

GUÍA METODOLÓGICA



Secretaría de la
**FUNCIÓN
PÚBLICA**



*Paraguay
de la gente*

► SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

Cristina Bogado, *Ministra Secretaria Ejecutiva*

Sara Silvana Santacruz González
Secretaria General

Brunilda Salomón Vera
Directora de Secretaría Privada

Carmen Quiñonez
Directora General de Gabinete

Juan Aguilera
Director General de TICs

Rossana Domínguez Ríos
Directora General de Asistencia Técnica a OEE

Andrea Chamorro Orrego
Directora General de Comunicación Estratégica

Rosa María Cáceres Casco
Directora de Auditoría Interna Institucional

Máximo Medina Coronel
Director General de Asuntos Jurídicos

Silvia Núñez
Directora General de Administración y Finanzas

Gloria Benítez Jara
Directora General Planificación de Monitoreo

Tania María Almada
Directora General de Concursos

María Marcia Jiménez Rolón
Directora de Gestión y Desarrollo de las Personas

César Alarcon
Director de Transparencia y Anticorrupción

Christian Israel Vega Coronel
Director General del Instituto Nacional de la Administración Pública del Paraguay (INAPP)

GUÍA METODOLÓGICA

Segunda Edición 2019

Edición: *Dirección General de Comunicación Estratégica*

Diseño: *Derlis Vargas*

Verisón digital

SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA
Local: Iturbe 823 esq. Fulgencio R. Moreno
Teléf.: (021) 451926
Asunción, Paraguay
ww.sfp.gov.py
sfp@sfp.gov.py

► **COOPERACIÓN**

La elaboración de este material fue posible gracias al apoyo técnico y financiero de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID/Paraguay). El contenido del presente trabajo es responsabilidad de sus autores y no representa la posición u opinión de USAID o del Gobierno de los Estados Unidos de América.

**Asunción, Paraguay
Junio 2018**



La impresión se realiza con el apoyo de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) en el marco del Programa de Consolidación de procesos democráticos y el Estado de Derecho en Paraguay (2015 – 2018) – Proyecto Bilateral, para la consolidación de las Políticas de Igualdad y No Discriminación en la Administración Pública y el Fortalecimiento del Instituto Nacional de la Administración Pública del Paraguay-INAPP / Fase II - (2019).

**Asunción, Paraguay
Octubre 2019**

Impresión con apoyo de



CONTENIDO

Presentación	9
Capítulo 1. Introducción y Normativa referencial	11
1.1. Marco Jurídico Internacional	12
1.2. Marco Jurídico Nacional	15
Capítulo 2. Conceptos claves para transversalizar la perspectiva de género en los OEE	21
2.1 Sexo y género	21
2.2 Perspectiva de género	23
2.3 Discriminación por razón de género en el ámbito laboral	23
2.4 Desigualdades de género en el empleo	26
2.4.1 <i>Las discriminaciones en el mundo laboral. La desigualdad se expresa en cifras: Las mujeres pierden</i>	32
2.5 Enfoques para las políticas públicas del servicio civil	34
2.5.1 <i>Transversalización de la perspectiva de género en las políticas públicas</i>	34
2.5.2 <i>La gestión de personas en el servicio civil desde la perspectiva de género</i>	35
Capítulo 3. Incorporación de la perspectiva de género en los reglamentos internos de los OEE	37
3.1 Orientaciones metodológicas para la incorporación de la perspectiva de género	37
3.2. Herramienta de evaluación y recomendaciones para la incorporación de la perspectiva de género, no discriminación y buen trato en reglamentos institucionales de los OEE	39
ANEXO 1. Resolución N° 0388/2018	43
Referencias bibliográficas	46

PRESENTACIÓN

El compromiso asumido por la Secretaría de la Función Pública, en cumplimiento de las normativas legales vigentes en materia de igualdad y no discriminación en el sector público, y el fortalecimiento de los procesos que permitan el desarrollo organizacional, bajo la perspectiva de Derechos hacia las personas que prestan servicios en la Administración Pública, impulsa la consecución de trabajos desarrollados, de manera mancomunada entre varias instituciones públicas, con apoyo de agencias de cooperación internacional.

La Guía metodológica para incorporar la perspectiva de género, no discriminación y buen trato en reglamentos internos de los Organismos y Entidades del Estado, constituye una herramienta innovadora que ofrece elementos de orden jurídico, técnico y administrativo, con conceptos claves para dimensionar el alcance de la perspectiva de género en las relaciones humanas, para avanzar en la erradicación de las discriminaciones e inequidades, exponiendo criterios a tener en cuenta a la hora de elaborar los Reglamentos Internos, los que puedan contribuir al avance en la igualdad de género con acciones positivas en aristas sensibles de la gestión del talento humano.

En ese marco, la presencia de la violencia laboral en cualquiera de sus formas, afecta al servidor sea cual fuere el tipo de vínculo o nivel jerárquico, tanto en su desempeño, en su rendimiento, así como al clima laboral, que por lo general acarrea consecuencias personales e institucionales.

Este material ha sido elaborado participativamente, mediante una Mesa Interinstitucional instaurada y conformada por referentes institucionales del Ministerio de la Mujer (MM), Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPyBS), Ministerio del Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTESS), de la Secretaría Nacional por los Derechos Humanos de las Personas con Discapacidad (SENADIS) y de la Secretaría de la Función Pública (SFP), con el acompañamiento inicial de representantes del Ministerio Público; esta fase fue gracias al apoyo del Programa Democracia y Gobernabilidad de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, implementado por el Centro de Estudios Ambientales y Sociales (CEAMSO).

En esta oportunidad, concretamos la impresión mediante el Programa de Consolidación de Procesos Democráticos y el Estado de Derecho en Paraguay, de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), para la consolidación de las Políticas de Igualdad y No Discriminación en la Administración Pública y el Fortalecimiento del Instituto Nacional de la Administración Pública del Paraguay (INAPP).

Consiente de la responsabilidad y el firme compromiso de fortalecer las Políticas de Igualdad, Inclusión y No Discriminación en el sector público, la Secretaría de la Función Pública busca consolidar este proceso en y con las instituciones públicas.

Cristina Bogado
Ministra Secretaria Ejecutiva
Secretaría de la Función Pública

CAPÍTULO 1

Introducción y Normativa Referencial

Esta guía fue realizada mediante un trabajo conjunto desarrollado por la Secretaría de la Función Pública (SFP) y el apoyo del Centro de Estudios Ambientales y Sociales (CEAMSO) en el marco del Programa de Democracia y Gobernabilidad (PDG) de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID/Paraguay). El objetivo de este Programa es contribuir a mejorar la efectividad del gobierno paraguayo en desarrollar su capacidad institucional y de recursos humanos, así como consolidar los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas, estableciendo un camino claro hacia la mayor capacidad de respuesta a las necesidades y demandas ciudadanas y una base más sólida para la democracia y el estado de derecho.

El diseño y desarrollo de esta Guía se ha elaborado a través de una metodología participativa, para lo cual se conformó una Mesa Interinstitucional con el liderazgo de la Secretaría de la Función Pública, constituida por los siguientes organismos y entidades del Estado: Ministerio de la Mujer (MM), Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPyBS), Ministerio del Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTESS) y la Secretaría Nacional por los Derechos Humanos de las Personas con Discapacidad (SENADIS); organismos y entidades del Estado partícipes (OEE, en adelante).

En una sociedad organizada en torno a la producción en la esfera económica, la situación de las personas respecto al mercado laboral constituye quizá el elemento más definitorio de su posición social. Por ello, de todas las áreas que han de ser abordadas para el logro de la igualdad efectiva entre mujeres y hombres, la del empleo merece una atención especial, puesto que se considera como “llave maestra” para la igualdad y el empoderamiento económico de las mujeres. Quizás es por eso la larga trayectoria y el énfasis puesto desde los organismos internacionales en esta área, que ha contribuido a que este ámbito de intervención se haya constituido como uno de los espacios fundamentales para el avance en la mejora de las condiciones de vida de las mujeres y de la sociedad en su conjunto.

Asegurar la igualdad de género en el empleo no es solo importante para las mujeres, sino que es fundamental para el desarrollo nacional y de la sociedad en su conjunto. Sin embargo, y a pesar de los avances legislativos y de mejoras evidentes en la situación y posición de las mujeres en el empleo, la realidad sigue demostrando la persistencia de situaciones de desigualdad y discriminación. El servicio civil y las políticas de gestión de personas no están exentos de ellas.

La Secretaría de la Función Pública (SFP) es el organismo rector de las políticas de gestión de personas al interior del Estado, en consonancia con los mandatos contemplados en la Ley 1626/2000, De la Función Pública. Entre sus atribuciones explícitas, está “formular la política de recursos humanos del sector público, tomando en consideración los requerimientos de un mejor servicio, así como de una gestión eficiente y transparente” (Art. 96, inciso a). Para tal fin, el reglamento interno de cada OEE, como instrumento que rige las relaciones del servicio en la función pública y que regula la conducta del personal del servicio público, se muestra como un espacio idóneo para avanzar en esta materia.

Este esfuerzo contribuye a lograr espacios laborales libres de discriminación, avanzando hacia la igualdad sustantiva en la Función Pública. Es importante señalar que al ser los reglamentos internos acuerdos de convivencia laboral, existen muchas cuestiones que sobrepasan los límites de esta guía y que son imprescindibles para el logro de la igualdad. Por ello, este documento debe aplicarse conjunta y complementariamente con las políticas de Igualdad y No Discriminación de la SFP y el Modelo de Protocolo de Actuación ante Casos de Violencia Laboral, con Perspectiva de Género.

El desarrollo de esta guía tiene como objetivo, por tanto, elaborar un marco metodológico para facilitar la incorporación de la perspectiva de género, no discriminación y buen trato en reglamentos internos de los OEE. Con este propósito, se plantean los siguientes objetivos específicos:

- 1.** *Delimitar conceptualmente qué se entiende por discriminación de género en el ámbito laboral y ofrecer una base para identificar los diferentes tipos y casos en que se produce.*
- 2.** *Contribuir a la aplicación del marco normativo vigente a nivel internacional y nacional, en lo que respecta a la eliminación de las discriminaciones laborales por razón de género.*
- 3.** *Demarcar los principales instrumentos y herramientas con que se cuenta para abordar las discriminaciones por razón de género en la función pública.*
- 4.** *Proporcionar pautas metodológicas concretas para su detección y prevención en la función pública, a través de los reglamentos internos de los OEE.*

Para ello, se ha adoptado una perspectiva amplia, abordando las discriminaciones, en primer lugar, como una cuestión de justicia y de respeto a los derechos humanos¹. Es decir, la enumeración y análisis exhaustivo de la normativa referencial excede los objetivos de esta guía, por ello hemos seleccionado las más relevantes para dicho propósito.

1.1. Marco Jurídico Internacional

Declaración Universal de Derechos Humanos

A partir del reconocimiento de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948, se incorpora al orden internacional la proclamación de la “igualdad de derechos de hombres y mujeres” y la “igual protección contra toda discriminación”. Esta declaración viene a reconfigurar la presencia de las mujeres en las legislaciones de la mayoría de los países, marcando el inicio de una serie de adopciones normativas por los países miembros de las Naciones Unidas para lograr la igualdad en los diferentes ámbitos de la vida. Circunscribiéndonos al ámbito laboral, la misma establece en el artículo 23, in. 1 que “toda persona tiene derecho al trabajo, a la libre elección de su trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo”.

