas adoptadas por los poderes públicos en torno a la promoción de la situación de la mujer y de igualdad de género entre mujeres y hombres [...] que tiene por objetivo conseguir una mayor igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, incidiendo sobre las condiciones socioeconómicas y culturales que impidan y obstaculizan dicha igualdad”.

Hombres y mujeres, de acuerdo con el principio de igualdad formal, tienen reconocidos los mismos derechos y en igualdad de condiciones, lo que, desde la puridad de la lógica jurídica, debería suponer la posibilidad de su ejercicio pleno y sin obstáculos (García Prince, 2008). Hacer referencia a la igualdad *de resultados* en este punto obedece a dicha lógica, que no puede ser otra -en el contexto de Estados que reconocen tener la obligación de garantizar a hombres y mujeres la igualdad en el goce de todos los derechos económicos, sociales, culturales, civiles y políticos<sup>4</sup> (Naciones Unidas, 1979)- todas las personas deben tener asegurado el ejercicio íntegro de sus derechos, para lo cual es necesario que se elimine todo tipo de distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que pueda obstaculizar dicho ejercicio. Lo que significa que la igualdad de resultados (García Prince, 2008) se ubica en la *posibilidad* del goce y ejercicio de los derechos, y no en las circunstancias que rodean a quienes son sujetos de derechos.

La igualdad de resultados, en definitiva, es un enfoque que establece que todas y todos sin discriminación alguna accedan al goce pleno de sus derechos y libertades, bajo la premisa de que para ello deben existir unas condiciones de dignidad humana de general aplicación y garantizadas por parte del Estado, desde la suscripción de los mandatos internacionales y nacionales para la protección y pleno goce de la igualdad de género de la ciudadanía.

Ante esto, hay que reconocer que las instituciones públicas encargadas de promover la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres para alcanzar una igualdad real y efectiva deben diseñar, planificar e implementar acciones más allá del mero -pero esencial- reconocimiento y tutela de la igualdad de género en las leyes. Por otra parte, los instrumentos políticos a partir de los cuales se materializa ese conjunto de decisiones y medidas *de acción* -según la definición de las políticas de igualdad de género dada por Bustelo (2004)-, se expondrá la experiencia en la consecución de la

---

<sup>4</sup> Considerando tercero de la CEDAW.

igualdad *sustantiva* de mujeres y hombres desarrollada por el gobierno paraguayo, plasmada en un instrumento de acción política, bajo la rectoría del Ministerio de la Mujer (MINMUJER).

### 3. Resultados

#### 3.1. Avances y desafíos: la igualdad sustantiva en Paraguay

El Paraguay cuenta con una larga historia de luchas por los caminos de la búsqueda de la igualdad de género, cuyo origen cabe situar en la creación de la Secretaría de la Mujer -dependiente de la Presidencia de la República- en el año 1994, que posteriormente en el 2012 se elevó a rango ministerial como Ministerio de la Mujer (MINMUJER), siguiendo tal denominación desde la creación del Departamento.

Como se adelantó en páginas precedentes, la igualdad de mujeres y hombres está dispuesta en el artículo 48° de la Constitución Nacional del Paraguay y la paridad entre géneros forma parte del principal instrumento normativo. No obstante, es necesario reconocer que una sociedad *materialmente* desigual tiende a repetir la desigualdad en todas sus instituciones. Y son precisamente estas desigualdades, que surgen de las construcciones tradicionales de género, las responsables de fomentar la injusticia social, la violencia, la inequidad, la subordinación, la marginación, la dominación y una deficiente calidad de vida de los seres humanos, particularmente de las mujeres.

A modo de necesaria referencia, se enumeran a continuación las normas jurídicas vigentes -y, por tanto, de cumplimiento obligatorio-, que regulan los planes de igualdad, y que son imperativas tanto para los poderes públicos del Estado como para la población paraguaya. Se remarca este alcance porque en algunos casos se ha considerado<sup>5</sup> -a nuestro juicio, muy erróneamente- que el marco legal es solamente un referente orientador y no un verdadero mandato al que deben dar cumplimiento los instrumentos de política pública o *planes nacionales*.

- La Constitución Nacional: norma base y superior, de cumplimiento obligatorio<sup>6</sup>; los artículos 46, 47 y 48 son los principales pilares de la igualdad dentro del territorio paraguayo.

