



Guía para Prácticas Inclusivas y no Discriminatorias en la Función Pública



"Bicentenario de la Independencia Nacional: 1811-2011"

Guía para Prácticas Inclusivas y no Discriminatorias en la Función Pública

© Secretaría de la **Función Pública**

Presidencia de la República del Paraguay

Equipo Directivo de la SFP:

Lilian Soto, Ministra Secretaria Ejecutiva

Valeria Franco, Secretaría General

José Tomás Sánchez, Dirección General de Gabinete

Sully Cabrera, Dirección General de Administración y Finanzas

Giovanna Guggiari, Dirección General de Comunicación y Cooperación

Florencia Villalba, Dirección General de Descentralización y Enlace con Gobiernos Locales

Victor Vidal, Dirección General de Procesos Jurídicos

María Victoria Ledesma, Dirección General de Formación y Capacitación

Humberto Peralta, Dirección General de la Carrera del Servicio Civil

Ana María Ferreira, Dirección General de Igualdad e Inclusión

Rossana Báez, Dirección General de Desarrollo Institucional y Enlace con UGDP

Raquel Iglesias, Dirección de Gestión y Desarrollo del Talento Humano

Graciela Gil, Dirección de Informática

Kenji Kuramochi, Dirección de Cooperación

Kathia Floris, Dirección de Comunicación Pública

Rosa Gamarra, Dirección de Auditoría

Carlos López, Coordinación UCP

Responsables de la Edición:

Diseño y Diagramación: Kathia Floris

Responsable de Publicación: Ana María Ferreira

Responsable de elaboración de contenido: Abog. Hugo Valiente

Impreso en AGR Servicios Gráficos.

Edición: 3000 ejemplares.

Asunción, Paraguay. Diciembre 2009.

SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

Constitución esquina 25 de Mayo

Tel.: (595 21) 492 109 - 497 308 - 451 925

Asunción, Paraguay

sfp@sfp.gov.py

www.sfp.gov.py

Este material ha sido impreso con el apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en el marco del Plan de Trabajo PNUD - SFP 2009.

Guía para
Prácticas Inclusivas
y no Discriminatorias
en la Función Pública

Indice

1. Introducción.....	8
2. La igualdad y no discriminación como derechos humanos.....	12
3. ¿Qué es discriminación?.....	16
4. Elementos legales de la discriminación.....	20
5. Contextos sociales y culturales de la discriminación.....	24
6. ¿Qué no es discriminación?.....	28
7. Las obligaciones que genera el derecho a la no discriminación para el Estado.....	34
8. La no discriminación como enfoque de derechos en la gestión pública.....	42
9. La no discriminación en el acceso, permanencia y promoción en la Carrera de la Función Pública.....	52
10. Fuero Sindical y no discriminación.....	60
11. Discriminar es una falta grave.....	66
12. Buenas prácticas en materia de igualdad entre hombres y mujeres.....	70
13. Buenas prácticas con pueblos indígenas.....	74
14. Buenas prácticas con la población monolingüe guaraní.....	80
15. Buenas prácticas con personas con discapacidad.....	84
16. Buenas prácticas no discriminatorias en materia sindical.....	88
17. Buenas prácticas no discriminatorias con personas con diversas identidades de género y orientación sexual.....	92
18. Acciones legales para protegerse contra la discriminación.....	94
Conclusiones.....	98
Bibliografías consultadas.....	99

PRESENTACIÓN

El Estado paraguayo ha sido durante mucho tiempo propiciador de discriminaciones, por acciones u omisiones. Desconoció así el fin clave de su existencia: responder a la diversidad de la población que habita el territorio que lo define.

Los factores de género, etnia, raza, opción e identidad sexual, discapacidad, recursos económicos, procedencia, lengua, afiliación política, preferencia religiosa, estado de salud, han sido, y continúan siendo sustrato de normativas, actitudes y prácticas que tienen como resultado el menor goce de derechos de personas integrantes de diversos colectivos de nuestra sociedad. Y ello sucede tanto al interior de las instituciones públicas –en sus manejos internos- como en los servicios que estas deben brindar.

En la existencia de estas ideas y prácticas de discriminación, el funcionariado público tiene roles fundamentales. Son los trabajadores y las trabajadoras del sector público quienes incluyen o no estos pensamientos en el diseño de las políticas públicas. Y son también quienes ejecutan o no los actos discriminatorios en la entrega de servicios.

De igual forma, los funcionarios y las funcionarias del sector público tienen las posibilidades de establecer medidas de reclamo y resarcimiento ante acciones de discriminación, o de permitir su impunidad. Todas estas acciones tienen un alto impacto en la sociedad; si el funcionariado público asume el pensamiento inclusivo, las ideas y prácticas no discriminatorias pueden expandirse aceleradamente.

En este marco, la Secretaría de la Función Pública tiene entre sus competencias, otorgadas por Ley 1626 /2000 “De la Función Pública”, la obligación de formular la política de recursos humanos del Estado y de velar por el cumplimiento efectivo de dicha ley, que establece claramente la prohibición de discriminar. Ello implica la responsabilidad de diseñar los planes, programas, proyectos y acciones específicas tendientes a erradicar las prácticas discriminatorias en la función pública.

Una acción concreta en ese sentido es la presentación de esta *Guía para prácticas inclusivas y no discriminatorias en la Función Pública*. El material pretende orientar al funcionariado público en conceptos, marco normativo y prácticas específicas de no discriminación e inclusión.

El objetivo es que esta Guía se convierta en un instrumento de apoyo al proceso de transformación de una cultura estatal excluyente, hacia una cultura estatal de la inclusión.

Y la apuesta es que el funcionariado público reconozca el valor y la riqueza de la diversidad de la población paraguaya, identifique y modifique los pensamientos y las prácticas discriminatorias y, de esa forma, sea capaz de propiciar el goce pleno de derechos de todas las personas que habitamos este territorio.

Lilian Soto

Ministra Secretaria Ejecutiva
Secretaría de la Función Pública

1. Introducción

En el artículo 46 de la Constitución Paraguaya de 1992 se consagró que:

“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”.

Del mismo modo, la Constitución (artículo 47) establece un programa de cuatro igualdades fundamentales, que el Estado garantizará a todos los habitantes:

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.

Sin embargo, cada día nos tropezamos con situaciones de discriminación. Desde casos individuales de personas que se ven afectadas en sus derechos o que pierden oportunidades de progresar simplemente por lo que son, hasta realidades de radical exclusión, que afectan a importantes franjas de la población. La presencia de estas situaciones nos interpela acerca del rol del Estado en la promoción de la igualdad y en la vigencia de todos los derechos para todas las personas y para el conjunto del cuerpo social, que se ve afectado por la pérdida de oportunidades y los costos de una convivencia erigida sobre la desigualdad.

Promover sociedades inclusivas es conveniente y oportuno en términos económicos y políticos. Pero, el avance de la igualdad entre las personas a partir de las reformas a la legislación, las políticas públicas y un control judicial progresista no es una cuestión de conveniencia, de oportunidad política o de provecho para el desarrollo económico... fundamentalmente, es una cuestión de derechos humanos.

Es decir, además de las razones de oportunidad, el Estado y los responsables de la función pública tienen el deber legal de promover la igualdad y combatir la discriminación como un mandato ineludible que forma parte de la misma naturaleza y fines de un Estado que respeta y promueve la vigencia de los derechos humanos de las personas que viven bajo su jurisdicción.

Esta “**Guía de prácticas inclusivas y no discriminatorias en la Función Pública**”, se elaboró con el objetivo de proporcionar definiciones concretas, simples, pedagógicamente redactadas sobre los principios y la normativa básica de la no discriminación así como las prácticas y procedimientos que el funcionariado público debe observar para propiciar la inclusión y la promoción de la diversidad.

La Guía consta de diversos componentes.

Por un lado, se esbozan los elementos conceptuales de la discriminación. Se ofrecen nociones básicas sobre lo que es y no es discriminación, tanto en sus aspectos legales como en sus componentes sociales y culturales. En esta parte se busca facilitar elementos que permitan identificar a las discriminaciones, saber caracterizarlas y ofrecer herramientas que ayuden a su desnaturalización.

Por otra parte, se plantean guías concretas que sirvan para crear prácticas no discriminatorias e inclusivas. Esta guía ofrece un marco mínimo de procedimientos y conductas institucionales para garantizar el respeto del derecho a la no discriminación y promover la inclusión como un enfoque

de derechos en la gestión gubernamental, pero también en la gestión de la Carrera de la Función Pública.

Las guías no agotan ni pretenden agotar toda la variedad de buenas prácticas no discriminatorias que pueden plantearse en cada servicio público ni frente a todos los grupos víctimas de discriminación. Una batería semejante de buenas prácticas podría desarrollar recursos inagotables.

La **Guía** ofrece, reiteramos, el marco mínimo de procedimientos y conductas institucionales para favorecer la inclusión y no discriminación. Por encima de este marco, las prácticas pueden ser innovadas, ampliadas o enriquecidas de acuerdo a las circunstancias, los recursos disponibles o la creatividad de quienes deban resolver en la práctica sobre las medidas de inclusión.

2. La igualdad y no discriminación como derechos humanos

Los derechos a la igualdad ante la ley, a la igual protección de la ley y a la no discriminación, son piedras angulares sobre las que se edifica el Estado Social de Derecho que proclama nuestra Constitución.

Además, los más importantes instrumentos internacionales en la materia - todos ellos ratificados por la República del Paraguay - contienen cláusulas de no discriminación y artículos referidos a la igualdad y la igual protección.

Por citar un ejemplo muy importante, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, a ese respecto, señala la prohibición de discriminación en relación a los derechos reconocidos en el Pacto (Art. 2.1), la igualdad de hombres y mujeres (Art. 3), igualdad de los niños (Art. 24.1), igualdad ante la ley e igual protección de la ley (Art. 26) y protección de las minorías étnicas, religiosas y lingüísticas (Art. 27).

Alcance de los derechos a la igualdad, a la igual protección de la ley y a la no discriminación

“La no discriminación, junto con la igualdad ante la ley y la igual protección de la ley sin ninguna discriminación, constituye un principio básico y general relativo a la protección de los derechos humanos, [que] establece la obligación de cada Estado Parte de respetar y garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio, y estén sujetos a su jurisdicción, los derechos reconocidos en el Pacto, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole; origen nacional o social; posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

El principio de la igualdad exige algunas veces a los Estados Partes adoptar disposiciones positivas para reducir o eliminar las condiciones que originan o facilitan que se perpetúe la discriminación prohibida por el Pacto. Por ejemplo, en un Estado en el que la situación general de un cierto sector de su población impide u obstaculiza el disfrute de los derechos humanos por parte de esa población, el Estado debería adoptar disposiciones especiales para poner remedio a esa situación. Las medidas de ese carácter pueden llegar hasta otorgar, durante un tiempo, al sector de la población de que se trate, un cierto trato preferencial en cuestiones concretas en comparación con el resto de la población. Sin embargo, en cuanto son necesarias para corregir la discriminación de hecho, esas medidas son una diferenciación legítima con arreglo al Pacto.

El Comité observa que no toda diferenciación de trato constituirá una discriminación, si los criterios para tal diferenciación son razonables y objetivos y lo que se persigue es lograr un propósito legítimo en virtud del Pacto”.

Los tratados internacionales de derechos humanos en Paraguay son parte del ordenamiento jurídico, comprometen y guían a toda acción gubernamental. La Constitución Paraguaya de 1992 otorga una jerarquía cuasi constitucional a los tratados en materia de derechos humanos, los que están por encima de las leyes dictadas por el Legislativo y otras normas inferiores como las sentencias judiciales, los decretos o las resoluciones administrativas (arts. 137 y 141 de la Constitución paraguaya), las que deben en todo caso respetar y desarrollar los derechos reconocidos en los planos constitucional e internacional. Asimismo, los tratados internacionales de derechos humanos una vez ratificados gozan de la misma estabilidad jurídica de la Constitución, ya que para desvincularse de ellos se debe seguir el procedimiento de la enmienda constitucional (art. 142 de la Constitución).

Glosario: Tratados internacionales de derechos humanos

Son acuerdos internacionales celebrados por escrito entre Estados y regidos por el derecho internacional, que se caracterizan por:

- Garantizan derechos inalienables a las personas.
- Generan obligaciones para los Estados.
- Establecen mecanismos (judiciales, cuasi judiciales o políticos) para supervisar el cumplimiento de tales obligaciones.
- Otorgan a los individuos el derecho a denunciar internacionalmente y a solicitar reparaciones por las violaciones de sus derechos.

Los más relevantes tratados internacionales de derechos humanos –que a su vez son los más importantes instrumentos en materia de igualdad y no discriminación- deben ser aplicados directamente por la administración como una guía que orienta tanto la formulación, diseño y ejecución de las políticas públicas como las cuestiones más básicas de la gestión gubernamental y el relacionamiento con la ciudadanía.

Marco Legal: Los tratados de derechos humanos ratificados por el Paraguay, de aplicación directa en materia de no discriminación

- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Ley N° 5/92)
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Ley N° 4/92)
- Convención Americana de Derechos Humanos (Ley N° 1/89)
- Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, “Protocolo de San Salvador” (Ley N° 1.040/97)
- Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (Ley N° 1.215/85)
- Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer, “Convención de Belem Do Pará” (Ley N° 605/95)
- Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (Ley N° 2.128/03)
- Convención de Derechos del Niño (Ley N° 57/90)
- Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (Ley No 3.540/08)
- Convención Interamericana para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad (Ley N° 1.925/02)
- Convenio OIT N° 87 Convenio sobre la Libertad Sindical y la Protección del Derecho de Sindicación (Ley N° 748/61)
- Convenio OIT N° 98 sobre el Derecho de Sindicación y Negociación Colectiva (Ley N° 977/64)
- Convenio N° 100 de la OIT Sobre Igualdad de Remuneración (Ley N° 925/64)
- Convenio de la OIT N° 111 Sobre la Discriminación (Empleo y Ocupación) (Ley N° 1.154/66)
- Convenio de la OIT N° 156 Sobre la igualdad de oportunidades y de trato entre trabajadores y trabajadoras: trabajadores con responsabilidades familiares) (Ley N° 3.338/07)
- Convenio de la OIT N° 169 Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en países independientes (Ley N° 234/93).

3. ¿Qué es discriminación?

“Discriminación” es

- 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 por 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, así como en cualquier otra esfera de la vida pública.

Esta definición de discriminación es una síntesis de las definiciones legales que figuran en diversos tratados internacionales de derechos humanos de contenido antidiscriminatorio.

Al ser legales y estar incorporadas a la normativa nacional, estas definiciones deben ser aplicadas directamente por parte de la administración y la magistratura judicial en los asuntos que sean de su competencia.