¹ Ampliar con Discriminacion-es (Bareiro, 2003).

Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW)

Por Ley 1215/1986 Paraguay ratificó la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, un documento internacional vinculante que conceptualiza la discriminación hacia las mujeres en los siguientes términos:

La expresión “discriminación contra la mujer” denotará toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera”.

Esta Convención cuenta con un Comité Internacional que controla y favorece su correcto cumplimiento. En el año 1992 el Comité de la CEDAW emitió la recomendación general N° 19 para los países firmantes, exponiendo la necesidad de adopción de medidas legales y otras que sean necesarias para proteger a la mujer contra -entre otras situaciones- el acoso sexual en el trabajo, estableciendo que el “hostigamiento sexual” comprende un atentado a la igualdad en el empleo, un hecho discriminatorio basado en el sexo, que además puede constituirse en un daño a la salud y la seguridad.

Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la Mujer de las Naciones Unidas

Establecida en el año 1993, la Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la Mujer reconoce que “la violencia contra la mujer constituye una manifestación de relaciones de poder históricamente desiguales entre el hombre y la mujer, que han conducido a la dominación de la mujer y a la discriminación en su contra por parte del hombre e impedido el adelanto pleno de la mujer, y que la violencia contra la mujer es uno de los mecanismos sociales fundamentales por los que se fuerza a la mujer a una situación de subordinación respecto del hombre”.

Asimismo, conceptualiza la violencia de género en los siguientes términos “... *todo acto de violencia, basado en la pertenencia al sexo femenino, que tenga o pueda tener como resultado un daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico para la mujer, así como la amenaza de tales actos, la coacción o la privación arbitraria de la libertad, tanto si se producen en la vida pública como en la vida privada*” (art. 1). Entre los actos que se especifican, se incluyen el acoso y la intimidación sexual en el trabajo (art. 2 In. b).

La Plataforma de acción de Pekín (BEIJING)

Este documento constituye un marco político y no vincula jurídicamente a los Estados. En el año 1995, en el marco de la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer en Beijing, se elaboró una Plataforma de Acción con 12 esferas de preocupación, incluyendo la necesidad de abordar la no discriminación en el ingreso y promoción de las mujeres en el mercado laboral. La Plataforma de Acción de Beijing ha impulsado acciones para mejorar la vida de las mujeres alrededor del mundo.

Convención Belén do Pará

La Convención Interamericana para la prevención, sanción y eliminación de la violencia contra las mujeres, conocida como “Convención Belén do Pará”, fue impulsada por la Organización de Estados Americanos (OEA), y ratificada por Paraguay en el año 1995 por Ley N° 605. Esta Convención ha sido clave para la modificación de muchas normativas a nivel regional, sobre todo en materia de sanción y prevención de la violencia de género.

En su artículo primero establece: *“Para los efectos de esta Convención debe entenderse por violencia contra la mujer cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado”*. Además, expone que la violencia hacia la mujer constituye una ofensa a la dignidad humana y una manifestación de las relaciones de poder históricamente desiguales entre mujeres y varones, presentando además, las consecuencias que tiene la negación de derechos.

Carta Iberoamericana de la Función Pública

La Carta Iberoamericana de la Función Pública, aprobada en noviembre de 2003, establece en su art. 23 que “los mecanismos propios de la función pública garantizarán en todo caso, en los procedimientos de acceso al empleo público, la efectividad de los principios de igualdad y no discriminación, así como los de igualdad de género e inclusión de las minorías necesitadas de especial protección, incorporando en caso necesario políticas y medidas activas de discriminación positiva o acción afirmativa”.

Convenios de la Organización Internacional del Trabajo

Convenio 100 ratificado por Ley 925/64. Este documento compromete a la adopción de medidas para lograr la igualdad de remuneración de la mano de obra masculina y de la femenina sobre la base de “igual trabajo, igual valor”.

Convenio 111 ratificado por Ley 1156/66. Este documento compromete a tomar acciones contra la discriminación en el ámbito laboral, adoptando la siguiente definición de discriminación: *“cualquier distinción, exclusión o preferencia basada en motivos de raza, color, sexo, religión, opinión política, ascendencia nacional u origen social que tenga por efecto anular o alterar la igualdad de oportunidades o de trato en el empleo y la ocupación”*.

Convenio 156 ratificado por Ley 3338/2007. El Convenio propone la conciliación entre trabajo y familia, que es una condición indispensable para la equidad de género, pero que trasciende el ámbito de las medidas exclusivas de protección de la maternidad y promoción de las mujeres para alcanzar el ámbito de la sociedad como responsable y beneficiaria de la reproducción y el cuidado de las personas.

En ese marco, promueve “medidas de conciliación entre la necesidad y voluntad de trabajar, con las responsabilidades familiares” coincidiendo con los principios de la “agenda de trabajo decente”.

1.2. Marco Jurídico Nacional

Constitución Nacional

La Constitución contiene varias disposiciones en torno a proteger los derechos fundamentales de todas las personas, además expone explícitamente la igualdad y la no discriminación en tres artículos:

Art. 46.- *De la igualdad de las personas: todos los habitantes de la República son iguales en dignidad y derechos. No se admiten discriminaciones. El Estado removerá los obstáculos e impedirá los factores que las mantengan o las propicien. Las protecciones que se establezcan sobre desigualdades injustas no serán consideradas como factores discriminatorios sino igualitarios.*

Art. 47.- *De las garantías de la igualdad: el Estado garantizará a todos los habitantes de la República: 1) la igualdad para el acceso a la justicia, a cuyo efecto allanará los obstáculos que la impidiesen; 2) la igualdad ante las leyes; 3) la igualdad para el acceso a las funciones públicas no electivas, sin más requisitos que la idoneidad, y 4) la igualdad de oportunidades en la participación de los beneficios de la naturaleza, de los bienes materiales y de la cultura.*

Art. 48.- *De la igualdad de derechos del hombre y de la mujer: 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.*

Explícitamente, en su artículo 88°, con relación a los derechos al trabajo expone: “No se admitirá discriminación alguna entre los trabajadores por motivos étnicos, de sexo, edad, religión, condición social y preferencias políticas o sindicales. El trabajo de las personas con limitaciones o incapacidades físicas o mentales será especialmente amparado”.

Código del Trabajo

El Código del Trabajo hace referencia a la igualdad entre hombres y mujeres en el sentido amplio. Señala explícitamente que los derechos y deberes de las personas que trabajan deberán inspirarse en los principios contenidos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos: “Toda persona tiene derecho al trabajo, a la libre elección de su trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo”.

En su artículo 9 expone que “El trabajo (...) exige respeto para las libertades y dignidad de quienes lo prestan, y se efectuará en condiciones que aseguren la salud...”, además señala que el acoso sexual es una causa justificada de terminación del contrato, describiéndolo en los siguientes términos:

“Los actos de acoso sexual consistentes en amenaza, presión, hostigamiento, chantaje o manoseo con propósitos sexuales hacia un trabajador de uno u otro sexo por parte de los representantes del empleador, jefes de la empresa, oficina o taller o cualquier superior jerárquico” (Ley N°213/1993 art. 81 inciso w).

Además, el artículo 84 señala que el acoso habilita a la víctima a rescindir el contrato de forma justificada, teniendo derecho a las indemnizaciones equivalentes a las establecidas para el despido injustificado y por falta del preaviso, siempre que el acoso provenga “del empleador o su representante, familiares o dependientes, obrando estos con el consentimiento o tolerancia de aquel dentro del servicio y cometidos contra el trabajador, su cónyuge, su padre, hijos o hermanos”.

Ley de la Función Pública

En su artículo 49 la Ley 1626/2000 “De la Función Pública” establece como derechos del funcionariado público: “interponer los recursos administrativos y las acciones judiciales que hagan a la defensa de sus derechos; la igualdad, sin discriminación alguna, de oportunidades y de trato en el cargo; y ser promovido de conformidad a los procedimientos establecidos en esta ley”.

Además, la Ley de la Función Pública otorga una serie de atribuciones a la Secretaría de la Función Pública. Citamos las más relevantes para esta guía:

-
- a.** *Formular las políticas de Recursos Humanos del sector público, tomando en consideración los requerimientos de un mejor servicio, así como la gestión eficiente y transparente.*
 - b.** *Detectar las necesidades de capacitación del funcionariado público y establecer planes y programas.*
 - c.** *Supervisar la organización y funcionamiento de los organismos o entidades del Estado, encargados de los recursos humanos de la función pública.*
 - d.** *Recabar informes necesarios para el cumplimiento de sus fines, de todas las reparticiones públicas.*
 - e.** *Promover el acceso a la mujer a los cargos de decisión en la función pública.*
 - f.** *Homologar y registrar los reglamentos internos y los contratos colectivos de condiciones de trabajo, dentro de los organismos y entidades del Estado, cuando estos reúnan los requisitos de fondo y de forma para su validez.*
-

Primer Plan de Igualdad y no discriminación en la Función Pública

Por Decreto N° 7839/2011 se aprobó el “Primer Plan de Igualdad y no discriminación en la Función Pública del Paraguay” planteando objetivos para el periodo 2011 – 2014. Este Plan constituye una de las políticas públicas más relevantes en materia de derechos en el sector público, su objetivo general plantea “promover la igualdad y garantizar la no discriminación en el acceso, las oportunidades y la permanencia en la función pública del Paraguay, y lograr que el Estado sirva a la sociedad sin discriminaciones, actuando conforme a los mandatos constitucionales, los compromisos internacionales y las leyes de la República”.

Entre sus objetivos se propone “construir instituciones libres de cualquier forma de violencia y discriminación” sugiriendo una serie de políticas, metas y acciones para avanzar en este objetivo, incluyendo la elaboración e implementación de protocolos en posibles casos de acoso sexual y discriminación.

Ley de maternidad y lactancia

La Ley 5508/2015 de “promoción, protección de la maternidad y apoyo a la lactancia materna” establece una serie de derechos para las madres y padres trabajadores, entre los que se destacan:

La ampliación del permiso de maternidad a 18 semanas ininterrumpidas para las madres biológicas. En el caso de las madres adoptivas o por acogimiento el permiso será de 18 semanas siempre que el adoptado o acogido sea menor de 6 meses.

El establecimiento del permiso de paternidad en carácter irrenunciable por dos semanas posteriores al parto.

Ley de Protección Integral a las Mujeres

La Ley 5777/2016 “de protección integral a las mujeres, contra toda forma de violencia” establece un marco general de definiciones jurídicas que aborden los diferentes tipos de violencia así como orientaciones para el desarrollo e implementación de políticas públicas que aborden esta problemática.