---

<sup>5</sup> En Paraguay desde el 2017, en plena campaña electoral de elecciones generales, se ha instalado -por parte de los candidatos del Partido Colorado- que todo lo que tiene que ver con el género está no sólo satanizado, sino prohibido. Es así como, desde ese mismo año, este país fue el primero del mundo en *prohibir* los contenidos de género en la educación pública.

<sup>6</sup> De acuerdo con su art. 137, “La ley suprema de la República es la Constitución. Esta, los tratados, convenios y acuerdos internacionales aprobados y ratificados, las leyes dictadas por el Congreso y otras disposiciones jurídicas de inferior jerarquía, sancionadas en consecuencia, integran el derecho positivo nacional en el orden de prelación enunciado”.

- Los instrumentos internacionales ratificados por la República del Paraguay<sup>7</sup>, de obligado cumplimiento, entre los que se encuentran los ya mencionados anteriormente -en el apartado 1.1-: las diferentes convenciones de la ONU sobre Derechos Humanos y, muy especialmente, la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la mujer (CEDAW), ratificada en 1986.

Desde los compromisos asumidos por el país con el logro de la igualdad de género, Paraguay ha evolucionado su enfoque y su política sobre la condición de las mujeres en el país, mediante legislaciones que han sufrido constantes cambios para asegurar la inclusión de la igualdad en todos los ámbitos de los poderes públicos; de acuerdo con Heikel (2023) los hitos más reconocidos en el ámbito legislativo para el logro de la igualdad de mujeres y hombres en el país son:

- Ley N° 34/92, «De creación de la Secretaría de la Mujer». Supone la institucionalización de las políticas de género desde la creación de dicho órgano.
- Ley N° 834/96, «Código Electoral, y sus modificaciones». Con ella, se da un primer paso para mejorar la representación de las mujeres en cargos públicos a través de una cuota del 20 % de mujeres en las listas de cargos electivos de los partidos políticos y una proporción significativa de ellas en los cargos públicos de decisión, intercalando una mujer por cada cinco lugares en las listas (art. 32); la separación por sexo de la nómina de electores en el padrón de las mesas de votación (art. 120) y la preferencia para votar a las mujeres embarazadas (y personas con discapacidad) (art. 207).
- Ley N° 1.160/97, «Código Penal y sus modificaciones». Tipifica el acoso sexual, la violencia familiar, la coacción sexual, la trata de personas, el abuso sexual a personas indefensas, personas internadas, niños menores de 14 años, niños bajo tutela, el estupro y el incesto y el incumplimiento del deber legal alimentario. En los casos de muerte del cónyuge y abuso de niños se eliminaron los atenuantes sexistas.
- Ley N° 1.600/00, «Contra la Violencia Doméstica». Es un importante instrumento para garantizar el derecho a una vida sin violencia en el ámbito privado para las mujeres. Establece funciones y obligaciones en el sistema de salud, la policía nacional, los juzgados de paz y la Secretaría de la Mujer para atención urgente a las víctimas.
- Ley N° 3.338/07, «que aprueba el Convenio 156 de la OIT, sobre la igualdad de oportunidades y de trato entre trabajadores y trabajadoras: Trabajadores con responsabilidades familiares». Esta ley, que adopta íntegramente el texto del Convenio 156, ampara a las trabajadoras y los trabajadores que tienen responsabilidades familiares ejerzan su derecho a trabajar “sin ser objeto de discriminación y, en la medida de lo posible, sin conflicto entre sus responsabilidades familiares y profesionales”. Y ello, “Con miras a crear la igualdad efectiva de oportunidades y de trato entre trabajadores y trabajadoras” (art. 3.1 de la Ley N° 3.338/07).

---

<sup>7</sup> Art. 137, en relación con el art. 141, de la Constitución de la República del Paraguay (1992).

