



GUÍA
para la elaboración de
POLÍTICAS
DE IGUALDAD
de las mujeres y niñas en
MUNICIPIOS
del PARAGUAY



suma
mos derechos
igualdad

MANUAL

práctico para Concejales

POLÍTICAS

PÚBLICAS

con enfoque de

DERECHOS e

IGUALDAD

Autoría: Line Bareiro

Coordinación: Marcella Zub Centeno y Marta Mansilla

Edición: Julieta Gamarra

Equipo de revisión: Marcella Zub Centeno, Julieta Gamarra, Carmen Fernández y Marta Mansilla

Diseño: Fabiana Montiel

Impresión: Centro Gráfico

Asociación Kuña Róga

Calle Los Cedros y Las Canelas

Teléfono: +595 982 727757

www.kunaroga.org

Fundación de Religiosos para la Salud (FRS)

Quesada 4336 e/ Mariano Molas y Gral. MacArthur, Asunción - Paraguay

Tel: +595 971 981 790

www.fundacionfrs.es

Esta es una publicación realizada mediante la sinergia entre los proyectos “Promovida una conciencia social e institucional sobre la violencia contra las mujeres basada en género en cinco municipios del Departamento de Itapúa- 19-PRYC-343” de Fundación de Religiosos para la Salud (FRS) y “Sumamos derechos, sumamos igualdad” de Asociación Kuña Róga y la Asociación de Investigación y Especialización sobre Temas Iberoamericanos (AIETI), ambos financiados por la Agencia Española de Cooperación para el Desarrollo (AECID).

Esta publicación cuenta con la colaboración de la Cooperación Española a través de la Agencia Española de Cooperación (AECID). El contenido de la misma es responsabilidad exclusiva de sus autoras y no refleja, necesariamente, la postura de la AECID.



Se autoriza la reproducción total o parcial de este documento, siempre que vaya acompañada de una nota mencionando la autoría y la organización que la publica, junto con el nombre completo, lugar y año de publicación.

Sugerencia de cita: Kuña Róga/FRS et. al., Guía para la elaboración de políticas de igualdad de las mujeres y las niñas en municipios del Paraguay, Encarnación: Kuña Róga/FRS, 2022.

| | |
|---|-----------|
| Introducción..... | 5 |
| Capítulo 1. | |
| Mandatos legales obligatorios..... | 7 |
| 1. Constitución Nacional del Paraguay..... | 8 |
| 2. Convenciones de derechos humanos | 12 |
| 2.1. La Convención CEDAW..... | 12 |
| 2.2. La Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer o Convención de Belém do Pará..... | 14 |
| 3. Leyes y otras normas..... | 16 |
| 3.1. Ley Orgánica Municipal – 3966/10..... | 16 |
| 3.2. Ley 1/92 de Reforma parcial del Código Civil..... | 18 |
| 3.3. Ley 5446/15 de Políticas públicas para mujeres rurales y Ley 5777/16 de Protección integral a las mujeres contra toda forma de violencia..... | 18 |
| Capítulo 2. | |
| Instrumentos Internacionales y Regionales no vinculantes..... | 20 |
| 1. Agenda 2030..... | 21 |
| 2. La Plataforma de Acción de Beijing (1995)..... | 22 |
| 3. La Conferencia Regional de la Mujer..... | 22 |
| Capítulo 3. | |
| ¿Qué es la perspectiva o enfoque de género?..... | 24 |
| Capítulo 4. | |
| Políticas públicas..... | 27 |
| Políticas públicas de igualdad de las mujeres en el Paraguay..... | 28 |
| Importancia de las políticas municipales de igualdad de género..... | 29 |

Capítulo 5.

¿Cómo se elabora una política pública municipal?.....30

1. Actores.....31
2. Problema(s).....31
3. Pasos para elaborar la propuesta de política municipal.....32
4. Elementos centrales para la efectiva aplicación de la política.....34

Conclusión.....35

Anexo 1.....36

Legislación Nacional

Ley 1/92 de reforma parcial del Código Civil

Ley N° 985/96

Libro IV del Código Civil de los derechos reales o sobre las cosas

Ley 5777/2016 de Protección integral a las mujeres contra toda forma de violencia

Ley 5446/2015 De políticas públicas para mujeres rurales

Ley Orgánica Municipal 3699/2010 y actualizaciones

Anexo 237

Metas e Indicadores del Objetivo de Desarrollo Sostenible 5 (ODS 5)

Lograr la igualdad de género y empoderar a todas las mujeres y las niñas

Introducción

Esta guía ha sido elaborada gracias a la iniciativa de la Fundación de Religiosos para la Salud en colaboración con las concejalas de Encarnación y de Pilar, con las direcciones de la Mujer de ambas ciudades y los Centros de Participación Vecinal de la Municipalidad de Encarnación, así como con organizaciones de la sociedad civil entre las cuales están la Red de Mujeres del Sur, Kuña Róga y el proyecto Sumamos Derechos, Sumamos Igualdad. En ese sentido, si bien puede ser útil para municipalidades que quieran desarrollar políticas de igualdad de las mujeres, fue pensada específicamente en base a las condiciones concretas de los departamentos del sur del Paraguay.

Se ha partido del conocimiento y la experiencia de elaboración de políticas públicas de igualdad, pero la guía se ha hecho en base a saberes de los recursos humanos y de su experiencia, así como de los problemas que enfrentan las mujeres en las municipalidades de los departamentos de Itapúa, Ñeembucú, Misiones, Guairá y Caazapá. El encuentro “Mujeres en la política actual” realizado en los días 29 y 30 de julio del presente año ha aportado una visión de conjunto del proceso y, al mismo tiempo, de las diferencias existentes para desarrollar propuestas de políticas públicas ante desafíos importantes, que no pueden ser abordados solamente desde los municipios.

Desde el inicio, el IV Plan Nacional de Igualdad 2018–2024 (PlaNI)¹ ha sido un marco de referencia fundamental. En todo momento se tuvo en cuenta tanto los ejes de derecho como los ejes transversales del PlaNI, con la pregunta de si se podía aterrizar cada uno de los ejes. Quizá lo más relevante haya sido contar con el apoyo del excelente trabajo que están desarrollando las legisladoras de ambas municipalidades. Tanto es así, que se ha visto que es posible fortalecer las políticas de igualdad mediante ordenanzas municipales que lo permiten.

Asimismo, hubo que entender que los recursos económicos disponibles son muy limitados y que hay que pensar en cómo se podría lograr una mejor articulación entre las diferentes dependencias municipales. Pero también es relevante que haya incidencia en los presupuestos locales de manera tal que las políticas de igualdad puedan ser sostenibles. Por otra parte, se vio que hay vinculaciones entre la academia, las instituciones públicas, las empresas, la cooperación internacional y la sociedad organizada, que pueden permitir el desarrollo de acciones e incluso políticas públicas locales de igualdad, que se podrán considerar ejemplos para otras ciudades del país.

¹ Este Encuentro tuvo por objetivo analizar la participación y representación de las mujeres en el contexto actual y generar un espacio de información, reflexión e intercambio entre mujeres de la gestión pública municipal, para la formulación e implementación de políticas públicas de igualdad de género a nivel local. En el Encuentro participaron concejalas municipales, intendentas y secretarías de la mujer a nivel distrital.

En síntesis, han sido las mujeres organizadas y las autoridades locales quienes han orientado y dado las claves fundamentales para esta guía:

- Conocimiento previo de políticas públicas de igualdad,
- Escucha,
- Comprensión de problemas principales de las mujeres,
- Recursos humanos, tecnológicos y materiales con los que se cuenta

No basta con una sola charla con las responsables: es importante procesar y volver a preguntar. Por ejemplo, no es suficiente contar con recursos humanos calificados, sino también saber cómo se organizan esos recursos y si es posible reorganizar los tiempos, teniendo en cuenta los diferentes horarios disponibles por las mujeres, que no siempre coinciden con los horarios habituales de una oficina pública.

