



SECRETARÍA  
DE LA FUNCIÓN  
PÚBLICA

Presidencia de la República  
del Paraguay

# Plan de Igualdad y No Discriminación en la Función Pública de Paraguay

PROPUESTA PARA EL DEBATE



*“Bicentenario de la Independencia Nacional: 1811-2011”*

IGUALDAD  
RESPECTO  
PARAGUAY  
TODOS  
Y TODAS

# Plan de Igualdad y No Discriminación en la Función Pública de Paraguay

## PROPUESTA PARA EL DEBATE

### © **Secretaría de la Función Pública**

Presidencia de la República del Paraguay

#### Equipo Directivo:

**Lilian Soto**, Ministra Secretaria Ejecutiva

**Valeria Franco**, Secretaria General

**José Tomás Sánchez**, Dirección General de Gabinete

**Sully Cabrera**, Dirección General de Administración y Finanzas

**Giovanna Guggiari**, Dirección General de Desarrollo y Gestión del Cambio

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

**Hugo Valiente**, Dirección General de Asuntos Jurídicos

**María Victoria Ledesma**, Dirección General de Formación y Capacitación de Servidores/as Públicos

**Humberto Peralta**, Dirección General de la Carrera del Servicio Civil

**Ana María Ferreira**, Dirección General de DD.HH., Igualdad e Inclusión

**Rossana Gomez**, Dirección de Gestión y Desarrollo de las Personas

**Graciela Gil**, Dirección de Informática

**Rossana Báez**, Dirección de Desarrollo

**Kathia Floris**, Dirección de Comunicación Pública

**María Rosarina Gamarra**, Dirección de Auditoría

**Carlos López**, Unidad Coordinadora de Proyectos

**Analia Antola**, Dirección de Asesoramiento Técnico Jurídico

#### Responsables de la Edición:

Diseño y Diagramación: Kathia Floris

Sistematización y Redacción: Line Bareiro

Impreso en AGR Servicios Gráficos

Edición: 1000 ejemplares

Asunción, Paraguay.

Setiembre 2010.

### **SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA**

Local 1: Constitución esquina 25 de Mayo - Local 2: Eligio Ayala esquina Rca. Francesa

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

Asunción, Paraguay

[sfp@sfp.gov.py](mailto:sfp@sfp.gov.py)

[www.sfp.gov.py](http://www.sfp.gov.py)

Este material se ha desarrollado en el marco del Programa de Cooperación Triangular Chile-España-Paraguay y ha sido impreso con el apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en el marco del Plan de Trabajo PNUD - SFP 2010.

# Plan de Igualdad y No Discriminación en la Función Pública de Paraguay

PROPUESTA PARA EL DEBATE



# Índice

<b>PRESENTACIÓN - Ñepyrimby</b> .....	7
<b>Objetivos del Plan - Maeräpa ko hecha puku</b> .....	11
Objetivo general.....	12
Objetivos Específicos.....	13
<b>Por qué es necesario este Plan - Mba'ere pa ojejapo arä ko hecha puku</b> .....	15
Marco jurídico y objetivos del Plan.....	21
La sociedad inspiradora del Estado y el Estado ejemplo para la sociedad.....	24
<b>Conceptos fundamentales del Plan de Igualdad y no Discriminación - Ñe'e heiseva ko hecha puku pe</b> .....	27
<b>Políticas del Plan de Igualdad - Mba'eichaitepa jajapota ko hecha pukupe</b> .....	33
<u>Objetivo específico 1:</u> Garantizar la no discriminación en el acceso a la función pública.....	34
Política de acceso por concursos públicos de oposición.....	34
Política de transparencia sobre el acceso y la permanencia en la función pública.....	35
Política de planes y programas institucionales para garantizar la igualdad.....	35
<u>Objetivo específico 2:</u> Garantizar la no discriminación en las oportunidades de promoción y capacitación para el funcionariado público.....	36
Política de promoción sin discriminación.....	36
Política de capacitación sin discriminación.....	36
Política salarial equitativa.....	37
Política de bienestar social.....	37
<u>Objetivo específico 3:</u> Construir instituciones públicas libres de cualquier forma de violencia y discriminación.....	38
Política de difusión de formas de discriminación en la función pública.....	38
Política de atención a casos de discriminación en la función pública.....	38
<u>Objetivo específico 4:</u> Promover la igualdad social para el acceso y las oportunidades en la función pública.....	39
Política de promoción de poblaciones especialmente discriminadas.....	39
Política de infraestructura.....	40
Política de instrumentos.....	40
<u>Objetivo específico 5:</u> Garantizar a la población paraguaya la no discriminación por parte del funcionariado público.....	41
Política de Atención Ciudadana de Calidad y sin Discriminaciones.....	41
Política de fomento de la exigibilidad.....	42
<b>Seguimiento y Evaluación del Plan - Rembiapo jehecha</b> .....	43
<b>Metodología para la Construcción y Aprobación del Plan - Tape jajapoarä ñamoñehaguä ñande hecha puku</b> .....	47



