Guía de promoción y protección de derechos de niñas, niños, adolescentes, mujeres y hombres en igualdad de condiciones y oportunidades

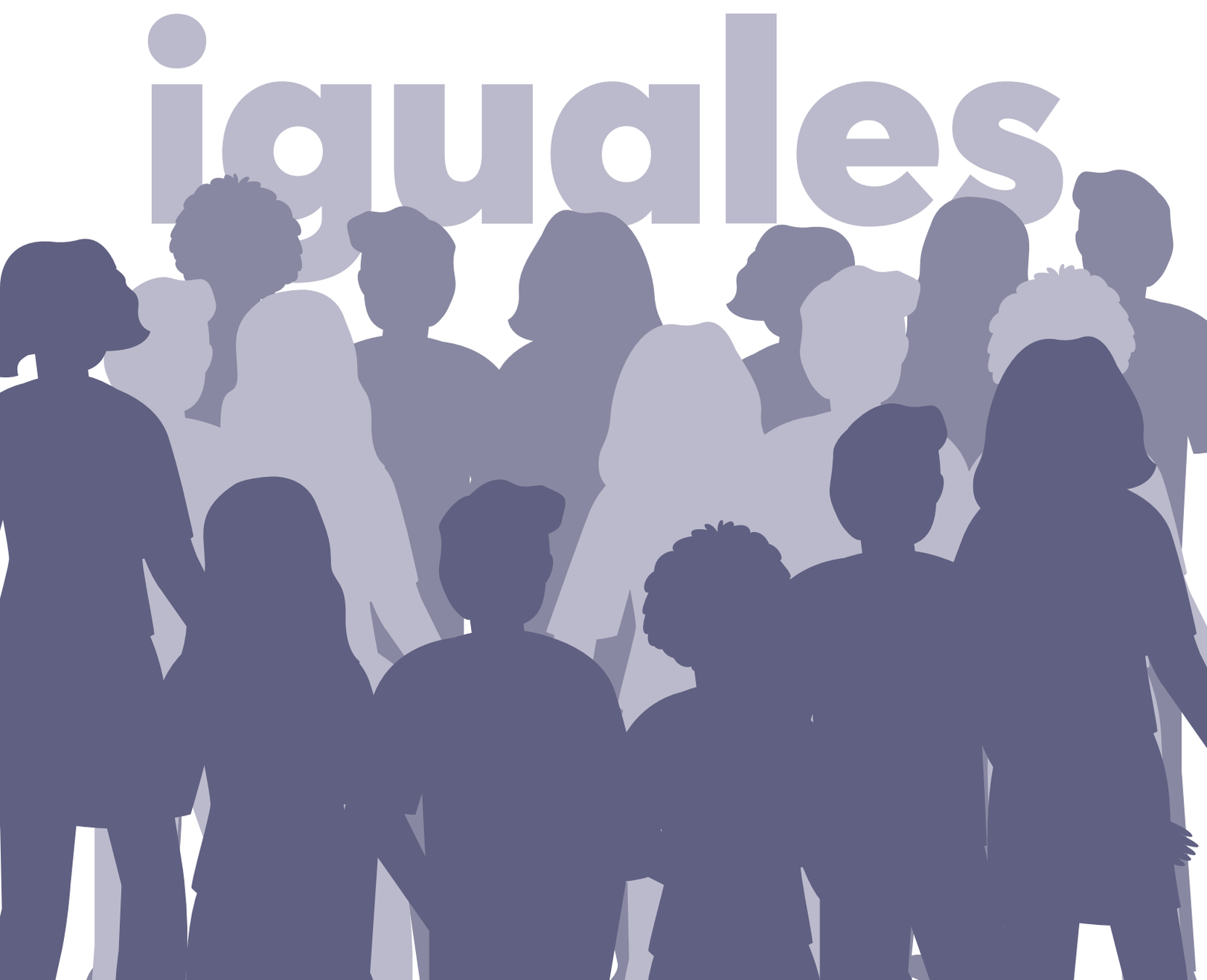
iguales

alda FUNDACIÓN

EMBAJADA DE ESPAÑA EN PARAGUAY

Cooperación Española

Guía de promoción y protección de derechos de niñas, niños, adolescentes, mujeres y hombres en igualdad de condiciones y oportunidades



alda FUNDACIÓN

EMBAJADA DE ESPAÑA EN PARAGUAY

Cooperación Española

Ficha técnica

Guía de promoción y protección de derechos de niñas, niños, adolescentes, mujeres y hombres en igualdad de condiciones y oportunidades