Finalmente, y sin duda alguna, realizar evaluaciones críticas anuales que permitan reconducir o reafirmar alianzas, procesos y acciones concretas han emergido como temas de especial relevancia. Lo que importa puede ser que no lleve siempre a aplausos, sino a promover comunidades en las cuales las personas puedan desarrollar sus intereses, talentos y potencialidades, así como vivir sin miedo a la violencia y a la impunidad.

La guía está organizada de manera sencilla. Primero se exponen los mandatos legales, tanto internacionales como nacionales. Luego, algunos acuerdos internacionales y regionales relevantes, aunque no siempre sean vinculantes o de cumplimiento obligatorio. A continuación, se aclaran algunos puntos conceptuales y los pasos para elaborar una política pública municipal de igualdad de las mujeres en toda su diversidad.





MANDATOS LEGALES OBLIGATORIOS



1. Constitución Nacional del Paraguay

Conforme al **artículo 137** de la Constitución Nacional, las normas legales del Paraguay tienen el siguiente orden de jerarquía:

- La ley suprema de la República es la Constitución.
- Los tratados, convenios y acuerdos internacionales aprobados y ratificados por el Paraguay.
- Las leyes dictadas por el Congreso y otras disposiciones jurídicas de inferior jerarquía.

Artículos constitucionales que pueden servir para fundamentar políticas públicas locales de igualdad

Definición de Estado

Artículo 1: La República del Paraguay es para siempre libre e independiente. Se constituye en Estado social de derecho, unitario, indivisible, y descentralizado en la forma que se establecen esta Constitución y las leyes. La República del Paraguay adopta para su gobierno la democracia representativa, participativa y pluralista, fundada en el reconocimiento de la dignidad humana.

Igualdad y no discriminación

Artículo 46: 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.

Artículo 47: El Estado garantizará a todos los habitantes de la República:

1. la igualdad para el acceso a la justicia, a cuyo efecto allanará los obstáculos que la impidiesen;
2. la igualdad ante las leyes;
3. la igualdad para el acceso a las funciones públicas no electivas, sin más requisitos que la idoneidad, y
4. la igualdad de oportunidades en la participación de los beneficios de la naturaleza, de los bienes materiales y de la cultura.

Artículo 48: El hombre y la mujer tienen iguales derechos civiles, políticos, sociales, económicos y culturales. El Estado promoverá las condiciones y creará los mecanismos adecuados para que la igualdad sea real y efectiva,

allanando los obstáculos que impidan o dificulten su ejercicio y facilitando la participación de la mujer en todos los ámbitos de la vida nacional.

Artículo 88: No se admitirá discriminación alguna entre los trabajadores por motivos étnicos, de sexo, edad, religión, condición social y preferencias políticas o sindicales.

El trabajo de las personas con limitaciones o incapacidades físicas o mentales será especialmente amparado.

Familia

Artículo 49: La familia es el fundamento de la sociedad. Se promoverá y se garantizará su protección integral. Esta incluye a la unión estable del hombre y de la mujer, a los hijos y a la comunidad que se constituya con cualquiera de sus progenitores y sus descendientes.

Artículo 50: Toda persona tiene derecho a constituir familia, en cuya formación y desenvolvimiento la mujer y el hombre tendrán los mismos derechos y obligaciones.

Artículo 51: La ley establecerá las formalidades para la celebración del matrimonio entre el hombre y la mujer, los requisitos para contraerlo, las causas de separación, de disolución y sus efectos, así como el régimen de administración de bienes y otros derechos y obligaciones entre cónyuges.

Las uniones de hecho entre el hombre y la mujer, sin impedimentos legales para contraer matrimonio, que reúnan las condiciones de estabilidad y singularidad, producen efectos similares al matrimonio, dentro de las condiciones que establezca la ley.

Artículo 52: La unión en matrimonio del hombre y la mujer es uno de los componentes fundamentales en la formación de la familia.

Artículo 53: Los padres tienen el derecho y la obligación de asistir, de alimentar, de educar y de amparar a sus hijos menores de edad. Serán penados por la ley en caso de incumplimiento de sus deberes de asistencia alimentaria.

Los hijos mayores de edad están obligados a prestar asistencia a sus padres en caso de necesidad.

La ley reglamentará la ayuda que se debe prestar a la familia de prole numerosa y a las mujeres cabeza de familia.

Todos los hijos son iguales ante la ley. Esta posibilitará la investigación de

la paternidad. Se prohíbe cualquier calificación sobre la filiación en los documentos personales.

Artículo 57: Toda persona en la tercera edad tiene derecho a una protección integral. La familia, la sociedad y los poderes públicos promoverán su bienestar mediante servicios sociales que se ocupen de sus necesidades de alimentación, salud, vivienda, cultura y ocio.

Artículo 59: Se reconoce como institución de interés social el bien de familia, cuyo régimen será determinado por ley. El mismo estará constituido por la vivienda o el fundo familiar, y por sus muebles y elementos de trabajo, los cuales serán inembargables.

Artículo 60: El Estado promoverá políticas que tengan por objeto evitar la violencia en el ámbito familiar y otras causas destructoras de su solidaridad.

Derechos reproductivos

Artículo 61: El Estado reconoce el derecho de las personas a decidir libre y responsablemente el número y la frecuencia del nacimiento de sus hijos, así como a recibir, en coordinación con los organismos pertinentes educación, orientación científica y servicios adecuados en la materia.

Se establecerán planes especiales de salud reproductiva y salud materno infantil para la población de escasos recursos.

Artículo 89: Los trabajadores de uno y otro sexo tienen los mismos derechos y obligaciones laborales, pero la maternidad será objeto de especial protección, que comprenderá los servicios asistenciales y los descansos correspondientes, los cuales no serán inferiores a doce semanas. La mujer no será despedida durante el embarazo, y tampoco mientras duren los descansos por maternidad.

La ley establecerá el régimen de licencias por paternidad.

Pueblos indígenas y derechos fundamentales

Artículo 63: Queda reconocido y garantizado el derecho de los pueblos indígenas a preservar y a desarrollar su identidad étnica en el respectivo hábitat. Tienen derecho, asimismo, a aplicar libremente sus sistemas de organización política, social, económica, cultural y religiosa, al igual que la voluntaria sujeción a sus normas consuetudinarias para la regulación de la convivencia interior siempre que ellas no atenten contra los derechos fundamentales establecidos en esta Constitución. En los conflictos jurisdiccionales se tendrá en cuenta el derecho consuetudinario indígena.

Educación

Artículo 73: Toda persona tiene derecho a la educación integral y permanente, que como sistema y proceso se realiza en el contexto de la cultura de la comunidad. Sus fines son el desarrollo pleno de la personalidad humana y la promoción de la libertad y la paz, la justicia social, la solidaridad, la cooperación y la integración de los pueblos; el respeto a los derechos humanos y los principios democráticos; la afirmación del compromiso con la Patria, de la identidad cultural y la formación intelectual, moral y cívica, así como la eliminación de los contenidos educativos de carácter discriminatorio.

La erradicación del analfabetismo y la capacitación para el trabajo son objetivos permanentes del sistema educativo.

Artículo 74: Se garantizan el derecho de aprender y la igualdad de oportunidades al acceso a los beneficios de la cultura humanística, de la ciencia y de la tecnología, sin discriminación alguna.

Se garantiza igualmente la libertad de enseñar, sin más requisitos que la idoneidad y la integridad ética, así como el derecho a la educación religiosa y al pluralismo ideológico.

Artículo 75: La educación es responsabilidad de la sociedad y recae en particular en la familia, en el Municipio y en el Estado.

El Estado promoverá programas de complemento nutricional y suministro de útiles escolares para los alumnos de escasos recursos.

Derechos políticos y promoción de las mujeres a la función pública

Artículo 117: Los ciudadanos, sin distinción de sexo, tienen el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de sus representantes, en la forma que determine esta Constitución y las leyes.

Se promoverá el acceso de la mujer a las funciones públicas.