En su artículo 6 expone las conceptualizaciones de los diferentes tipos de violencias que deben ser abordadas por las políticas públicas para lograr su erradicación, entre las que incluye la violencia laboral (inciso g), como la acción de maltrato o discriminación hacia la mujer en el ámbito del trabajo, ejercida por superiores o compañeros de igual o inferior jerarquía a través de:

1. *Descalificaciones humillantes*
2. *Amenazas de destitución o despido injustificado*
3. *Despido durante el embarazo*
4. *Alusiones a la vida privada que impliquen la exposición indebida de su intimidad*
5. *La imposición de tareas ajenas a sus funciones*
6. *Servicios laborales fuera de horarios no pactados*
7. *Negación injustificada de permisos o licencias por enfermedad, maternidad, o vacaciones*
8. *Sometimiento a una situación de aislamiento social ejercida por motivos discriminatorios de su acceso al empleo, permanencia o ascenso*
9. *La imposición de requisitos que impliquen un menoscabo a su condición laboral y estén relacionados con su estado civil, familiar, edad y apariencia física, incluida la obligación de realizarse pruebas de virus de inmunodeficiencia humana VIH/SIDA y embarazo*

Describe como obligaciones de la Secretaría de la Función Pública: establecer políticas específicas para implementar la presente ley en el sistema de administración pública, en especial respecto a la discriminación, el acoso sexual y laboral, la igualdad en el trabajo para hombres y mujeres, así como la implementación de las normas relativas a la responsabilidad del funcionariado público por actos u omisiones que signifiquen actos de violencia hacia las mujeres. Asimismo, establece el mandato de sensibilizar y capacitar al personal de la administración pública desde una perspectiva de igualdad de derechos del hombre y de la mujer, la no discriminación y los derechos humanos de las mujeres, especialmente el derecho a una vida libre de violencia (art. 16).

El Decreto N° 6973/2017 por el cual se reglamenta la Ley N° 5777/2016 “de protección integral a las mujeres, contra toda forma de violencia” (27 de marzo de 2017) en su preámbulo establece: “*Que en la erradicación de la violencia contra las mujeres es indispensable la educación desde el hogar y la primera infancia, así como las políticas tendientes a promover la igualdad de género, el empoderamiento de las mujeres, su autonomía personal en todas las esferas de la vida, así como el aumento de la participación y representación política en los asuntos públicos*”. El art. 2° establece que la interpretación de dicho reglamento será “*(...) la más amplia y efectiva protección a la mujer en situación de violencia y sus entornos*” (...) y que “*Ninguna costumbre, tradición, consideración religiosa, creencia, o derecho consuetudinario, puede invocarse para justificar, permitir, tolerar, consentir, perpetrar, instigar o promover la violencia contra la mujer*”.

Ley de prevención de riesgos laborales

La Ley 5804/17 reglamenta lo dispuesto en el Código del Trabajo en relación a la seguridad, higiene y comodidad en el trabajo, mediante la implementación del Sistema Nacional de Prevención de Riesgos Laborales, estableciendo el conjunto de normas y procedimientos destinados a prevenir, proteger y atender a los trabajadores de entidades públicas y privadas de los efectos de las enfermedades y los accidentes que puedan ocurrirles como consecuencia del trabajo que desarrollan. Además de los riesgos físicos, químicos, biológicos, ergonómicos, esta Ley incorpora los riesgos psicosociales, como el estrés, la depresión, la violencia laboral y el agotamiento mental, entre otros.

Protocolo de Intervención y guía de atención para casos de discriminación y acoso laboral en la Función Pública

Por Resolución Nº 0516/2016 la Secretaría de la Función Pública aprobó un protocolo aplicable para los casos de acoso laboral y discriminación que pudieran haber sido cometidos por la Máxima Autoridad Institucional de los OEE, extensible a aquellos casos cometidos por funcionarios de menor jerarquía siempre que se hayan realizado primeramente denuncias al interior de la institución y no se haya obtenido respuesta, o que la misma no haya sido satisfactoria para la persona denunciante.

En la resolución, además, se conceptualiza la discriminación y el acoso laboral en los siguientes términos:

DISCRIMINACIÓN

Toda distinción, exclusión, restricción o preferencia que se establezca por motivos de raza, color, linaje, origen nacional, origen étnico, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, incluida la afiliación a un partido o movimiento político, origen social, posición económica, edad, sexo, orientación sexual, identidad de género, estado civil, nacimiento, filiación, estado de salud actual o futuro, discapacidad, aspecto físico o cualquier otra condición social; que tenga como propósito o resultado menoscabar, impedir o anular el reconocimiento, disfrute o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos, libertades y garantías reconocidos a todas las personas en la Constitución, en los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por la República del Paraguay o en la legislación nacional como en cualquier otra esfera de la vida pública.

ACOSO LABORAL

Situación en la que una persona, o grupo de personas, ejercen un conjunto de comportamientos caracterizados por una violencia psicológica extrema, abusiva e injusta, de forma sistemática y recurrente, durante un tiempo prolongado, sobre otra persona en el lugar de trabajo, y que puede producir un daño a su dignidad, a su productividad laboral y a su salud; donde lo que se pretende con el hostigamiento y la intimidación o la perturbación es el abandono del trabajo por parte de la persona.

CAPÍTULO 2

Conceptos claves para transversalizar la perspectiva de género en los OEE

En este apartado presentamos conceptos que nos permiten entender cómo se articulan y se refuerzan las desigualdades de género, y exponemos algunas herramientas claves para lograr incorporar prácticas que impacten positivamente en la promoción de la igualdad de oportunidades en nuestros ambientes de trabajo.

2.1. Sexo y género

El sexo y el género son dos elementos que construyen nuestra identidad. Cuando hablamos de sexo nos referimos a diferencias biológicas, fisiológicas y morfológicas. Hace referencia a características biofísicas como cromosomas, genitales externos, gónadas, estados hormonales, etc. Es decir, el aparato reproductor y los caracteres sexuales secundarios que suponen una diferencia sexual².

Durante siglos, la medicina y otras ciencias daban una lectura del cuerpo femenino que naturalizaba las desigualdades entre hombres y mujeres. Por ejemplo, las mujeres no tenían derecho a votar, a estudiar en las universidades, a trabajar sin permiso de sus maridos o padres, o a gestionar sus bienes, siendo consideradas jurídicamente menores a lo largo de sus vidas.

Recién a partir de la década de 1970, con la utilización del término género, se cuestionó socialmente la naturalización de las desigualdades entre hombres y mujeres, demostrando que la biología había sido utilizada para justificar la desigualdad. El género, como categoría de análisis, permitió entender que cuando nacemos primero nos asignan un sexo, y sobre ese sexo nos asignan una serie de expectativas, roles y normas de comportamiento diferenciados.

El género es la construcción social del ser hombre y ser mujer en una sociedad y contexto concreto (por ejemplo, no es lo mismo ser mujer en la Edad Media que en la actualidad). Es decir, lo que cada sociedad determina sobre las reglas que deben cumplir los hombres y las mujeres va mutando a lo largo de la historia y la geografía.

Así, el género define los valores, atributos, normas de comportamiento, espacios y roles que **una sociedad concreta otorga a las mujeres y a los hombres** por el simple hecho de haber nacido sexualmente distintos. Estas diferencias no son un problema en sí mismas: el problema es que se construyen sobre relaciones desiguales de poder y determinan desventaja y discriminación para las mujeres en la mayoría de los ámbitos de la vida³.

² Rodríguez, González y Yanes, 2013.

³ De Barbieri, 1993.

Ejercicio de autoreflexión:

Pensemos en nuestra niñez, ¿qué se esperaba de los varones y de las niñas?

En la casa.

En el colegio.

En los espacios públicos o comunitarios (elegir uno: plaza, calle, Iglesia).

Durante mi infancia...

ÁMBITO	¿Qué se esperaba de los niños?	¿Qué se esperaba de las niñas?
Casa		
Escuela		
Espacio público o comunitario		

Las expectativas que surgen son mandatos sociales que, aunque no nos demos cuenta, condicionan parte de nuestras vidas hasta hoy: elecciones, decisiones, miedos y gustos/disgustos, entre otras decisiones que tomamos a partir del pensamiento racional, pero con una fuerte carga de mandatos sociales naturalizados.

Entonces, es importante recordar:

Que género no es igual a mujer.

El género no es estable (cambia sobre todo de sociedad en sociedad).

Todas las personas tenemos género.

2.2. Perspectiva de género

En sociedades machistas, la exclusión, discriminación y desigualdad se disfrazan de prácticas “normales” y “naturales”, confundiendo aspectos biológicos con construcciones sociales.

Veamos, por ejemplo, cómo se concebía a los pueblos nativos en la colonización, o a las poblaciones esclavas, a quienes se explotaba justificando “científicamente” su inferioridad intelectual. Durante las primeras luchas de las mujeres por el voto, se usaron esas mismas estrategias y hoy en día persiste esta lógica, aunque de manera más solapada: “las mujeres tienen habilidades naturales para la crianza de los hijos”; “los hombres son líderes naturales”, son frases que se escuchan hasta hoy en día y que perpetúan la desigualdad entre hombres y mujeres, impidiendo a las mujeres el acceso a puestos de liderazgo y a los hombres la experiencia de acompañar en plenitud la crianza de sus hijos.

Utilizar la perspectiva de género en nuestra práctica profesional, supone dos elementos claves:

1. *Partir de reconocer que vivimos en una sociedad con desigualdades importantes entre mujeres y varones.*
2. *Comprender que nuestras características fisiológicas no tienen por qué determinar nuestras posibilidades en ningún ámbito de la vida: profesional, comunitario, familiar, académico, etc. En otras palabras, las diferencias biológicas no deben traducirse en desigualdades sociales.*

2.3. Discriminación por razón de género en el ámbito laboral

En este apartado haremos un pequeño recorrido que nos permitirá dimensionar la discriminación por razón de género en el ámbito laboral, partiendo del concepto, para luego reconocer algunas prácticas discriminatorias comunes en el ámbito laboral y finalmente visibilizar sus consecuencias.

¿Qué es discriminar?

Según la OIT discriminación es cualquier distinción, exclusión o preferencia basada en motivos de raza, color, sexo, religión, opinión política, ascendencia nacional u origen social que tenga por efecto anular o alterar la igualdad de oportunidades o de trato en el empleo y la ocupación⁴.

⁴ Convenio de la OIT núm. 111 sobre la Discriminación en el Empleo y la Ocupación (1958). Art. 1.a.

Discriminación por razones de género

Es toda práctica o procedimiento, consciente o inconsciente, por acción o por omisión, que tenga como resultado la producción o reproducción de las desigualdades entre mujeres y hombres en el mercado laboral⁵. Esta definición nos plantea la existencia de un trato diferencial, ya sea intencional o no, que tiene como resultado la desigualdad entre hombres y mujeres. Como partimos de que vivimos en una sociedad machista, muchas veces las desigualdades nos parecen naturales, y con nuestras actitudes las reproducimos o las reforzamos. Por ello es importante que conozcamos las formas que adopta la discriminación⁶:

DISCRIMINACIÓN DIRECTA

Se da de forma objetiva o explícita. Por ejemplo, cuando las ofertas de trabajo establecen el sexo de la persona que se desea contratar, sin necesidad real de contratar a alguien de un sexo en particular. Así, se discrimina al otro sexo de poder postular a esa oferta simplemente por el hecho de ser hombre o mujer. Es una discriminación fácilmente identificable.