- Ley N° 4.788/12, «Integral contra la Trata de Personas». Tiene por objeto prevenir y sancionar la trata interna e internacional de personas, así como proteger y asistir a las víctimas, desde un abordaje integral con enfoque de derechos humanos. A partir de esta Ley se planificó elaborar un Programa Nacional de prevención, combate y atención a víctimas de trata de personas, y se validó un Protocolo de intervención y una Guía MERCOSUR para la coordinación de tareas entre los países del bloque.
- Ley N° 4.675/2012, «que eleva a la Secretaría de la Mujer al rango de Ministerio». La Secretaría de la Mujer de la Presidencia de la República se eleva a Ministerio de la Mujer, siendo así la institución rectora en materia de políticas de género e igualdad en Paraguay.
- Ley N° 4.933/2013, «que autoriza la incorporación voluntaria a trabajadores independientes, empleadores, amas de casa y trabajadores domésticos al seguro social, al fondo de jubilaciones y pensiones del Instituto de Previsión Social»; Con esta Ley quienes ejerzan el trabajo doméstico podrían ampararse ante la misma para la protección de sus derechos laborales contemplado en el código laboral paraguayo y de la presente ley.
- Ley N° 5.378/2014, «que modifica el Artículo 229 de la Ley N° 1160/97, Código Penal, y su modificatoria de la Ley N° 4.628/12» que establece: El que, aprovechándose del ámbito familiar o de convivencia, ejerciera violencia física o psíquica sobre otro con quien convive o no, será castigado con pena privativa de libertad de uno a seis años. Esta modificación de ley ha sido utilizada como instrumento clave en la lucha por la igualdad de género, ya que sanciona la violencia intrafamiliar y protege a las víctimas, principalmente mujeres. Su impacto va más allá de lo jurídico, contribuyendo a un cambio cultural que fomenta relaciones basadas en el respeto y la no violencia.
- Ley N° 5.407/2015, «Del Trabajo Doméstico»; equipara los derechos laborales de las trabajadoras domésticas remuneradas (excepto el salario) y el acceso a la seguridad social (IPS) a las condiciones generales de los trabajadores asalariados. Fue modificada por la Ley N° 6.338/19, que equipara la remuneración de las trabajadoras y trabajadores domésticos remunerados al salario mínimo legal.
- Ley N° 5.446/2015, «De Políticas Públicas para Mujeres Rurales» su elaboración tuvo como antecedentes: i) la generación de conocimiento sobre su situación y aportes al desarrollo, a través de dos investigaciones, una sobre la “Mujer campesina como productora de alimentos”, y otra sobre las “Barreras institucionales para el acceso de las mujeres a los servicios del Estado”; y ii) la elaboración de un “Anteproyecto de Ley de Políticas Públicas para mujeres rurales”. El proyecto se elaboró de forma participativa con representantes de comités de mujeres (de San Pedro y Caaguazú principalmente) y de técnicos/as y funcionarios/as del sistema MAG. El objetivo principal de la propuesta legislativa fue mejorar las condiciones de vida de las mujeres rurales mediante su efectiva participación en condiciones de igualdad con los hombres.

- Ley N° 5.777/2016, «De Protección Integral a las Mujeres, contra de toda Forma de Violencia», y su Decreto Reglamentario N° 6.973/17. El proyecto de ley se elaboró a partir del proyecto de 2012 que no fue aprobado. Los ajustes al proyecto original se hicieron en forma participativa con organizaciones de la sociedad civil y expertas nacionales y extranjeras con experiencia en el tema. El contacto directo con los parlamentarios y parlamentarias le dio un capital político importante al proyecto de ley, aunque esto no fue suficiente para contrarrestar algunas objeciones que surgieron en el Poder Legislativo contra el enfoque de derechos en general y la perspectiva de género en particular, desde la bancada del Partido Colorado (Asociación Nacional Republicana), tanto diputados y senadores han cuestionado y utilizado como parte de campaña política estas objeciones y hasta como promesa de derogación de la presente ley en campañas políticas. Aun con estas limitaciones, la ley aprobada dio apertura a procesos de combate a la violencia contra las mujeres y al feminicidio, aceleró la construcción del registro unificado sobre los hechos de violencia y los servicios ofrecidos por el Estado. El MINMUJER, como órgano rector de la aplicación de la Ley, realiza capacitaciones permanentes a los agentes públicos responsables de su aplicación, principalmente en el ámbito del Poder Ejecutivo y de los gobiernos subnacionales.

A la vista de la anterior enumeración, destaca el hecho de que Paraguay no cuenta con una ley *general e integral* de igualdad y contra toda forma de discriminación, sino un conjunto asistemático y disperso de disposiciones legales que abordan ámbitos puntuales de la desigualdad, por lo que vuelven aún más vulnerables a las personas, no solo a las mujeres, al proporcionar sólo una protección parcial o limitada de las personas en el territorio paraguayo. En este punto es importante resaltar que el país asume los compromisos internacionales sobre las políticas públicas de igualdad, asumiendo el rol de la elaboración de los Planes de Igualdad de Oportunidades (PIO); en cumplimiento de ello, el país ha llevado a cabo tres planes ya finalizados y evaluados: el I Plan (1997-2001), el II PNIO (2003-2007), y el III PNIO (2008-2017), mientras que el cuarto se encuentra en proceso de cierre e informe (González González, 2024).