Planes de desarrollo

Artículo 177: Los planes nacionales de desarrollo serán indicativos para el sector privado, y de cumplimiento obligatorio para el sector público.

2. Convenciones de derechos humanos

Todos los instrumentos de derechos humanos ratificados por el Paraguay protegen a las mujeres y a las niñas. Pero hay dos Convenciones específicas de derechos humanos de las mujeres, que las protegen de las diferentes formas de discriminación y de violencia y promueven la igualdad.

Se trata de: - la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés)², del Sistema de Protección de DDHH de la ONU, y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer, del Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos.

2.1. La Convención CEDAW

Es el instrumento más importante de derechos humanos de las mujeres. Fue propuesto por la Conferencia Mundial sobre la Mujer realizada en el Año Internacional de la Mujer, la cual tuvo lugar en México en 1975. Sus decisiones dieron lugar a tres medidas de la mayor importancia para el avance internacional de la mujer: 1) La elaboración de una convención internacional sobre derechos humanos de las mujeres; 2) la creación de un fondo para la igualdad de las mujeres; 3) la creación de un centro de las Naciones Unidas para la producción de conocimientos sobre las mujeres.

Los resultados fueron:

1) La elaboración de una Convención de la ONU sobre los derechos humanos de las mujeres, cuyo producto fue la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, conocida como Convención CEDAW. Fue aprobada por la Asamblea General de la ONU en 1979 y entró en vigor en el año 1982, luego de recibir 20 ratificaciones.

2) La creación del Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM).

3) La creación de un Instituto Internacional de investigaciones y Capacitación para la Promoción de la Mujer (INSTRAW).
Las dos últimas pasaron a formar parte de ONU Mujeres, creada a mediados de 2010 y que comenzó a funcionar en enero del 2011.

La Convención CEDAW define lo que es la discriminación contra la mujer, establece las obligaciones de los Estados Parte para lograr la igualdad y no discriminación, y crea un Órgano de Tratado llamado Comité para la

² Se puede descargar de <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/convention-elimination-all-forms-discrimination-against-women>

eliminación de la discriminación contra la mujer, más conocido como Comité CEDAW. Es el único Órgano de Tratado del sistema ONU que por la propia Convención que lo crea, tiene la potestad de hacer recomendaciones de carácter general. De esa manera se pudo superar, por ejemplo, que la CEDAW no tenga un artículo sobre violencia, porque ningún país del mundo aprobó en 1979 el artículo que el Comité Redactor había formulado³. Así el Comité aprobó ya tres Recomendaciones Generales sobre violencia hacia las mujeres, la 12, la 19 y la 35. En sus informes, ningún Estado Parte ha dejado de comunicar sobre la violencia contra las mujeres y niñas en sus países.

La Asamblea de Estados Parte de la Convención CEDAW elige a las/os/es integrantes del Comité CEDAW. Por la propia Convención, los Estados Parte tienen la obligación de presentar su primer informe sobre el cumplimiento de la Convención al año de ratificarla. Posteriormente, cada cuatro años deben presentar un informe de cumplimiento de la Convención, para ser debatido en un diálogo constructivo entre el Estado Parte y el Comité. Este recibe información tanto de las organizaciones de la sociedad civil del país como de diversos organismos, en base a las cuales realiza preguntas al país. Luego del diálogo, el Comité decide sobre sus Observaciones Finales que contienen recomendaciones para el mejor cumplimiento de cada artículo de la Convención.

Definición de discriminación

Art. 1 A los efectos de la presente Convención, la expresión "discriminación contra la mujer" denotará toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera.

Los artículos de la **Convención CEDAW** establecen las obligaciones de los Estados, lo que incluye explícitamente la igualdad legal y la necesidad de adoptar medidas especiales temporales para acelerar la igualdad de hecho. Dispone específicamente la obligación de modificar la cultura discriminatoria, el reconocimiento de la función social de la maternidad y la obligación de promover que los hombres compartan las responsabilidades y tareas en la familia. Así también dispone la obligación de eliminar la trata y la prostitución forzada de las mujeres, toda discriminación a las mujeres en cuanto a nacionalidad, así como en la vida política y pública, en la educación, en el empleo, en la salud (incluyendo la salud reproductiva), en la vida económica y social, y establece la igualdad ante la ley y en la vida familiar.

³ Entrevistas de la autora a la Embajadora mexicana Aida González y a Esther Veliz de Cuba, ambas redactoras de la Convención CEDAW y posteriormente integrantes del Comité.

Dos peculiaridades de la Convención CEDAW son:

- 1 Tiene un artículo sobre las mujeres rurales, que se ha ido convirtiendo en el artículo donde se aborda la situación de mujeres en situación de desventaja.
- 2 Es el único instrumento que otorga a su Órgano de Tratado la potestad de interpretar la Convención mediante Recomendaciones Generales (artículo 21).

2.1. La Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer o Convención de Belém do Pará

Fue aprobada en la Asamblea General de la OEA, realizada en Belém do Pará (Brasil), en 1994. Es el primer instrumento sobre violencia contra las mujeres aprobado por un sistema de derechos humanos. Sus Órganos de Tratado por el artículo 12 son la Comisión Interamericana de DDHH y la Corte Interamericana de DDHH, específicamente sobre aquellas violaciones de cumplimiento inmediato a partir de la ratificación de la Convención. En tanto que por el artículo 10, es la Comisión Interamericana de Mujeres (CIM) la responsable del seguimiento de las medidas contenidas en el artículo 8, que son de cumplimiento progresivo.

El artículo 3 establece el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia y en los artículos 1 y 2 se define lo que es violencia contra las mujeres:

Artículo 1

Para los efectos de esta Convención debe entenderse por violencia contra la mujer cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado.

Artículo 2

Se entenderá que violencia contra la mujer incluye la violencia física, sexual y psicológica:

- 1 que tenga lugar dentro de la familia o unidad doméstica o en cualquier otra relación interpersonal, ya sea que el agresor comparta o haya compartido el mismo domicilio que la mujer, y que comprende, entre otros, violación, maltrato y abuso sexual;

2

que tenga lugar en la comunidad y sea perpetrada por cualquier persona y que comprende, entre otros, violación, abuso sexual, tortura, trata de personas, prostitución forzada, secuestro y acoso sexual en el lugar de trabajo, así como en instituciones educativas, establecimientos de salud o cualquier otro lugar, y

3

que sea perpetrada o tolerada por el Estado o sus agentes, dondequiera que ocurra.

La implementación efectiva de la Convención de Belém do Pará constituyó un aprendizaje inmenso para los Estados Parte y los órganos de seguimiento. Los Estados Parte y la CIM consideraron que ello "requiere un proceso de evaluación y apoyo continuo e independiente, para lo cual se creó en 2004 el **Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará (MESECVI)**", que "es una metodología de evaluación multilateral sistemática y permanente, fundamentada en un foro de intercambio y cooperación técnica entre los Estados Parte de la Convención y un Comité de Expertas/os"⁴.

⁴ La Convención de Belém do Pará se puede descargar de <https://www.oas.org/es/mesecvi/convencion.asp> e información sobre el MESECVI se puede encontrar en <https://www.oas.org/es/mesecvi/nosotros.asp>

3. Leyes y otras normas

Puede ser útil conocer el sistema de monitoreo de recomendaciones en materia de DDHH recibidas por el Paraguay, desarrollado por el Ministerio de Relaciones Exteriores.⁵

La solución de problemas mediante políticas públicas puede basarse también en leyes y otras normas de inferior jerarquía. En este caso se refiere tanto a las leyes como a decretos del Poder Ejecutivo, si nos referimos a normas obligatorias a nivel nacional. Pueden ser también ordenanzas municipales y en ese caso, son de cumplimiento obligatorio solamente en el municipio en el cual se legisló.

Es importante fundamentar las políticas públicas municipales de igualdad de las mujeres y las niñas en normas nacionales. Ofrecemos a continuación algunos ejemplos de normas nacionales, ya que quienes desarrollen la política pueden basarse en otras disposiciones de la legislación vigente en el Paraguay.