Estas definiciones no pueden ser interpretadas de modo a restringirlas o anular sus efectos y alcances.

Marco Legal: El concepto de discriminación en los tratados de derechos humanos ratificados por el Paraguay

- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Observación General N° 18 del Comité de Derechos Humanos, párr. 7
- Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (art. 1)
- Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (art. 1)
- Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (art. 2)
- Convención Interamericana para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad (art. 1)
- Convenio de la OIT N° 111 Sobre la Discriminación en el Empleo y Ocupación (art. 1)

Las relaciones entre igualdad y no discriminación

“La no discriminación, junto con la igualdad ante la ley y la igual protección de la ley a favor de todas las personas, son elementos constitutivos de un principio básico y general relacionado con la protección de los derechos humanos. El elemento de la igualdad es difícil de desligar de la no discriminación. Incluso, los instrumentos ya citados [Carta de la OEA, Convención Americana de Derechos Humanos, Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y Declaración Universal de Derechos Humanos], al hablar de igualdad ante la ley, señalan que este principio debe garantizarse sin discriminación alguna. Este Tribunal ha indicado que ‘[e]n función del reconocimiento de la igualdad ante la ley se prohíbe todo tratamiento discriminatorio’”.

Corte Interamericana de Derechos Humanos. Opinión Consultiva N° 18 OC 18/03. Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados.

4. Elementos legales de la discriminación

La discriminación conlleva **tratar de manera desigual** sobre criterios de distinción que no sean **objetivos** ni **razonables**.

La discriminación puede provenir de una acción, de una omisión, o de una tentativa de cometer un acto. Puede manifestarse de distintas maneras:

- Una **distinción**: Tratar de manera desigual a dos personas o grupos que deberían ser considerados de la misma forma.
- Una **exclusión**: Impedir que una persona o grupo de personas acceda a un determinado servicio público o disfrute de un derecho determinado.
- Una **restricción**: Impedir que una persona o grupo de personas acceda en pie de igualdad al disfrute de un derecho o al acceso a un servicio público, o que no acceda en la misma calidad y cantidad en la que accede el resto de la población o de los usuarios y usuarias.
- Una **preferencia**: Anteponer o elegir los méritos o derechos de una persona o grupo de personas, sobre los de otra persona o grupo, en base a criterios de distinción que no sean objetivos ni razonables, o que no persigan fines legítimos o que no realicen propósitos de equidad o justicia.

El acto discriminatorio se manifiesta en una **norma jurídica**, **prácticas administrativas o judiciales**, o **en la costumbre**.

Un acto es discriminatorio cuando tiene por **propósito u objetivo** discriminar, o bien cuando genera un **resultado** discriminatorio, independientemente de su propósito. Lo importante para calificar

a un acto como discriminatorio es que produzca o amenace con producir una pérdida de derechos, una alteración o destrucción de la igualdad de trato y de oportunidades y que dicha medida **se base en un criterio de distinción prohibido** o afecte específicamente a una parte de la población o grupo definido por este criterio.

Esta definición abarca las **discriminaciones directas y las discriminaciones indirectas**. Las discriminaciones directas son aquellas que tienen la intención de discriminar (como por ejemplo una normativa que restringe un derecho a las mujeres casadas). **Las discriminaciones indirectas** son aquellas que se establecen sin tener la intención manifiesta o evidente de discriminar, o son aparentemente neutrales o de protección, pero que provocan una discriminación porque tienen un impacto desproporcionado sobre un colectivo de personas con algunas características específicas (por ejemplo, una norma que prohíba el trabajo nocturno de las mujeres, so pretexto de protegerlas).

Un acto es discriminatorio, independientemente de sus **grados**, ya que puede ser **parcial** (menoscabar o limitar) o **total** (impedir o anular) el disfrute de un derecho o garantía. La discriminación debe ser prevenida o eliminada ya sea que se encamine a disminuir ciertos aspectos de un derecho o del acceso a un servicio público, o bien suponga su negación completa.

Un acto discriminatorio obedece siempre a un **criterio** sobre el cual se fundamente esa diferencia de trato. Este criterio debe tratarse de uno de los patrones de diferenciación por los cuales se prohíbe la discriminación o cualquier condición social similar. El motivo de la discriminación puede aparecer evidente o disimulado, o bien puede tratarse de un criterio dominante o de una combinación de motivos que se potencian recíprocamente para agravar el menoscabo producido por la discriminación.

La discriminación puede afectar los distintos momentos en la “vida” de un derecho: reconocimiento, disfrute y ejercicio.

- **Reconocimiento:** Que conlleva la “igualdad ante la ley” o la necesidad de inclusión e imparcialidad en el momento de creación de las normas que establecen o reglamentan derechos.
- **Disfrute:** Que supone la capacidad –física y financiera- de las personas de acceder por sí mismas o por sus propios medios al goce de los bienes, los servicios o las oportunidades garantizadas por los derechos. Esto trae aparejada la obligación del Estado de allanar los obstáculos que mantengan o propicien las desigualdades de facto.
- **Ejercicio:** Que consiste en la capacidad –legal y de hecho- de las personas de acceder a la protección del Estado frente a vulneraciones a sus derechos. Esto acarrea la obligación del Estado de organizar su aparato institucional de modo a garantizar efectivamente todos los derechos a todas las personas sujetas a su jurisdicción, evitando la impunidad y restableciendo, en la medida de lo posible, a las víctimas en la plenitud de sus derechos.

5. Contextos sociales y culturales de la discriminación

Dimensión social de la discriminación. Las discriminaciones las cometen personas de diferentes grupos humanos entre sí. También discriminan las instituciones, las empresas y el mismo Estado. Lo importante es tener en cuenta que, si bien la discriminación tiene víctimas concretas y muchas veces responsables individualizados, es un fenómeno que excede lo individual o privado y se inscribe en un contexto social y cultural que alienta, permite o perpetúa esa situación.

Cuestión de reconocimiento y de redistribución. Las discriminaciones están vinculadas a las identidades y al valor o desvalor que social o culturalmente se asigna a las diferentes identidades, ya que no a todos los grupos humanos se los considera en la práctica como merecedores de la misma dignidad y derechos. Pero también están relacionadas al poder de los grupos sociales. Al poder simbólico, pero también al poder político y económico. Así también las discriminaciones están vinculadas a las posibilidades reales de los grupos humanos de participar en la toma de decisiones públicas y en el reparto de oportunidades de la sociedad.

La jerarquía, la invisibilidad, la asimilación y la intolerancia. La discriminación se basa en la idea de que existen identidades superiores o más valiosas que otras. Estas ideas supremacistas se transfieren a:

- La invisibilización de los grupos discriminados, que son ignorados o no se tienen en cuenta sus problemáticas y necesidades específicas.
- La asimilación, que consiste en homologar a las personas o grupos diferentes bajo la norma del grupo dominante.

- La intolerancia, que consiste en la ideología o las visiones que rechazan a lo diferente y postulan su abolición o desaparición. Los fundamentalismos –sean religiosos o ideológicos- son las peores y más frecuentes formas de intolerancia.

La naturalización. La persistencia de las discriminaciones está vinculada al proceso de naturalización de las desigualdades sociales. Se considera que las jerarquías y el lugar que a cada quien imponen tales jerarquías en la sociedad son el producto de la naturaleza de las cosas. Muy frecuentemente se ve a la discriminación como algo “natural”, y las personas e instituciones que discriminan no siempre son conscientes de que lo están haciendo. Incluso sucede que grupos sociales discriminados se convierten en discriminadores de otros.

Institucionalización o normalización de las discriminaciones. Existen muchos casos en los que evidentes discriminaciones se convierten en prácticas institucionalizadas o normalizadas a partir de un aval que presta el Estado a través de leyes, sistemas administrativos o una generalizada tolerancia gubernamental. Este es el grado más grave de naturalización de una discriminación, porque es la propia sociedad política a través de los mecanismos de la democracia deliberante la que otorga el visto bueno para que los agentes públicos o personas particulares sigan discriminando de manera impune o incluso con el respaldo oficial. Ejemplos clásicos de esta forma de discriminación son las leyes laborales que rigen para el trabajo doméstico remunerado o la normalización del idioma castellano como única lengua institucional de uso por parte del Estado, en desmedro de la otra lengua oficial, el guaraní.

Discriminaciones entrecruzadas, potencializadas, encubiertas. En muchas circunstancias, las personas o colectivos son víctimas

de discriminaciones que se fundan en un entretreído de múltiples motivos de discriminación que se apoyan entre sí. Una mujer indígena a quien se le negó atención en un centro de salud público ¿fue víctima de una discriminación por ser mujer, por ser pobre, por ser indígena o por no hablar castellano? Se debe reconocer que todas estas circunstancias se suman y se potencian para volver aún más vulnerables a personas o grupos víctimas de históricas situaciones de exclusión.

La exclusión o la discriminación estructural. Cuando la discriminación o el mantenimiento en posiciones sociales y económicas consideradas bajas se mantienen durante varias generaciones, incluso siglos, y se excluye a poblaciones enteras de las instancias de poder y prestigio en los ámbitos político, económico y social, se produce una situación de discriminación estructural, como lo que ha sucedido con los pueblos indígenas o con los paraguayos y paraguayas monolingües guaraní.

La discriminación estructural determina dos consecuencias:

- Las poblaciones víctimas de discriminación estructural tienen un menor acceso a servicios sociales y a las instituciones de desarrollo, y cuando acceden sus resultados e indicadores de progreso son inferiores a la media de la población.
- Al no acceder en pie de igualdad a los beneficios del desarrollo y a los bienes públicos, tienen una menor capacidad de representación política y un escaso margen de participación en las decisiones públicas. Así, no pueden hacer valer sus intereses y puntos de vista en la deliberación sobre los asuntos públicos y en la determinación de las prioridades colectivas, las que siguen fijándose desde una posición de privilegio.

6. ¿Qué no es discriminación?

Se debe observar que no cualquier trato diferente que se otorga a sujetos diferentes entre sí se debe considerar discriminatorio. Se pueden establecer diferencias de trato fundadas en la ley, observando criterios objetivos y razonables, que sean necesarias para el interés general.

Del mismo modo, una diferencia de trato puede carecer de objetividad, pero no producir resultados discriminatorios relevantes en términos de menoscabo de derechos. Por ejemplo, no saludar o tener distintos grados de cordialidad según de quién se trate provoca consecuencias tan intrascendentes que no se puede decir que quien actúa así está discriminando.

Tampoco se puede considerar como discriminación a las acciones afirmativas.

Glosario: Acciones afirmativas

Son las distinciones preferenciales que con carácter temporal se establecen en beneficio de un grupo desaventajado con el fin de reducir o eliminar las condiciones que originan o facilitan que se perpetúe una discriminación prohibida, acelerando el proceso de igualdad real.

Pueden aplicarse a partir de distintas estrategias o medios de intervención: cuotas de acceso, cláusulas de preferencia, exoneración de cargas públicas, menor exigencia de requisitos, etc.

Lo esencial es que estas medidas son mantenidas en vigor hasta que cumplan sus objetivos de lograr la igualdad de trato y de oportunidades.

Marco legal: ¿Dónde están establecidas las acciones afirmativas?

- Constitución Paraguaya de 1992 (art. 46)
- Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (art. 4.1)
- Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (art. 1.4)
- Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (art. 5)
- Convención Interamericana para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad (art. 1.2.b)

En particular, no pueden ser consideradas discriminatorias:

- Las disposiciones legales, acciones educativas o de políticas públicas que se adopten como acciones afirmativas;
- Las distinciones, exclusiones o preferencias basadas en capacidades, conocimientos, calificaciones y competencias exigidas para el acceso, permanencia y ascenso en un empleo determinado, tanto en el sector público como en el privado;
- Los requisitos académicos, de evaluación y calificación y límites de edad que se establecen en el ámbito educativo, así como las exigencias académicas para el acceso a becas, exoneraciones y otros beneficios.

- El régimen legal de protección integral que se establece a favor de la infancia y la adolescencia, de acuerdo con la Constitución, la Convención de Derechos del Niño y las leyes paraguayas;
- Los derechos de los pueblos indígenas acordados en la Constitución, en el Convenio de la OIT N° 169 Sobre Pueblos Indígenas y Tribales y en la legislación vigente;
- Los derechos, privilegios, medidas de acción afirmativa y de protección especial que se establecen a favor de las personas con discapacidad en la Constitución, los tratados internacionales ratificados por el Paraguay y la legislación vigente;
- Las diferencias de trato que se acuerdan entre ciudadanos y no ciudadanos en la Constitución y la legislación electoral, para el ejercicio del sufragio y para el acceso a cargos electivos;
- El régimen de protección de la mujer durante el embarazo, el parto y el puerperio que se establece en la Constitución y en la legislación laboral y de seguridad social;
- El fuero sindical, así como cualquier garantía de protección del derecho de sindicalización y negociación colectiva en los términos reconocidos por la Constitución, los Convenios de la Organización Internacional del Trabajo aplicables a la materia y la legislación laboral vigente;
- El régimen de fueros y otros privilegios que acuerda la Constitución y la legislación vigente a los Miembros de las Cámaras de Senadores y Diputados, al Presidente de la República, al Vicepresidente, a los Ministros del Poder Ejecutivo, a los Ministros de la Corte Suprema de Justicia, al Fiscal General

del Estado, al Defensor del Pueblo, al Contralor General de la República, al Subcontralor, a los Ministros del Tribunal Superior de Justicia Electoral y al personal diplomático acreditado ante la República del Paraguay;

- La preferencia de contratación laboral del trabajador o trabajadora de nacionalidad paraguaya, dentro del marco establecido por la Constitución, los convenios de la Organización Internacional del Trabajo aplicables a la materia y la legislación laboral vigente;
- El apoyo preferente a favor del agricultor o agricultora de nacionalidad paraguaya en los planes de la reforma agraria, dentro del marco establecido por la Constitución y la legislación la vigente;
- Las distinciones y exclusiones que existen entre asegurados y no asegurados en los servicios públicos y privados de seguridad social;
- El establecimiento de instituciones de enseñanza de carácter privado que, por motivos de orden religioso o lingüístico, proporcionen una enseñanza conforme a los deseos de los padres o tutores legales de los educandos, siempre que dichas instituciones hayan sido reconocidas por las autoridades educativas competentes y estén sujetas a las exigencias de la Ley General de Educación y a la supervisión de las autoridades educativas oficiales, se ajusten a las normas que dichas autoridades hayan fijado y que la asistencia a dichas instituciones sea facultativa.