# PRESENTACIÓN

## *Ñepyrümbý*

Después de dos años de trabajo, ponemos hoy a consideración de los diferentes sectores y actores de nuestra sociedad, esta propuesta de Plan de Igualdad y No Discriminación en la Función Pública del Paraguay.

El planteamiento se basa en uno de los conceptos más fundamentales para el ejercicio de la función pública: el Estado es la organización de la que todas las personas formamos parte, y en consecuencia debe responder a todos y a todas.

Ese pensamiento simple y contundente ha sido uno de los más olvidados en nuestra sociedad. Durante mucho tiempo, el Estado paraguayo ha sido capturado por grupos de poder que lo utilizaron para beneficios personales e intereses particulares, propiciando, dentro de las instituciones públicas y en su trato con la ciudadanía, relaciones de desigualdad, discriminación, exclusión y dominación.

La vigencia de las prácticas clientelares y prebendarias en el empleo público, la ausencia de sistemas de carrera en el servicio civil, la tolerancia al maltrato, al acoso sexual, a la persecución laboral, la discrecionalidad que se ha ejercido sobre miles de trabajadores y trabajadoras del sector público al mantener



contratos precarios para funciones permanentes, el favoritismo en la relación con la ciudadanía, son todos componentes de un modelo de Estado que nos proponemos superar.

El cambio de paradigma propuesto se sustenta en la Constitución Nacional y las leyes de nuestro país. La apuesta a la igualdad, a un Estado Social de Derecho, a una democracia representativa, participativa y pluralista, a una función pública que no discrimine, ha sido expresada por el gobierno que asumió el 15 de agosto de 2008. Esta propuesta contribuye a que el desafío asumido se concrete con acciones específicas que serán debatidas en los próximos meses.

Esperamos, como resultado final, una política de Estado que se sostenga más allá de los gobiernos y que garantice una marcha sin retrocesos hacia un Estado inclusivo, participativo y moderno, como instrumento clave para la construcción de una sociedad verdaderamente democrática.

**Lilian Soto**  
Ministra de la Función Pública





## **Objetivos del Plan**

*Maeräpa ko hecha puku*

## Objetivo General

Promover la igualdad y garantizar la no discriminación en el acceso, las oportunidades y la permanencia en la función pública del Paraguay, y lograr que el Estado sirva a la sociedad sin discriminaciones, actuando conforme a los mandatos constitucionales, los compromisos internacionales y las leyes de la República.

## Objetivos Específicos

1. Garantizar la no discriminación en el acceso a la función pública.
2. Garantizar la no discriminación en las oportunidades de promoción y capacitación para el funcionariado público.
3. Construir instituciones públicas libres de cualquier forma de violencia y discriminación.
4. Promover la igualdad social para el acceso y las oportunidades en la función pública, mediante mecanismos de acción positiva.
5. Garantizar que el funcionariado público sirva a la población paraguaya sin discriminaciones.





**Por qué  
es necesario  
este Plan**

*Mba'ere pa ojejapo  
arä ko hecha puku*

**Notas:**

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

El Plan de Igualdad y No Discriminación en la Función Pública del Paraguay resulta imprescindible para cumplir con los mandatos constitucionales y legales que obligan al Estado paraguayo a que el funcionariado público no sea objeto de discriminación y que desempeñe su trabajo sin discriminar a ningún habitante del Paraguay. En realidad lo que hace el Plan es encarar globalmente las medidas conducentes a pasar de un Estado clientelista a uno democrático e igualitario, sustentado en el desarrollo de una carrera civil, basada en la idoneidad.