Al tratarse de proponer políticas públicas municipales es relevante que se tenga en cuenta a la Ley Orgánica Municipal 3966/2010, que tiene entre sus funciones la igualdad de oportunidades, la no discriminación y la equidad de género⁶. A continuación, se presentan algunos artículos especialmente relevantes de esa ley.

3.1. Ley Orgánica Municipal 3966/10

Artículo 12 - Funciones

Las municipalidades no estarán obligadas a la prestación de los servicios que están a cargo del Gobierno Central, mientras no sean transferidos los recursos de conformidad a los convenios de delegación de competencias, previstos en los Artículos 16, 17 y 18.

Sin perjuicio de lo expresado en el párrafo anterior y de conformidad a las posibilidades presupuestarias, las municipalidades, en el ámbito de su territorio, tendrán las siguientes funciones:

⁵ El Ministerio de Relaciones Exteriores del Paraguay ha desarrollado un instrumento online de seguimiento de recomendaciones de los órganos derechos humanos de los que forma parte el Paraguay, es decir, tanto del Sistema Interamericano como del Sistema de las Naciones Unidas. Luego de la aprobación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en la Agenda 2030, decidió sumar a su sistema de monitoreo los informes y recomendaciones de estos instrumentos. El acceso al SIMORE Plus es muy sencillo, basta con ingresar a <https://www.mre.gov.py/simoreplus/>

⁶ La Ley Orgánica Municipal 3966 de 2010 puede descargarse de del Anexo 1 de esta guía.

7. En materia de salud, higiene y salubridad:

- a.** la elaboración de planes municipales de salud conforme a las necesidades de la población del municipio, teniendo en cuenta el enfoque de igualdad de oportunidades, de equidad de género, de no discriminación y de diversidad étnica;
- b.** la elaboración e implementación de planes especiales de salud reproductiva planificación familiar, salud sexual y salud materno-Infantil para la población de escasos recursos;

8. En materia de educación, cultura y deporte:

- a.** la prestación de servicios de educación;
- b.** la elaboración de planes municipales de educación, tomando en cuenta las necesidades educativas de la población del municipio, y considerando el enfoque de igualdad de oportunidades, de equidad de género, de no discriminación y de diversidad étnica;

9. En materia de desarrollo humano y social:

- a.** la planificación, elaboración y ejecución de proyectos municipales de desarrollo humano y social de atención de sectores vulnerables y de promoción de la equidad de género;
- b.** la construcción, mejoramiento, y mantenimiento de la infraestructura social necesaria en el municipio incluyendo la dotación del equipamiento, mobiliario, insumos y suministros en general, administrando y supervisando su uso para la adecuada prestación del servicio de atención a la mujer, a la niñez y adolescencia, a la tercera edad y a los sectores vulnerables en general;
- c.** la participación en la formulación de la política y estrategia nacional y departamental de equidad de género, de promoción y atención de la mujer, de la niñez y adolescencia y de los sectores más vulnerables;
- d.** la implementación de programas integrales, dirigidos a la protección y promoción de la niñez y de la adolescencia, la igualdad entre hombre y mujeres, la participación política y social de la mujer, la integración a la vida social de personas con discapacidad física y mental, y de la tercera edad;
- e.** la implementación de programas integrales de lucha contra la pobreza.

Se debe tener en cuenta que una política pública municipal puede ser aprobada por resolución o por ordenanza. Los planes nacionales de igualdad han sido puestos en vigencia mediante decretos del Poder Ejecutivo e incluso mediante resoluciones ministeriales. Las políticas locales pueden sustentarse en ordenanzas locales, las que son válidas solamente para ese municipio concreto y fueron pensadas para solucionar un problema de esa comunidad específicamente.

3.2. Ley 1/92 de Reforma parcial del Código Civil

En el campo de leyes referidas a la igualdad y no discriminación de las mujeres, se puede citar en primer lugar a la Ley 1/92, la cual fue producto de la visión crítica de las mujeres que en plena dictadura criticaron y se opusieron a las disposiciones discriminatorias del Código Civil aprobado en 1985 y que entró en vigor en 1987. En Encuentros Nacionales de mujeres, llevados a cabo en dictadura, se realizaron las críticas a la normativa y se debatieron las propuestas, que fueron presentadas por la Coordinación de Mujeres del Paraguay al Senado de la transición en 1989, pocos meses después de la caída de la dictadura de 35 años. De esa manera, finalmente fue sancionada y promulgada en 1992⁷.

3.3. Ley 5446/15 de Políticas públicas para mujeres rurales y Ley 5777/16 de Protección integral a las mujeres contra toda forma de violencia

No se nombrarán todas las leyes en las que pueden sustentarse las políticas públicas municipales de igualdad de las mujeres, pero es importante incluir a dos más, por la relevancia que tienen para posibles políticas municipales de igualdad. La primera se ocupa de políticas públicas para las mujeres rurales, lo que es fundamental para las municipalidades del Paraguay ya que prácticamente todas las municipalidades de país tienen un área urbana y un área rural. La segunda tiene que ver con el aterrizaje del derecho que tienen las mujeres a una vida libre de violencia y a un importante rol que podrían tener las municipalidades en la prevención de la violencia contra las mujeres y las niñas.

El Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) ha jugado un rol importante para el desarrollo de la Ley 5446/15, ya que cuenta con un equipo calificado y comprometido con la igualdad de las mujeres. Esta ley ya ha sido reglamentada y puede ser implementada directamente por las municipalidades o mejor aún, en un trabajo articulado con el MAG y el Ministerio de la Mujer.⁸

⁷ El texto de la Ley 1/92 se puede descargar desde el Anexo 1 de esta guía.

⁸ En el Anexo se incluye el enlace de descarga de la ley. Su reglamentación se encuentra en <https://py.vlex.com/vid/decreto-no-3678-reglamenta-846214682>

Ha sido difícil en el mundo reconocer a la violencia milenaria hacia las mujeres como un problema que debe ser enfrentado por el Estado. Como se ha señalado al hablar sobre la Convención de Belém do Pará, esta constituye el primer instrumento jurídico vinculante en el mundo para enfrentar el problema, y es solo desde 1994 que las Américas se propusieron hacer efectivo el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia. Hubo toda una primera generación de leyes nacionales, que en el caso paraguayo fue la ley 1600 del año 2000 y que aborda la violencia doméstica.

Fue recién 16 años después que Paraguay aprobó la Ley 5777/16 de Protección Integral a las mujeres contra toda forma de violencia. Resulta sumamente relevante el conocimiento de esta ley, que tuvo en el Paraguay un efecto casi mágico. Aun después de su entrada en vigor, la prensa, la población en general e incluso agentes del Estado se referían al asesinato de las mujeres por parte de sus parejas e incluso familiares como una cuestión de honor o como crimen pasional. Lentamente fueron entendiendo la gravedad y extensión del feminicidio, del asesinato de una mujer por el hecho de ser tal. ¿Qué pasa en el Paraguay? ¿Por qué hay tanto feminicidio ahora y antes no? Claro, antes de esa ley era una cuestión de pasión masculina herida y ahora es un terrible crimen. Tan grave es que muchos feminicidas se suicidan luego de asesinar a su pareja, porque saben que está mal lo que hicieron y no se animan a enfrentarlo. La ley 5777/16 debería ser conocida por toda la ciudadanía, y las personas responsables del gobierno municipal deben contribuir con medidas preventivas de la violencia y de protección a las víctimas. ¿Es posible generar caminos libres de violencia entre las casas y los centros de estudio? ¿Cuán importante es la iluminación de plazas y parques? ¿Es posible contar con personas atentas y un silbato que hace sonar una mujer que se considera en riesgo? ¿Se puede dotar de botones de pánico a quienes fueron amenazadas y tener personal calificado para acudir inmediatamente?⁹.