Fundación Alda

Dirección ejecutiva: Roberto Galeano Monti
Coordinación general de proyectos: Magali Rojas
Administración: Clara Villalba
Comunicación: Juan Lezcano Heyn

Equipo del Proyecto Iguales. Por la cultura de la igualdad en Paraguay

Coordinación: Ingrid Molas
Facilitadoras: Paula Cáceres, Ana Lucía Ortiz y María Dolly Vázquez

Elaboración de la guía: María José Galeano, Ingrid Molas, Victoria Patiño y María Dolly Vázquez
Colaboración: Cecilia Vuyk y Ana Lucía Ortiz
Asesoramiento técnico y legal: Nora Lezcano Chaves

Con apoyo de:

Ministerio de la Mujer

Agradecimientos:

Ministerio de la Niñez y la Adolescencia
Municipalidades de Ciudad del Este, Encarnación, Villa Elisa y Villeta

Corrección ortotipográfica: Media Galleta
Diseño: Sara Paredes
Impresión: JM Publicidad
Tirada: 1 000 ejemplares

Publicación realizada en el marco del proyecto «Iguales. Por la cultura de la igualdad en Paraguay» implementado por Fundación Alda, con apoyo financiero de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (Aecid). Los contenidos son de responsabilidad exclusiva de Fundación Alda, y no reflejan necesariamente los puntos de vista de la Aecid.

índice

6 Siglas y acrónimos

7 Presentación

8 ¿Qué contiene esta guía?

9 ¿Cómo utilizar la guía?

10 Introducción

12 1. Marco conceptual

16 2. Marco normativo

23 3. Marco de políticas públicas

32 4. Instrumentos para la valoración y planificación del fortalecimiento de la gestión municipal

40 Bibliografía

Siglas y acrónimos

Aecid
Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo

Cedaw
Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer

CN
Constitución Nacional

CND
Convención sobre los Derechos del Niño

CNA
Código de la Niñez y la Adolescencia

Codeni
Consejería Municipal por los Derechos del Niño, Niña y Adolescente

INE
Instituto Nacional de Estadística

Minna
Ministerio de la Niñez y la Adolescencia

Minmujer
Ministerio de la Mujer

NN
Niñas y niños

NNA
Niñas, niños y adolescentes

OEA
Organización de los Estados Americanos

ODS
Objetivos de Desarrollo Sostenible

ONU
Organización de las Naciones Unidas

PDM
Plan de Desarrollo Municipal

PEI
Plan Estratégico Institucional

IV PlaNI
IV Plan Nacional de Igualdad

PLANPcD
El Plan de Acción Nacional por los Derechos de las Personas con Discapacidad

PND
Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030

PNUD
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

POA
Plan Operativo Anual

Polna
Política Nacional de Niñez y Adolescencia 2014 - 2024

Previm
Prevención de la Violencia contra la Mujer

Presentación

La República del Paraguay se constituye en un Estado social de derecho que garantiza los derechos para niñas, niños, adolescentes, mujeres y hombres en su Constitución Nacional, con el fin de asegurar la libertad, la paz, la igualdad y la justicia en la sociedad.

El Estado tiene la obligación de velar por el cumplimiento de los derechos humanos y proveer de los mecanismos necesarios para garantizar su goce pleno, mediante políticas públicas y normativas que los promuevan y protejan.

En este sentido, las municipalidades –como representantes territoriales del Estado– son el núcleo político-administrativo más cercano y visible para la comunidad, y la articulación institucional estratégica entre los Gobiernos central y departamental y los demás actores de la comunidad. De esta manera, la construcción participativa y la ejecución de acciones que promuevan los derechos para niñas, niños, adolescentes, mujeres y hombres en igualdad, prometen un impacto muy positivo en la calidad de vida de todas las personas.

La propuesta de esta guía se encuentra alineada con el marco normativo nacional vigente y los principios y enfoques expresados por la Constitución Nacional, el Plan Nacional de Desarrollo 2030, la Política Nacional de Niñez y Adolescencia 2014- 2024 y el IV Plan Nacional de Igualdad (2018- 2024), así como con los propósitos de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) –de manera particular con el ODS 5, que propone erradicar las desigualdades de género–, que sin duda continúan siendo un reto y desafío clave.