DISCRIMINACIÓN INDIRECTA

Se da cuando una regla aparentemente neutral provoca un resultado perjudicial porque está aplicada en un contexto de desigualdad, y fue establecida sin considerarlo. Por ejemplo, aunque se solicite iguales condiciones para ambos sexos para el acceso a cursos de capacitación, por su roles tradicionales como esposas, madres y cuidadoras, las mujeres no siempre cuentan con los mismos recursos o disponibilidad que los hombres para acceder a oportunidades de formación. De igual manera, numerosos procesos de gestión de recursos humanos, técnicos y neutrales en su diseño, producen en su aplicación efectos discriminatorios para uno u otro sexo.

Muchas veces las personas confunden discriminar con diferenciar. En ese sentido, es importante comprender que la discriminación siempre tiene como efecto reforzar las desigualdades en nuestra sociedad. Las discriminaciones que esta guía se propone prevenir son las que se sustentan en estereotipos de género. Por ello, es importante hacer una revisión acerca de nuestras propias creencias y de la forma en la que ellas pueden o no reproducir la desigualdad de oportunidades entre todas las personas.

¿Qué son los estereotipos de género?

Los estereotipos son ideas preconcebidas sobre las mujeres y los hombres, con las cuales se califican y generalizan opiniones, y se justifican como naturales y propias de cada sexo⁷.

⁵ Instituto Andaluz de la Mujer. 2009.

⁶ Instituto Andaluz de la Mujer. 2009.

⁷ Cook, R. Gender Stereotyping Transnational Legal Perspectives. University of Pennsylvania Press, Philadelphia. Año 2010.

Los estereotipos fortalecen ideas tradicionales sobre mujeres y hombres y refuerzan la discriminación hacia las mujeres. Tanto los estereotipos masculinos como los femeninos generan discriminación, pero los estereotipos femeninos tienen menor valoración social que los masculinos.

Al reproducir los estereotipos de género estamos reforzando la desigualdad entre hombres y mujeres. Combatirlos desde nuestra práctica cotidiana es un desafío porque están presentes en la mayoría de los chistes, de las publicidades, productos audiovisuales, etc.

Por ello, es importante que conozcamos cómo los reproducimos.

¿Cómo creamos estereotipos?⁸

1. **Observamos:** Expresamos una opinión objetiva, basada en anécdotas concretas o situaciones individualizadas de mujeres en el trabajo Ej.: “María dijo que no se podía quedar a una reunión fuera del horario de trabajo porque no tenía con quién dejar a sus hijos”.
2. **Generalizamos:** Consideramos el caso específico como algo general. Ej.: “No se puede contratar a mujeres para este tipo de trabajo porque siempre se tienen que ir a la hora”.

Las consecuencias son: Consideramos a las mujeres como no aptas o menos aptas para un trabajo. Ej.: “Las mujeres no pueden dar la dedicación que exige el puesto”.

En el mundo del trabajo, los estereotipos de género surgen por interiorizar generalizaciones sobre las capacidades de mujeres y hombres para el trabajo en general; y para determinados sectores y tipos de trabajo, en particular. Hoy en día cada vez hay más ejemplos que muestran que estas **ideas o prejuicios** no responden a “características naturales” de mujeres y hombres, sino que dependen de las experiencias previas y los procesos de aprendizaje.

Ahora que ya conocemos qué es la discriminación, cómo opera y cómo se forman los estereotipos que las sustentan, es importante que diferenciamos nuestras prácticas de trato diferencial para determinar en qué ocasiones han sido discriminatorias, y buscar mecanismos para reparar el daño.

Entonces, veamos con claridad **¿qué NO es discriminar?** Si partimos de que vivimos en una sociedad altamente desigual, no podemos plantear que todas las personas tienen igualdad de condiciones para participar en los empleos. Es por ello que nuestras leyes y especialmente nuestra Constitución Nacional promueven el establecimiento de normativas y acciones que permitan actuar e intervenir para que se corrijan las desigualdades y así evitar su agravamiento.

⁸ Extraído de Todaro y Abramo (2013): Desempeño laboral de hombres y mujeres: opinan los empresarios. Centro de Estudios de la Mujer (CEM). Documentos PRIGEPP.

Por tanto, si partimos de que las mujeres y los hombres nos encontramos en desigualdad de condiciones, es necesario aplicar elementos que nos permitan avanzar hacia la equidad.

Por ello no es discriminatorio:

1. *Aplicar cuotas de género para nivelar la participación de toda sociedad en igualdad.*
2. *Establecer medidas que permitan a los varones participar de los espacios en los que tradicionalmente no participan, como el cuidado y las tareas domésticas.*
3. *Establecer medidas que faciliten a las mujeres a superar los problemas que tienen para participar en el ámbito laboral.*

2.4. Desigualdades de género en el empleo

Además de promover la igualdad de oportunidades en la función pública, es imprescindible que reflexionemos sobre las principales discriminaciones por razón de género que aún perduran en el ámbito laboral, para saber identificarlas y poder combatirlas.

La división sexual del trabajo como base de la discriminación laboral.

Por cientos de años los mandatos de género han dicho qué trabajo deben realizar las personas, según su sexo: a las mujeres les han correspondido las actividades domésticas, consideradas como reproductivas; y a los hombres las tareas en el ámbito público, consideradas como productivas. En eso consiste la división sexual del trabajo, el modelo tradicional de organización social por el que la actividad o rol desempeñado en la sociedad ha venido marcado por el hecho de ser hombre o mujer⁹. Las consecuencias son una sobrecarga de trabajo para las mujeres y la limitación de puestos a los que pueden acceder por tener menor disponibilidad de horarios, ya que además del trabajo remunerado, tienen que resolver el trabajo reproductivo de sus hogares.

TRABAJO PRODUCTIVO

La actividad que se realiza en el espacio público a cambio de unos ingresos económicos.

TRABAJO REPRODUCTIVO

La actividad no remunerada e invisibilizada que se desarrolla en el ámbito privado, como por ejemplo, cuidar, educar, realizar las tareas domésticas, etc.

⁹ Instituto de la Mujer. Año 2012.

¿Cuáles son las principales discriminaciones que se derivan de la división sexual del trabajo?

1.

La segregación laboral por sexo implica que por la educación, los estereotipos y la división sexual del trabajo, se produce una **concentración laboral por sexo**, es decir, que mujeres y hombres se concentran en determinados sectores, empleos y tipos de puesto en relación a su participación global en el mercado de trabajo¹⁰. Esta situación conlleva la sobrerrepresentación de hombres y mujeres en ciertos espacios laborales y su infrarrepresentación en otros, lo cual supone que algunos tipos de actividad, profesiones o sectores se consideren masculinizados y feminizados, respectivamente. Por ejemplo, en el sector de limpieza hay sobrerrepresentación femenina y en la construcción, masculina. Podemos diferenciar dos tipos de segregación:

SEGREGACIÓN HORIZONTAL

La resistencia al cambio de la división sexual del trabajo, debido a las normas sociales y los estereotipos de género que aún prevalecen en nuestra sociedad, provoca sesgos de género en la elección vocacional y educacional, lo que unido a elementos discriminatorios en la inclusión de sectores masculinizados, provoca que las mujeres accedan a una gama más estrecha de ocupaciones que los hombres. De este modo, las mujeres se suelen concentrar en el sector servicios y en ramas relacionadas con actividades consideradas tradicionalmente femeninas: educación, salud, servicios a la comunidad, administración y secretariado, comercio, etc. Estos sectores de empleo son definidos como de baja productividad, lo que implica peores remuneraciones, menor contacto con las tecnologías y la innovación y, en muchos casos, empleos de mala calidad.

SEGREGACIÓN VERTICAL

Implica que los puestos de decisión, poder y jerarquía –tanto en el sector público como en el privado– son ocupados mayoritariamente por hombres. Las mujeres enfrentan mayores obstáculos para llegar a ellos. Estos puestos tienen mayor remuneración, reconocimiento y valoración social.

En resumen, la segregación laboral por sexo es un problema porque limita las posibilidades de mujeres y hombres de optar a empleos diversos y además reduce las posibilidades de las organizaciones de aprovechar la diversidad del talento. Los sectores donde se genera más empleo (por ejemplo, en la industria, la construcción, las telecomunicaciones, etc.) benefician fundamentalmente a los hombres. Los empleos ocupados por mujeres son normalmente más precarios, con menor remuneración y menores prestaciones sociales.

2.

La **brecha salarial** se refiere a que por el mismo trabajo o equivalente, los hombres tienden a recibir mayores ingresos que las mujeres: los últimos datos en la región nos muestran que las mujeres reciben en torno al 17% menos del salario promedio que reciben los hombres (CEPAL, 2016). Además, existen grandes diferencias según el nivel educacional: la diferencia salarial es mayor para las mujeres con niveles educativos más altos. A esta situación tenemos que sumar los factores de desigualdad en el empleo que también inciden en la

¹⁰ OIT, 2014.

brecha salarial, como por ejemplo, que la mujeres ocupen en su mayoría los empleos a jornada parcial, ya que disponen de un menor número de horas para labores remuneradas, o, como hemos visto anteriormente, que la mayoría de los cargos de liderazgo y gerencia –que implican mayores ingresos– siguen siendo ocupados por hombres. En ese sentido, es importante señalar que los esfuerzos a nivel de Estado paraguayano han rendido sus frutos y hoy día es el sector público el que se encuentra a la vanguardia en términos de reducción de la brecha salarial.

3.

Desigual reparto en las labores de cuidado y tareas domésticas. La persistencia de la división sexual del trabajo que hemos visto anteriormente, implica que las mujeres dedican más tiempo a las tareas de cuidados familiares y labores domésticas no remuneradas en relación a los hombres, lo que significa un menor tiempo disponible para dedicar a la educación y el empleo. Si sumamos los tiempos de trabajo remunerado y no remunerado, podemos comprobar que las mujeres suelen trabajar más horas al día que los hombres, lo que es conocido como el fenómeno de la doble jornada o doble presencia. Así pues, las mujeres trabajadoras suelen sufrir una sobrecarga de trabajo y de demandas, debido a que al insertarse en el mercado laboral mantienen su rol tradicional de cuidadoras, lo cual lleva a tensiones entre el ámbito laboral, familiar y personal, con serias repercusiones en su bienestar económico, físico y social (CEPAL, 2016). Estas tensiones significan enormes costos para las personas y para la sociedad en su conjunto, y por lo tanto, demandan urgentemente que los Estados integren políticas públicas de conciliación y de corresponsabilidad social (OIT-PNUD, 2009).

4.

Valoración de los riesgos profesionales. En muchas ocasiones, las políticas y programas de prevención de accidentes, seguridad e higiene laboral pueden esconder sesgos discriminatorios, puesto que en la mayoría de los casos se tiende a realizar su análisis y valoración desde un punto de vista androcéntrico, es decir, tomando como referencia de modelo de persona trabajadora a un hombre que realiza actividades típicamente masculinizadas. ¿Cómo se produce este sesgo? Focalizando más la atención en los riesgos derivados del esfuerzo o las condiciones físicas del puesto de trabajo, que suelen ser los más frecuentes en los trabajos “típicamente masculinos”, mientras que se obvian o infravaloran los riesgos relacionados con los trabajos “típicamente femeninos”, que suelen llevar asociados riesgos de tipo psicosocial¹¹, derivados de la organización del trabajo: ritmos acelerados, realización de tareas simultáneas o reiterativas, falta de autonomía, sobre exigencias emocionales y afectivas, estrés acumulado por la doble presencia, etc. Esta desigual valoración de los riesgos profesionales se traslada a los programas y procedimientos de prevención, que pueden conducir a déficits o ausencia de medidas específicas para prevenir situaciones objetivas de riesgo y enfrentarlas de forma ajustada a las características diferenciales de mujeres y de hombres.