Las nombradas no son las únicas leyes relevantes para el desarrollo de políticas públicas municipales de igualdad de las mujeres, sin duda alguna hay muchas otras de gran relevancia, pero el objetivo de este trabajo no es hacer un listado de todas las leyes sino mostrar la importancia que tiene basar las políticas públicas y medidas concretas en normas que las fundamenten.



⁹ La 5777 es integral y también está en el Anexo 1 a esta guía.



INSTRUMENTOS INTERNACIONALES Y REGIONALES NO VINCULANTES





El Paraguay forma parte de varias organizaciones regionales e internacionales. Estas organizaciones realizan reuniones y conferencias a las que se comprometen los Estados que forman parte, pero estas decisiones no tienen el carácter vinculante o de cumplimiento obligatorio de las normas citadas en el **artículo 137 de la Constitución Nacional**. Sin embargo, sobre todo si han votado a favor de las resoluciones o las han firmado, constituyen también una obligación. Vamos a dar dos ejemplos de instrumentos de gran relevancia para la igualdad de las mujeres y las niñas, que no son vinculantes, pero que el Paraguay se ha comprometido a cumplir: en primer lugar, la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible y en segundo lugar, las decisiones de las diferentes instancias, reuniones, conferencias sobre la mujer realizadas por la ONU, la OEA, la CIM, o del MERCOSUR, entre otras.

1. Agenda 2030

En el año 2015, todos los Estados miembros de las Naciones Unidas aprobaron la Agenda 2030, de la que forman parte los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Es “un llamamiento universal a la acción para poner fin a la pobreza, proteger la vida y las perspectivas de las personas de todo el mundo”¹⁰. Así también el Paraguay como Estado miembro de las Naciones Unidas (ONU) se comprometió a llevar adelante un plan para alcanzar los ODS para el año 2030. El Paraguay es también uno de los países que presenta informes voluntarios a la ONU y para ello ha escogido algunos indicadores¹¹.

El ODS 5, Lograr la igualdad de género y el empoderamiento de todas las mujeres y las niñas, es el que puede orientar las políticas públicas municipales de igualdad y no discriminación de las mujeres y las niñas. Sin embargo, no es necesario trabajar exclusivamente con el ODS 5, ya que los problemas y objetivos para la igualdad de la mitad de la población mundial se pueden encontrar también en otros Objetivos de Desarrollo Sostenible. Esto equivale a decir que la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres y las niñas es transversal al conjunto de los ODS.

Las municipalidades que desarrollen políticas públicas de igualdad de género y empoderamiento de las mujeres y las niñas, pueden escoger sus propias metas e indicadores para medir los avances logrados y también si hubo algún retroceso. De la misma manera, observatorios de Organizaciones no Gubernamentales pueden llevar adelante un monitoreo de cumplimiento de los ODS, seleccionando para ello las metas e indicadores que consideren

¹⁰ Ver la información sobre la Agenda 2030 y los ODS en <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/development-agenda/> y también en

¹¹ Tanto los indicadores como los informes de Paraguay pueden consultarse en el SIMORE Plus con el siguiente enlace <https://www.mre.gov.py/simoreplus/Home/Page?idTipo=1>

pertinentes para evaluar los avances y retrocesos, en la región en la que trabajan e incluso, podrían hacerlo a nivel nacional.

2. La Plataforma de Acción de Beijing (1995)

A partir de 1975 se realizaron cuatro conferencias mundiales de la mujer. La primera, México 1975, tuvo grandes frutos ya que entre sus resoluciones se cuentan formular una convención de derechos humanos de las mujeres, que cuatro años después fue aprobada por la Asamblea General de la ONU como la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (Convención CEDAW por sus siglas en inglés), así como la fundación de un fondo para la igualdad de las mujeres que se creó como UNIFEM y de un centro de investigación sobre las mujeres que fue el INSTRAW. Actualmente ambos son parte de de la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres (ONU Mujeres).

La segunda conferencia se realizó en Copenhague (1980) y la tercera en Nairobi (1985), pero fue en la IV Conferencia realizada en Beijing (1995), en la que participaron 189 países, que se estableció según ONU Mujeres: “una agenda con visión de futuro para el empoderamiento de las mujeres. Todavía hoy en día continúa siendo la hoja de ruta y el marco de políticas internacionales más exhaustivo para la acción, y la actual fuente de orientación e inspiración para lograr la igualdad de género y los derechos humanos de las mujeres y las niñas en todo el mundo”¹².

Para el Paraguay, la Plataforma de Acción de Beijing fue una gran orientación para el inicio de sus políticas públicas de igualdad de las mujeres, con el liderazgo de la Secretaría de la Mujer de la Presidencia de la República, que había sido creada por ley en 1992 y comenzó a funcionar en los últimos meses de 1993. Actualmente es el Ministerio de la Mujer, órgano rector del IV Plan Nacional de Igualdad. Ciertamente, la Plataforma de Acción de Beijing no es vinculante porque no ha sido ratificada por el Poder Legislativo; sin embargo, ha sido fuente de posibilidades y de inspiración no sólo para políticas públicas sino también para las reivindicaciones de las organizaciones de mujeres.

3. La Conferencia Regional de la Mujer

Según la CEPAL, la “Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe es un órgano subsidiario de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y es el principal foro intergubernamental sobre los derechos de las mujeres y la igualdad de género en la región. Es organizada por la CEPAL, como Secretaría de la Conferencia y, desde 2020,

¹² Más información puede ser consultada en: https://www.unwomen.org/sites/default/files/Headquarters/Attachments/Sections/CSW/BPA_S_Final_WEB.pdf

en coordinación con la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU Mujeres)¹³.

Las conferencias regionales de la mujer de América Latina y el Caribe han sido y son fundamentales para la agenda tanto estatal como de las organizaciones de la sociedad civil. Por ejemplo, en la X Conferencia Regional de la Mujer realizada en Quito, Ecuador, en el año 2007 se acordaron puntos centrales de la agenda regional como la paridad en la representación política y la igualdad de las trabajadoras del servicio doméstico. La adopción de la paridad en la mitad de los países de la región ha llevado a América Latina a convertirse en la región del mundo con más alta representación política de las mujeres, según la Unión Interparlamentaria. Al mismo tiempo, se ha ido modificando la legislación discriminatoria hacia el empleo más extendido para mujeres jóvenes, pobres y de bajo nivel educativo. Ciertamente, la igualdad formal lograda en el Paraguay no significa aún que se haya convertido en igualdad real y efectiva.

En noviembre de 2022 se ha realizado en Buenos Aires la Conferencia Regional sobre la Mujer cuyo tema fue “La sociedad del cuidado como horizonte para una recuperación sostenible con igualdad de género”. Su documento final puede ser una fuente de ideas para desarrollar políticas de cuidado en municipalidades del Paraguay.¹⁴

Los documentos emanados de los espacios nombrados y otros más de gran relevancia son una inspiración y base para avanzar hacia sociedades con igualdad de género y empoderamiento de las mujeres y las niñas.

13 <https://conferenciamujer.cepal.org/15/es>

14 CEPAL, Compromiso de Buenos Aires en <https://conferenciamujer.cepal.org/15/es/documentos/compromiso-buenos-aires>



¿QUÉ ES LA PERSPECTIVA O ENFOQUE DE GÉNERO?





La perspectiva o enfoque de género es una manera de analizar una parte de las relaciones humanas. Una antropóloga norteamericana llamada Margareth Mead en las décadas de 1920 - 1930, cuestionó el sexismo que prevalecía en las ciencias sociales. Ella demostró cómo en diferentes momentos de la historia y en distintas sociedades, las mujeres y los hombres tuvieron distintos roles sociales. De manera breve puede decirse que género es la construcción social de la diferencia sexual. Más tarde, en 1975, Gayle Rubin escribió que “un sistema sexo/género es un conjunto de acuerdos por el cual la sociedad transforma la sexualidad biológica en productos de la actividad humana y en las cuales estas necesidades sexuales transformadas, son satisfechas”¹⁵.