La Guía de promoción y protección de derechos de niñas, niños, adolescentes, mujeres y hombres en igualdad de condiciones y oportunidades invita a la revisión de las políticas públicas nacionales vigentes y, en consecuencia, a su aplicación para la optimización de la gestión municipal igualitaria en términos de promoción y protección de los derechos de quienes viven en el territorio. La propuesta se presenta a partir de la reflexión colaborativa, y como resultado de acciones del Proyecto «Iguales. Por la cultura de la igualdad en Paraguay», implementado por Fundación Alda con recursos financieros de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (Aecid).

¿Qué contiene esta guía?

La coordinación y articulación entre las diferentes dependencias de la Municipalidad, el Gobierno departamental y el Gobierno central, las organizaciones de la sociedad civil y la sociedad en su conjunto, es fundamental para la eficiente implementación de las políticas públicas en los distritos.

El contenido de la guía se organiza como herramienta para la consolidación de las acciones, y presenta cuatro apartados:

1 Conceptos sobre el enfoque de derechos de niñas, niños, adolescentes, mujeres y hombres y los principios que orientan la construcción de la guía.

2 Referencias sobre el marco normativo nacional vigente y los compromisos internacionales en materia de derechos humanos que el Estado paraguayo ha ratificado a través de tratados, acuerdos y convenios.

3 El marco de las políticas públicas que promueve y protege los derechos humanos.

4 Dos matrices: una para el análisis de la gestión municipal, y otra con propuestas para la mejora de dicha gestión, en respuesta a la situación territorial y local con relación a la promoción y la protección de los derechos de niñas, niños, adolescentes y mujeres.

¿Cómo utilizar la guía?

1

Revisar las normativas y los conceptos

Refiere a la lectura de leyes y conceptos, con la intención de visibilizar los que guardan mayor conexión con la promoción y protección de los derechos humanos de niñas, niños, adolescentes, mujeres y hombres en igualdad de condiciones y oportunidades.

2

Aplicar la matriz de autovaloración

Propone la reflexión sobre las acciones que la Municipalidad desarrolla en cuanto al acceso y al goce pleno de los derechos humanos de niñas, niños, adolescentes, mujeres y hombres en igualdad de condiciones y oportunidades.

3

Analizar los resultados de la matriz de autovaloración

Permite la identificación de las fortalezas y debilidades de la gestión municipal, conducentes a la reflexión sobre las necesidades de optimización de dicha labor.

4

Aplicar la matriz de acciones para el fortalecimiento

Promueve la jerarquización de acciones según las necesidades emergentes, para la planificación del fortalecimiento de la gestión municipal.

5

Diseñar el plan de actuación para el fortalecimiento de la gestión

Facilita la planificación de acciones coordinadas entre las diferentes instancias de la Municipalidad y del distrito.

Introducción

En los últimos años se han visto importantes avances en torno al cumplimiento de los derechos de la niñez y la adolescencia, y los derechos de las mujeres y de los hombres. No obstante, persisten necesidades que deben ser atendidas y brechas que deben ser acortadas desde el nivel local para llegar al goce real y efectivo de los derechos humanos.

En este marco, la presente *Guía de promoción y protección de derechos de niñas, niños, adolescentes, mujeres y hombres en igualdad de condiciones y oportunidades* busca fortalecer la aplicación de los mandatos que tiene el Estado paraguayo con relación al bienestar de todas las personas. Es así que la propuesta está dirigida a Gobiernos municipales, los cuales –a través de la eficiente planificación y de la gestión de servidoras y servidores públicos– implementan acciones alineadas a políticas y planes nacionales mediante la incorporación de actuaciones concretas sobre las necesidades particulares de promoción y protección de derechos en igualdad de condiciones en sus distritos.