Como ejemplo, pensemos en la manipulación de ciertos productos de limpieza, actividad que realizan de forma mayoritaria las mujeres, que suele infravalorarse como factor de riesgo, omitiéndose las consiguientes medidas preventivas para quienes ejercen dicha actividad.

La gestión de riesgos profesionales en la función pública debe incorporar, por tanto, un enfoque de género e igualdad, ya que las enfermedades y accidentes laborales suelen adoptar formas distintas entre hombres y mujeres, bien sea como consecuencia de las propias diferencias biológicas y físicas, como por la propia definición y organización social

¹¹ El Ministerio de Salud de Chile (2013) identifica como los principales ámbitos de riesgos psicosociales en el trabajo los siguientes factores: la organización y las condiciones del empleo, el trabajo activo y desarrollo de habilidades, las demandas psicológicas, la violencia y el acoso, las relaciones al interior del trabajo y la doble presencia.

del trabajo: recordemos que la división sexual del trabajo que hemos visto anteriormente suele adjudicar a las mujeres el desempeño de profesiones específicas, las cuales conllevan sus respectivos factores de riesgo asociados. Por tanto, esta gestión debe incorporar una atención específica y global a los riesgos tanto físicos como psicosociales para las mujeres en el lugar de trabajo, aplicando la perspectiva de género desde la prevención hasta los mecanismos de intervención.

Como clave específica para la gestión de la prevención de riesgos profesionales desde la perspectiva de género, hemos de prestar especial atención a las **situaciones de embarazo o de ejercicio de la maternidad, lactancia y cuidado de personas** mayores o con discapacidad a su cargo. En la actualidad, el uso de las medidas y permisos legalmente establecidos para la lactancia y el cuidado de personas dependientes, ya sean hijos o personas adultas mayores del entorno familiar, sigue traduciéndose como causa de discriminación hacia las mujeres en el mercado laboral. Desde el punto de vista de la salud y seguridad en el trabajo, estas discriminaciones se producen cuando se vulneran los derechos de adaptación del puesto de trabajo a las necesidades específicas de las mujeres trabajadoras, por ejemplo, cuando en situación de embarazo no se lleva a cabo la adaptación requerida del puesto (de reorganización del tiempo de trabajo, ergonómicas, etc.) poniendo en peligro su salud, o se deniegan los permisos para la conciliación, lo que conlleva una gran fuente de estrés por la superposición de roles. Es por tanto necesario que las políticas y programas de prevención de accidentes, seguridad e higiene laboral en la función pública contemplen las medidas para adecuación de los puestos de trabajo en situación de embarazo y la aplicación y facilitación del uso de las medidas establecidas por la legislación en caso de lactancia y permisos para el cuidado de personas dependientes. Asimismo, se deben incorporar medidas dirigidas específicamente al personal masculino, para fomentar su uso y romper con el reparto desigual de los roles de género y avanzar en la corresponsabilidad de los hombres en las tareas reproductivas y de cuidado.

5.

La violencia hacia las mujeres en las relaciones laborales. Aunque tienen la consideración de conductas discriminatorias que afectan a la salud laboral, es necesario prestar una atención específica a las situaciones de acoso, en las modalidades de acoso sexual, acoso laboral sexista y mobbing. Dicha atención ha de hacerse desde una perspectiva preventiva (sin obviar las responsabilidades penales y civiles que se puedan derivar) y desde el enfoque de género, puesto que está ampliamente demostrado que las mujeres son en su mayor parte las receptoras de esta violencia, en todas sus formas y modalidades. Estas situaciones son pues contrarias al principio de igualdad de trato, y además de tratarse de conductas discriminatorias que afectan a la salud ocupacional de las mujeres, han de ser consideradas como una manifestación de la violencia de género en las relaciones laborales y un atentado a la libertad y dignidad de las personas.

Con respecto a la función pública, el Decreto N°6973/2017 que reglamenta la Ley N° 5777/2016 “de protección integral a las mujeres, contra toda forma de violencia” en su art. 19, insta a los OEE a establecer mecanismos de denuncia y sanción administrativa en su normativa interna.

Por su gravedad y el tratamiento específico que le da la legislación vigente, resulta fundamental que desde la función pública se establezcan, por un lado, medidas de prevención que contribuyan a generar un entorno de trabajo libre de este tipo de discriminaciones, y por otro, protocolos de actuación en caso de que se detecten casos de violencia laboral, atendiendo a sus distintas formas:

ACOSO SEXUAL

Toda conducta de naturaleza sexual, desarrollada en el ámbito laboral, que afecta al empleo o a las condiciones de trabajo de la víctima y que tiene como objetivo o consecuencia crearle un entorno laboral ofensivo, hostil, intimidatorio o humillante, degradando sus condiciones de trabajo y poniendo en peligro su salud y su empleo (Pérez del Río, 2009). Se diferencian dos tipos de acoso sexual:

Chantaje sexual. Es el que se realiza desde una posición de poder jerárquicamente superior y que consiste en condicionar la contratación, las condiciones de trabajo o la estabilidad en el empleo, al sometimiento de la víctima a una propuesta de tipo sexual (explícita o implícita).

Acoso sexual ambiental. Es el realizado por cualquier persona en el trabajo (compañeros, superiores o inferiores jerárquicos), que tiene por efecto crear un ambiente de trabajo desagradable, intimidatorio, hostil, humillante, ofensivo e inseguro. En este tipo de acoso, el comportamiento sexual no está condicionado y la relación jerárquica no es necesaria. A diferencia del chantaje sexual, las consecuencias no son tan directas para la víctima, sino que generalmente afecta al entorno y ambiente de trabajo.

ACOSO LABORAL SEXISTA

Toda conducta gestual, verbal, comportamiento o actitud que tiene como relación o como causa el género de la persona y que atenta por su repetición o sistematización contra la dignidad y la integridad física o psíquica de ésta, que se produce en el entorno laboral y que pone en peligro su salud y su empleo (Pérez del Río, 2009). Como ejemplo de este tipo de acoso, pensemos en la situación en que un funcionario ignora o incumple sistemáticamente las instrucciones y órdenes de su superior jerárquico, únicamente por el hecho de que es mujer y ello rompe con los estereotipos sociales vigentes. Aunque el acoso sexista puede adoptar múltiples formas como la descrita en el ejemplo anterior, es necesario prestar una especial atención a las situaciones de acoso por razón de embarazo y/o asunción de responsabilidades familiares, así como el acoso tras haber rechazado una propuesta de tipo sexual, puesto que en ambos casos lo que se suele perseguir es la renuncia de la persona.

ACOSO LABORAL O MOBBING

Es una forma de violencia laboral que implica una situación repetida y mantenida en el tiempo, caracterizada por una serie de agresiones psicológicas que atentan contra la integridad y la dignidad personal y profesional de la persona afectada, que supone un riesgo laboral con importantes consecuencias físicas, psicológicas y sociales para su salud¹².

¹² Resolución N° 472, por la cual se reglamenta el Procedimiento de inspección de seguridad y salud en el trabajo y se sanciona la violencia laboral, el mobbing o acoso laboral y el acoso sexual en los lugares y dependencias del Estado. 2012. Poder Ejecutivo. Ministerio de Justicia y Trabajo.

A modo enunciativo y no excluyente, se exponen los siguientes ejemplos de situaciones que, **en función de la reiteración y/o gravedad**, se pueden considerar como mobbing, acoso sexual o acoso laboral sexista:

EJEMPLOS DE SITUACIONES DE VIOLENCIA		
Mobbing	Acoso sexual	Acoso laboral sexista
Realizar comentarios injuriosos y ofensivos contra la persona.	Chistes, bromas o comentarios personales e íntimos de contenido sexual.	Chistes, bromas o comentarios sexistas e insultos basados en el sexo u opción sexual.
Ridiculizaciones o reírse públicamente de la persona.	Insinuaciones sobre la apariencia física (silbidos, susurros, guiños, gestos o miradas lascivas, etc.).	Gritos, amenazas y agresiones verbales en función del género de la persona.
Burlarse o magnificar posibles discapacidades.	Solicitudes reiteradas de citas y encuentros fuera del horario laboral.	Impedir realizar las tareas o asignar otras superiores o inferiores, especialmente cuando se vinculan con los roles tradicionales de género.
Sabotear el trabajo o impedir el acceso a los medios adecuados para realizarlo (información, documentos, equipamiento, etc.).	Exhibición de material pornográfico: videos, imágenes y otras comunicaciones de carácter ofensivo.	Obligar a la persona a realizar trabajos sin sentido o tareas peligrosas (por ejemplo, en situación de embarazo).
Negar la palabra o ignorar cuando está presente.	Observación clandestina en lugares íntimos y privados (vestuarios, baños, etc.).	Utilizar gestos que produzcan un ambiente intimidatorio u hostil, persecuciones y/o vigilancia extrema.
Aislar a la persona del resto de compañeros/as.	Demanda de favores sexuales, acompañada o no de propuestas de recompensas o bajo coacción o amenazas (explícitas o implícitas).	Denegar de forma arbitraria los permisos a los cuales tiene derecho una persona, especialmente los relacionados con la maternidad y lactancia ¹³ .
No asignar tareas o asignar tareas excesivas o imposibles de cumplir.	Acercamiento físico excesivo, rozamientos o arrinconamientos.	Dejar reiteradamente de informar sobre resultados de reuniones, sobre datos que guardan relación o son de interés.
Se le critica o amenaza, no solo en temas laborales sino personales.	Manoseos: tocamientos, palmadas, pellizcos, caricias, abrazos y/o besos no deseados	Aislar a la persona: prohibir a las demás personas del equipo que hablen con ella o ubicarle aislada al resto.
Se profieren gritos o insultos hacia la persona.	Agresiones sexuales.	Agresiones físicas leves, contra sus pertenencias o el entorno de trabajo.
Cualquier otra conducta de similares características.		

¹³ La Ley N° 5777/2016 “de Protección Integral a las Mujeres, Contra toda Forma de Violencia” establece en su art. 16 que la falta de cumplimiento de la Ley N° 5508/2015, “De Promoción, protección de la maternidad y apoyo a la lactancia materna” se considerará violencia laboral tanto en el ámbito público como en el privado.

2.4.1. Las discriminaciones en el mundo laboral. La desigualdad se expresa en cifras: Las mujeres pierden¹⁴.

Hasta aquí hemos conocido conceptos que nos ayudan a revisar nuestras prácticas y pensar en acciones para mejorar la igualdad entre hombres y mujeres. En este apartado presentamos algunos datos que dan cuenta de los resultados de las discriminaciones, de manera a ahondar en nuestras reflexiones para visibilizar que la desigualdad implica la negación de derechos a un grupo de personas y esto tiene consecuencias directas en la calidad y/o posibilidad de vida de las personas.