Desde esa perspectiva nos encontramos en época de cambio, pero hasta hace relativamente poco tiempo en el Paraguay, las leyes y la realidad destinaban a las mujeres al espacio privado y a los hombres al espacio público. Eso no significa que las mujeres no quisieran participar en las decisiones sobre el gobierno y el Estado. Ciertamente, ellas reclamaron esa participación por lo menos desde 1907, con la tesis doctoral de Serafina Dávalos. Pero antes, de hecho, se habían pronunciado públicamente sobre cuestiones como el matrimonio civil o protestado por lo que consideraban un fraude electoral¹⁶, que dieron pie a importantes debates e incluso a pronunciamientos a favor de la igualdad de las mujeres por parte de intelectuales de diferentes partidos políticos. Pero los derechos políticos de las mujeres se aprobaron recién en 1961 y se interpretó como el derecho a votar. Hubo que empujar mucho más para lograr que una o dos fuesen electas para órganos colegiados como las juntas municipales o el Poder Legislativo. Recién en noviembre de 1989 fue nombrada la primera mujer Ministra del Poder Ejecutivo. En plena transición a la democracia y ya con un activo movimiento feminista y amplio de mujeres, Cynthia Prieto Conti fue nombrada Ministra de Salud Pública y Bienestar Social. Así es la historia: paso a paso vamos logrando la primera mujer para cada cargo, y todavía hoy hay cargos públicos a los que nunca accedió ninguna mujer, como la presidencia de la República. De todas maneras, como hemos visto, la Constitución de 1992 protege la igualdad, la no discriminación y el acceso de las mujeres a todos los derechos.

Otro eje fundamental de la perspectiva de género es lo productivo y lo reproductivo. Se considera como productivo al trabajo masculino y a las

¹⁵ Rubin, Gayle, 1975 “El tráfico de las mujeres: Notas sobre la economía política del sexo” ver en <https://www.unc.edu.ar/sites/default/files/EL%20TRÁFICO%20DE%20MUJERES%20-%20Gayle%20Rubin%2C%201975.pdf>

¹⁶ Ver Monte, Mary y Martínez Ofelia, Dios proteja destino patria, CDE, Asunción, 1999. Se puede bajar de <https://www.cde.org.py/publicacion/dios-proteja-destino-patria-las-concepcioneras-de-1901/>

mujeres se les asigna el trabajo reproductivo, doméstico, que incluye determinadas limitaciones. En este tiempo se ha ido avanzando hacia la autonomía económica de las mujeres, fundamental incluso para tener una vida libre de violencia. Además, hay numerosos trabajos que separan el trabajo reproductivo y el cuidado, considerando que el cuidado es fundamental para el desarrollo de una sociedad y que debe ser compartido por el Estado, las empresas, la comunidad y los hombres y las mujeres.



POLÍTICAS PÚBLICAS



Norbert Lechner enseñó al inicio de la transición a la democracia, que la modernidad da lugar a la política, al tiempo como factor político y “por primera vez la humanidad postula la construcción deliberada del futuro”¹⁷. Es decir que las personas y sobre todo las instituciones públicas pueden, ante problemas relevantes, proponerse el objetivo de superarlos mediante ciertas medidas que permitan cambiar la situación logrando la meta propuesta.

Las políticas públicas son las medidas con diferentes objetivos que los Estados diseñan para solucionar problemas de la sociedad pero también para que las propias instituciones se adecuen al proceso de transformación. Una política pública puede ser una acción específica, o una política con múltiples acciones, o un plan que integre diversas políticas. Podríamos decir en guaraní que a partir de un hecha puku sobre problemas identificados, se decide llegar a una superación del problema en un tiempo determinado mediante medidas que contribuyen a ello, con actores y recursos que las lleven adelante.

Políticas públicas de igualdad de las mujeres en el Paraguay

El Paraguay tuvo tres planes de igualdad de oportunidades para las mujeres en los periodos 1997 - 2001, 2003 - 2007 y 2008 - 2017. Desde 2018 está vigente el IV Plan Nacional de Igualdad. Allanar obstáculos para la igualdad sustantiva. La vigencia es de 2018 a 2024¹⁸.

El IV PlaNI tiene 5 ejes de derechos y 4 ejes transversales:

Ejes de derechos:

- 1) La ley no discrimina a las mujeres
- 2) Empoderamiento para la toma de decisiones
- 3) Autonomía física
- 4) Empoderamiento económico
- 5) Acceso a la justicia.

En cada uno de ellos el plan fija las áreas de trabajo, indica los obstáculos que podrían surgir en su aplicación y las metas concretas a las que se quiere llegar. Estas últimas sirven de base a la evaluación.

¹⁷ Lechner, Norbert, en CDE, Contribuciones 7, Escenarios políticos de transición a la democracia, pp. 39-47.

¹⁸ El IV Plan Nacional de Igualdad (PlaNI) se puede descargar de https://oig.cepal.org/sites/default/files/paraguay_2018-2024_plan_de_igualdad.pdf

Ejes transversales:



- 1) Igualdad entre el hombre y la mujer según el artículo 48 de la Constitución Nacional
- 2) Enfoque de derechos humanos
- 3) Eliminación de estereotipos discriminatorios
- 4) Enfoque intercultural y bilingüe

La transversalidad significa que en todos los ejes de derecho se deben trabajar teniendo en cuenta y aplicando los ejes transversales.

Importancia de las políticas municipales de igualdad de género

A partir de la última década del siglo XX se ha desarrollado un proceso muy rico de políticas públicas de igualdad de las mujeres en toda América Latina y en España. Esto se ha consolidado en diversas iniciativas de la Unión Iberoamericana de Municipalistas y también en otras organizaciones. Los avances incluyen una valiosa experiencia de políticas públicas municipales, así como un aprendizaje recíproco sobre los derechos y la convivencia en las ciudades y en espacios comunitarios.

En el Paraguay, la Municipalidad de Asunción fue pionera con un Plan de igualdad de oportunidades entre varones y mujeres 2012-2016¹⁹. El mismo se estructura en dos áreas de intervención: acciones afirmativas para corregir las desigualdades de las mujeres y acciones para la transversalidad de género en las políticas municipales.

El Ministerio de la Mujer ha demostrado interés de aterrizar el IV PlaNI haciendo acuerdos con municipalidades de distintas regiones del país. Para que la igualdad sea real y efectiva, como exige la Constitución Nacional, las políticas públicas de igualdad deben desarrollarse en cada municipio del Paraguay.

¹⁹ Puede ser útil visitar la página de la CEPAL, que es la Comisión Económica para América Latina y que ha contribuido al desarrollo de las políticas públicas en toda la región. En el caso del IV PlaNI fue fundamental el apoyo de ONU Mujeres. En realidad, desde el primer plan se contó con el apoyo de UNIFEM primero, y ONU Mujeres después.



¿CÓMO SE ELABORA UNA POLÍTICA PÚBLICA MUNICIPAL?



1. Actores

1.1. En una política local o municipal hay un actor imprescindible que es la municipalidad misma. Por lo tanto, es fundamental que se cuente con la aprobación de la autoridad municipal, en el caso paraguayo, de la intendenta o intendente municipal, pero también es importante contar con el respaldo de la Junta Municipal. No sólo es relevante la aprobación sino la disposición de hacer acuerdo con diversas contrapartes (o copartes) para llevar adelante las políticas. No se debe dejar de lado la posibilidad de que la política se desarrolle entre dos o más municipios, que acuerden llevar adelante una iniciativa conjunta para la solución de uno o varios problemas que comparten.

1.2. La iniciativa de la política puede provenir de diversos actores, por ejemplo, de personas de la comunidad afectadas por el problema que se puede solucionar son medidas de la autoridad municipal, por un conjunto de medidas que se convierte en una política municipal. Pero también puede surgir de funcionarios/as municipales, de organizaciones que trabajan en el municipio o puede ser propuesto por instituciones públicas del Estado paraguayo.

1.3. La participación ciudadana es fundamental para el éxito de la política municipal, sobre todo de las personas que tienen interés en que se supere el problema a raíz del cual surgió la política.