El Estado paraguayo no ha sido históricamente concebido para garantizar los derechos de las personas y tampoco para que la función pública sea un trabajo al que puede tener derecho toda persona calificada para los puestos, que cumpla con los requisitos legales. La historia ha sido de un aparato de Estado prisionero de los gobernantes, lo que se agudizó durante la dictadura de Alfredo Stroessner (1954-1989), en la que se puso en práctica la afiliación obligatoria a la Asociación Nacional Republicana (ANR – Partido Colorado) para ocupar todo cargo público incluyendo a la docencia y a las Fuerzas Armadas. La discriminación política y de otro tipo fue una permanente práctica en los servicios públicos, estableciéndose por años un régimen de privilegios y





**Notas:**

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

la promoción basados en méritos medidos mediante mecanismos como los concursos. Sin embargo, estos mecanismos fueron aplicados asistemáticamente, conforme a las necesidades de los/as decisores/as políticos/as. Sin duda alguna, la presión social nacional e internacional por mayor transparencia en la gestión pública contribuyó a la adopción de medidas, pero la continuidad de las prácticas patrimonialistas las anulaba.

A partir del gobierno del presidente Fernando Lugo, la Secretaría de la Función Pública adoptó sistemáticamente medidas para garantizar la transparencia en el acceso y la promoción en la función pública, así como para garantizar servicios públicos libres de toda forma de discriminación y promotores de la igualdad. Entre las principales medidas se encuentran los procedimientos estandarizados para la realización de concursos de oposición, el control periódico de ingresos en la función pública y el trabajo con las instituciones públicas para que las mismas cumplan las disposiciones de ingresos por estas vías, el diseño y la implementación de capacitaciones para la no discriminación, la publicación de una Guía de Practicas Inclusivas y No Discriminatorias, el establecimiento de mecanismos para el ingreso de personas con discapacidad en la función pública en cumplimiento de la legislación correspondiente, entre otras.



**Notas:**

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

Las medidas adoptadas fueron relevantes pero aún son insuficientes. Cuando más se avanza, se hace más evidente que para que en poco tiempo se cuente con una función pública basada en la idoneidad y méritos, las medidas deben ser llevadas adelante por el conjunto de las instituciones públicas y que este esfuerzo debe convertirse en una práctica del Estado paraguayo y no en una buena iniciativa de un gobierno que asumió el 15 de agosto del año 2009 y concluirá en la misma fecha del año 2013.



**Notas:**

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

la Constitución Nacional busca una convivencia pacífica entre todos y un Estado en el cual se pueda trabajar en bien del conjunto de la sociedad en un clima de respeto y de igualdad. Por otra parte, se apela al artículo 46 de la Constitución Nacional que sin lugar a duda alguna dispone que “No se admiten discriminaciones”. Este artículo puede ser considerado como la razón de ser de todo el Plan tanto en lo interno institucional como en el servicio que las instituciones públicas prestan a la sociedad paraguaya.

El mismo artículo 46 es el fundamento del cuarto objetivo específico del Plan, pues en su párrafo final establece que “Las protecciones que se establezcan sobre desigualdades injustas no serán consideradas como factores discriminatorios sino igualitarios”. Asimismo, el artículo 48 que consagra la igualdad entre el hombre y la mujer establece que “El Estado promoverá las condiciones y creará los mecanismos adecuados para que la igualdad sea real y efectiva, allanando los obstáculos que impidan o dificulten su ejercicio y facilitando la participación de la mujer en todos los ámbitos de la vida nacional”.

El quinto objetivo específico encuentra su fundamento en el artículo 60 de la Ley 1626/2000 que



### Notas:

---



---



---



---



---



---



---



---



---



---



---



---



---



---



---



---

## La sociedad inspiradora del Estado y el Estado ejemplo para la sociedad

Un grupo de organizaciones no gubernamentales, organismos internacionales y comisiones del Congreso Nacional ha impulsado un importante proceso de desarrollo del conocimiento y del pensamiento sobre las discriminaciones vigentes en el Paraguay desde el año 2003. Ese proceso aportó importantes publicaciones y debates amplios en diversos lugares del Paraguay. En el año 2007 se constituyó la Red contra toda forma de discriminación y la misma hizo entrega a una comisión senatorial del proyecto de ley contra toda forma de discriminación, que reglamenta el artículo 46 de la Constitución Nacional y que fue asumido por dos Senadores de la República.