- **Las mujeres participan mucho menos que los hombres en el mercado de trabajo remunerado. Menores ingresos: menor autonomía y más dependencia.**

La fuerza laboral está compuesta por un 62 % de hombres y un 38% de mujeres.

7 de cada 10 hombres en edad activa participan en el mercado laboral; y de las mujeres, solo lo hacen 4 de cada 10. En el área rural, la brecha es mayor: el 78,9% de los hombres frente al 33% de las mujeres.

- **La segmentación laboral por sexo está presente en distintos niveles. Ser mujer u hombre determina en buena medida el tipo de trabajo al que se puede acceder.**

Los hombres se reparten entre agricultura, industria manufacturera y servicios y construcción y transporte, donde prácticamente no hay mujeres. Las mujeres se concentran en el sector servicios (comercio, hoteles y restaurantes), enseñanza, salud y servicio doméstico.

A mayor nivel de responsabilidad en las empresas, menor presencia de mujeres: no supera el 20% en puestos directivos, y se reduce hasta un 3% en puestos altamente estratégicos.

- **Persiste la desigualdad salarial. Igual trabajo pero menor salario para las mujeres.**

En América Latina y el Caribe, los hombres ganan más que las mujeres, independientemente de la edad, el nivel de educación, el tipo de empleo y el tamaño de la empresa.

Las brechas de ingresos varían por países y en la mayoría de los casos se amplían con la edad y con el nivel de estudios.

¹⁴ OIT (2014). Igualdad de género y no discriminación en la gestión del empleo. Guía para la acción. Costa Rica: OIT. pág. 26-29.

■ **El trabajo doméstico y de cuidado sigue sobre las espaldas de las mujeres. Más trabajo no remunerado. Mayor cantidad de horas trabajadas y menor cantidad de remuneración percibida.**

Las mujeres siguen como principales responsables del trabajo doméstico y de cuidado de personas dependientes.

En Paraguay, la Encuesta sobre Uso del Tiempo (2016) refleja que la mayor dedicación de las mujeres al trabajo reproductivo se traduce directamente en una menor dedicación al trabajo productivo (23,2% y 14,7%, respectivamente) en comparación con los hombres (9,6% y 28,5%).

■ **La informalidad y desempleo predominan en las mujeres. Más precariedad.**

El 59,5% de la población ocupada masculina y el 62,5% de la población ocupada femenina trabajan en la informalidad.

La mayor parte de las mujeres asalariadas carecen de seguro o están aseguradas por sus compañeros o esposos. Esta condición profundiza la dependencia de sus parejas para acceder a los servicios de salud.

El 4,1% de los hombres y el 5,3% de las mujeres están desempleados y las mujeres tienen más dificultad para reingresar al mercado laboral.

QUÉ HACER DESDE LA FUNCIÓN PÚBLICA PARA CAMBIAR ESTAS DESIGUALDADES

Ser consciente de la existencia de estas discriminaciones y de que cualquier persona puede discriminar.

Aprender a detectar y reconocer las prácticas discriminatorias.

Establecer pautas institucionales para evitar y erradicar las prácticas discriminatorias, promover la igualdad y el aprovechamiento de la diversidad de talentos para el trabajo.

Monitorear y evaluar los resultados del trabajo.

Ajustar las políticas públicas hasta alcanzar la igualdad.

2.5. Enfoques para las políticas públicas del servicio civil

A esta altura, es evidente la importancia de promover la igualdad de género en el servicio público, de manera que ahora nos enfocaremos en los mecanismos para lograrlo. Una vez que contamos con un equipo humano sensibilizado y capaz de notar las discriminaciones de género, ¿cómo damos el salto a iniciar el cambio de nuestras políticas para abordarlas adecuadamente? A continuación, proponemos dos herramientas que nos pueden ayudar a avanzar en la equidad de género al interior de las instituciones públicas, y que pueden constituirse en enfoques de trabajo para la gestión de personas en el servicio civil.

2.5.1. Transversalización de la perspectiva de género en las políticas públicas:

Hay que ponerse unos lentes especiales. Unos lentes que nos ayudan a ver que en casi todos los órdenes y ámbitos de la vida, los hombres y las mujeres viven condiciones y situaciones diferentes por el simple hecho de ser hombres o mujeres. Ese hábito de ver la realidad no sólo en general, sino cómo se da en particular para los hombres y mujeres es lo que da en llamar “transversalización de género”. Un concepto que genera consenso es el señalado en 1997 por el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, y que define que la transversalización “es una estrategia para convertir las preocupaciones y las experiencias de las mujeres y los hombres en una dimensión integral del diseño, implementación, monitoreo y evaluación de las políticas y programas en todas las esferas políticas, económicas, y sociales para que las mujeres y los hombres se beneficien igualmente y la desigualdad no se perpetúe”.

La transversalización nos permite entender la dimensión de género de cualquier realidad. Como toda herramienta, no es un fin en sí misma, sino una estrategia que nos proporciona información valiosa para planificar e implementar las políticas de igualdad. Plantea, de hecho, que el objetivo de la igualdad de género ocupe un lugar central en todas las actividades: la formulación de políticas, la investigación, la promoción, el diálogo, la legislación, la asignación de recursos, etc., y debe complementarse con acciones específicas dirigidas a mujeres y hombres en aquellos espacios donde sigan existiendo disparidades considerables, de manera a eliminarlas. Esas acciones especiales son las denominadas “acciones afirmativas”, y se constituyen, de hecho, en la segunda herramienta fundamental para la incorporación de la perspectiva de género.

2.5.1.1 Acciones afirmativas:

Las desigualdades son producto de prácticas culturales, de manera que podemos tener la certeza de que promover una cultura más igualitaria nos permitirá erradicar las desigualdades. El problema se da en que los cambios culturales son lentos, y las personas no deberían esperar años para que lleguen los cambios que necesitan hoy para vivir con dignidad. Ese es el origen de las “acciones afirmativas”: son medidas temporales en cualquier orden de la vida que sirven para disminuir una desigualdad, y que tienen vigencia hasta tanto sean necesarias. Como explica la OIT (2014), una acción afirmativa es “una acción concreta cuyo objetivo es erradicar una brecha de desigualdad identificada y, por tanto, debe de mantenerse mientras exista dicha brecha”.

Por ejemplo, a nivel mundial se han desarrollado numerosas acciones afirmativas para garantizar la educación de las niñas, que una vez alcanzado el objetivo (garantizar la matriculación de las niñas) se han vuelto innecesarias y han desaparecido. Las acciones afirmativas pueden ser implementadas para proteger a cualquier grupo social en situación de desigualdad: mujeres, infancia, personas con discapacidad, entre otras.

¿Por qué las acciones afirmativas son una herramienta válida? Porque abordan las políticas desde un criterio de equidad: de proporcionar a cada persona lo que necesita para alcanzar la plena igualdad. Las acciones afirmativas constituyen “un instrumento que desarrolla el principio de igualdad en aquellas áreas en las que las actitudes sociales, los comportamientos, las estructuras y/o los prejuicios suponen una traba para el logro de dicha igualdad” (Osborne, 2009). Se trata, pues, de una herramienta que, aplicada a la gestión de personas, promueve la igualdad entre las personas que trabajan en una institución.

ACCIONES PARA LA IGUALDAD



2.5.2. La gestión de personas en el servicio civil desde la perspectiva de género

En nuestros días la Unidad de Gestión y Desarrollo de Personas es mucho más que la instancia institucional encargada de garantizar el cobro de salarios a tiempo y controlar la entrada y salida del funcionariado. Sus atribuciones van más allá y, sobre todo, asumiendo un rol articulador de ambientes saludables de trabajo, libres de violencia y discriminación. Como lo muestra el Índice de Gestión de Personas, principal herramienta del Estado paraguayo, esta gestión está conformada por distintos procesos que se interrelacionan

para acompañar la dinámica institucional. En ese marco, estas áreas pueden contribuir al logro de la igualdad entre el personal de una institución en asuntos claves como la igualdad de oportunidades para acceder a puestos de trabajo, ocupar cargos de dirección, capacitación y desarrollo, y el pago igualitario por trabajo del mismo valor, así como otros beneficios.

El Servicio Civil con enfoque de género se fundamenta en los siguientes principios (PNUD, 2002):

IGUALDAD

Como el derecho que tiene toda persona, sin discriminación de sexo, credo político, raza, religión, para optar a ser seleccionada, ingresar, capacitarse y ser promovida en la Administración del Estado, en igualdad de condiciones, con respecto a las demás personas que reúnan las aptitudes, mérito y capacidad para el cargo.

EQUIDAD

Es la garantía del acceso y promoción equitativa de hombres y mujeres, asegurando la observancia del principio de igualdad formal y material de la ley.

MÉRITO

Como base para el funcionamiento del sistema. Definiendo el mérito como: las competencias (capacidades técnicas y gerenciales, las calidades académicas y de interacción humana) de las personas; el buen desempeño; la objetividad e imparcialidad en sus actuaciones y la experiencia laboral necesaria.

CAPACIDAD

Expresado en la demostración del funcionariado público de sus aptitudes académicas, de adaptación a cambios, responsabilidad, iniciativas y aportes realizados en la institución.

LEGALIDAD

El obligado respeto y observancia a la Constitución y las leyes, por parte del personal del servicio público.

CAPÍTULO 3

Incorporación de la perspectiva de género en los reglamentos internos de los OEE

3.1. Orientaciones metodológicas para la incorporación de la perspectiva de género

En la primera parte del documento hemos avanzado en el conocimiento de conceptos claves para transversalizar la perspectiva de género. En este capítulo presentamos una herramienta que nos permitirá revisar los reglamentos internos identificando oportunidades de mejora para lograr espacios laborales en igualdad para hombres y mujeres.

El instrumento que presentamos a continuación constituye una secuencia de preguntas para la revisión del reglamento interno, que ha sido elaborada tomando como base la normativa nacional e internacional en la materia, con énfasis en los objetivos del Plan de Igualdad y No Discriminación de la Función Pública y la Ley 5777/2016 “de protección integral a las mujeres contra toda forma de violencia”. Para ello, hemos dividido en áreas de revisión. En cada área se plantean preguntas que ayudan a evaluar el reglamento desde una perspectiva de género. A continuación, se exponen recomendaciones concretas y -en caso de que existiera- la normativa a la que se da cumplimiento con las modificaciones introducidas.

Las áreas en la que se ha estructurado la herramienta son las siguientes:

-
1. *Capacitación y desarrollo.*
 2. *Permisos de paternidad, maternidad, lactancia y personas dependientes.*
 3. *Salud laboral con perspectiva de género.*
 4. *Entorno laboral libre de violencia.*
 5. *Derechos de las mujeres en situación de violencia de género.*
-

Es importante que esta planilla sea modificada o mejorada a partir de su aplicación, ya que durante ese proceso probablemente se identifiquen nuevas áreas donde sea necesario transversalizar la perspectiva de género.

Finalmente, se considera relevante la incorporación de dos objetivos específicos en los reglamentos internos de las instituciones: Primeramente, el objetivo de promover la igualdad de género al interior de las instituciones, contribuyendo desde la gestión de personas a la transformación de la cultura organizacional para alcanzar la igualdad real entre hombres y mujeres. En segunda instancia, se plantea necesario la incorporación, entre los objetivos específicos de los reglamentos internos, de la promoción del buen trato, la no discriminación y la prevención del acoso laboral para garantizar mejores condiciones del empleo público y el desarrollo de las personas que se desempeñan en los OEE.