7. Las obligaciones que genera el derecho a la no discriminación para el Estado

La igualdad y no discriminación generan numerosas obligaciones para las distintas funciones del Estado en lo legislativo o reglamentario, en el campo administrativo y en materia sumarial/judicial. Estos derechos son principios transversales a toda la actividad del Estado, y de éste con los particulares, y obligan en el ámbito de sus competencias respectivas, a todas y a cada una de las dependencias del poder público.

Ambos derechos sirven de un marco de referencia para la adopción de medidas en estas distintas funciones, y marcan mandatos tanto en la forma como en el contenido del ejercicio de la función pública.

Estas obligaciones se pueden sistematizar en el marco de dichas funciones:

En el campo legislativo/reglamentario

- Revisar y modificar la normativa vigente, tanto a nivel legal como reglamentario, para eliminar las disposiciones discriminatorias y adecuarla a los nuevos estándares que se derivan de la Constitución Paraguaya de 1992 y los tratados internacionales de derechos humanos.
- Revisar todos los proyectos de legislación o reglamentación que se adopten en lo sucesivo, sobre todo la legislación orgánica o normativa reglamentaria de derechos fundamentales, a los efectos de vigilar que cumplan con el principio de no discriminación.
- Reglamentar, en toda legislación, garantías amplias contra toda forma de discriminación. Es decir, establecer medios de defensa

para que cualquier presunta víctima de discriminación pueda presentar una denuncia y solicitar la restitución de sus derechos.

- Declarar la prohibición de discriminación, en toda la legislación orgánica o reglamentaria en la que esta manifestación sea pertinente, proscribiendo expresamente, en su caso, situaciones típicas de discriminación entre las personas.
- Establecer los mecanismos legales adecuados para anular y dejar sin efecto el acto discriminatorio, impidiendo que éste tenga resultados, proporcione beneficios al discriminador, o impida que la víctima sea restituida en sus derechos conculcados.
- Establecer las sanciones pertinentes para que el agente discriminador no quede impune, atendiendo en cada caso a la gravedad de la discriminación y las posibilidades de rehabilitación del ofensor.
- Establecer medidas de protección especial en la legislación, frente a aquellas situaciones de carácter permanente en las que la aplicación indiferenciada de una norma igual a situaciones notoriamente desiguales de hecho pueda producir resultados contrarios a la justicia y a la no discriminación.
- Legislar y reglamentar en materia de acciones o medidas afirmativas, cuando sea pertinente el uso de este mecanismo para acelerar la inclusión de grupos desaventajados.
- Respetar las obligaciones legales internacionales en la esfera de los derechos humanos, incluido el derecho a la no discriminación, al celebrar convenios bilaterales o multilaterales, con otros Estados, con organizaciones internacionales o empresas multinacionales.

- Respetar y garantizar el derecho a la no discriminación en convenios colectivos de trabajo que se celebren en la administración del Estado. Hacer respetar ese derecho en los convenios colectivos del sector privado que se homologuen.

En el campo administrativo

- Relevar información y establecer una vigilancia efectiva: Una primera medida administrativa en materia de no discriminación consiste en la obligación de acopiar información y vigilar los indicadores de derechos de una manera constante. Esto permite que el Estado esté al tanto de la medida en que todos los individuos que se encuentran en su territorio o bajo su jurisdicción disfrutan, o no disfrutan, de los diversos derechos. El acopio de información debe prestar atención preferencial a los grupos, sectores de la población, regiones o zonas menos favorecidas o vulnerables.
- El acopio de información es el primer paso para el diagnóstico de la realidad y para la formulación de cualquier plan de acción. Una segunda medida administrativa es el diseño y aplicación de políticas públicas relativas a la inclusión y la igualdad de oportunidades, en relación a los distintos grupos de población y a los diferentes derechos y servicios públicos que los materializan. Estas políticas deben incorporar explícitamente el enfoque de derechos humanos.
- Asimismo, la disponibilidad y el acceso a la información estimulan otra medida que consiste en facilitar el examen público de las políticas de gobierno y estimular la participación en la formulación, aplicación y revisión de las políticas pertinentes de los diversos sectores de la sociedad.

- Formular e implementar campañas de información y sensibilización sobre la inclusión, la igualdad y la no discriminación, en particular dirigidas a los funcionarios públicos, especialmente los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, el poder judicial, los agentes de servicios de salud y de otros servicios sociales, para fortalecer la idea que la discriminación es inadmisibles y constituye una violación de derechos humanos. Estas acciones deben ir acompañadas de la adopción de manuales de buenas prácticas, protocolos de atención y guías de intervención adecuados para promover la inclusión y no discriminación en la función pública.
- Aplicar la legislación y ejecutar las políticas públicas destinadas a hacer efectivas la inclusión y la no discriminación.
- Regular las actividades del sector privado, de particulares o grupos para evitar que éstos violen el derecho a la no discriminación, en especial en el ámbito laboral, prestación de servicios de salud o educacionales, transporte, medio ambiente, etc.
- Utilizar el máximo de los recursos disponibles para lograr la plena realización de todos los derechos a todas las personas sin distinción, sin perjuicio que determinadas obligaciones básicas son de cumplimiento obligatorio independientemente de los recursos disponibles y de la atención prioritaria que puedan requerir eventualmente las personas pertenecientes a sectores vulnerables.

El uso del máximo de los recursos, las obligaciones básicas y las poblaciones vulnerables de acuerdo al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

“Para que cada Estado Parte pueda atribuir su falta de cumplimiento de las obligaciones mínimas a una falta de recursos disponibles, debe demostrar que ha realizado todo esfuerzo para utilizar todos los recursos que están a su disposición en un esfuerzo por satisfacer, con carácter prioritario, esas obligaciones mínimas.

El Comité desea poner de relieve, empero, que, aunque se demuestre que los recursos disponibles son insuficientes, sigue en pie la obligación de que el Estado Parte se empeñe en asegurar el disfrute más amplio posible de los derechos pertinentes dadas las circunstancias reinantes. Más aún, de ninguna manera se eliminan, como resultado de las limitaciones de recursos, las obligaciones de vigilar la medida de la realización, o más especialmente de la no realización, de los derechos económicos, sociales y culturales y de elaborar estrategias y programas para su promoción.

De manera análoga, el Comité subraya el hecho de que, aun en tiempos de limitaciones graves de recursos, causadas sea por el proceso de ajuste, de recesión económica o por otros factores, se puede y se debe en realidad proteger a los miembros vulnerables de la sociedad mediante la adopción de programas de relativo bajo costo”.

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación general N° 3 (1990) La índole de las obligaciones de los Estados Parte (párrafo 1 del artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales).

En el campo sumarial/judicial

Investigar y sancionar cualquier acto de discriminación, en especial cuando la denuncia sea encaminada hacia un agente del Estado, que haya actuado o no en ejercicio de sus funciones. Esta obligación incluye los procedimientos judiciales así como los encaminados a determinar la responsabilidad administrativa.

Adoptar medidas, en el ámbito de la competencia sumarial o judicial, para reestablecer a la víctima de un acto discriminatorio en la plenitud de sus derechos conculcados, o para que reciba una adecuada compensación o satisfacción en su defecto.

Adoptar medidas, incluso administrativas, para allanar el acceso a la justicia y a los mecanismos de tutela institucional efectivos, proveyendo asesoría jurídica gratuita en caso de ser necesario.

Proveer información oportuna y suficiente para facilitar el acceso a la justicia, incluso a través de programas o centros de referencia o atención gratuita que tengan por objeto informar y orientar a personas sobre los derechos que las asisten y las vías institucionales para hacerlos valer.

El derecho a contar con asesoría legal gratuita y la igualdad en el acceso a la justicia

“El artículo 14 [del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos] incluye el derecho de acceso a los tribunales en los casos en que se trata de determinar cargos penales, así como también derechos y obligaciones en un procedimiento judicial. El acceso a la administración de justicia debe garantizarse efectivamente en todos esos casos para asegurar que ninguna persona se vea privada, por lo que toca al procedimiento, de su derecho a exigir justicia. El derecho de acceso a los tribunales y cortes de justicia y a la igualdad ante ellos no está limitado a los ciudadanos de los Estados Partes, sino que deben poder gozar de él todas las personas, independientemente de la nacionalidad o de la condición de apátrida, como los demandantes de asilo, refugiados, trabajadores migratorios, niños no acompañados y otras personas que puedan encontrarse en el territorio o sujetas a la jurisdicción del Estado Parte. Una situación en la que los intentos del individuo de acceder a las cortes o tribunales competentes se vean sistemáticamente frustrados **de jure o de facto** va en contra de la garantía reconocida en la primera oración del párrafo 1 del artículo 14 [del Pacto]. Esta garantía prohíbe también toda distinción relativa al acceso a los tribunales y cortes de justicia que no esté basada en derecho y no pueda justificarse con fundamentos objetivos y razonables. La garantía se infringe si a determinadas personas se les impide entablar una acción contra cualquier otra persona por razones tales como la raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento u otra condición.

El que se disponga o no de asistencia letrada determina con frecuencia que una persona pueda tener o no tener acceso a las actuaciones judiciales pertinentes o participar en ellas de un modo válido. Si bien en el apartado d) del párrafo 3 del artículo 14 se aborda explícitamente la garantía de la asistencia letrada en el proceso penal, se alienta a los Estados a proporcionar asistencia letrada gratuita también en otros casos, cuando las personas carezcan de medios suficientes para pagarla”.

Comité de Derechos Humanos. Observación general N° 32 (2007) El derecho a un juicio imparcial y a la igualdad ante los tribunales y cortes de justicia.

8. La no discriminación como enfoque de derechos en la gestión pública

Incorporar la perspectiva de derechos humanos en las políticas públicas. Una primera medida básica para la inclusión y la no discriminación en la gestión de la administración del Estado y en las políticas públicas consiste en la incorporación de la perspectiva basada en derechos.

Esta perspectiva parte de tomar a los derechos humanos como un marco conceptual que ofrece principios y procedimientos que sirven de referencia para el contenido y la manera en que se formulan las acciones de asistencia, la participación social y el empoderamiento de los sectores excluidos, las responsabilidades del Estado, la igualdad y la no discriminación, los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas, la manera de evaluar el impacto de las políticas, etc. El enfoque de derechos garantiza determinadas acciones mínimas que el Estado tiene el deber de realizar, muchas de ellas totalmente relevantes en cualquier política de inclusión.

Sectores excluidos sujetos de derecho. El enfoque de derechos supone en principio reconocer que los sectores excluidos, beneficiarios de las políticas públicas, son titulares de derechos que obligan al Estado.

Esto obliga a cambiar la lógica de funcionamiento de la administración. Se debe pasar de considerar que las políticas públicas y en general las actividades de la administración son intervenciones discrecionales en ámbitos de la vida nacional que se motivan por razones de conveniencia política, de oportunidad, de rentabilidad económica o por razones de morales o caritativas a **una lógica de cumplimiento y garantía de derechos.**

Las políticas públicas hacen efectivas obligaciones legales imperativas que son exigibles por las personas que se benefician de las mismas quienes son, a su vez, las titulares de los derechos que tales políticas ayudan a hacer realidad.

Vincular siempre cualquier medida administrativa o política pública a los derechos humanos reconocidos en el ordenamiento legal es un paso fundamental para dar poder a los sectores excluidos y reconocer en ellos una condición de personas titulares de derechos que obligan al Estado, que demandan medidas para su efectivo cumplimiento y requieren el establecimiento de mecanismos para hacerlas cumplir.

Garantizar la exigibilidad de los derechos: Reconocer derechos supone que se deben establecer o habilitar mecanismos de carácter judicial, o procedimientos similares que permitan un nivel de independencia, para reclamar y exigir si quien está obligado a adoptar una medida para satisfacer un derecho no cumple con su obligación.

Incorporar el enfoque de derechos a las políticas públicas supone necesariamente prever diferentes mecanismos de responsabilidad y garantía frente al incumplimiento por parte de la administración.

Reconocer derechos conlleva necesariamente ampliar el ámbito de poder de sus titulares, y los mecanismos de exigibilidad actúan en este sentido como métodos para promover la equiparación en el contexto de situaciones sociales de marcado desequilibrio.

La discriminación se sustenta la mayor parte de las veces en la impunidad. La discriminación traduce una desigualdad real de prestigio y poder entre quienes discriminan y sus víctimas. Esta desigualdad se manifiesta en que el acceso a la denuncia y a las posibilidades de reclamo judicial de los derechos es limitado, a veces nulo, para la víctima de la discriminación.

Siempre se debe disponer de algún tipo de mecanismo de seguimiento y responsabilidad que involucre a quienes tienen a su cargo la ejecución de las políticas públicas.

Garantizar la existencia y disponibilidad de medios de protección efectiva frente a situaciones de discriminación o exclusión, también conlleva acciones concretas que promuevan el acceso a estos mecanismos: orientación legal y asesoría de oficio, la información plena y adecuada sobre la existencia y formalidades de los recursos (requisitos, plazos, posibilidades de revisión, etc.), y la participación de las víctimas en el control de todas las etapas del procedimiento.

Exclusión, no discriminación y sectores prioritarios. Con la incorporación del enfoque de derechos, la igualdad y no discriminación permiten orientar la acción de la administración, en el sentido de focalizar un esfuerzo preferencial para garantizar la inclusión de personas, grupos o sectores de población históricamente discriminados.

Estos conceptos permiten identificar y reconocer que ciertos sectores de la población no deben recibir un trato igual, porque su situación real es tan desaventajada que en las circunstancias en las que están no tendrán las mismas posibilidades que el resto de

la población de acceder a un servicio o bien público, o al mismo nivel de ejercicio de un derecho. En caso de acceder, no tendrán las mismas oportunidades de permanencia o los mismos resultados y logros. La igualdad material exige enfoques que combinen la universalidad de los servicios con acciones de atención preferencial o medidas especiales de equiparación, que incluso marquen una influencia en la manera en la que se asigna el presupuesto y el gasto social o se distribuyen los recursos humanos de una institución.

Esta perspectiva es fundamental en sectores particularmente vulnerables como la población situada bajo la línea de pobreza y de pobreza extrema, que debe ser beneficiaria de atención prioritaria. La pobreza generalmente actúa como una circunstancia que agrava las condiciones de exclusión de grupos tradicionalmente discriminados (mujeres, pueblos indígenas, personas con discapacidad, niños y niñas o adultos mayores), actuando como un entorno que potencia los efectos lesivos del menoscabo de derechos. No obstante, la pobreza es un factor que en sí mismo es un motivo de discriminación.

Existen numerosos prejuicios discriminatorios contruidos alrededor de los pobres que contribuyen a justificar su lugar subalterno en la sociedad o la falta de legitimidad de sus reclamos.