El Paraguay es considerado uno de los países más desiguales de la región, con un índice de Gini[1] de 0,437 en el año 2020 (INE, 2021). Según datos estadísticos, el 20,76 % de la población paraguaya se encuentra en situación de pobreza multidimensional (INE, 2021, p. 13)[2]. Del total de la población en situación de pobreza, al desagregar por edad, un total de 666 801 son niñas y niños (NN) de 0 a 4 años de edad, 720 246 NN de 5 a 9 años, y 685 305 de 10 a 14 años, mientras que las y los adolescentes de 15 a 17 años ascienden a un total de 435 976 (INE, 2020). La pobreza se concentra en poblaciones vulnerables, con énfasis en las poblaciones periurbanas, rurales e indígenas, de niñas, niños y mujeres, así como en los centros urbanos. El mayor índice de pobreza y vulnerabilidad en zonas urbanas se da en el departamento Central.

Niñas y niños nacidos en hogares en situación de pobreza viven en condiciones insalubres, reciben poca estimulación, tienen mala nutrición en los primeros años, son mucho más propensos a crecer con retrasos en el desarrollo y, además, tienden a tener bajo desempeño escolar y a abandonar el sistema educativo. Ubicar a niñas, niños y adolescentes (NNA) en «situación de pobreza» o «pobreza extrema» da cuenta de que tienen vulnerado el acceso a los servicios y el ejercicio y/o goce pleno de sus derechos humanos.

---

1 El índice de Gini mide el nivel de concentración que existe en la distribución de los ingresos en la población. Sus valores oscilan entre 0 y 1. Si una sola persona recibiera la totalidad del ingreso este índice tomaría el valor 1. Si todos los paraguayos percibieran el mismo ingreso, sería 0. Fuente: https://www.ine.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/documento/5096_BOLETIN_TECNICO_IPM_2021_INE.docx.pdf

2 Instituto Nacional de Estadística (INE). Índice de pobreza multidimensional. Disponible en https://www.ine.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/documento/5096_BOLETIN_TECNICO_IPM_2021_INE.docx.pdf

La pandemia del COVID-19 profundizó la pobreza y la desigualdad social, con un impacto de mayor peso en los grupos en situación de vulnerabilidad antes mencionados: la niñez, la adolescencia, las mujeres, las comunidades periurbanas, rurales y los pueblos indígenas.

En el Plan Nacional de Desarrollo 2030 se explica cuanto sigue:

> *La condición de pobreza en las mujeres está directamente relacionada con factores socioculturales, basados en la división sexual del trabajo, que inciden en la posibilidad de acceso a la educación, la capacitación y el asesoramiento técnico, al crédito y a la propiedad de la tierra, lo que limita sus posibilidades de constituirse en personas con autonomía económica para generar ingresos y tomar decisiones sobre los gastos y recursos productivos. Y, a su vez, las hace dependientes económicamente, las vuelve vulnerables a situaciones de violencia física, sexual, también las puede llevar a situaciones en las que se ven expuestas a la explotación sexual, las cuales se producen en un contexto de desigualdad económica, social, cultural, legal e institucional. La mayoría de las personas en situación de violencia son mujeres* (STP, 2021 p. 61).[3]

De acuerdo a los datos del Instituto Nacional de Estadísticas (INE, 2020) el analfabetismo afecta más a las mujeres (6,9 %) que a los hombres (5,5 %). En cuanto a las estadísticas de empleo del año 2020 clasificadas por sexo, la tasa de ocupación de las mujeres es menor (54,4 %) en comparación con la tasa de los hombres ocupados (80,4 %), es decir, las mujeres tienen una mayor probabilidad de encontrarse desempleadas, limitando sus principales actividades de empleo a servicios y ventas (30 %) y a trabajos no calificados (20,8 %).

La población femenina que está realizando alguna actividad económica -por lo menos una hora en la semana de referencia de la aplicación de la encuesta- (54,2 %) recibió un ingreso mensual promedio de 1 926 000 guaraníes, frente a 2 385 000 guaraníes en promedio que se registró para los hombres (INE, 2020).

En este contexto, la presente guía incluye definiciones, el marco legal y el delineamiento para el uso de las herramientas ofrecidas, que se espera resulten útiles para lograr el desarrollo local[4] que contemple la promoción y protección de los derechos humanos, en particular de las poblaciones en situación de vulnerabilidad y de exclusión, para el ejercicio pleno de sus derechos en igualdad de condiciones, como una manera de combatir las desigualdades, acortando las brechas acrecentadas en la pandemia del COVID-19.