Los planes ya implementados (informes no publicados y solo se accedió al informe en línea del III Plan) han apuntado al empoderamiento económico de las mujeres. No en vano, en el I Plan, el ámbito en que más se incidió fue el del empoderamiento económico, incluyendo la generación de ingresos propios (descritos en la presentación del II Plan). En el II Plan, el trabajo se centró especialmente en el marco de los *Objetivos de Desarrollo del Milenio* y el Plan de Gobierno Nacional, priorizando la Estrategia Nacional de combate a la pobreza y la generación de empleo a través de microempresas y cooperativas. En este periodo de implementación se multiplicaron las iniciativas de fondos rotatorios y microcréditos, involucrando a instituciones de banca pública.

La efectividad de las políticas públicas de acción en Paraguay -en definitiva, la igualdad *sustantiva* lograda-, no quedaría adecuadamente planteada si no se hace también referencia a los resultados identificados en el III Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades (III PNIO) -aunque

para Heikel (2023) este plan se centró más en el ámbito de las políticas dirigidas a las mujeres rurales, basándose en el empoderamiento y la inclusión económica de estas-.

El análisis del III Plan es pertinente en la medida que su contenido responde al mandato constitucional de propiciar acciones para garantizar la igualdad entre los habitantes del Paraguay (arts. 46, 47, 48 y 117), y se constituye en la política de referencia para lograr la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres; la misma expresa voluntad política concreta del Estado paraguayo de cumplir con su compromiso de propiciar acciones para garantizar la igualdad entre mujeres y hombres en el país; además, se encuentra alineado a los tratados y convenios internacionales y regionales, aprobados y ratificados por el Estado Paraguayo y que forman parte del Derecho positivo nacional.

Y debe reconocerse como la expresión manifiesta del reconocimiento jurídico, político y social de la problemática de la desigualdad existente entre mujeres y hombres, por lo que las políticas, las acciones y estrategias generadas a partir de este reconocimiento, han sido valiosas para el proceso de promover la igualdad real y efectiva de las mujeres en el ejercicio de sus derechos civiles, políticos, sociales, económicos y culturales del país. Además, las líneas de acción y ejes estratégicos del III Plan han sido coherentes con las actividades y acciones necesarias para propiciar la equidad y lograr la igualdad entre mujeres y hombres (sus contenidos están fundamentados en la CEDAW y ésta organizado por ámbitos al igual que el Plan de Acción de Beijing).

El III Plan se centró, como se ha señalado por Heikel (2023) en las políticas dirigidas a las mujeres rurales, y en los Comités de Mujeres se trabajaron proyectos de diferente alcance y envergadura con financiación pública y/o privada. En todos los casos, los proyectos buscaban empoderar a las mujeres para la generación de ingresos propios a través de la agricultura familiar, en definitiva, del emprendedurismo.

La implementación y la consecución de algunos de los objetivos de los planes para allanar los obstáculos para lograr la igualdad efectiva dentro del territorio paraguayo han encontrado no pocos obstáculos, que aún persisten lo que fuerza postergar la valoración de los indicadores que se propuestos por el MINMUJER.

Los obstáculos identificados en el informe de cierre (no publicado por el MINMUJER) del III PNIO hacen referencia a situaciones comunes para cualquier país que atraviesa una transición de mandos de los poderes legislativo y ejecutivo durante la ejecución del Plan. Dentro de estas debilidades se destaca algunos puntos:

- La dispersión y sobrecarga de tareas; la ausencia de espacios y mecanismos para la instrucción en el tema de género y el seguimiento del desempeño del personal recién contratado. *El número de personal sensibilizado y especializado en temas de género es insuficiente* para la demanda que genera cumplir con la misión del Ministerio y consecuentemente con la implementación adecuada del III PNIO. La ausencia de recursos humanos en algunas jefaturas generadas por el nuevo organigrama institucional, como la que sirve de articulación con gobiernos departamentales, municipales de la región Oriental y

Occidental. Se mencionan, también, la ausencia de incentivos y reconocimientos, como parte de la política de recursos humanos implementada por la institución.