La prioridad de los sectores excluidos

“Los Estados Partes deben otorgar la debida prioridad a los grupos sociales que viven en condiciones desfavorables concediéndoles una atención especial. Las políticas y la legislación, en consecuencia, no deben ser destinadas a beneficiar a los grupos sociales ya aventajados a expensas de los demás”.

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación general N° 4 (1991). El derecho a una vivienda adecuada (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto), párr. 11.

Participación y control ciudadano. Los derechos que conforman el núcleo de participación son esenciales en cualquier estrategia de inclusión con enfoque de derechos. La participación ciudadana, en especial de los propios sectores excluidos, es fundamental en las diversas etapas de una política pública:

- es un método para identificar las necesidades y prioridades en el nivel local a partir de la propia percepción de los sectores excluidos;
- permite que los sectores más pobres y excluidos puedan tener incidencia en los procesos políticos y en las decisiones gubernamentales que les afectan;
- condiciona la ejecución de las políticas, porque la medida de la participación de estos sectores determinará el éxito de las políticas implementadas y la efectividad con que la población excluida se apropie y haga efectivos sus derechos;
- permite la fiscalización y el control de la ejecución de las políticas, y en ese sentido es una garantía para la rendición de cuentas y los mecanismos de responsabilidad.

La participación no se agota con la existencia de elecciones libres y periódicas. Para que exista una real posibilidad de participación en la deliberación pública es necesario que funcionen con todas las garantías y a plenitud los derechos de asociación y de reunión, la libertad de expresión, el derecho de acceder a la información y muy especialmente la libertad sindical.

Se debe garantizar una participación real, previendo que los sectores víctimas de discriminación o exclusión que son beneficiarios de las políticas de desarrollo tienen particular dificultad para ejercer los derechos de participación y se encuentran habitualmente subrepresentados en las instancias de toma de decisiones y en los espacios de articulación social.

Además, se debe destacar que ciertos derechos de participación y consulta en los procesos de definición y decisión en políticas públicas están imperativamente definidos en normas internacionales de derechos humanos, como es el caso de la consulta a los pueblos indígenas prevista en el Convenio de la OIT N° 169.

Un elemento estratégico en las políticas sociales de inclusión en la participación es el acceso a la información pública.

El **derecho de acceso a la información pública** incluye a la posibilidad jurídica y de facto de acceder a la información respecto de la ejecución e impacto de las acciones gubernamentales. Pero también supone el derecho a acceder a la información que sirve de antecedente previo para la toma de decisiones de política administrativa y –en caso de no contarse con dicha información o de haberse tomado decisiones sin información de base- a exigir que la administración produzca la información necesaria para orientar racionalmente una toma de decisiones.

El acceso a la información no solamente juega un rol estratégico en el control sobre la conducta gubernamental. También sirve a la fase de definición de las prioridades y la orientación de las políticas.

El lenguaje como herramienta antidiscriminatoria. Muchas veces las personas, colectivos o grupos sociales víctimas de discriminación sufren el menosprecio a partir del mismo apelativo con el que son denominados. Nombres que encierran una fuerte carga peyorativa que además generan un clima de tolerancia social con la discriminación.

El uso de un lenguaje correcto y no discriminatorio es una poderosa herramienta de inclusión y de lucha contra toda forma de discriminación.

El lenguaje no discriminatorio favorece el fomento de actitudes receptivas respecto de los derechos de las personas víctimas históricas de la discriminación. Cuando este lenguaje inclusivo y no discriminatorio se incorpora a la comunicación institucional del Estado y se expresa en sus documentos (leyes, decretos, resoluciones, planes y políticas, circulares, memos, etc.) la efectividad de la herramienta se potencia por la legitimidad que otorga el aval de su uso oficial.

Lo recomendable es establecer un lenguaje inclusivo y no discriminatorio que se base en los instrumentos de derechos humanos. En estas normas se encuentra un completo glosario de términos que deben ser usados, reemplazando a los que usualmente se emplean (por ejemplo, usar “personas con discapacidad” en reemplazo de minusválidos, impedidos, deficientes, retrasados, etc.). Estos conceptos son los jurídicamente vigentes, pero además incorporan la propia denominación que los sujetos de derecho se dan a sí mismos.

Los motivos de discriminación prohibidos en

CAUSAS DE DISCRIMINACIÓN PROHIBIDAS	CP92	CADH	PSS	PIDC
SEXO	X	X	X	X
ORIENTACIÓN SEXUAL				X
ESTADO CIVIL		X		
RAZA		X	X	X
COLOR		X	X	X
LINAJE				
ORIGEN NACIONAL		X	X	X
ORIGEN ÉTNICO	X			X
IDIOMA		X	X	X
RELIGIÓN	X	X	X	X
OPINIONES POLÍTICAS O DE CUALQUIER OTRA ÍNDOLE	X	X	X	X
PREFERENCIA SINDICAL	X			
ORIGEN SOCIAL	X	X	X	X
POSICIÓN ECONÓMICA		X	X	X
NACIMIENTO	X	X	X	X
FILIACIÓN	X		X	
DISCAPACIDAD	X		X	
EDAD	X			
RESPONSABILIDADES FAMILIARES				
CUALQUIER OTRA CONDICIÓN SOCIAL		X	X	X

Fuentes: Las referencias provienen de:

- Constitución Paraguaya de 1992 (CP92), Arts. 27, 30, 53, 46, 47, 48, 58, 73, 74, 88 y 115 inc. 9.
- Convención Americana de Derechos Humanos (CADH), Arts. 1, 17.4, 17.5 y 24.
- Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, "Protocolo de Sarajevo" (PSS), Arts. 1, 2.2, 3, 10.3, 10.4, 10.5, 10.6, 10.7, 10.8, 10.9, 10.10, 10.11, 10.12, 10.13, 10.14, 10.15, 10.16, 10.17, 10.18, 10.19, 10.20, 10.21, 10.22, 10.23, 10.24, 10.25, 10.26, 10.27, 10.28, 10.29, 10.30, 10.31, 10.32, 10.33, 10.34, 10.35, 10.36, 10.37, 10.38, 10.39, 10.40, 10.41, 10.42, 10.43, 10.44, 10.45, 10.46, 10.47, 10.48, 10.49, 10.50, 10.51, 10.52, 10.53, 10.54, 10.55, 10.56, 10.57, 10.58, 10.59, 10.60, 10.61, 10.62, 10.63, 10.64, 10.65, 10.66, 10.67, 10.68, 10.69, 10.70, 10.71, 10.72, 10.73, 10.74, 10.75, 10.76, 10.77, 10.78, 10.79, 10.80, 10.81, 10.82, 10.83, 10.84, 10.85, 10.86, 10.87, 10.88, 10.89, 10.90, 10.91, 10.92, 10.93, 10.94, 10.95, 10.96, 10.97, 10.98, 10.99, 10.100, 10.101, 10.102, 10.103, 10.104, 10.105, 10.106, 10.107, 10.108, 10.109, 10.110, 10.111, 10.112, 10.113, 10.114, 10.115, 10.116, 10.117, 10.118, 10.119, 10.120, 10.121, 10.122, 10.123, 10.124, 10.125, 10.126, 10.127, 10.128, 10.129, 10.130, 10.131, 10.132, 10.133, 10.134, 10.135, 10.136, 10.137, 10.138, 10.139, 10.140, 10.141, 10.142, 10.143, 10.144, 10.145, 10.146, 10.147, 10.148, 10.149, 10.150, 10.151, 10.152, 10.153, 10.154, 10.155, 10.156, 10.157, 10.158, 10.159, 10.160, 10.161, 10.162, 10.163, 10.164, 10.165, 10.166, 10.167, 10.168, 10.169, 10.170, 10.171, 10.172, 10.173, 10.174, 10.175, 10.176, 10.177, 10.178, 10.179, 10.180, 10.181, 10.182, 10.183, 10.184, 10.185, 10.186, 10.187, 10.188, 10.189, 10.190, 10.191, 10.192, 10.193, 10.194, 10.195, 10.196, 10.197, 10.198, 10.199, 10.200, 10.201, 10.202, 10.203, 10.204, 10.205, 10.206, 10.207, 10.208, 10.209, 10.210, 10.211, 10.212, 10.213, 10.214, 10.215, 10.216, 10.217, 10.218, 10.219, 10.220, 10.221, 10.222, 10.223, 10.224, 10.225, 10.226, 10.227, 10.228, 10.229, 10.230, 10.231, 10.232, 10.233, 10.234, 10.235, 10.236, 10.237, 10.238, 10.239, 10.240, 10.241, 10.242, 10.243, 10.244, 10.245, 10.246, 10.247, 10.248, 10.249, 10.250, 10.251, 10.252, 10.253, 10.254, 10.255, 10.256, 10.257, 10.258, 10.259, 10.260, 10.261, 10.262, 10.263, 10.264, 10.265, 10.266, 10.267, 10.268, 10.269, 10.270, 10.271, 10.272, 10.273, 10.274, 10.275, 10.276, 10.277, 10.278, 10.279, 10.280, 10.281, 10.282, 10.283, 10.284, 10.285, 10.286, 10.287, 10.288, 10.289, 10.290, 10.291, 10.292, 10.293, 10.294, 10.295, 10.296, 10.297, 10.298, 10.299, 10.300, 10.301, 10.302, 10.303, 10.304, 10.305, 10.306, 10.307, 10.308, 10.309, 10.310, 10.311, 10.312, 10.313, 10.314, 10.315, 10.316, 10.317, 10.318, 10.319, 10.320, 10.321, 10.322, 10.323, 10.324, 10.325, 10.326, 10.327, 10.328, 10.329, 10.330, 10.331, 10.332, 10.333, 10.334, 10.335, 10.336, 10.337, 10.338, 10.339, 10.340, 10.341, 10.342, 10.343, 10.344, 10.345, 10.346, 10.347, 10.348, 10.349, 10.350, 10.351, 10.352, 10.353, 10.354, 10.355, 10.356, 10.357, 10.358, 10.359, 10.360, 10.361, 10.362, 10.363, 10.364, 10.365, 10.366, 10.367, 10.368, 10.369, 10.370, 10.371, 10.372, 10.373, 10.374, 10.375, 10.376, 10.377, 10.378, 10.379, 10.380, 10.381, 10.382, 10.383, 10.384, 10.385, 10.386, 10.387, 10.388, 10.389, 10.390, 10.391, 10.392, 10.393, 10.394, 10.395, 10.396, 10.397, 10.398, 10.399, 10.400, 10.401, 10.402, 10.403, 10.404, 10.405, 10.406, 10.407, 10.408, 10.409, 10.410, 10.411, 10.412, 10.413, 10.414, 10.415, 10.416, 10.417, 10.418, 10.419, 10.420, 10.421, 10.422, 10.423, 10.424, 10.425, 10.426, 10.427, 10.428, 10.429, 10.430, 10.431, 10.432, 10.433, 10.434, 10.435, 10.436, 10.437, 10.438, 10.439, 10.440, 10.441, 10.442, 10.443, 10.444, 10.445, 10.446, 10.447, 10.448, 10.449, 10.450, 10.451, 10.452, 10.453, 10.454, 10.455, 10.456, 10.457, 10.458, 10.459, 10.460, 10.461, 10.462, 10.463, 10.464, 10.465, 10.466, 10.467, 10.468, 10.469, 10.470, 10.471, 10.472, 10.473, 10.474, 10.475, 10.476, 10.477, 10.478, 10.479, 10.480, 10.481, 10.482, 10.483, 10.484, 10.485, 10.486, 10.487, 10.488, 10.489, 10.490, 10.491, 10.492, 10.493, 10.494, 10.495, 10.496, 10.497, 10.498, 10.499, 10.500, 10.501, 10.502, 10.503, 10.504, 10.505, 10.506, 10.507, 10.508, 10.509, 10.510, 10.511, 10.512, 10.513, 10.514, 10.515, 10.516, 10.517, 10.518, 10.519, 10.520, 10.521, 10.522, 10.523, 10.524, 10.525, 10.526, 10.527, 10.528, 10.529, 10.530, 10.531, 10.532, 10.533, 10.534, 10.535, 10.536, 10.537, 10.538, 10.539, 10.540, 10.541, 10.542, 10.543, 10.544, 10.545, 10.546, 10.547, 10.548, 10.549, 10.550, 10.551, 10.552, 10.553, 10.554, 10.555, 10.556, 10.557, 10.558, 10.559, 10.560, 10.561, 10.562, 10.563, 10.564, 10.565, 10.566, 10.567, 10.568, 10.569, 10.570, 10.571, 10.572, 10.573, 10.574, 10.575, 10.576, 10.577, 10.578, 10.579, 10.580, 10.581, 10.582, 10.583, 10.584, 10.585, 10.586, 10.587, 10.588, 10.589, 10.590, 10.591, 10.592, 10.593, 10.594, 10.595, 10.596, 10.597, 10.598, 10.599, 10.600, 10.601, 10.602, 10.603, 10.604, 10.605, 10.606, 10.607, 10.608, 10.609, 10.610, 10.611, 10.612, 10.613, 10.614, 10.615, 10.616, 10.617, 10.618, 10.619, 10.620, 10.621, 10.622, 10.623, 10.624, 10.625, 10.626, 10.627, 10.628, 10.629, 10.630, 10.631, 10.632, 10.633, 10.634, 10.635, 10.636, 10.637, 10.638, 10.639, 10.640, 10.641, 10.642, 10.643, 10.644, 10.645, 10.646, 10.647, 10.648, 10.649, 10.650, 10.651, 10.652, 10.653, 10.654, 10.655, 10.656, 10.657, 10.658, 10.659, 10.660, 10.661, 10.662, 10.663, 10.664, 10.665, 10.666, 10.667, 10.668, 10.669, 10.670, 10.671, 10.672, 10.673, 10.674, 10.675, 10.676, 10.677, 10.678, 10.679, 10.680, 10.681, 10.682, 10.683, 10.684, 10.685, 10.686, 10.687, 10.688, 10.689, 10.690, 10.691, 10.692, 10.693, 10.694, 10.695, 10.696, 10.697, 10.698, 10.699, 10.700, 10.701, 10.702, 10.703, 10.704, 10.705, 10.706, 10.707, 10.708, 10.709, 10.710, 10.711, 10.712, 10.713, 10.714, 10.715, 10.716, 10.717, 10.718, 10.719, 10.720, 10.721, 10.722, 10.723, 10.724, 10.725, 10.726, 10.727, 10.728, 10.729, 10.730, 10.731, 10.732, 10.733, 10.734, 10.735, 10.736, 10.737, 10.738, 10.739, 10.740, 10.741, 10.742, 10.743, 10.744, 10.745, 10.746, 10.747, 10.748, 10.749, 10.750, 10.751, 10.752, 10.753, 10.754, 10.755, 10.756, 10.757, 10.758, 10.759, 10.760, 10.761, 10.762, 10.763, 10.764, 10.765, 10.766, 10.767, 10.768, 10.769, 10.770, 10.771, 10.772, 10.773, 10.774, 10.775, 10.776, 10.777, 10.778, 10.779, 10.780, 10.781, 10.782, 10.783, 10.784, 10.785, 10.786, 10.787, 10.788, 10.789, 10.790, 10.791, 10.792, 10.793, 10.794, 10.795, 10.796, 10.797, 10.798, 10.799, 10.800, 10.801, 10.802, 10.803, 10.804, 10.805, 10.806, 10.807, 10.808, 10.809, 10.810, 10.811, 10.812, 10.813, 10.814, 10.815, 10.816, 10.817, 10.818, 10.819, 10.820, 10.821, 10.822, 10.823, 10.824, 10.825, 10.826, 10.827, 10.828, 10.829, 10.830, 10.831, 10.832, 10.833, 10.834, 10.835, 10.836, 10.837, 10.838, 10.839, 10.840, 10.841, 10.842, 10.843, 10.844, 10.845, 10.846, 10.847, 10.848, 10.849, 10.850, 10.851, 10.852, 10.853, 10.854, 10.855, 10.856, 10.857, 10.858, 10.859, 10.860, 10.861, 10.862, 10.863, 10.864, 10.865, 10.866, 10.867, 10.868, 10.869, 10.870, 10.871, 10.872, 10.873, 10.874, 10.875, 10.876, 10.877, 10.878, 10.879, 10.880, 10.881, 10.882, 10.883, 10.884, 10.885, 10.886, 10.887, 10.888, 10.889, 10.890, 10.891, 10.892, 10.893, 10.894, 10.895, 10.896, 10.897, 10.898, 10.899, 10.900, 10.901, 10.902, 10.903, 10.904, 10.905, 10.906, 10.907, 10.908, 10.909, 10.910, 10.911, 10.912, 10.913, 10.914, 10.915, 10.916, 10.917, 10.918, 10.919, 10.920, 10.921, 10.922, 10.923, 10.924, 10.925, 10.926, 10.927, 10.928, 10.929, 10.930, 10.931, 10.932, 10.933, 10.934, 10.935, 10.936, 10.937, 10.938, 10.939, 10.940, 10.941, 10.942, 10.943, 10.944, 10.945, 10.946, 10.947, 10.948, 10.949, 10.950, 10.951, 10.952, 10.953, 10.954, 10.955, 10.956, 10.957, 10.958, 10.959, 10.960, 10.961, 10.962, 10.963, 10.964, 10.965, 10.966, 10.967, 10.968, 10.969, 10.970, 10.971, 10.972, 10.973, 10.974, 10.975, 10.976, 10.977, 10.978, 10.979, 10.980, 10.981, 10.982, 10.983, 10.984, 10.985, 10.986, 10.987, 10.988, 10.989, 10.990, 10.991, 10.992, 10.993, 10.994, 10.995, 10.996, 10.997, 10.998, 10.999, 11000.
- C-98: Convenio OIT N° 98 sobre el Derecho de Sindicación y Negociación Colectiva
- C-111: Convenios de la OIT N° 111 Sobre la Discriminación en el Empleo y Ocupación
- C-156: Convenio OIT N° 156 Sobre la igualdad de oportunidades y de trato entre trabajadores y trabajadoras: trabajadores con responsabilidades familiares
- C-169: Convenio N° 169 Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en países independientes