---

3 Plan Nacional de Desarrollo 2030. Avances y actualización. Disponible en https://www.stp.gov.py/pnd/

4 El desarrollo local es un proceso impulsado por actores que pertenecen o que inciden con las decisiones sobre un territorio determinado. Puede promover el dinamismo económico y/o la mejora en la calidad de vida de una determinada población (Bertoni et al., 2011).

1 Marco conceptual

La Guía de promoción y protección de derechos de niñas, niños, adolescentes, mujeres y hombres en igualdad de condiciones y oportunidades se fundamenta en el enfoque de derechos humanos[5], y se sustenta normativa y conceptualmente en la Constitución Nacional, en tratados y acuerdos internacionales aprobados y ratificados por el Estado paraguayo, en leyes nacionales y en políticas públicas vigentes en el país, en particular el Plan Nacional de Desarrollo 2030, la Política Nacional de Niñez y Adolescencia 2014-2030 y el IV Plan Nacional de Igualdad 2018-2024[6].

Tiene como finalidad apoyar a la gestión municipal en la promoción y protección de los derechos de niñas, niños, adolescentes, mujeres y hombres en igualdad de condiciones y oportunidades, lo que implica una revisión profunda de la cultura institucional, su estructura y sus procesos de funcionamiento. Por tanto, resulta importante generar mecanismos que aseguren la inclusión, la no discriminación y la debida práctica institucional que no ponga en riesgo la protección de los derechos humanos conforme a las garantías y las obligaciones establecidas en la legislación nacional y las políticas públicas vigentes.

La promoción y la protección de derechos involucran acciones y estrategias complementarias, que se retroalimentan. Por un lado, *promocionar los derechos humanos* consiste en dar a conocer su alcance e implicancias en materia de obligaciones del Estado, sus instituciones, la familia y la sociedad, y así generar mayor conciencia sobre la obligación de respetar los derechos de todas las personas. Por otro, *proteger los derechos humanos* implica la adopción de medidas y procedimientos de actuación existentes para garantizar su respeto, con el objetivo de mitigar y/o disminuir las vulneraciones, para lo cual las normativas, las rutas de intervención, los protocolos y las acciones establecidas entran en sintonía a partir de la articulación de las instancias jurisdiccionales, legislativas y/o administrativas.

Como se visibilizará más adelante, los derechos humanos se encuentran reconocidos en diversas normativas, y el Estado debe garantizar su cumplimiento real y efectivo por medio de diferentes instrumentos de gestión (políticas públicas, planes, programas, presupuestos, procesos de rendición de cuentas, etc.). En este sentido, es relevante recordar que el *derecho a la igualdad* forma parte del conjunto de los derechos humanos que tiene como titulares –es decir, como sujetos de derechos– a todas las personas que habitan el Paraguay.

El derecho a la igualdad permite visibilizar a personas y grupos de personas en situación de vulnerabilidad que, por diversas condiciones –en virtud de su edad, sexo, situación económica, discapacidad[7], zona de residencia, por vivir situaciones de violencia, pertenecer a pueblos indígenas, entre otras– se encuentran con más y/o mayores dificultades para ejercer sus derechos de manera efectiva, y que requieren por parte del Estado de *acciones equitativas* –también denominadas *afirmativas* o *positivas*– que permitan reducir y eliminar las brechas que generan la desigualdad y la discriminación en razón de tales condiciones.

---

5 El Enfoque de derechos humanos o enfoque basado en derechos humanos (EBDH) busca contribuir al proceso de desarrollo humano y orientar las acciones necesarias para dar cumplimiento a los derechos de las personas. Desde el punto de vista normativo, este enfoque se basa en disposiciones y estándares contenidos en los distintos instrumentos internacionales de derechos humanos, y desde el punto de vista operacional se orienta a la promoción y protección de los derechos por medio de acciones concretas de políticas pública. Fuente: https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/FAQsp.pdf

6 - Plan Nacional de Desarrollo 2030. Disponible en https://www.stp.gov.py/pnd/
- Política Nacional de Niñez y Adolescencia (Polna). Disponible en https://siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/sit_accion_files/politica_nacional_de_ninez_y_adolescencia_2014-2014.pdf
- IV Plan Nacional de Igualdad (IV PlaNI). Disponible en https://oig.cepal.org/sites/default/files/paraguay_2018-2024_plan_de_igualdad.pdf

7 A los efectos de la aplicación de esta guía se entiende por **discapacidad** a la situación de la persona cuya participación plena en la sociedad puede verse obstaculizada o ser nula por su condición de salud (deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales) a largo plazo, como consecuencia de la interacción con diversas barreras en el entorno y limitaciones para acceder a apoyos.