- Un problema importante detectado y que se debe abordar para una mejor organización y respuesta institucional se refiere a la *limitada coordinación institucional* interna, lo que ha generado que los viceministerios funcionen como “compartimientos estancos”, lo que se refleja en las agendas de trabajo de los mismos y de las direcciones, el traslape de actividades y la sobrecarga de trabajo de algunas personas en cargos de dirección.

- Otro obstáculo ha sido lo referente al presupuesto y disponibilidad financiera para el cumplimiento de los objetivos. Al momento de la elaboración del III PNIO, no fue asignado un presupuesto económico que garantizase su implementación; sin embargo, la Secretaría y el Ministerio de la Mujer han desarrollado las acciones en él establecidas, con partidas económicas coyunturales y *ad hoc* que la Administración Central de los dos periodos de Gobiernos les asignó. El montante asignado fue exiguuo, de cara a los desafíos que representaba darle contenido y seguimiento al III Plan de Igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, y el ascenso del Departamento al rango Ministerial supuso un aumento poco significativo.

### **3.2. Los Objetivos de Desarrollo Sostenible: el objetivo 5 de la Agenda 2030 y su desarrollo en Paraguay**

Desde el 2015, todas las naciones que han suscrito los *Objetivos de Desarrollo Sostenible* (ODS) han desarrollado acciones sustantivas tendientes a luchar contra la pobreza, mejorar la vida de las personas más aun de aquellos que se encuentra en situación de vulnerabilidad, proteger el planeta y su medio ambiente ante el cambio climático.

Los ODS, impulsados por 193 países miembros que integran la Asamblea de General de las Naciones Unidas, se integran en la *Agenda 2030*. Se trata de 17 objetivos y 169 metas con sus respectivos indicadores, y constituyen una prioridad en las políticas, presupuestos, instituciones y en los marcos reguladores de los gobiernos estatales, regionales y en las autoridades locales. Pero también involucra la acción de todas las personas, sin ningún tipo de distinción, de la sociedad civil, los medios de comunicación, del sector privado, los sindicatos y círculos académicos.

En este contexto global, el Objetivo 5 de la *Agenda* hace referencia al logro de la igualdad de género, la cual, como advierte los informes de la CEDAW, enfrenta una batalla cuesta arriba sobre todo en países como Paraguay, donde las brechas en la vida social y económica aún son significativas entre mujeres y hombres. Según el Informe Mundial sobre la Brecha de Género 2024 del Foro Económico Mundial, faltarían aproximadamente 134 años para alcanzar la paridad de género y el Paraguay se encuentra en la posición 81 en la clasificación del Índice Global de Brecha de Género 2024.

Los resultados de este informe alertan sobre la necesidad perentoria de intervenciones aún más específicas para salvar esta brecha y garantizar un acceso más igualitario y equitativo dentro de la igualdad de oportunidades y de resultados entre mujeres y hombres, con especial referencia a la brecha laboral.

Para lograr esto, la acción política, pero muy especialmente una legislación integral que le proporcione el necesario marco normativo definitorio de su contenido, alcance y garantías, resultan vitales para un desarrollo real y eficaz de estas intervenciones. El mundo se enfrenta a retos cada vez más complejos (la sostenibilidad de los modelos productivos, la inteligencia artificial, la globalización, la limitación de recursos básicos como el agua potable, la desigualdad...), un escenario en que la paridad de género ofrecerá a las mujeres mejores oportunidades en la vida y la dignidad humana que les es debida.

Por todo, también se cuenta con los informes presentados por el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas sobre el cumplimiento del objetivo 5 de la Agenda 2030, donde la misma señala que en el 2024 el grado en que los marcos jurídicos promueven, hacen cumplir y supervisan la igualdad de género en la vida pública se situó en 80/100 (ONU Mujeres y UNDESA, 2024). Este informe nos indica el grado del cumplimiento de los ODS Objetivo 5 sigue siendo una necesidad de imperiosa de contar con una legislación integral y de intervenciones específicas y de un abordaje multidimensional que combine marcos normativos robustos, acción política coordinada y la participación activa de la sociedad civil.

#### 4. Conclusión

Se considera que el principio de igualdad es un valor que supone que todas las personas son dignas de gozar de libertad y de ejercer todos los derechos que son inherentes en su calidad de seres humanos. Aspirar a la erradicación de las desigualdades históricas y que, lamentablemente, siguen cobrando protagonismo (como las discriminaciones por motivos raciales, étnicos y de género, entre otras) limitan el ejercicio pleno de los derechos humanos.