¹El artículo 2 establece que los patrones por los que está prohibido discriminar a algún niño o niña pueden hacerse presentes en ellos o en sus padres.

las principales normas de derechos humanos

CP	PIDESC	CERD	CEDAW	CDN	C-98	C-111	C-156	C-169
	X		X	X		X		
	X							
			X					
	X	X		X		X		
	X	X		X		X		
		X						
	X	X		X		X		
		X		X				X
				X				
	X			X		X		
	X			X		X		
					X			
	X			X		X		
	X			X				
	X			X				
				X				
							X	
	X			X				

en Salvador" (PSS), Arts. 3, 13.3.e, 16 y 18.

res y

9. La no discriminación en el acceso, permanencia y promoción en la Carrera de la Función Pública

Contenido esencial de los derechos políticos es el derecho a ocupar la función pública, derecho al que deben acceder en igualdad de oportunidades todos los ciudadanos y las ciudadanas, sin restricciones indebidas, ni distinciones irrazonables que se funden en la raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica.

Marco legal: La igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública

Constitución Paraguaya de 1992 (arts. 47.3 y 101)

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (art. 25, inc. c)

Convención Americana de Derechos Humanos (art. 23.1.c)

Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (art. 7.b)

Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (art. 5.c)

La Constitución Nacional consagra este principio y dispone cláusulas de garantía de la probidad y la responsabilidad del funcionario o funcionaria, en el ejercicio de sus funciones (101-106).

La Ley N° 1.626/00 De la Función Pública dispone como un derecho de los funcionarios públicos “la igualdad, sin discriminación alguna, de oportunidades y de trato en el cargo” (art. 49, inc. j), Esta legislación además señala que no será un impedimento “la discapacidad física para el ingreso a la función pública” (art. 23) y que la Secretaría de la Función Pública promoverá “el acceso de la mujer a los cargos de decisión en la función pública” (art. 96, inc. l). Posteriormente, por Leyes N° 2479/04 y N° 3585/08 se estableció una cuota del 5% de la reserva de los puestos de trabajo en la función pública para las personas con discapacidad.

La igualdad en el acceso a la función pública de acuerdo al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

“El apartado c) del artículo 25 [del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos] se refiere al derecho y a la posibilidad de los ciudadanos de acceder, en condiciones generales de igualdad, a cargos públicos. Para garantizar el acceso en condiciones generales de igualdad, los criterios y procedimientos para el nombramiento, ascenso, suspensión y destitución deben ser razonables y objetivos. Podrán adoptarse medidas positivas para promover la igualdad de oportunidades en los casos apropiados a fin de que todos los ciudadanos tengan igual acceso. Si el acceso a la administración pública se basa en los méritos y en la igualdad de oportunidades, y si se asegura la estabilidad en el cargo, se garantizará su libertad de toda injerencia o presión política. Reviste especial importancia garantizar que las personas no sean objeto de discriminación en el ejercicio de los derechos que les corresponden conforme al apartado c) del artículo 25 [sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social]”.

Comité de Derechos Humanos. Observación general N° 25 (1996) La participación en los asuntos públicos y el derecho al voto.

Aplicación de la normativa antidiscriminatoria del trabajo. En la gestión de la carrera de la función pública deben ser aplicadas como normas rectoras los convenios antidiscriminatorios de la Organización Internacional del Trabajo, sin perjuicio de la aplicación de otras normas constitucionales o de derechos humanos que sean pertinentes.

Marco Legal: Convenios antidiscriminatorios de la OIT

- El Convenio OIT N° 156 Sobre la Igualdad de Oportunidades y de Trato entre Trabajadores y Trabajadoras: Trabajadores con Responsabilidades Familiares. Este convenio obliga a facilitar que las personas con responsabilidades familiares puedan ejercer su derecho a desempeñar un empleo, sin ser objeto de discriminación y, en la medida de lo posible, sin conflicto entre sus responsabilidades familiares y profesionales. Asimismo, plantea la obligación de implementar medidas para permitir la libre elección de ocupación y facilitar el acceso a la formación, y para permitir la integración y permanencia de estos trabajadores en la fuerza laboral y su reintegración después de un tiempo de ausencia motivada por dichas responsabilidades. Plantea la adopción de medidas para la planificación local y regional de manera que se tomen en cuenta las necesidades de este grupo de trabajadores, y el desarrollo de servicios comunitarios, públicos y privados de asistencia a la infancia y a las familias. Asimismo, dispone que la responsabilidad familiar no debe constituir de por sí una causa para terminar la relación de trabajo.
- El Convenio OIT N° 100 Sobre Igualdad de Remuneración, obliga a los Estados que lo hayan ratificado a adoptar el principio de igualdad de remuneración entre la mano de obra femenina y la masculina por un trabajo de igual valor en la legislación nacional, en los contratos colectivos y en los métodos de fijación o determinación de los salarios. Asimismo, el Convenio obliga a aplicar métodos de evaluación objetiva para la determinación del valor de los trabajos para la fijación de las tasas de remuneración.
- El Convenio OIT N° 111 Sobre la discriminación (empleo y ocupación), y la Recomendación N° 111 vinculada a dicho Convenio, establecen obligaciones de carácter universal para los Estados parte del instrumento, en relación a la eliminación de la discriminación en el ámbito laboral en relación a todos los trabajadores, sin excluir a ninguna categoría ocupacional o sector y sin hacer distinciones entre trabajadores nacionales y no nacionales del Estado en cuestión.

El Convenio OIT N° 111 obliga a los Estados parte a “formular y llevar a cabo una política nacional que promueva, por métodos adecuados a las condiciones y a la práctica nacionales, la igualdad de oportunidades y de trato en materia de empleo y ocupación, con objeto de eliminar cualquier discriminación a este respecto”.

El Convenio define que las expresiones “empleo” y “ocupación” abarcan tanto “el acceso a los medios de formación profesional y la admisión en el empleo” así como las “condiciones de trabajo”. Estas últimas comprenden la seguridad en el empleo, el ascenso de acuerdo con la conducta, experiencia, capacidad y laboriosidad de cada persona, la remuneración por un trabajo de igual valor, horas de trabajo, períodos de descanso, vacaciones anuales pagadas, seguridad e higiene en el trabajo, seguridad social, servicios sociales y prestaciones sociales en relación con el empleo.

Un sistema de gestión meritocrática de la carrera de la función pública. El acceso a la administración pública y la estabilidad y sistema de promociones deben basarse en los méritos y en la igualdad de oportunidades de las personas, evitando que la falta de criterios objetivos en los procedimientos facilite la discrecionalidad y tratos discriminatorios.

Estas consideraciones y requisitos deben ser desnaturalizadas y eliminadas como criterios de selección en el acceso a la función pública:

- Establecer restricciones o privilegios sobre la base de la afiliación o pertenencia a un partido o movimiento político para el nombramiento o contratación, ascenso, cesantía y/o remoción en la función pública, respecto de cualquier cargo no electivo presupuestado en la administración pública nacional, departamental, municipal, entes autónomos, autárquicos, descentralizados y binacionales, con excepción de los cargos de confianza.
- La edad como requisito de selección. Si bien en determinadas circunstancias establecer ciertos límites de edad puede resultar un factor objetivo y razonable, existe una presunción de que la edad –establecida como requisito para el acceso a un cargo, una promoción o una beca- es un motivo de discriminación. En particular, el establecimiento de una edad como límite superior se presume que carece de motivaciones objetivas y razonables. Un límite de edad inferior puede resultar razonable y objetivo, si es que está vinculado al requisito de cierto nivel de experiencia laboral que no pueda ser verificado adecuadamente de otro modo que no sea a partir de determinados años acumulados.
- Exigir la presentación o realización del test de embarazo como requisito de admisión, salvo que sea razonable sostener que, debido a la naturaleza del trabajo, se ponga en riesgo la vida o la salud física y mental de la madre o del hijo en estado de gestación, de acuerdo a lo prescripto por la legislación laboral vigente.
- Exigir la presentación o realización del test de VIH como requisito de admisión o permanencia. El test de VIH es irrazonable en todos los casos. Al respecto de este punto, se debe estar a lo dispuesto en la Resolución N° 730/2009 del Viceministerio del Trabajo y Seguridad Social y a las recomendaciones y códigos de conducta establecidos por la OIT respecto del VIH/SIDA en el mundo del trabajo.

Garantizar la vigencia de criterios de paridad. Promover la vigencia de criterios de paridad de género en el acceso y promoción en la carrera de la función pública en todos los niveles es una de las más poderosas herramientas para promover la igualdad de género en el trabajo y en el campo de la vida pública y política. La preferencia de mujeres en procesos de selección para cargos en los cuales las mujeres se encuentran en desventaja, es un mecanismo de promoción de la paridad. La Ley de la Función Pública permite la aplicación de este tipo de medidas de acción afirmativa para las mujeres en los cargos de dirección en la administración pública.

Políticas de paridad de género deben ir apuntaladas con medidas de apoyo para la conciliación del trabajo con las responsabilidades familiares, teniendo en cuenta la sobrecarga de trabajo no remunerado en el hogar que soportan las mujeres y que repercute negativamente en su disponibilidad laboral.

Tripartismo y una política contra la discriminación. Mediante consultas con los/as trabajadores/as del sector público, los entes empleadores y la autoridad administrativa del trabajo se debe acordar una política laboral de “tolerancia cero” con la discriminación, tanto la cometida en la gestión de la carrera de la función pública como la perpetrada en ejercicio de la función pública en contra de terceras personas. Esta política debería incluir una declaración de compromiso, un marco para la toma de medidas, guías claras a jefes de recursos humanos y personas con nivel de dirección y canales adecuados y confidenciales para que las víctimas de discriminación se informen acerca de qué vías disponen para reclamar sus derechos y cuáles son las medidas de apoyo y asistencia que pueden obtener.

La confidencialidad de los servicios de apoyo es esencial teniendo en cuenta que ciertos motivos de discriminación (como el HIV/SIDA) o ciertas prácticas radicalmente discriminatorias (como el acoso sexual en el trabajo) tienen una fuerte carga estigmatizante en la persona que denuncia.

La participación de la mujer en la vida política y pública

Ningún régimen político ha conferido a la mujer el derecho ni el beneficio de una participación plena en condiciones de igualdad. Si bien los regímenes democráticos han aumentado las oportunidades de participación de la mujer en la vida política, las innumerables barreras económicas, sociales y culturales que aún se le interponen han limitado seriamente esa participación. Ni siquiera las democracias históricamente estables han podido integrar plenamente y en condiciones de igualdad las opiniones y los intereses de la mitad femenina de la población. No puede llamarse democrática una sociedad en la que la mujer esté excluida de la vida pública y del proceso de adopción de decisiones. El concepto de democracia tendrá significación real y dinámica, además de un efecto perdurable, sólo cuando hombres y mujeres compartan la adopción de decisiones políticas y cuando los intereses de ambos se tengan en cuenta por igual. El examen de los informes de los Estados Partes demuestra que dondequiera que la mujer participa plenamente y en condiciones de igualdad en la vida pública y la adopción de decisiones mejora el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de la Convención.