3.2. Herramienta de evaluación y recomendaciones para la incorporación de la perspectiva de género, no discriminación y buen trato en reglamentos institucionales de los OEE

ÁREA	Cuestiones previas	Recomendación	Normativa a la que da cumplimiento
Capacitación y desarrollo	¿El reglamento contempla un sistema de conciliación familiar-formación profesional para el funcionariado con responsabilidades familiares?	1- El reglamento debe establecer que las capacitaciones se desarrollen en horario laboral y cuando ello no sea posible, las horas de capacitaciones serán computables por horas laborales y por tanto canjeables por compensación para el funcionariado con responsabilidades familiares.	Plan de Igualdad y Oportunidades del Ministerio de la Mujer. Convenio 156 “Sobre la igualdad de oportunidades y de trato entre trabajadores y trabajadoras con responsabilidades familiares” ratificado por ley 3338/07. Plan de Igualdad y No discriminación en la Función Pública de Paraguay.
Permisos de paternidad, maternidad y lactancia y personas dependientes	<p>¿El reglamento interno establece los permisos de maternidad y paternidad?</p> <p>¿El reglamento expone el permiso de lactancia conforme a la legislación vigente?</p> <p>¿El reglamento establece un procedimiento sencillo y ágil para el otorgamiento de los permisos de maternidad, paternidad y/o lactancia?</p> <p>¿El reglamento incluye permisos para el ejercicio de cuidados de hijos y personas adultas mayores del entorno familiar, y personas con discapacidad?</p> <p>¿El reglamento establece mecanismos de reclamo ante rechazo o retraso en el otorgamiento de los permisos de maternidad, paternidad, lactancia y cuidados?</p>	<p>1- El reglamento debe señalar el permiso de maternidad para madres biológicas de 18 semanas ininterrumpidas y para madres adoptivas de 18 semanas ininterrumpidas cuando el niño o niña tenga menos de 6 meses de edad, y de 12 semanas cuando sea mayor a seis meses. Además la posibilidad del permiso prenatal por interés superior del niño o la niña.</p> <p>2- El reglamento debe señalar el permiso irrenunciable de paternidad mínimo de 14 días corridos para los padres. Si bien la Ley Paraguaya no lo establece, se recomienda fuertemente la aplicación del permiso de paternidad para los casos de adopción y/o acogimiento.</p> <p>3- El reglamento debe establecer el permiso de lactancia para las madres de 90 minutos al día por 6 meses, de la forma en la que ésta estime pertinente. El permiso se puede extender por indicación médica de 7 a 24 meses, en cuyo caso el permiso será de 60 minutos por día. En caso de parto múltiple 60 minutos por hijo.</p>	<p>Ley 5508/15 “de promoción, protección de la maternidad y apoyo a la lactancia materna”</p> <p>Ley 1136/1997 “de adopciones”.</p> <p>Convenio 156 “Sobre la igualdad de oportunidades y de trato entre trabajadores y trabajadoras con responsabilidades familiares” ratificado por ley 3338/07.</p> <p>Plan de Igualdad y No discriminación en la Función Pública de Paraguay.</p>

ÁREA	Cuestiones previas	Recomendación	Normativa a la que da cumplimiento
		<p>4- Se debe verificar que el reglamento incluya procedimientos ágiles para la tramitación de los permisos.</p> <p>5- Se recomienda que el reglamento interno establezca al menos 3 días de permisos mensuales para el ejercicio del cuidado por enfermedad de hijos, adultos mayores del entorno familiar y personas con discapacidad dependientes.</p> <p>6- Se recomienda que el reglamento interno establezca mecanismos de reclamo ante situaciones de negación o dilación en la tramitación de los permisos.</p>	
<p>Salud laboral con perspectiva de género</p>	<p>¿El reglamento adopta un código técnico de seguridad e higiene en el ámbito laboral con perspectiva de género?</p> <p>¿Se realiza una valoración no sesgada de los riesgos laborales, incluyendo los riesgos psicosociales?</p> <p>¿El reglamento incluye un día de permiso para las mujeres para la realización de estudios ginecológico y mamografía?</p> <p>¿El reglamento incluye un día de permiso para los varones para la realización de estudios específicos masculinos?</p>	<p>1- El reglamento interno debe señalar entre los derechos y obligaciones del personal del servicio público la salud y seguridad laboral desde una perspectiva de género, recalcando:</p> <ul style="list-style-type: none"> - La valoración de los riesgos y estrategias preventivas de forma no sesgada, para combatir las desigualdades en la salud laboral. - El obligado cumplimiento del código de seguridad e higiene (Ref. Decreto N°14390/92) <p>2- Implementar las medidas y acciones que contribuyen a la conciliación de la vida familiar y personal con la vida laboral, desde el punto de vista de la prevención de la salud ocupacional.</p> <p>3- Se recomienda incorporar como una acción afirmativa el permiso a los varones para la realización del examen específicos masculinos.</p>	<p>El Decreto N° 14390/92, por el cual se aprueba el Reglamento general técnico de seguridad, higiene y medicina en el trabajo.</p> <p>Ley 3803/09 “que otorga licencia a trabajadoras para exámenes de Papanicolaou y mamografía”.</p> <p>Ley N° 5804/17, “que establece el Sistema Nacional de Prevención de Riesgos Laborales”.</p> <p>Plan de Igualdad y No discriminación de la SFP.</p>

ÁREA	Cuestiones previas	Recomendación	Normativa a la que da cumplimiento
Entorno laboral libre de violencia	<p>Todas las personas tienen derecho a trabajar en un ambiente laboral libre de violencia. ¿El reglamento interno establece explícitamente la obligación de todo el funcionariado de abstenerse de realizar actos de violencia laboral como acoso sexual, acoso sexista y/o mobbing?</p> <p>¿El reglamento interno adopta un protocolo contra la violencia laboral con perspectiva de género, incluyendo claramente la ruta a seguir?</p> <p>¿El reglamento interno señala cuál es la instancia interna a la que se debe acudir ante casos de violencia laboral?</p> <p>¿El reglamento interno contiene sanciones contra la violencia laboral desde una perspectiva de género?</p>	<p>1- El reglamento debe establecer entre las obligaciones del funcionariado la prohibición de realizar actos de violencia laboral como acoso sexual, acoso sexista y/o mobbing.</p> <p>2- El reglamento debe adoptar un protocolo de prevención y sanción contra la violencia laboral con perspectiva de género¹⁵.</p> <p>3- El reglamento debe señalar cuál es la instancia a la que se debe recurrir ante casos de violencia laboral: acoso sexista, sexual o mobbing.</p> <p>4- El reglamento, en su régimen disciplinario, debe exponer las sanciones previstas para los casos de acoso sexual, acoso sexista y mobbing. Se recomienda adoptar las sanciones establecidas en el protocolo establecido por la SFP.</p>	<p>Ley 1626/2000 “De la Función Pública”.</p> <p>Plan de Igualdad y No discriminación en la Función Pública de Paraguay</p> <p>Ley N° 5777/2016 “de protección integral a las mujeres, contra toda forma de violencia”.</p>
Derechos de las mujeres en situación de violencia de género	<p>¿El reglamento establece permisos y licencias flexibles para mujeres víctimas de violencia? ¿Permite garantizar su asistencia a actos procesales, recibir tratamientos o terapias, y otras actividades necesarias para su protección, sin sufrir ningún tipo de penalización?</p> <p>¿El reglamento contempla medidas de prevención de situaciones de revictimización?</p>	<p>1. El reglamento debe incluir, entre los permisos laborales, permisos especiales para mujeres en situación de violencia, de manera a materializar su derecho al acceso a la justicia, conforme lo estipula el Art. 16 del Decreto N°6973/2017 que reglamenta la Ley 5777/2016: <i>“A los fines de materializar el derecho de acceso a la justicia, las mujeres en situación de violencia gozarán de tolerancia y flexibilidad en sus horarios de trabajo para asistir a actos procesales, informarse sobre el estado de su proceso, recibir tratamiento o terapia médica, psicológica o cualquier otra emergente de la situación de violencia, debiendo expedirse a la interesada, la constancia de su presencia”</i>.</p>	<p>Ley 1626/2000 “De la Función Pública”.</p> <p>Plan de Igualdad y No discriminación en la Función Pública de Paraguay</p> <p>Ley N° 5777/2016 “de protección integral a las mujeres, contra toda forma de violencia”.</p>

¹⁵ Observación: El Protocolo no va íntegramente en el reglamento interno, pero sí se debe señalar en el mismo su existencia, las sanciones y el lugar a donde acudir. Esto es así porque el reglamento tiene una función importante de difusión de información, y la eficacia simbólica de la normativa pasa en gran medida por su conocimiento.

2. El reglamento también debe incluir mecanismos de prevención de cualquier acción o pauta de comportamiento que conlleve a la revictimización, según se establece en el Art. 16 de la Ley 5777/2016: *“Las entidades y empresas, sean públicas o privadas, incluirán en su normativa interna la reglamentación correspondiente para dar cumplimiento a dichos permisos y prohibir cualquier tipo de discriminación o penalización por las consecuencias derivadas de las agresiones sufridas”.*



TETÁ
REMBIJKUÁÍ
SÁMBYTHÁ
SECRETARÍA DE LA
FUNCIÓN
PÚBLICA



RESOLUCIÓN SFP N° 0388/2018

POR LA CUAL SE APRUEBA LA GUÍA METODOLÓGICA PARA INCORPORAR LA PERSPECTIVA DE GÉNERO, NO DISCRIMINACIÓN Y BUEN TRATO EN REGLAMENTOS INSTITUCIONALES DE LOS ORGANISMOS Y ENTIDADES DEL ESTADO

Asunción, 08 de junio de 2018

VISTO: La “Guía Metodológica para incorporar la perspectiva de género, no discriminación y buen trato en reglamentos institucionales de los Organismos y Entidades del Estado”; y,

CONSIDERANDO: Que la Secretaría de la Función Pública, por Resolución SFP N° 0387/2018, de fecha 08 de junio de 2018 aprueba el Protocolo de actuación ante casos de violencia laboral con perspectiva de género.

Que la Secretaría de la Función Pública (SFP) como institución responsable de la definición y aplicación de las políticas de recursos humanos del sector público, con miras a mejorar la capacidad funcional de las instituciones públicas, promueve entre otros, el desarrollo de conductas laborales adecuadas que permita el desarrollo de las gestiones en ambientes laborales de respeto a los derechos, promoción del buen trato y libres de todo tipo de discriminación.

Que la Constitución Nacional, contiene disposiciones en torno a proteger los derechos fundamentales, estableciendo explícitamente la igualdad entre todas las personas (Art. 46), la garantía de dicha igualdad por parte del Estado (Art. 47) y la igualdad de derechos entre hombres y mujeres (Art. 48), particularmente, en relación a los derechos laborales expone la prohibición expresa de discriminación (Art. 88).

Que la Ley N° 1626/2.000 crea la Secretaría de la Función Pública, dependiente de la Presidencia de la República, como organismo normativo de todo cuanto tenga relación con la función pública y con el desarrollo institucional.