El concepto de igualdad ha sido y es un instrumento inspirador para los movimientos sociales que han reivindicado su reconocimiento, su protección y su efectividad frente a los avances de las ideologías anti-derechos que pretenden poner en discusión el sentido real de la igualdad. Por otro lado, y desde la perspectiva científica, la igualdad es un concepto complejo, superlativamente equívoco, y carente de contenido propio más allá de lo meramente relacional (comparación de dos entidades diferentes de acuerdo a un estándar común), por lo cual requiere de “metaprincipios” que le otorguen un contenido sustancial, tales como la dignidad o la justicia (Díaz de Valdés, 2015).

En lo que respecta a la igualdad de mujeres y hombres como derecho humano, uno de sus mayores avances ha sido la construcción del concepto de igualdad *sustantiva* que ha sido empleado

por la CEDAW para con los Estados parte suscritos, haciendo manifiesta la insuficiencia de la igualdad formal y apuntando la necesidad de desarrollar estrategias para que la igualdad sea un hecho material y vivido por las mujeres: La igualdad *sustantiva* supone la modificación de las circunstancias que impiden a las personas ejercer plenamente sus derechos y tener acceso a oportunidades de desarrollo mediante medidas estructurales, legales o de política pública (ONU Mujeres, 2015).

En la aplicación de las políticas de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, muchos de los Estados parte han generado unos cambios sustanciales en sus marcos normativos y jurídicos para lograr la consecución de esta, brindando logros visibles en la realidad de las sociedades. El caso paraguayo presenta una sólo relativa adecuación de las normativas y leyes que, luego de una dilatada dictadura pudo lograrse modificar para alcanzar, siquiera, una igualdad formal. Y en la sociedad paraguaya aún persisten prácticas culturales que perpetúan las herencias de la nefasta dictadura.

Si bien la igualdad de oportunidades es un primer paso fundamental, no garantiza la igualdad *sustantiva*. Esta última implica la eliminación de todas las barreras que impiden a las mujeres alcanzar su pleno potencial en todos los ámbitos de la vida. En Paraguay, los avances en materia de igualdad de género se han visto limitados por factores culturales, económicos y políticos. Sin embargo, la incorporación de la perspectiva de género en las políticas públicas y la creciente participación de las mujeres en espacios de poder son señales alentadoras. La consecución del Objetivo 5 de los ODS representa un desafío ambicioso que requiere de acciones coordinadas y sostenidas en el tiempo. En este sentido, es fundamental fortalecer los sistemas de protección social, garantizar la igualdad salarial y promover la participación de las mujeres en la economía

## BIBLIOGRAFÍA

Beauvoir, Simone de (2005). *El segundo sexo*. Madrid: Cátedra.

Bobbio, Norberto (1993). *Igualdad y libertad*. Barcelona: Paidós.

Bustelo Ruesta, María (2004). *La evaluación de las políticas de igualdad de género*. Madrid: Catarata.

Carmona Cuenca, Encarnación (2004). “El principio de igualdad material en la constitución Europea: actas del III Congreso Nacional de Constitucionalistas de España”. En: *Foro constitucional Iberoamericano*, pp. 265-284. Disponible en: <https://e-archivo.uc3m.es/rest/api/core/bitstreams/565f2d7a-a871-4428-bbfa-550a47441c21/content> [19/12/2024].

Cejas, Magda F.; Navarro, Mercedes; Vásquez, Galo y Cabezas, Edison (2016). “La igualdad como valor normativo referencial en los estados: análisis teórico desde el marco jurídico español”. En: *Sapientia Organizacional*, 3 (5), pp. 37-54. Disponible en: <https://www.redalyc.org/journal/5530/553057362003/html/> [19/12/2024].

Constitución Nacional Del Paraguay (1992). *Artículo 48 - De la igualdad de derechos del hombre y e la mujer*. Disponible en: [https://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic2\\_pry\\_anexo3.pdf](https://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic2_pry_anexo3.pdf) [21/12/2024].

Díaz De Valdés, José Manuel (2015). “La igualdad constitucional: múltiple y compleja”. En: *Revista Chilena de Derecho*, 42(1), pp. 153-187. Disponible en: <https://ojs.uc.cl/index.php/Rchd/article/view/68817> [21/12/2024].