Comité para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. Recomendación General N° 23 (1997). Vida Política y Pública

10. Fuero sindical y no discriminación

La preferencia sindical es un motivo de discriminación. Las leyes nacionales así como los convenios de la Organización Internacional del Trabajo protegen la preferencia sindical de los trabajadores y trabajadoras, así como la condición de dirigente sindical, mediante garantías que protegen el espacio de organización de los trabajadores.

Además, la organización sindical es un medio eficaz para la autodefensa de los derechos de trabajadores y trabajadoras, y es un aliado para cualquier política de no discriminación e inclusión en el trabajo.

Las garantías legales contra la discriminación por preferencia sindical están ampliamente desarrolladas en la legislación paraguaya. El derecho a la sindicalización, reconocido en la Constitución Nacional (art. 96), en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Ley N° 4/92, art. 8) y en el Protocolo de San Salvador (Ley N° 1.040/97, art. 8), supone que todos los trabajadores tienen derecho a organizarse en sindicatos para la defensa de sus intereses colectivos, así como nadie puede ser obligado a pertenecer a un sindicato ni discriminado por no pertenecer a un sindicato. La creación de un sindicato no podrá estar sujeta a autorización previa y para su existencia legal bastará su inscripción ante la autoridad administrativa correspondiente. Los sindicatos deberán aplicar los principios de la democracia representativa, el sufragio y la no discriminación en sus prácticas internas, y sólo podrán ser sujetos a restricciones o limitaciones previstas por la ley, siempre que éstas sean propias de una sociedad democrática, necesarias para salvaguardar el orden público, para proteger la salud o la moral públicas, así como los derechos y las libertades de los demás. Asimismo, la ley deberá establecer las garantías para la estabilidad laboral del dirigente sindical.

Marco legal: No discriminación sindical en los Convenios de la OIT

Las protecciones contra la discriminación por pertenencia sindical se encuentran ampliamente desarrolladas por el Convenio OIT N° 87 Convenio sobre la Libertad Sindical y la Protección del Derecho de Sindicación (ratificado por el Paraguay como Ley N° 748/61) y el Convenio OIT N° 98 sobre el Derecho de Sindicación y Negociación Colectiva (ratificado por el Paraguay como Ley N° 977/64). Este último convenio obliga a los Estados que lo han ratificado a establecer las garantías necesarias para impedir todo acto de discriminación de un trabajador en relación con su empleo, con el objetivo de menoscabar su libertad sindical; especialmente, las garantías deberán dirigirse a proteger al trabajador contra todo acto que tienda a sujetar su empleo a la condición de que no se afilie o renuncie a un sindicato, o despedir a un trabajador, o perjudicarlo de cualquier otra manera por causa de su afiliación sindical o su participación en actividades sindicales (art. 1). Asimismo, las garantías deberán proteger a las organizaciones de trabajadores y empleadores de las injerencias de unas respecto de otras, entendiéndose por injerencia “las medidas que tiendan a fomentar la constitución de organizaciones de trabajadores dominadas por un empleador o una organización de empleadores, o a sostener económicamente, o en otra forma, organizaciones de trabajadores, con objeto de colocar estas organizaciones bajo el control de un empleador o de una organización de empleadores” (art. 2).

En la legislación laboral, estas garantías se extienden a los trabajadores de los sectores privado y público, con la excepción de los miembros de la fuerza pública. Este derecho se extiende a los trabajadores sin distinción de sexo o nacionalidad, mayores de 18 años y sin necesidad de autorización previa con la finalidad del “estudio, la defensa, el fomento y la protección de los intereses profesionales, así como el mejoramiento social, económico, cultural y moral de los asociados” (arts. 293 y 283 del Código Laboral, modificado por Ley N° 496/95), así como a los trabajadores del sector público (arts. 108,

109 y 110 de la Ley N° 1.626/00 De la Función Pública). La principal garantía es la estabilidad del dirigente sindical, que consiste en la prohibición de despido, traslado, suspensión o alteración de las condiciones de trabajo, sin justa causa previamente admitida por el juez competente (art. 317 del Código Laboral). La garantía de la estabilidad alcanza a un número determinado de trabajadores, en actividad o con permiso¹ (arts. 319, 324 y 318 del Código Laboral, modificado por Ley N° 496/95):

- Hasta 11 dirigentes de la comisión directiva del sindicato o los delegados del sindicato gremial mayoritario en cada local de trabajo donde no exista comité ni sindicato, de acuerdo a una escala ascendente proporcional²; los dirigentes hasta 6 meses después de terminado el mandato y el delegado del sindicato gremial desde su designación notificada, hasta 90 días después.
- Hasta tres gestores u organizadores de sindicatos, desde treinta días antes de la Asamblea y hasta seis meses después.
- Hasta cuatro negociadores de contrato colectivo o reglamento interno, desde la notificación al empleador, por cualquier medio, hasta 90 días después de homologado y registrado el documento.
- A los candidatos a integrar Directivas de Sindicato, Federaciones y Confederaciones, durante los 30 días anteriores a la Asamblea, y en caso de no ser electos hasta treinta días después.

Los funcionarios públicos gozan de las mismas garantías de estabilidad sindical conferidas por el Código Laboral, pero el plazo

¹La protección que otorga la estabilidad sindical no se extenderá a favor de una misma persona por más de 2 períodos consecutivos o alternados de representación, en un lapso de 10 años (art. 323 del Código Laboral).

²Sindicatos de empresas que tengan de 20 a 30 asociados, tres dirigentes; de 31 a 50 asociados, cuatro dirigentes, y de 51 en adelante, uno por cada treinta asociados, hasta un máximo de 11. En caso de que existan varios sindicatos en la empresa, la cantidad de dirigentes no podrá sobrepasar de estos límites, y se utilizará el sistema de representación proporcional calculada en base al registro de trabajadores de la Dirección General del Trabajo.

transcurrido es desde el momento de su elección y hasta seis meses después de la pérdida de esa condición y no podrán ser trasladados ni enviados en comisión, salvo su aceptación expresa (arts. 124, 125, 126 de la Ley N° 1.626/00 De la Función Pública).

Las garantías contra la discriminación sindical comprenden:

- La obligación del empleador de probar previamente la existencia de una justa causa, ante el juez laboral, para despedir a un trabajador protegido por la estabilidad (art. 321 del Código Laboral, modificado por Ley N° 496/95).
- En caso de una demanda sobre violación de la estabilidad sindical, el juez ordenará, en el plazo de 48 horas, como medida cautelar, la reposición inmediata del dirigente en su lugar de trabajo anterior, o el restablecimiento de las condiciones modificadas (art. 320 del Código Laboral).
- La práctica desleal del empleador contra las garantías de la estabilidad sindical será sancionada con multa de 30 salarios mínimos por cada trabajador afectado (art. 393 del Código Laboral).
- Los empleadores que utilicen el sistema de “lista negra” contra determinados trabajadores serán sancionados con una multa de 30 jornales mínimos por cada afectado (art. 395 del Código Laboral).
- Al empleador que se niegue a reconocer o a tratar con un sindicato de trabajadores registrado legalmente, o a celebrar el contrato colectivo obligatorio con el sindicato de sus trabajadores, se le impondrá una multa de 50 jornales mínimos, sin perjuicio del

cumplimiento de la obligación (art. 394 del Código Laboral). Estas sanciones se estipulan en multas que son impuestas, independientemente de las demás responsabilidades penales, indemnizaciones o pagos de otro orden que en la legislación se establezcan (art. 384 del Código Laboral). Estas sanciones las impondrá sumariamente la Autoridad Administrativa del Trabajo, tras un breve procedimiento en el que se dará audiencia al infractor y se tomarán en cuenta todas las pruebas producidas.

11. Discriminar es una falta grave

Discriminar a una persona en el ejercicio de la función pública es un incumplimiento de las obligaciones legales impuestas por la Ley de la Función Pública. La discriminación es una falta grave administrativa que responsabiliza a quien cometió directamente la discriminación o al superior jerárquico que la ordenó.

La discriminación será una falta grave independientemente que quien la cometió haya actuado excediendo sus funciones legales o actuando al margen de sus atribuciones. Tampoco puede ser una excusa el haber actuado por orden de sus superiores por parte de quienes se encontraban en estado de obediencia jerárquica; en este último caso la responsabilidad alcanza tanto a quien ordenó discriminar como a quien ejecutó el acto discriminatorio en cumplimiento de esa orden ilegal.

Marco legal: Discriminar es una falta grave

La Ley N° 1.626/00 De la Función Pública señala que “queda prohibido al funcionario (...) discriminar la atención de los asuntos a su cargo poniendo o restando esmero en los mismos, según de quién provengan o para quién sean” (art. 60, inc. g).

El art. 68, inc. e) de la Ley N° 1.626/00 De la Función Pública señala que será considerada como falta grave el “incumplimiento de las obligaciones o transgresión de las prohibiciones establecidas” en dicha ley.

Tomando en cuenta la gravedad de la falta cometida y las circunstancias atenuantes y agravantes que rodeen al hecho, las faltas graves se sancionan con (art. 69 Ley N° 1.626/00):

- suspensión del derecho a promoción por el período de un año;
- suspensión en el cargo sin goce de sueldo de hasta treinta días; o,
- destitución o despido, con inhabilitación para ocupar cargos públicos por dos a cinco años.

Un acto u omisión de carácter discriminatorio, perpetrado en el ejercicio de la función pública, da lugar a la instrucción de un sumario administrativo y a la eventual imposición de sanciones de comprobarse el hecho y la responsabilidad de quien fuera denunciado.

Se debe señalar que la discriminación hace incurrir en responsabilidad personal al funcionario o funcionaria pero además genera una responsabilidad subsidiaria al Estado. La víctima de un acto de discriminación puede demandar judicialmente por los daños que pudiera haber recibido.

Marco legal: La responsabilidad del funcionario público o funcionaria pública en la Constitución Paraguaya

Artículo 39 - DEL DERECHO A LA INDEMNIZACIÓN JUSTA Y ADECUADA

Toda persona tiene derecho a ser indemnizada justa y adecuadamente por los daños o perjuicios de que fuere objeto por parte del Estado. La ley reglamentará este derecho.

Artículo 106 - DE LA RESPONSABILIDAD DEL FUNCIONARIO Y DEL EMPLEADO PÚBLICO

Ningún funcionario o empleado público está exento de responsabilidad. En los casos de transgresiones, delitos o faltas que cometiesen en el desempeño de sus funciones, son personalmente responsables, sin perjuicio de la responsabilidad subsidiaria del Estado, con derecho de éste a repetir el pago de lo que llegase a abandonar en tal concepto.

12. Buenas prácticas en materia de igualdad entre hombres y mujeres

Glosario: Sexo - Género

El sexo se refiere a las características biológicas que tienen las personas para ser definidas como hombres y como mujeres.

El género es un concepto creado para referirse a las formas en que se construye culturalmente el ser mujeres (la femineidad) o el ser hombres (la masculinidad) en una sociedad humana determinada, en un contexto y tiempo histórico determinados.

Los roles de género determinan que los hombres son la norma, dominan la razón, manejan lo público, toman las decisiones, son quienes están insertos en la producción. Su obligación en la familia es ser proveedores, pero no siempre lo hacen pues lo más frecuente es la paternidad irresponsable.

En cambio, las mujeres son la diferencia, son sólo emocionales, no son visibles en la historia, se manejan en el ámbito privado y aunque hagan trabajos remunerados son las responsables de la crianza de los hijos y de las tareas domésticas.

Detrás de esta discriminación está el sexismo que es la creencia de que un sexo es superior al otro y que esencializa a hombres y mujeres como si cada mitad de la humanidad fuese de una sola manera.

Fuente: CDE - UNFPA (2004): Discriminación/es.

El marco legal adecuado para un enfoque de derechos para la igualdad de género. Cualquier política pública o gestión de un servicio del Estado que pueda comprometer el ejercicio de un derecho humano debe partir del reconocimiento que las desigualdades de hecho existentes en nuestra sociedad entre hombres y mujeres determinarán que existan notorias diferencias de acceso, permanencia o resultados entre los beneficiarios de uno u otro sexo de tales acciones gubernamentales.

La herramienta más eficaz para incorporar el enfoque de derechos y en el enfoque de igualdad de género es la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (Ley N° 1.215/85) el más importante instrumento de derechos humanos de las mujeres. Este instrumento, de aplicación obligatoria por parte de todas las ramas del Estado, debe ser observado en cualquier medida administrativa que pueda afectar de forma diferenciada los derechos de hombres y mujeres.

Marco Legal: Ni más ni menos derechos para todas las mujeres

La Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer es un instrumento estratégico en la formulación de planes de igualdad porque:

- Ofrece herramientas útiles para identificar a la discriminación contra las mujeres y a plantear objetivos para la igualdad real o sustantiva.
- Responsabiliza al Estado por las discriminaciones que sufren las mujeres tanto las cometidas por las propias instituciones públicas como por las entidades privadas (empresas, organizaciones sociales, etc.) y por personas particulares.
- Permite un enfoque que fomenta el tratamiento indivisible de todos los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales simultáneamente.
- Permite formular fácilmente áreas prioritarias y cursos de acción para aplicar planes que supongan transferencia de poder y autonomía a las mujeres, en distintas esferas políticas, sociales y económicas.

El fuero de maternidad. Se debe observar con particular atención que todas las trabajadoras de los sectores público y privado se encuentran protegidas por la prohibición de despido durante el embarazo y mientras duren los reposos de maternidad, hasta seis semanas posteriores al parto, las que pueden ser extendidas por todo el tiempo indispensable para el restablecimiento de su salud en caso de haber quedado imposibilitada para reanudar sus labores a consecuencia del embarazo o parto (art. 89 de la Constitución paraguaya de 1992). La práctica recomendable es que el fuero de maternidad sea observado y cumplido escrupulosamente frente a toda situación y a todas las categorías de contrato en la Función Pública. Es igualmente recomendable que el fuero de maternidad se observe también frente a cualquier alteración de las condiciones de trabajo y, en especial, frente a los traslados.

Una política eficaz de lucha contra el acoso sexual en el trabajo. El acoso sexual es una forma agravada de discriminación contra la mujer en el mundo laboral y una de las manifestaciones de la violencia contra la mujer. El Estado debe tomar medidas inmediatas para prevenir, sancionar y eliminar esta práctica, empezando por casa. En esta línea, se debe difundir adecuadamente la legislación sobre

acoso sexual en el trabajo mediante acciones de comunicación que sean eficaces y permitan que las mujeres empleadas en la Función Pública manejen un conocimiento adecuado que les permita identificar las situaciones en las que son víctimas de acoso y puedan utilizar adecuadamente y con éxito las potencialidades de una denuncia del caso.

Las Oficinas de Gestión y Desarrollo de las Personas deben proteger a las denunciantes de acoso sexual, incluso en la protección y reserva de su identidad, hasta tanto el sumario de investigación correspondiente esté finalizado.