2. Problema(s)

2.1. Identificación de problemas. Los problemas de la comunidad pueden ser múltiples. En este caso nos interesan especialmente los problemas que enfrentan las mujeres.

Por ejemplo, ¿quién cuida a sus hijas/os cuando ella debe trabajar? O incluso, ¿quién cuida a quienes ella cuida cuando debe trabajar? ¿Lo hace alguna institución? ¿Se podría contar con recursos comunitarios?

Algunos de los problemas más frecuentes en la actualidad tienen que ver con la autonomía personal de las mujeres, muy concretamente respecto a una vida libre de violencia. ¿Los espacios públicos son seguros? ¿En qué consisten los motivos de inseguridad de las mujeres? ¿Tiene la municipalidad algún tipo de apoyo en caso de riesgo de violencia?

Respecto a la autonomía económica, ¿qué posibilidades tienen las mujeres de poder mantenerse y prosperar? ¿Cómo es el mercado de trabajo?

¿Cuáles son los límites para que pueda desarrollar sus capacidades

intelectuales o artísticas? ¿Hay espacios de formación ciudadana? ¿O política? ¿Se titulan los terrenos o casas a nombre de la mujer?

2.2. ¿Qué se necesita para superar los problemas? En este caso habría que conocer experiencias de cómo se superó el problema en otros contextos y localidades. Para eso es importante conocer iniciativas existentes en otros municipios, o recurrir a organizaciones de mujeres municipales o gremiales, o relevar políticas públicas desarrolladas en otras regiones o municipios del país o de otros países.

3. Pasos para elaborar la propuesta de política municipal

3.1. Búsqueda y análisis de datos. Lo más importante es contar con datos tanto cualitativos como cuantitativos. Es decir, el primer paso es conversar y entrevistar a personas que conocen los problemas y que pueden tener propuestas para la solución de alguno/s.

Pero es importante también averiguar si se tienen datos concretos sobre el problema proveniente de estudios estadísticos, que es fundamental como punto de partida, pues la gravedad y/o extensión del problema es fundamental para priorizarlo en la política a diseñar.

Si no se cuenta con datos cuando se está elaborando la política puede ser una de las primeras medidas a llevarse adelante al comenzar a implementarse la política.

3.2. Identificar buenas prácticas. Es posible que los problemas que se quieren superar mediante políticas públicas, que hayan sido desarrolladas en otros municipios del país o de otros países, de manera que es útil conocer esas prácticas y también el efecto o que pudieron haber tenido en otras comunidades.

Por ejemplo, para mayor seguridad de las mujeres hay números de teléfono para llamar y también botón de pánico y en algunos casos, silbatos. Es importante que se tomen medidas preventivas como iluminación de espacios públicos, o desarrollar rutas seguras.

Es importante relevar que en algunos municipios del sur del Paraguay, las concejalas de diferentes partidos políticos o de distintos movimientos de un partido, trabajan juntas, se comunican, intercambian ideas e incluso han realizado una labor pedagógica llegando siempre temprano y con propuestas que fortalecen a la Junta Municipal, a la institucionalidad pública, lo que en última instancia significa un aporte al Estado democrático y social de derecho, que es como se define el Estado paraguayo.

3.3. Marco legal: La política pública debe enmarcarse en la legislación paraguaya, lo que incluye a los tratados ratificados por el Paraguay y también a las ordenanzas del municipio en el que se llevarán adelante la o las políticas públicas de igualdad de género. De hecho, la política puede ser la manera de aplicar efectivamente un mandato.

3.4. Diseño: Generalmente una política parte del problema y luego plantea el objetivo y las metas que se quieren lograr, es decir, de qué manera se transformará la situación y en cuánto tiempo. Se piensa en las medidas que hay que tomar para llegar a ese objetivo y qué se precisa para eso. El diseño puede ser más complejo, como se vio en el caso de IV Plan de Igualdad, o abocarse a trabajar con un solo problema. Actualmente se pueden revisar ejemplos de políticas municipales de igualdad que se llevaron adelante en otras municipalidades del país o de la región.

El objetivo y sus metas (u objetivos específicos) deben ser realistas y no pretender simplemente lograrlo todo en unos pocos años, con personal poco o medianamente calificado y escasos recursos.

3.5. Participación: Es fundamental que en el proceso participen personas que tienen que ver con la solución del problema y con el desarrollo de la política. Ellas son quienes pueden proveer la información relevante y también quienes, una vez formulada la propuesta, sugerir correcciones y colaborar con la implementación de la misma.

3.6. Recursos: Cuando se tiene la propuesta bien aterrizada es fundamental pensar qué es lo que se precisa para llevarla adelante y cumplir el objetivo. Para eso es fundamental tanto pensar en recursos humanos como materiales y de la comunidad con quienes se llevará adelante la propuesta.

3.7. Gobernanza: La gobernanza de una política o de un plan es pensar en quién o quiénes tienen a su cargo llevarla adelante. Es el diseño que le han dado las autoridades y de la forma en la que se administrará la política pública. Concretamente pueden ser instituciones o personas que ocupan ciertos cargos, y si hay algún tipo de responsabilidad compartida con otras instancias del mismo municipio o de un conjunto de municipios que llevan adelante la política pública.

3.8. Aprobación: Una vez que se tiene lista la política pública, esta debe ser aprobada por la autoridad de la institución que la llevará adelante. Para eso es fundamental que quienes quieren que se la apruebe, conozcan el circuito o las instancias que debe recorrer para su entrada en vigor y que se realice conforme a los criterios administrativos de la municipalidad.

3.9. Comunicación: En todo el proceso de construcción y aprobación de la política es importante generar espacios de comunicación con la

ciudadanía. Al respecto, la Ley 5590/16 “Que modifica el artículo 69 de la Ley 3966/10 Orgánica Municipal” establece que las municipalidades convocarán a audiencias públicas para brindar información a la ciudadanía sobre su gestión, además de elaborar un folleto informativo que debe ser distribuido a Comisiones vecinales y de fomento, personas interesadas, etc. Se pueden incorporar las políticas diseñadas en estos folletos y hacer mención de las mismas en las audiencias públicas. Por otro lado, es importante que la política esté disponible en los sitios webs conforme la Ley 5282/14 “De libre acceso ciudadano a la información pública y transparencia gubernamental”. Igualmente, cualquier persona u organización puede solicitar participar en las sesiones de las Juntas Municipales conforme los artículos 70 al 72 de la Ley orgánica municipal.

3.10. Evaluación: Toda política debe ser evaluada. Para ello se deben desarrollar ciertos indicadores, es decir, elementos que nos muestren lo avanzado. Estos pueden ser cuantitativos (números) o cualitativos (estudios de opinión). Es importante que en el diseño de la política ya se incluyan las señales o indicadores que significarán que se ha cumplido la meta, el objetivo específico o el objetivo general.

4. Elementos centrales para la efectiva aplicación de la política

4.1. Voluntad política: Este es un elemento central tanto para el avance y logro de la política pública, como para su fracaso, si no se cuenta con ella. La voluntad política necesaria es de las más altas autoridades de la municipalidad. Lamentablemente tanto a nivel nacional como municipal se ha visto que políticas públicas muy necesarias se cortan por un cambio de gobierno, por ejemplo.

4.2. Funcionamiento institucional: Es básico que haya un funcionamiento institucional de la política. Lo señalado anteriormente tiene que ver con las debilidades institucionales del Estado paraguayo. Las políticas públicas municipales constituyen una oportunidad de fortalecimiento institucional desde abajo para todo el Estado.

4.3 Seguimiento de la política local de igualdad: Los planes anuales de las dependencias municipales con implicancias en las políticas diseñadas deben reflejar la continuidad del proceso y las acciones a ser desarrolladas en ese periodo. También es importante incorporar información respecto a la ejecución de la política en los informes anuales de gestión de la Intendencia, en audiencias públicas y considerar periodos de vigencia con metas e indicadores que permitan dar seguimiento al logro de la política.