Apenas constituido el gobierno de Fernando Lugo, la Secretaría de la Función Pública firmó un convenio con la Red contra toda forma de discriminación. Ese convenio fue la base de las acciones realizadas y el trabajo de la sociedad paraguaya inspiró toda una línea de acción de la SFP, que creó una dirección para la igualdad y la no discriminación.









## Conceptos fundamentales del Plan de Igualdad y no Discriminación

*Ñe'e heiseva  
ko hecha puku pe*

**Notas:**

Los dos conceptos con los que se trabajará en todos los casos son los de **igualdad y discriminación**. La igualdad es una convención, un pacto social a partir del cual se otorga el mismo valor a componentes diversos de una sociedad (de distintas clases sociales, etnias, sexo, etc). El concepto es utilizado ampliamente como igualdad ante la ley que significa precisamente que, independientemente de cualquier condición, el Estado debe tratar a las personas con la misma consideración, prestarles servicios de igual calidad, atender sus reclamos con igual celeridad, entre otras prácticas.

Sin embargo, se ha demostrado de manera consistente que pese a las declaraciones de igualdad, diversos colectivos vivían realidades de desigualdad y de discriminación. Esto ha sido particularmente bien desarrollado por el movimiento de mujeres en Paraguay, que ha logrado visibilizar las teorías y prácticas discriminadoras.

El proyecto de Ley contra toda forma de discriminación incluye una definición de discriminación que tiene la virtud de recoger las de varios instrumentos de derechos humanos y vincularla a las formas más frecuentes de discriminación analizadas en el Paraguay. 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, 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”<sup>1</sup>.

Sartori considera que la **igualdad de oportunidades**<sup>2</sup> contiene dos aspectos a diferenciar; la igualdad de acceso que significa igual reconocimiento por igual mérito, y la igualdad de partida o de condiciones iniciales, en tanto tiene en cuenta la existencia de posibles desigualdades de partida y que por lo tanto, es necesario tomar medidas especiales para generar igualdad.

### Notas:

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

<sup>1</sup> Artículo 6º del Proyecto de Ley contra toda forma de discriminación.

<sup>2</sup> Giovanni Sartori, **Elementos de teoría política**, Madrid: Alianza Editorial, 1992, pp. 89-99.

**Notas:**

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

Esta es la base misma de las **acciones positivas**<sup>3</sup> definidas por Clyde Soto como “un reconocimiento de que el punto de partida de las personas que forman parte de una sociedad no gozan de igualdad real, por lo que la garantía de iguales condiciones de acceso, que debe ser establecida en las leyes y normas no resulta suficiente para que la igualdad de oportunidades sea una realidad. Es decir, además de declarar la igualdad, es necesario generarla a través de la equiparación de potencialidades y circunstancias iniciales de las personas”<sup>4</sup>. Los mecanismos utilizados para generar esa igualdad son las acciones positivas.

Otro concepto clave es la **equidad** a la que Aristóteles definía como lo mismo que justicia pero mejor porque corrige lo que de injusto tiene la letra de la ley. Fue recuperado en las últimas décadas del siglo XX en la crítica a la persistencia de desigualdades a pesar de las declaraciones constitucionales de igualdad. Las feministas la consideran como un camino a la igualdad y la utilizaron para el análisis de desigualdades sociales y las propuestas adecuadas de superación.

Se entiende como **violencia** las acciones y conductas que causan muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a las personas. En este caso, en la función pública.

<sup>3</sup> Se las llama también discriminaciones positivas y medidas temporales para acelerar la igualdad de facto.

<sup>4</sup> Soto, Clyde, “Acciones positivas: formas de enfrentar la asimetría social”, en Line Bareiro e Isabel Torres (editoras) *Igualdad para una democracia incluyente*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José, 2009, pag. 70.