Guarderías institucionales. Un mecanismo eficaz para la prevención de la discriminación de las mujeres en particular, pero de cualquier trabajador o trabajadora con hijos pequeños a su cargo, consiste en el establecimiento de guarderías institucionales o de gestión mixta (entre el Estado, los sindicatos o asociaciones de funcionarios) que faciliten la conciliación de las responsabilidades familiares con las obligaciones laborales.

Sabido es que las responsabilidades en la crianza de los hijos recaen de forma casi exclusiva sobre la mujer, quien de esa manera resulta mayormente afectada en sus posibilidades de desempeño laboral por esta situación de desproporción en las tareas domésticas asumidas.

Otra muy buena práctica consiste en establecer en los reglamentos internos permisos por paternidad adecuados que fomenten la corresponsabilidad familiar y el compromiso de los hombres en el cuidado de sus hijos en pie de igualdad en obligaciones con las mujeres.

Incorporar la perspectiva de género en la realización de estudios sobre el plantel de trabajo, censos de funcionarios y funcionarias, etc. es un importante paso en el desafío de lograr la igualdad de género pues permite identificar situaciones en la gestión de la Carrera de la Función Pública que podrían estar afectando discriminatoriamente el acceso o el desempeño de las funcionarias del Estado.

13. Buenas prácticas con pueblos indígenas

Contexto social: Los 17 pueblos indígenas del Paraguay

Los pueblos indígenas del Paraguay conforman el 1,7% de la población, agrupados en 17 etnias o pueblos indígenas que a su vez pertenecen a unas cinco familias lingüísticas. Todas ellas aportan una enorme riqueza en diversidad cultural al país.

La discriminación a los pueblos y personas indígenas es un lamentable saldo del colonialismo. En la creencia de que la cultura europea es la superior, se manifiesta un desprecio hacia lo indígena, como reflejo de lo que se nos enseñó a despreciar de nosotros mismos.

Además los pueblos indígenas sufren de discriminación estructural como consecuencia del despojo de sus tierras y del control de sus recursos de subsistencia. Los pueblos indígenas figuran entre los grupos más vulnerables de la sociedad.

Observancia del marco legal. En cualquier medida administrativa, diseño o ejecución de una política pública, dictado de un marco reglamentario o gestión de un servicio estatal en los que se afecten intereses de personas o pueblos indígenas se debe observar rigurosamente la aplicación del Convenio N° 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales, adoptado por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en 1989, ratificado por el Paraguay por Ley N° 234/93. Es el más importante instrumento internacional de cumplimiento obligatorio que protege a los pueblos indígenas.

Marco Legal: Los derechos de los pueblos indígenas

Se debe tener en consideración que las personas pertenecientes a pueblos indígenas gozan de los mismos derechos y oportunidades en pie de igualdad que los demás miembros de la población, pero que además poseen derechos colectivos como pueblos originarios. En particular, los derechos colectivos más relevantes son: el derecho a la propiedad comunitaria de la tierra, el derecho de consulta, el derecho a decidir sus propias prioridades y la observancia de su derecho consuetudinario.

Constitución Paraguaya de 1992 (Arts. 62-67).

Convenio OIT N° 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales (Ley N° 234/93).

Derecho de consulta. En atención a las obligaciones que marca el Convenio N° 169, cada vez que los Gobiernos prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectar a los pueblos indígenas directamente, deberán realizar previamente una consulta a los pueblos interesados.

No existe un formato establecido de consulta ni un procedimiento único. Se pueden celebrar audiencias públicas, reuniones a través de otros espacios de articulación comunitaria o como sea más apropiado a las circunstancias. Pero para que la consulta cumpla con su objetivo y se convierta en una buena práctica, el Convenio exige que las mismas:

- sean efectuadas de buena fe;
- sean llevadas adelante a través de las instituciones representativas de los pueblos indígenas;
- sean adecuadas para la búsqueda de acuerdos con los pueblos.

Derecho de decisión sobre sus prioridades. Los pueblos indígenas tienen el derecho a decidir sus propias prioridades en materia de desarrollo y a controlar su propio desarrollo económico, social y cultural.

Además de esto, los pueblos indígenas deberán participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente.

Observancia de las costumbres y del derecho consuetudinario.

Tanto la Constitución como el Convenio N° 169 obligan al Estado a tomar en consideración las costumbres y el derecho consuetudinario de los pueblos indígenas cuando aplique la legislación nacional.

De un modo similar, observar las costumbres de los pueblos indígenas, incluso recurriendo a etnografías o al apoyo de peritajes antropológicos es una medida recomendable en la aplicación de cualquier medida administrativa que afecte a personas pertenecientes a los pueblos indígenas. En particular, el respeto a la diversidad cultural es una buena práctica que debe ser mantenida en cuestiones que tienen que ver con la educación, salud, medio ambiente, alimentación y en ayudas ante emergencias humanitarias.

El uso institucional de las lenguas indígenas. Si bien las lenguas indígenas forman parte del patrimonio cultural de la Nación paraguaya, sólo el guaraní es idioma oficial. Esto significa que el Estado no está obligado legalmente a emplear alguna de estas lenguas como idioma de uso institucional.

Sin embargo, una buena práctica no discriminatoria a favor de los pueblos indígenas consiste en usar las lenguas indígenas en la atención al público en servicios estatales básicos (educación, salud, agua, medio ambiente, inspección del trabajo) o en la comunicación institucional en programas y políticas públicas, en aquellos departamentos o distritos donde viva un número significativo de personas pertenecientes a un pueblo indígena.

La práctica de realizar estudios antropológicos. Además de ser una buena práctica recomendable, el Convenio N° 169 dispone que se deben efectuar estudios, en colaboración con los propios pueblos indígenas, respecto de la incidencia social, espiritual y cultural y sobre el medio ambiente que las actividades de desarrollo puedan tener sobre esos pueblos.

Los estudios de campo además de ser medios adecuados para el control del progreso o del impacto de las políticas públicas, son necesarias para el proceso previo de diseño, planificación y elección de prioridades. El Convenio N° 169 dispone que los resultados de estos estudios antropológicos deben ser tenidos en cuenta como criterios fundamentales para la ejecución de tales planes.

14. Buenas prácticas con la población monolingüe guaraní

Contexto social: Paraguayos y paraguayas monolingües guaraní

El guaraní es la lengua mayoritaria de la población paraguaya (hablada por un 86% según el Censo de Población y Viviendas de 2002). Un 27% sin embargo, habla solamente en guaraní, grupo al que se denomina monolingüe guaraní y que presenta una situación social desaventajada.

Es una población característicamente rural campesina, con escasa movilidad, muy joven (resultado de las altas tasas de fecundidad) y con graves problemas de subsistencia. Más de la mitad de los/as guaraní parlantes son pobres (53%) y 2 de cada 10 de ellos/as son pobres extremos. Su Índice de Desarrollo Humano medio (IDH) sólo superior al de los pueblos indígenas y se ubica por debajo de la media del Paraguay (Carreras, 2004).

Esta situación de exclusión surge de una histórica política del Estado paraguayo de menoscabar el derecho de los y las monolingües guaraní a hablar su propio idioma, y de los y las bilingües a expresarse en ambos.

En atención a que el guaraní es una de las lenguas oficiales del Estado paraguayo (art. 140 de la Constitución), constituye discriminación por razón de lengua **denegar información y atención** en cualquier servicio público al ciudadano o ciudadana monolingüe guaraní, cuando ésta sea la única lengua oficial en la que se exprese y entienda.

El Estado debe iniciar una decidida política de uso institucional de la lengua guaraní en los ámbitos oficiales, que debe formularse con perspectiva de derechos, reconociendo la existencia de un contexto social de exclusión estructural de los y las hablantes del idioma guaraní, y garantizando un conjunto de derechos individuales y colectivos a favor de este segmento poblacional.

Una buena práctica inclusiva y no discriminatoria al respecto es la implementación progresiva del bilingüismo en la comunicación institucional del Estado, en particular en aquellos sectores o servicios focalizados en áreas rurales o en poblaciones urbanas pobres. El bilingüismo debe incorporarse a las campañas masivas pero también a la señalética institucional y a la atención al público. Teniendo en cuenta que esta población es mayoritariamente iletrada, la comunicación institucional debe ser planteada en formatos adecuados, previendo incluso la existencia de orientadores bilingües en los servicios públicos.

Se deben establecer programas para capacitar a las personas que se desempeñan en la función pública en el buen uso de las lenguas oficiales. El conocimiento de las dos lenguas será requisito necesario para cumplir con determinadas tareas administrativas.

Un decálogo de derechos lingüísticos

La normalización e institucionalización del guaraní como lengua de uso institucional del Estado supone al menos, el reconocimiento de los siguientes derechos individuales y colectivos ante la administración:

- No discriminación por razón de lengua.
- Las leyes deberán ser comunicadas en guaraní y castellano.
- Derecho a recibir atención en todas las administraciones del Estado paraguayo en la lengua oficial de preferencia, para lo cual se deberá contar con personas aptas que se puedan desempeñar en las dos lenguas oficiales.
- Derecho a usar cualquiera de las dos lenguas oficiales ante la administración y la justicia.
- Derecho a que las declaraciones testimoniales o juradas sean transcritas en la lengua elegida, sin necesidad de traducción.
- Derecho a la asistencia de un traductor cuando no entienda o no hable alguno de los idiomas oficiales.
- Validez de todas las actuaciones administrativas y judiciales, tanto orales como escritas, realizadas en cualquiera de las lenguas oficiales.
- Validez de los documentos oficiales otorgados en cualquiera de las dos lenguas.
- Derecho a recibir documentos públicos redactados en la lengua de preferencia del interesado.

15. Buenas prácticas con personas con discapacidad

Contexto social: Las personas con discapacidad

La discriminación a las personas con discapacidad se basa en lo que la sociedad define como “normal”. Esta de la normalidad se construye sobre un ideal de perfección inexistente de los seres humanos, ideal que se erige como la norma excluyente.

En la mayoría de los casos, la discapacidad se convierte en un factor de exclusión por las barreras que levantan la sociedad y el Estado. El papel de este último es mayor, cuando no arbitra los mecanismos para eliminar esos obstáculos y lograr la igualdad real de oportunidades.

Dos de cada tres personas con discapacidad entre 5 y 19 años no asiste a una institución educativa (frente a la proporción de una por cada cinco entre las personas sin discapacidad en la misma franja etaria). La tasa de analfabetismo (de 15 a 60 años) alcanza el 49,4% frente al 5,1% de las personas sin discapacidad. Las tasas de inactividad afectan gravemente a este colectivo (73,7% en hombres y 90,9% en mujeres) (PNUD, 2008).

Observancia del marco legal. Toda medida administrativa, diseño o ejecución de una política pública, dictado de un marco reglamentario o gestión de un servicio estatal para personas con discapacidad debe tomar como marco de referencia la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (Ley No 3.540/08) y la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad (Ley N° 1.925/02).

Estas normas son los más importantes instrumentos internacionales de cumplimiento obligatorio que protegen los derechos de las personas con discapacidad. Ofrecen un detallado marco conceptual y programático para diseñar y encuadrar las políticas y servicios públicos para el sector.

Atención consecuente con el reconocimiento de la capacidad jurídica. De acuerdo con el derecho internacional, las personas con discapacidad tienen en todos los casos el mismo reconocimiento de la capacidad jurídica que los demás, en todos los aspectos de la vida. Esto conlleva la necesidad de organizar el aparato estatal –incluida la capacitación al personal– de manera a garantizar un adecuado

servicio de atención pública que tome en cuenta el reconocimiento de la capacidad jurídica plena de las personas con discapacidad.

La atención pública debe organizarse teniendo en cuenta el derecho de las personas con discapacidad a controlar sus propios asuntos, a recibir información adecuada y completa, y a tener acceso en igualdad de condiciones a los bienes y servicios públicos, incluidos los de naturaleza económica.

El reconocimiento de la personalidad jurídica conlleva la misma capacidad de acceso a la justicia, incluso mediante ajustes de procedimiento para facilitar el desempeño de las personas con discapacidad como participantes directos e indirectos, incluida la declaración como testigos o denunciantes, en procedimientos administrativos y judiciales.

Capacitación. Se debe ofrecer al personal especializado que trabaje con estas personas con discapacidad capacitación en habilidades relacionadas con la comunicación alternativa y la movilidad.

Promoción progresiva de ajustes razonables. Una práctica fundamental para la promoción de la inclusión de las personas con discapacidad en los espacios y servicios públicos es la promoción progresiva de ajustes razonables, y la adopción –en lo sucesivo– de procedimientos, entornos y servicios ya establecidos sobre modelos de diseño universal. Estas medidas son fundamentales en la accesibilidad, la comunicación institucional de los servicios del Estado, la atención en salud y en la educación.

Glosario: Ajustes razonables y diseño universal

Por “ajustes razonables” se entenderán las modificaciones y adaptaciones necesarias y adecuadas que no impongan una carga desproporcionada o indebida, cuando se requieran en un caso particular, para garantizar a las personas con discapacidad el goce o ejercicio, en igualdad de condiciones con las demás, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales;

Por “diseño universal” se entenderá el diseño de productos, entornos, programas y servicios que puedan utilizar todas las personas, en la mayor medida posible, sin necesidad de adaptación ni diseño especializado. El “diseño universal” no excluirá las ayudas técnicas para grupos particulares de personas con discapacidad, cuando se necesiten.

Determinación de cargos para personas con discapacidad. En el marco de la puesta en práctica de las Leyes N° 2479/04 y 3585/08 y sus reglamentos sobre el acceso a la Función Pública de personas con discapacidad, las instituciones de aplicación deben realizar un análisis, selección y determinación de cargos que por las condiciones de trabajo o por la naturaleza de las funciones que conllevan deberían ser calificados como puestos preferenciales para la contratación de personas con discapacidad. La evaluación de desempeño y el monitoreo de la evolución laboral de las personas con discapacidad se debería realizar de un modo permanente y mediante procedimientos específicos y personal especialmente capacitados para poder detectar y recomendar reajuste o reacondicionamiento del entorno laboral que puedan ser necesarios.

Flexibilización horaria o turnos escalonados o rotativos. Se debe tener en cuenta que jornadas laborales de 8 horas, que son razonables como regla universal, pueden ser muy prolongadas para personas con determinadas discapacidades intelectuales. En estos casos, es una buena práctica organizar el trabajo de manera que las personas con discapacidad intelectual se ocupen en jornadas menores, en turnos escalonados o rotativos, sin que esto repercuta en un trato diferente en cuanto a derechos y obligaciones como cualquier otro trabajador del Estado.