Conclusión

El Estado más cercano a todas las personas que habitan el Paraguay, son las municipalidades, que también han sido la primera forma de Estado en el país. A partir de la apertura democrática en 1989 se comenzó a debatir sobre descentralización y en el año 1991 se eligió por primera vez intendentes municipales y concejales democráticamente, y por acción de su intendente, la municipalidad de Atyra mostró que es posible convertirse en una ciudad limpia, ejemplo para todo el país.

Así es que las municipalidades deben responder a problemas específicos de su territorio, aquellos que son más sentidos por sus habitantes. Para eso, el Paraguay desarrolló la legislación necesaria para el desarrollo comunitario con igualdad y no discriminación.

Pero se necesita fortalecer la institucionalidad pública para que cumpla con sus obligaciones y que sean políticas municipales y no sólo de un gobierno, que el siguiente debe cambiar. ¿Qué sería de la educación si cada gobierno decide si sirve o no mantener escuelas primarias o eliminar la enseñanza de matemáticas? En realidad, para que las políticas públicas sean efectivas deben trascender a los gobiernos y hacer los cambios necesarios conforme a los avances y dificultades que aparecen en esa municipalidad, pero también deben aprender de otras experiencias que podrían ser útiles.

Hace más de un siglo, en 1907, Serafina Dávalos escribió "Si queremos un país verdaderamente democrático en que la libertad, la justicia y la igualdad, sean hermosas realidades, debemos empezar por organizar el hogar sobre la base de una perfecta igualdad"²⁰. Ella lo vio con claridad pero se tardó mucho tiempo hasta que comenzaron a modificarse las leyes y las relaciones de género en la sociedad paraguaya y en el Estado nacional.

Ahora tenemos todo para que cada municipalidad genere políticas locales de igualdad de todas las mujeres y las niñas. Así, desde abajo, en conexión con otras municipalidades y gobernaciones y el Estado nacional, podamos vivir conforme al artículo 48 de la Constitución nacional.

20 Dávalos, Serafina, Humanismo, CDE, Asunción 2007, pag. 28. Se puede descargar de <https://www.cde.org.py/publicacion/humanismo-de-serafina-davalos-reedicion-a-los-100-anos-de-la-tesis-de-1907/>

ANEXOS

Anexo 1. Legislación Nacional

| | |
|---|--|
| Ley 1/92 de reforma parcial del Código Civil | Ley 985/96 |
|  |  |
| Libro IV del Código Civil de los derechos reales o sobre las cosas | Ley 5777/2016 de Protección integral a las mujeres contra toda forma de violencia |
|  |  |
| Ley 5446/2015 De políticas públicas para mujeres rurales | Ley Orgánica Municipal 3699/2010 y actualizaciones |
|  |  |

Anexo 2. Metas e Indicadores del
Objetivo de Desarrollo Sostenible 5 (ODS 5)



| Lograr la igualdad de género y empoderar a todas las mujeres y las niñas | |
|---|--|
| <p>Meta 5.1 Poner fin a todas las formas de discriminación contra todas las mujeres y las niñas en todo el mundo.</p> | <p>Indicador 5.1.1 Determinar si existen o no marcos jurídicos para promover, hacer cumplir y supervisar la igualdad y la no discriminación por motivos de sexo.</p> |
| <p>Meta 5.2 Eliminar todas las formas de violencia contra todas las mujeres y las niñas en los ámbitos público y privado, incluidas la trata y la explotación sexual y otros tipos de explotación.</p> | <p>Indicador 5.2.1 Proporción de mujeres y niñas de 15 años de edad o más que han sufrido en los 12 meses anteriores violencia física, sexual o psicológica infligida por un compañero íntimo actual o anterior, desglosada por la forma de violencia y por edad.</p> |
| | <p>Indicador 5.2.2 Proporción de mujeres y niñas de 15 años de edad o más que han sufrido en los 12 meses anteriores violencia sexual infligida por otra persona que no sea un compañero íntimo, por edad y lugar del hecho.</p> |
| <p>Meta 5.3 Eliminar todas las prácticas nocivas, como el matrimonio infantil, precoz y forzado y la mutilación genital femenina.</p> | <p>Indicador 5.3.1 Proporción de mujeres de entre 20 y 24 años que estaban casadas o mantenían una unión estable antes de cumplir los 15 años y antes de cumplir los 18 años.</p> |
| | <p>Indicador 5.3.2 Proporción de niñas y mujeres de entre 15 y 49 años que han sufrido mutilación/ablación genital, desglosada por edad.</p> |
| <p>Meta 5.4 Reconocer y valorar los cuidados y el trabajo doméstico no remunerados mediante servicios públicos, infraestructuras y políticas de protección social, y promoviendo la responsabilidad compartida en el hogar y la familia, según proceda en cada país.</p> | <p>Indicador 5.4.1 Proporción de tiempo dedicado a quehaceres domésticos y cuidados no remunerados, desglosada por sexo, edad y ubicación.</p> |

| | |
|---|--|
| <p>Meta 5.5 Asegurar la participación plena y efectiva de las mujeres y la igualdad de oportunidades de liderazgo a todos los niveles decisorios en la vida política, económica y pública.</p> | <p>Indicador 5.5.1 Proporción de escaños ocupados por mujeres en a) los parlamentos nacionales y b) los gobiernos locales.</p> |
| <p>Meta 5.6 Asegurar el acceso universal a la salud sexual y reproductiva y los derechos reproductivos según lo acordado de conformidad con el Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, la Plataforma de Acción de Beijing y los documentos finales de sus conferencias de examen.</p> | <p>Indicador 5.5.2 Proporción de mujeres en cargos directivos.</p> <p>Indicador 5.6.1 Proporción de mujeres de 15 a 49 años de edad que toman sus propias decisiones informadas con respecto a las relaciones sexuales, el uso de anticonceptivos y la atención de la salud reproductiva.</p> |
| | <p>Indicador 5.6.2 Número de países con leyes y reglamentos que garantizan a hombres y mujeres de 15 años y mayores un acceso pleno y en pie de igualdad a servicios de salud sexual y reproductiva y a información y educación en la materia.</p> |
| <p>Meta 5.a Empezar reformas que otorguen a las mujeres igualdad de derechos a los recursos económicos, así como acceso a la propiedad y al control de la tierra y otros tipos de bienes, los servicios financieros, la herencia y los recursos naturales, de conformidad con las leyes nacionales</p> | <p>Indicador 5.a.1 a) Proporción del total de la población agrícola con derechos de propiedad o derechos seguros sobre las tierras agrícolas, desglosada por sexo; y b) proporción de mujeres entre los propietarios de tierras agrícolas, o titulares de derechos sobre tierras agrícolas, desglosada por tipo de tenencia.</p> |
| | <p>Indicador 5.a.2 Proporción de países en que el ordenamiento jurídico (incluido el derecho consuetudinario) garantiza la igualdad de derechos de la mujer a la propiedad y/o el control de la tierra.</p> |

| | |
|--|--|
| <p>Meta 5.b Mejorar el uso de la tecnología instrumental, en particular la tecnología de la información y las comunicaciones, para promover el empoderamiento de las mujeres.</p> | <p>Indicador 5.b.1 Proporción de personas que poseen un teléfono móvil, desglosada por sexo.</p> |
| <p>Meta 5.c Aprobar y fortalecer políticas acertadas y leyes aplicables para promover la igualdad de género y el empoderamiento de todas las mujeres y las niñas a todos los niveles.</p> | <p>Indicador 5.c.1 Proporción de países que cuentan con sistemas para dar seguimiento a la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer y asignar fondos públicos para ese fin.</p> |

Fuente:

unstats.un.org/unsd/statcom/48th-session/documents/Report-on-the-48th-session-of-the-statistical-commission-S.pdf



suma
mos derechos
igualdad



FRS
Fundación de Religiosos
para la Salud



Kuña Róga



ASOCIACIÓN DE INVESTIGACIÓN Y
ESPECIALIZACIÓN SOBRE TEMAS
IBEROAMERICANOS



Cooperación
Española