## Políticas del Plan de Igualdad

*Mba'eichaitepa  
jajapota ko  
hecha pukupe*

**Notas:**

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

Las políticas son cursos de acción que se orientan a cumplir los objetivos específicos del Plan. Un objetivo específico puede dar lugar a varias políticas de igualdad y no discriminación. Los objetivos específicos pueden ser equiparados a ámbitos de acción del presente Plan.

**Objetivo específico 1:**

Garantizar la no discriminación en el acceso a la función pública.

- **Política de acceso por concursos públicos de oposición.**
  - Portal Único de Empleo Público.
  - Difusión amplia y adecuada de los cargos abiertos a concurso.
  - Definición de perfiles sin elementos discriminatorios.
  - Definición de mecanismos de evaluación con elementos equitativos y con los ajustes razonables, conforme al caso.
  - Transparencia sobre la toma de decisiones en resultados de los concursos.



**Notas:**

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

**Objetivo específico 2:**

Garantizar la no discriminación en las oportunidades de promoción y capacitación para el funcionariado público.

- **Política de promoción sin discriminación.**
  - Aplicación de un sistema de escalafonamiento.
  - Concursos internos (de oposición) para promoción que integren elementos que garanticen la igualdad de oportunidades.
  - Sistema de evaluación de desempeño objetivo y transparente.
  - Acciones afirmativas para promoción de mujeres en altos cargos.
- **Política de capacitación sin discriminación.**
  - Difusión de oportunidades de capacitación para todo el funcionariado.
  - Selección de beneficiarios/as de capacitación con criterios de igualdad e inclusión, a través de mecanismos transparentes y objetivos.
  - Contenidos de igualdad y no discriminación en los programas de capacitación.
  - Promoción de la participación de las mujeres en las capacitaciones.
  - Implementación de programas de formación en DDHH.



**Notas:**


---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

**Objetivo específico 3:**

Construir instituciones públicas libres de cualquier forma de violencia y discriminación.

- **Política de difusión de formas de discriminación en la función pública.**
  - Campañas que visibilicen las situaciones de acoso sexual y laboral.
  - Difusión adecuada del Protocolo de denuncia sobre acoso en las instituciones públicas y de la Guía de Prácticas Inclusivas y No Discriminatorias en la Función Pública.
  - Estudios sobre el impacto en las mujeres de las situaciones de acoso sexual y laboral.
  
- **Política de atención a casos de discriminación en la función pública.**
  - Protocolo de atención a denuncias de acoso sexual.
  - Sistema de denuncia para los funcionarios sobre cualquier tipo de violencia en el espacio de trabajo.
  - Sanción del abuso de poder, la violencia y el acoso laboral, político y sexual en las instituciones públicas.



**Notas:**

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

- **Política de infraestructura.**

- Planes de accesibilidad en las instituciones públicas.
- Planes de seguridad en las instituciones públicas.
- Planes de ajustes razonables de los puestos de trabajo para personas con discapacidad.

- **Política de instrumentos.**

- Planes institucionales de respeto a la diversidad: religiosa, identidades sexuales, lengua, comunidades y etnias.
- Incorporación de medidas relacionadas a la no discriminación y contra la violencia contra las mujeres en los Reglamentos Internos y en los Contratos Colectivos de Condiciones de Trabajo.
- Impulso a la creación de Secretarías de Diversidad en las organizaciones sindicales de la función pública.









**Seguimiento  
y Evaluación  
del Plan**  
*Rembiapo  
jehecha*









## Metodología para la Construcción y Aprobación del Plan

*Tape jajapoarä  
ñañoñehaguä  
ñañde hecha puku*









### 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



SECRETARÍA  
DE LA FUNCIÓN  
PÚBLICA

Presidencia de la República  
del Paraguay

LOCAL 1  
+ 021 492 109  
+ 021 497 308  
+ 021 451 925  
Constitución esquina 25 de Mayo  
sfp@sfp.gov.py  
www.sfp.gov.py  
ASU.PY

LOCAL 2  
+ 021 234 176  
+ 021 234 177  
+ 021 234 178  
+ 021 234 179  
+ 021 233 999  
Dr. Eligio Ayala 1710 y Rca. Francesa  
sfp@sfp.gov.py  
www.sfp.gov.py  
ASU.PY

Apoyan:



El Servicio  
Público  
es  
Nuestra  
Vocación