Que la Ley N° 5777/2016 de “Protección Integral a las Mujeres” establece un marco general de definiciones jurídicas que abordan los diferentes tipos de violencia, así como orientaciones para el desarrollo e implementación de políticas públicas que afronte esta problemática.

Que la Ley N° 5508/2015 de “Promoción, Protección de la Maternidad y Apoyo a la Lactancia Materna” establece una serie de derechos para las madres y padres trabajadores.

NUESTRA MISIÓN

La SFP emite normas técnicas, asesora a las instituciones en políticas de gestión y desarrollo de las personas, capacita y forma a los servidores públicos, promueve y vigila el cumplimiento de las leyes de la función pública, con tecnología, investigación e innovación.

NUESTRA VISIÓN

Ser una Institución referente del proceso de transformación de la gestión pública, con un servidor público dignificado e íntegro, y la Carrera del Servicio Civil consolidada en todos los Organismos y Entidades del Estado.

NUESTROS VALORES

En la SFP compartimos la vocación de servicio y el compromiso de realizar las actividades con transparencia, responsabilidad y honradez promoviendo la cultura de la legalidad e integridad, distinguiéndonos por la cordialidad y esmero en la atención a todas las personas.

Constitución esq. 25 de Mayo - Teléfono 595 21 234 176/7

www.sfp.gov.py
Asunción - Paraguay



TETÁ
REMBUOKUÁI
SAMBYHYHA
SECRETARÍA DE LA
FUNCIÓN PÚBLICA

TETÁ REKUÁI
GOBIERNO NACIONAL
Jajapo nande ropera ku opa guive
Construyendo el futuro hoy



RESOLUCIÓN SFP N° 0388/2018

POR LA CUAL SE APRUEBA LA GUÍA METODOLÓGICA PARA INCORPORAR LA PERSPECTIVA DE GÉNERO, NO DISCRIMINACIÓN Y BUEN TRATO EN REGLAMENTOS INSTITUCIONALES DE LOS ORGANISMOS Y ENTIDADES DEL ESTADO

Asunción, 08 de junio de 2018

Que la Resolución SFP N° 0387/2018 “Por la cual se Aprueba el Protocolo de Actuación ante casos de Violencia Laboral con Perspectiva de Género”.

Que la República del Paraguay ha suscrito y ratificado acuerdos y convenios internacionales, pertinentes como:

- Declaración Universal de Derechos Humanos.
- Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), ratificada por Ley N° 1215/86.
- Declaración sobre la Eliminación de la violencia contra la Mujer.
- Convención Belém do Pará, de la Organización de Estados Americanos, ratificada por Ley N° 605/95.
- Convenios de la Organización Internacional del Trabajo:
- Convenio 100, sobre igualdad de remuneración, ratificado por Ley N° 925/64.
- Convenio 111, sobre la discriminación (empleo y ocupación), ratificado por Ley 1156/66.
- Convenio 156, sobre los trabajadores con responsabilidades familiares, ratificado por Ley 3338/2007.

POR TANTO, en ejercicio de sus atribuciones legales.

LA ENCARGADA DE DESPACHO DE LA SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

RESUELVE

Artículo 1°.- Aprobar la Guía Metodológica para incorporar la perspectiva de género, no discriminación y buen trato en reglamentos institucionales de los Organismos y Entidades del Estado, que integra como Anexo a este acto administrativo.

Artículo 2°.- Instar a los Organismos y Entidades del Estado a promover la definición de instrumentos institucionales que permitan ambientes laborales de respeto a los derechos, promoción del buen trato y libres de todo tipo de discriminación.

NUESTRA MISIÓN

La SFP emite normas técnicas, asesora a las instituciones en políticas de gestión y desarrollo de las personas, capacita y forma a los servidores públicos, promueve y vigila el cumplimiento de las leyes de la función pública, con tecnología, investigación e innovación.

NUESTRA VISIÓN

Ser una Institución referente del proceso de transformación de la gestión pública, con un servidor público dignificado e íntegro, y la Carrera del Servicio Civil consolidada en todos los Organismos y Entidades del Estado.

NUESTROS VALORES

En la SFP compartimos la vocación de servicio y el compromiso de realizar las actividades con transparencia, responsabilidad y honestidad promoviendo la cultura de la legalidad e integridad, distinguiéndonos por la cordialidad y esmero en la atención a todas las personas.

Constitución esq. 25 de Mayo - Teléfono 595 21 234 176/7

www.sfp.gov.py

Asunción - Paraguay



TETÁ
REMBUOKUÁI
SAMBYHYHA
SECRETARÍA DE LA
FUNCIÓN
PÚBLICA

TETÁ REKUÁI
GOBIERNO NACIONAL
Jasyro hante rapéro ko oga guive
Construyendo el futuro hoy



RESOLUCIÓN SFP N° 0388/2018

POR LA CUAL SE APRUEBA LA GUÍA METODOLÓGICA PARA INCORPORAR LA PERSPECTIVA DE GÉNERO, NO DISCRIMINACIÓN Y BUEN TRATO EN REGLAMENTOS INSTITUCIONALES DE LOS ORGANISMOS Y ENTIDADES DEL ESTADO

Asunción, 08 de junio de 2018

Artículo 3°.- Encargar a la Dirección General de Comunicación Estratégica la difusión del documento aprobado en esta Resolución, mediante las herramientas tecnológicas disponibles en la SFP.

Artículo 4°.- La presente Resolución será refrendada con firma digital por la Secretaría General.

Artículo 5°.- Comuníquese a quienes corresponda y cumplido, archivar.



TETÁ
REMBUOKUÁI
SAMBYHYHA
SECRETARÍA DE LA
FUNCIÓN
PÚBLICA

GLORIA BEATRIZ BENITEZ JARA
2018.06.08 11:14:30 -04'00'

Encargada de Despacho

Ref. Resolución SFP N° 0221/2018
Secretaria de la Función Pública



TETÁ
REMBUOKUÁI
SAMBYHYHA
SECRETARÍA DE LA
FUNCIÓN
PÚBLICA

MARIA LORENA
REGUERA CUBILLA
2018.06.08
11:18:08 -04'00'

NUESTRA MISIÓN

La SFP emite normas técnicas, asesora a las instituciones en políticas de gestión y desarrollo de las personas, capacita y forma a los servidores públicos, promueve y vigila el cumplimiento de las leyes de la función pública, con tecnología, investigación e innovación.

NUESTRA VISIÓN

Ser una Institución referente del proceso de transformación de la gestión pública, con un servidor público dignificado e íntegro, y la Carrera del Servicio Civil consolidada en todos los Organismos y Entidades del Estado.

NUESTROS VALORES

En la SFP compartimos la vocación de servicio y el compromiso de realizar las actividades con transparencia, responsabilidad y honestidad promoviendo la cultura de la legalidad e integridad, distinciones por la cordialidad y esmero en la atención a todas las personas.

Constitución esq. 25 de Mayo - Teléfono 595 21 234 176/7

www.sfp.gov.py
Asunción - Paraguay

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Bareiro, L. (comp.) (2003). *Discriminacion-es. Debate teórico paraguayo. Legislación antidiscriminatoria*. Asunción: Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA).
- CEPAL (2016). *Autonomía de las mujeres e igualdad en la agenda del desarrollo sostenible*. XIII Conferencia regional sobre la Mujer en América Latina y el Caribe. Santiago: Naciones Unidas – CEPAL.
- Cook, R. (2010). *Gender Stereotyping: Transnational Legal Perspectives*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press.
- De Barbieri, T. (1993). Sobre la categoría género: una introducción teórico-metodológica. *Debates en sociología*, 18, pp. 145-169.
- Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos (DGEEC) (2016). *Encuesta sobre Uso del Tiempo*, EUT 2016.
- Instituto de la Mujer (2012). *Igualdad de oportunidades: aplicación práctica en el ámbito de empleo*. Madrid: Instituto de la Mujer.
- Ministerio de Salud de Chile (2013). *Protocolo de vigilancia de riesgos psicosociales en el trabajo*. Ministerio de la Salud. Gobierno de Chile.
- OIT (2014). *Igualdad de género y no discriminación en la gestión del empleo*. Guía para la acción. Costa Rica: OIT.
- OIT-PNUD (2009). *Trabajo y familia: Hacia nuevas formas de conciliación con corresponsabilidad social*. Santiago: Oficina Internacional del Trabajo y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Osborne, Raquel (2009). *Apuntes sobre Violencia de Género*. Barcelona. Bellaterra.
- PNUD (2002). *Gerencia de Recursos Humanos y Equidad de Género en la Administración Pública*.
- Pérez del Río, Teresa (2009). *La violencia de género en el ámbito laboral: el acoso sexual y el acoso sexista*. Albacete. Bomarzo.
- Rodríguez, R., González, P. y Yanes, A. (2013). *Violencia contra las mujeres. Quien calla otorga. Buenas prácticas en intervención socio-sanitaria desde una perspectiva de género y derechos humanos*. Mendoza: IDEGE.
- Secretaría de la Función Pública (2014). *Manual de Aplicación del Índice de Gestión de Personas en la Función Pública*. 2º versión actualizada. Asunción: Secretaría de la Función Pública.
- Todaro, R. y Abramo, L. (2013). *Desempeño laboral de hombres y mujeres: opinan los empresarios*. Madrid: Centro de Estudios de la Mujer (CEM).

► FICHA TÉCNICA DE LA EDICIÓN – 2018

Autoría:

Tannya Mongelós
Eva García González
Adriana Closs Corrent

Con la colaboración de:

Por la Secretaría de la Función Pública (SFP):

Gloria Benítez Jara, *Directora General de Planificación y Monitoreo*
Ana María Pujol, *Directora de Políticas de Inclusión y No Discriminación*
Juan Ramón Ramírez, *Director de Transparencia y Anticorrupción*
Julio Nacianceno Blanco, *Director de Planificación y Evaluación*

Por el Ministerio de la Mujer (MM):

Alba Navarro, *Directora General de Transversalización de la Perspectiva de Género*
Paola Robertti, *Secretaria General*
Laura Candia, *Directora de Gestión de Personas*
Shirley Aguayo, *Profesional de la Dirección General contra la violencia a las mujeres*

Por el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS):

Zoraida Ruiz Díaz, *Jefa del Departamento de Bienestar Ocupacional*
María Dilma Morínigo, *Jefa de Departamento de Salud Ocupacional*
Rocío Armoa, *Jefa de Sección de Discapacidad*
Ángela Gabriela Duarte, *Profesional del Departamento de Salud Ocupacional*

Por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTESS):

Sabina Almada Duarte, *Jefa del Departamento de Dictámenes en Recursos Administrativos*

Por la Secretaría Nacional por los Derechos Humanos de las Personas con Discapacidad (SENADIS)

Anselmo Antonelli, *Asesor*
Silvia Paola Patiño, *Abogada*
Nora Viviana Bareiro, *Abogada*

Por el Ministerio Público (MP):

Liliana Paredes, *Asesora Jurídica*

Por el Centro de Estudios Ambientales y Sociales (CEAMSO):

Fátima Andrada, *Coordinadora del Componente de Fortalecimiento Institucional del PDG*
Mercedes Argaña, *Especialista en Servicio Civil del PDG*
Celsy Campos, *Especialista en Género del PDG*