Diz Otero, Isabel y Lois González, Marta I. (2011). “La institucionalización de la igualdad de género en Galicia: un camino abierto”. En: *Gestión Y Análisis De Políticas Públicas*, (5), pp. 145-166. Disponible en: <https://doi.org/10.24965/gapp.v0i5.449> [21/12/2024].

Estrada Tanck, Dorothy (2019). “El principio de igualdad ante la ley en el Derecho internacional”. En: *Cuadernos de Derecho Transnacional*, 11(1), pp. 322-339. Disponible en: <https://doi.org/10.20318/cdt.2019.4622> [19/12/2024].

Facio, Alda (2014). “La Igualdad Substantiva: Un Paradigma Emergente en la Ciencia Jurídica”. En: *Revista Sexología y Sociedad*, 14(37). Disponible en: <https://revsexologiaysociedad.sld.cu/index.php/sexologiaysociedad/article/view/354> [19/12/2024].

Fernández de Castro, Patricia (2014). *Las políticas públicas de igualdad de género dirigidas al empoderamiento político de las mujeres: análisis evolutivo en el marco español y de la Unión Europea y estrategias de acción*. Tesis Doctoral. Universidad de Castilla-La Mancha. Disponible en: <https://ruidera.uclm.es/items/3d66fc24-fa55-47db-b820-9a8a841a1b86> [19/12/2024].

Fernández Leisa, Carlos R. (2017). “Transformaciones del Derecho internacional por los objetivos de desarrollo sostenible”. En: *Anuario Español De Derecho Internacional*, 32, pp. 49-81. Disponible en: <https://doi.org/10.15581/010.32.49-81> [19/12/2024].

Foro Económico Mundial (2024). *Informe mundial sobre la brecha de género 2024*. Disponible en: <https://es.weforum.org/stories/2024/06/este-es-el-estado-de-la-paridad-de-genero-en-2024-y-lo-que-debe-cambiar-para-cerrar-la-brecha-de-genero-global/> [13/01/2025].

García Prince, Evangelina (2008). *Políticas de igualdad, equidad y gender mainstreaming ¿De qué estamos hablando?: Marco conceptual*. Edición revisada y actualizada. Agència Catalana de Coperació al Desenvolupament, Fondo España PNUD. Disponible en: [https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/2024-06/doc\\_732\\_politicasdeigualdad23junio08.pdf](https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/2024-06/doc_732_politicasdeigualdad23junio08.pdf) [13/03/2025].

Garrigues Giménez, Amparo (2023). “Discriminación por razón de género y discapacidad: estado de la cuestión”. En: Montoya Medina (Dir.). *Medidas para la inserción laboral de las mujeres con discapacidad*. Valencia: Tirant lo Blanch, pp. 161-202.

González González, Luis (2024). “Evolución y análisis de los Planes de Igualdad en Paraguay (1997-2017)”. En: *Revista Kera Yvoty: reflexiones sobre la cuestión social*, 9(1), pp. 1-15. Disponible en: <https://doi.org/10.54549/ky.9.2024.e3573> [13/12/2024].

Heikel, María Victoria (2023). *Sistematización de la gestión del Ministerio de la Mujer de 1992 a 2023 Principales Hitos*. Asunción: UNFPA.

Lombardo, Emanuela; Meier, Petra y Verloo, Meike (Eds.) (2009). *La política discursiva de igualdad de género: estiramientos, flexiones y formulación de políticas*. London: Routledge.

Makkonen, Timo (2002). *Multiple, compound and intersectional discrimination: Bringing the experience of the most marginalized to the fore*. Turku: Institute for Human Rights: Abo Akademi University.

Molinas, María Magdalena; Monroy, José Guillermo y Diarte Vega, Marta (2018). *Evaluación interna y externa de la implementación del III Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres (2008-2017): Informe final evaluación interna*. [Informe no publicado]. Paraguay: Ministerio de la Mujer.

Montoya Melgar, Alfredo y Sánchez Uran, Yolanda (2007). *La igualdad como valor, como principio y como derecho fundamental*. Editorial Aranzadi. Disponible en: <https://parlamento-cantabria.es/sites/default/files/dossieres-legislativos/Montoya.pdf> [19/12/2024].

Morant, Isabel (2018). “Lecturas de El Segundo sexo de Simone de Beauvoir”. En: *Descentrada*, 2(2). Disponible en: <https://www.descentrada.fahce.unlp.edu.ar/article/view/DESe053> [19/12/2024].