Es así que el Estado se configura como el principal responsable de garantizar y efectivizar que NNA, mujeres y hombres puedan ejercer sus derechos en igualdad de condiciones y oportunidades, a partir de la generación de políticas públicas de promoción y protección de los derechos humanos de todas las personas. Por tanto, no solo se debe asegurar el *derecho a la igualdad* –relevante desde la *igualdad formal*, que corresponde a reconocer un cumplimiento obligatorio–, sino permitir el ejercicio de los derechos humanos a través de una *igualdad sustantiva*, asegurando que las desventajas históricamente instaladas sean trascendidas y modificadas.

El concepto de *igualdad sustantiva* fue introducido por el Comité de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (Cedaw), en su Recomendación General n.° 25 (1999)[8]. Hasta entonces eran aplicados otros –como igualdad real, efectiva[9], de hecho o formal– para referirse a la concreción de las disposiciones legales sobre la igualdad entre mujeres y hombres[10].

Principios orientadores de la guía

A partir de los principios y enfoques del PND, la Polna y el IV PLaNI, se establecen los siguientes principios que orientan la construcción de la guía:

Articulación local

Refiere a las acciones de colaboración, coordinación y cooperación intra e interinstitucional y multisectorial para abordar e implementar las políticas públicas del Gobierno local, departamental y nacional de cara a la promoción y protección de los derechos de NNA, mujeres y hombres. La articulación local asegura la optimización de los recursos y el liderazgo de la Municipalidad en el distrito, focaliza las líneas de trabajo emergentes y concreta medidas y estrategias para atender las demandas prioritarias de la población.

Diversidad

Se promueve el respeto a la pluralidad, por lo que se valora el aporte de personas, grupos y diferentes sectores en la construcción de la identidad y la convivencia del municipio, garantizando el libre ejercicio de los derechos y el desarrollo de todas las personas.

---

8 Recomendación general n.° 25 sobre el párrafo 1 del artículo 4 de la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer, referente a medidas especiales de carácter temporal. Disponible en https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2012/8336.pdf.

9 Por ejemplo, la Constitución Nacional del Paraguay (1992), nombra en su artículo 48 a la «igualdad real y efectiva».

10 Los párrafos 8 y 9 de la Recomendación general n.° 25 del Comité Cedaw expresan cuanto sigue:

8. En opinión del Comité, un enfoque jurídico o programático puramente formal, no es suficiente para lograr la igualdad de facto con el hombre, que el Comité interpreta como igualdad sustantiva. Además, la Convención requiere que la mujer tenga las mismas oportunidades desde un primer momento y que disponga de un entorno que le permita conseguir la igualdad de resultados. No es suficiente garantizar a la mujer un trato idéntico al del hombre. También deben tenerse en cuenta las diferencias biológicas que hay entre la mujer y el hombre y las diferencias que la sociedad y la cultura han creado. En ciertas circunstancias será necesario que haya un trato no idéntico de mujeres y hombres para equilibrar esas diferencias. El logro del objetivo de la igualdad sustantiva también exige una estrategia eficaz encaminada a corregir la representación insuficiente de la mujer y una redistribución de los recursos y el poder entre el hombre y la mujer.

9. La igualdad de resultados es la culminación lógica de la igualdad sustantiva o de facto. Estos resultados pueden ser de carácter cuantitativo o cualitativo, es decir que pueden manifestarse en que, en diferentes campos, las mujeres disfrutan de derechos en proporciones casi iguales que los hombres, en que tienen los mismos niveles de ingresos, en que hay igualdad en la adopción de decisiones y la influencia política y en que la mujer vive libre de actos de violencia.

Equidad

Es la garantía del acceso y la promoción equitativa de mujeres y hombres, asegurando la observancia del principio de igualdad formal y material de la ley (PNUD, 2002).