Adecuaciones razonables para cada tipo de discapacidad. Los ajustes razonables deben ser adoptados teniendo en cuenta las particularidades y necesidades de cada tipo de discapacidad y cómo el entorno laboral afecta o limita los derechos de las personas en cada situación. Por ejemplo, una persona con discapacidad auditiva necesita un intérprete en lengua de señas para casos de sumarios y entrevista laboral; una persona con discapacidad intelectual necesita un/una facilitadora laboral; otra persona con discapacidad física, necesita que las instalaciones del lugar de trabajo sean accesibles, entre otras.

Sensibilización del entorno laboral. Se deben implementar acciones de sensibilización y capacitación para un trato adecuado y para la comprensión de los procesos de incorporación de personas con discapacidad en la Función Pública. Además de los ajustes razonables, también se deben generar ambientes sensibles y favorables al reconocimiento y a la integración de las personas con discapacidad en el cuerpo del funcionariado de las instituciones.

16. Buenas prácticas no discriminatorias en materia sindical

Garantía efectiva a la libertad sindical. El respeto a la libertad sindical debe trascender la mera tolerancia pasiva del fuero sindical y proyectarse a buenas prácticas de garantía real y efectiva para que las organizaciones sindicales puedan estar en contacto y desarrollar sus actividades sin inconvenientes con los trabajadores y trabajadoras a quienes representan.

Existen buenas prácticas básicas que contribuyen a fomentar el trato igualitario y la garantía efectiva a la libertad sindical como: a) permitir que las organizaciones sindicales posean locales en las instituciones públicas; b) facilitar que se ocupen espacios (murales, paneles, etc.) para la difusión de las informaciones de interés, y; c) no interferir de un modo desproporcionado o irrazonable en la celebración de reuniones o en el activismo de los dirigentes sindicales en el lugar y horario de trabajo.

Del mismo modo, una buena práctica consiste en que las Unidades de Gestión de las personas designen a funcionarios y funcionarias afectadas a la actividad sindical en cargos que no obstruyan sus responsabilidades y actividades sindicales.

Reconocimiento equitativo de la representatividad sindical. En la negociación de los contratos colectivos de condiciones de trabajo así como en cualquier otro conflicto colectivo de trabajo, es necesario garantizar la igualdad de trato en el reconocimiento de todas las organizaciones sindicales representativas del sector de los trabajadores.

En caso de dificultades insuperables en el encuadre de la representación sindical en el marco de las negociaciones, la buena práctica consiste en dirimir la cuestión a través de la Justicia Laboral,

evitando que la Administración desconozca o deslegitime a alguna determinada representación sindical.

Diálogo social y tripartismo. Las organizaciones sindicales son aliadas importantes en cualquier política de inclusión en el mundo del trabajo. Se debe fomentar el diálogo social permanente y el tripartismo en la consulta y la toma de decisiones que afecten a la política laboral de las instituciones, reconociendo el valor, la visión y los aportes de los sindicatos como lo que son: las principales herramientas de organización y defensa de sus derechos con que cuentan los trabajadores.

Compromiso sindical. Se debe fomentar la adopción de compromisos y acciones concretas de corresponsabilidad en la lucha contra la discriminación entre las instituciones públicas y los sindicatos. Los sindicatos deben ser los primeros aliados de funcionarios y funcionarias víctimas de un acto de discriminación. Pero asimismo, los mismos sindicatos deben realizar esfuerzos para convertirse en espacios libres de discriminación y generadores de buenas prácticas de inclusión en los lugares de trabajo. Esto es particularmente relevante en cuestiones vinculadas al acoso sexual, a la discriminación por sexo y por motivos de salud.

17. Buenas prácticas no discriminatorias con personas con diversas identidades de género y orientación sexual

Las personas con orientaciones sexuales o identidades de género no heterosexuales, son discriminadas en las sociedades, gozan de menos derechos, sufren rechazos, desprecio y hasta violencia.

Detrás de estas discriminaciones están la homofobia y la lesbofobia, entendidas como el odio irracional hacia la homosexualidad masculina y femenina respectivamente. Este conjunto de creencias de odio se fundamentan en la falsa concepción que consideran anormales la homosexualidad y la bisexualidad frente a la norma heterosexual.

Asimismo, están las personas transgénero, que son quienes no se identifican con el sexo con el que nacieron y buscan cambiar sus características de sexo y género.

Como buenas prácticas, las instituciones públicas deben **instalar el respeto a la diversidad sexual en el lugar de trabajo**. Esto podría iniciarse con actividades de sensibilización para que los funcionarios y funcionarias sean concientes de la diversidad sexual y asuman el deber de respetar la intimidad y la libertad de decisión en ese aspecto por parte de todas las personas.

Otra medida encaminada en la materia es **formular declaraciones o compromisos conjuntos de tolerancia cero con esta forma de discriminación**, involucrando en estas medidas a las organizaciones sindicales vigentes en las distintas dependencias.

Difundir el uso y el conocimiento de los términos que implican discriminación o son peyorativos en referencia a las personas de colectivos gay, lésbicos, bisexual, transexual y transgéneros, constituye otra práctica que puede apoyar la no discriminación hacia personas que integran estos colectivos.

Otra buena práctica en la cuestión es la posibilidad de mejorar las reglas básicas, rutinas y formas de convivencia en el lugar de trabajo, de manera tal que **la separación entre la vida privada de las personas y su desempeño y vivencias en el lugar de trabajo estén debidamente respetadas independientemente de las opciones sexuales de las personas o de sus situaciones personales de índole afectiva**.

18. Acciones legales para protegerse contra la discriminación

En el ordenamiento jurídico, existen muchas garantías judiciales y no judiciales con las que se puede denunciar y enfrentar un acto o una situación de discriminación. Estos recursos legales no excluyen, al contrario complementan, todo otro tipo de acciones políticas o sociales que las víctimas de discriminación o sus organizaciones pueden llevar adelante para incidir en la opinión pública o en las autoridades para transformar la realidad hacia entornos institucionales y laborales más inclusivos y favorables a la diversidad.

En esta Guía damos información sobre ciertas acciones legales que consideramos que son las más efectivas y apropiadas para canalizar una denuncia sobre discriminación con posibilidades de obtener una restitución de la víctima en sus derechos conculcados y una adecuada sanción al presunto discriminador. Estas garantías son las que se estiman de procedencia para el control antidiscriminatorio en el contexto de la Función Pública.

Acción de Amparo: La acción de amparo, regulada en el artículo 134 de la Constitución Nacional, en el en el artículo 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos y en el Código de Procedimientos Civiles (arts. 565-588, modificados por la Ley N° 600/95), es el principal medio para la defensa de los derechos humanos reconocido por el ordenamiento jurídico paraguayo.

Cualquier persona, física o jurídica, puede presentar amparo, en alegación de sus derechos. Pueden ser personas jurídicas los partidos políticos, las entidades con personería gremial o profesional (sindicatos, asociaciones profesionales, etc.) así como asociaciones o grupos de personas, que no teniendo personería jurídica, justifiquen mediante la exhibición de sus estatutos que no contrarían el bien común.

La acción de amparo se presenta en la oficina de Mesa de Entrada de Garantías Constitucionales de la oficina del Poder Judicial correspondiente al lugar donde se cometa el acto o la omisión ilegítimo, o se registre la amenaza de lesión inminente de derechos. Para que el amparo sea procedente y tenga éxito, se debe probar dos circunstancias de hecho muy importantes: a) que el acto u omisión ilegítimo que se denuncia sea manifiestamente ilegal o arbitrario; b) que exista una determinada urgencia en el caso, de modo que el remedio deba ser igualmente urgente, que no pueda esperarse a interponer una acción ordinaria administrativa o judicial.

El amparo es la vía recomendada para casos de discriminación que afecten repentina y seriamente el derecho a la salud, la educación, la integridad física o la vida. Por ejemplo, un caso de discriminación que suponga la privación del acceso a un medicamento imprescindible para un tratamiento, que conlleve la pérdida del año escolar en un niño o una orden de traslado a una funcionaria que prive del acceso a un tratamiento médico imprescindible.

El amparo debe presentarse por escrito y no se pagan tasas judiciales. Para el juicio de amparo se requiere del patrocinio de abogado/a. Mediante esta acción judicial se puede obtener una orden judicial que ordene la restitución de la víctima en sus derechos, la cesación de una circunstancia violatoria de derechos humanos, o medidas de protección inmediata similares.

El sumario administrativo: Este mecanismo está encaminado a establecer la responsabilidad de un funcionario o funcionaria del Estado que cometió una falta grave. Como la discriminación cometida en el ejercicio de las funciones públicas es una falta grave, este mecanismo resulta adecuado para juzgar y sancionar la responsabilidad del agente del Estado que la cometió.

El sumario puede iniciarse de oficio o mediante la denuncia de la víctima. La denuncia debe ser presentada ante la máxima autoridad de la institución en la que trabaja el funcionario denunciado.

Para dicho trámite no es necesario contar con un abogado/a. No obstante, en el sumario administrativo la víctima no es parte del proceso.

De comprobarse la responsabilidad de la persona denunciada, se puede aplicar una sanción de carácter administrativo que incluso puede ser la destitución del funcionario.

Violación del fuero sindical o del fuero de maternidad: Cualquier acto de discriminación o persecución de carácter antisindical o de despido de una trabajadora durante su embarazo o durante el reposo de maternidad debe ser denunciado ante la Dirección del Trabajo del Viceministerio del Trabajo y Seguridad Social o, supletoriamente, ante el Juzgado Laboral de turno.

Además de las multas de carácter administrativo, en estos casos se obtiene la restitución inmediata del trabajador/a a su puesto de trabajo.

Conclusiones

A lo largo de la Guía hemos desarrollado conceptos, el marco jurídico aplicable y numerosas buenas prácticas inclusivas en el ámbito de la Función Pública. En conclusión, podemos enfatizar las siguientes ideas:

- Discriminar es hacer de menos a alguien por lo que esa persona es. Cuando nos discriminan nos quitan derechos por el simple hecho de ser mujer, de ser indígena, de portar una discapacidad... Discriminar en la Función Pública es un acto ilegal y constituye una violación a los derechos humanos.
- Cometer un acto de discriminación en el ejercicio de la Función Pública acarrea la responsabilidad de quien lo cometió. La discriminación es una falta grave de acuerdo a la Ley N° 1.626/00 De la Función Pública.
- El funcionariado y las instituciones públicas deben abstenerse de cometer actos de discriminación. Cada funcionario o funcionaria debe velar porque en su ámbito de responsabilidad se actúe de conformidad con la prohibición de discriminar.
- Las instituciones públicas deben abstenerse de emitir mensajes, notas, materiales, comunicaciones institucionales que contengan ideas racista s y/o discriminatorias, contra cualquier grupo de personas.
- Las instituciones públicas deben propiciar prácticas inclusivas y no discriminatorias, estableciendo los procedimientos y mecanismos correspondientes, así como facilitando y generando espacios laborales propicios a la igualdad entre las personas.
- Los funcionarios y las funcionarias que se consideren víctimas de discriminación pueden realizar sus denuncias ante la Secretaría de la Función Pública, la que requerirá a la institución afectada la instrucción del sumario administrativo correspondiente.
- El mismo funcionariado público es el factor clave para la expansión de ideas y prácticas no discriminatorias y de inclusión. Los sindicatos y asociaciones del sector estatal son los principales aliados en cualquier política de no discriminación e inclusión en la Función Pública

Para mayor información o asesoramiento dirigirse a: la Dirección General de Políticas de Igualdad e Inclusión de la Secretaría de la Función Pública de la Presidencia de la República

Tel/Fax: 451 925 / 492 109 / 497 308. Constitución esq. 25 de Mayo. igualdad@sfp.gov.py - www.sfp.gov.py

BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

Abramovich, Víctor (2006): **Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo**. En: Revista de la CEPAL. CEPAL, n° 88, abril de 2006.

ACNUDH (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos) (2003): **Draft guidelines: a human rights approach to poverty reduction strategies**. ACNUDH.

_____ (2004): **Los derechos humanos y la reducción de la pobreza. Un marco conceptual**. ACNUDH.

Bareiro, Line (comp.) (2005): **Discriminaciones. Debate Teórico Paraguayo. Legislación Antidiscriminatoria**. Honorable Cámara de Senadores – Comisión de Equidad, Género y Desarrollo Social; Honorable Cámara de Diputados – Comisión de Equidad Social y Género; Honorable Cámara de Diputados – Comisión de Derechos Humanos y Asuntos Indígenas; Centro de Documentación y Estudios; Fondo de Población de las Naciones Unidas.

Centro de Documentación y Estudios (CDE) y Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) (2004): **Discriminación/es**. CDE – UNFPA.

Facio, Alda (2006): **CEDAW en 10 minutos**. Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer UNIFEM Región Andina.

Leary, Virginia (1999): **La utilización del Convenio N° 169 de la OIT para proteger los Derechos de los Pueblos Indígenas**. Instituto de Derechos Humanos (IIDH).

Organización Internacional del Trabajo OIT (1988): Igualdad en el empleo y la ocupación: Estudio general de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios (núm. 111) y Recomendaciones (núm. 111) sobre la discriminación (empleo y profesión). Conferencia Internacional del Trabajo, 75.ª reunión, Ginebra.

_____ (2003): La Hora de la Igualdad en el Trabajo. Informe Global con arreglo al seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo. Conferencia Internacional del Trabajo, 91.ª reunión, Ginebra.

_____ (2007): La igualdad en el trabajo: afrontar los retos que se plantean. Informe Global con arreglo al seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo. Conferencia Internacional del Trabajo, 96.ª reunión, Ginebra.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2008): **Informe Nacional sobre Desarrollo Humano. Equidad para el Desarrollo. Paraguay 2008**. PNUD.

Nuestra Misión

Formular y garantizar la implementación de políticas para la calidad de la gestión pública y el desarrollo de las personas que trabajan en el Estado, orientadas a su profesionalización para el servicio a la ciudadanía.

Nuestra Visión

Una institución transparente, cercana a la gente, protagonista del cambio cultural en la gestión pública, garante de trabajadores y trabajadoras del Estado con ética e idoneidad, capaces de brindar servicios públicos eficaces y eficientes, con calidad y calidez humana.

Nuestros Valores

Igualdad
Equidad
Imparcialidad
Honestidad
Transparencia
Responsabilidad
Eficiencia
Eficacia
Austeridad
Participación
Diversidad

Apoya:



Paraguay

+ 021 492 109
+ 021 497 308
+ 021 451 925
Constitución esquina 25 de Mayo
sfp@sfp.gov.py
www.sfp.gov.py
ASU.PY