Naciones Unidas (2015). *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. Resolución adoptada por la Asamblea General el 25 de septiembre de 2015, 42809. Disponible en: [https://unctad.org/system/files/official-document/ares70d1\\_es.pdf](https://unctad.org/system/files/official-document/ares70d1_es.pdf) [13/01/2025].

Naciones Unidas (2001). *Declaración de Durban*. Disponible en: [https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/DurbanDecProgAction\\_sp.pdf](https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/DurbanDecProgAction_sp.pdf) [13/04/2025].

Naciones Unidas (1995). *Plataforma de Acción de Beijing*. Disponible en: <https://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/pdf/BDPfA%20S.pdf> [13/01/2025].

Naciones Unidas (1979). *CEDAW - Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer*. Disponible en: <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/convention-elimination-all-forms-discrimination-against-women> [13/01/2025].

Naciones Unidas (1966a). *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*. Disponible en: <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-civil-and-political-rights> [13/01/2025].

Naciones Unidas (1966b). *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. Disponible en: <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-economic-social-and-cultural-rights> [13/01/2025].

Naciones Unidas (1965). *Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial*. Disponible en: <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/international-convention-elimination-all-forms-racial> [13/01/2025].

Naciones Unidas (1954). *Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer*. Disponible en: <https://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/text/econvention.htm> [13/01/2025].

Naciones Unidas (1948). *Declaración Universal de Derechos Humanos*. Disponible en: <https://www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights> [13/01/2025].

Naciones Unidas (1945). *Carta de las Naciones Unidas*. Disponible en: <https://www.un.org/es/about-us/un-charter> [13-01-2025].

ONU Mujeres (2015). *La hora de avanzar*. ONU Mujeres. Asunción. Disponible en: <https://www.cde.org.py/wp-content/uploads/2016/05/LA-HORA-DE-AVANZAR-web.pdf> [12/12/2024].

ONU Mujeres y UNDESA - Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (2024). *El progreso en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible: Panorama de*

género 2024. Disponible en <https://unstats.un.org/sdgs/dataportal/countryprofiles/pry#goal-5> [10/05/2025].

Perez Montesinos, Yoali (2021). *¿Qué es la igualdad sustantiva, quien la ha definido y cómo alcanzarla?* Disponible en: <https://vivemasseguro.org/la-voz-de-los-profesionales/que-es-la-igualdad-sustantiva-quien-la-ha-definido-y-como-alcanzarla/> [19/12/2024].

Presidencia de la República - Secretaría de la Mujer (2008). *III Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres, 2008-2017*. Disponible en: [https://oig.cepal.org/sites/default/files/paraguay\\_2008\\_2017\\_iii\\_pniomh.pdf](https://oig.cepal.org/sites/default/files/paraguay_2008_2017_iii_pniomh.pdf) [19/12/2024].

Presidencia de la República - Secretaría de la Mujer (2003). *II Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres, 2003-2007*. Disponible en: <https://www.corteidh.or.cr/tablas/28632.pdf> [19-12-2024].

Presidencia de la República - Secretaría de la Mujer (1997). *I Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres, 1997-2001*. Disponible en: [https://paraguay.bvsalud.org/base\\_bdnpar/resource/?id=biblioref.referencesource.758914](https://paraguay.bvsalud.org/base_bdnpar/resource/?id=biblioref.referencesource.758914) [09-04/2024].

Rey Martínez, Francisco (1995). *El Derecho Fundamental a No ser Discriminado Por Razón de Sexo*. Madrid: Editorial Mc Graw Hill.

Rubio Llorente, Francisco (1991). “La igualdad en la jurisprudencia del tribunal constitucional. Introducción”. En: *Revista Española de Derecho Constitucional*, (31), pp. 9-36. Disponible en: <https://www.cepc.gob.es/sites/default/files/2021-12/25010redc031012.pdf> [19/12/2024].

Sartori, Giovanni (2003). *¿Qué es la democracia?*. Madrid: Taurus.

Schiek, Dagmar y Lawson, Anna (Eds.) (2011). *European Union Non-Discrimination Law and Intersectionality. Investigating the Triangle of Racial, Gender and Disability Discrimination*, Farnham: Ashgate.

Sierra Hernaiz, Elisa (2018). “La discriminación de género en la relación laboral: igualdad formal, igualdad material y acción positiva”. En: *Foro: Revista de Derecho*, (29), pp. 49-64. Disponible en: <https://doi.org/10.32719/26312484.2018.29.3> [13/04/2025].