Exigibilidad

Las organizaciones de niñas, niños y adolescentes, de la sociedad civil e instituciones, así como las contraloras del cumplimiento de los derechos de los mismos, son quienes se ampararán en este principio para exigir lo establecido. Esto obligará al Estado a dar cumplimiento a sus responsabilidades, así como a proteger, promover y garantizar la realización de los derechos de NNA mediante políticas públicas (Polna, 2014).

Interés superior de niñas, niños y adolescentes

Se asegurará a NNA la protección y el cuidado necesarios para su bienestar y la atención a todos sus derechos. Ante cualquier situación, la medida que deberá tomarse es aquella que mejor satisfaga sus derechos, en procura de su pleno desarrollo personal y social (Polna, 2014).

Transparencia

Los planes, programas, proyectos y las acciones buscarán alcanzar una mayor transparencia, eficiencia y eficacia en la gestión pública, de manera que los recursos que se asignan para su implementación tengan un retorno social altamente positivo para toda la población, para que la gestión sea íntegra, honesta y orientada al bien común (Polna, 2014).

Universalidad y no discriminación

Los derechos humanos son aplicables a todas las personas sin distinción alguna, independientemente de su lugar de nacimiento, nacionalidad, opción sexual, origen étnico, condición de pobreza, religión, edad, entre otros. Todos somos titulares de derechos por nuestra condición de seres humanos, y no los perdemos nunca (STP, 2017).

Participación protagónica

Pone en relieve a niñas, niños y adolescentes como sujetos políticos y sociales de derechos a quienes se reconoce en el ejercicio de expresarse, asociarse, buscar, recibir y difundir información e ideas para la promoción, protección, exigencia y vigilancia de sus derechos (Polna, 2014).

2 Marco normativo

El conjunto de normas jurídicas que promocionan y protegen los derechos humanos y garantizan la efectividad por medio de las instituciones del Estado paraguayo está encabezado por los preceptos constitucionales relacionados con los derechos de niñas, niños, adolescentes, mujeres y hombres.

Este apartado tiene como intención visibilizar el marco normativo de los derechos humanos, que tiene fuente internacional y nacional a partir de las ratificaciones. Expone las normativas como instrumentos de gestión desde una mirada preventiva de promoción y protección de derechos, y no solo punitiva o de restitución de derechos ante casos de vulneración.

2.1. La Constitución Nacional

La Constitución Nacional (CN) del año 1992 es la ley suprema de la nación, y su promulgación es un hito en el proceso hacia la democracia, proponiendo las bases de un modelo de Estado con justicia social y equidad. A continuación, un fragmento de su Preámbulo:

> *… reconociendo la dignidad humana con el fin de asegurar la libertad, la igualdad y la justicia, reafirmando los principios de la democracia republicana, representativa, participativa y pluralista, ratificando la soberanía e independencia nacionales, e integrando a la comunidad internacional…*

En su artículo 6, *De la calidad de vida*, afirma que el Estado, mediante planes y políticas, reconoce los factores condicionantes[11], tales como la extrema pobreza y los impedimentos de la discapacidad o de la edad, y que la calidad de vida será promovida. Por otra parte, en el artículo 176, *De la Política Económica y de la Promoción del Desarrollo*, al referirse al desarrollo económico, establece que la política económica tendrá como fines, fundamentalmente, la promoción del desarrollo económico, social y cultural.

Todas las personas: igualdad de las personas

En la CN son tres los artículos de especial importancia que respaldan la intencionalidad de esta guía:

> ***Artículo 46 – De la igualdad de las personas***
>
> *Todos los habitantes de la República son iguales en dignidad y derechos. No se admiten discriminaciones. El Estado removerá los obstáculos e impedirá los factores que las mantengan o las propicien.*
>
> *Las protecciones que se establezcan sobre desigualdades injustas no serán consideradas como factores discriminatorios sino igualitarios.*
>
> ***Artículo 47 – De las garantías de la igualdad***
>
> *El Estado garantizará a todos los habitantes de la República:*
>
> *1. la igualdad para el acceso a la justicia, a cuyo efecto allanará los obstáculos que la impidiesen;*
>
> *2. la igualdad ante las leyes;*

11 A los efectos de la aplicación de esta guía se entiende por **factores condicionantes** a aquellas circunstancias que determinan que las personas estén en situación de vulnerabilidad afectando así el ejercicio de sus derechos en igualdad de condiciones y oportunidades.

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 – De la igualdad de derechos del hombre y de la mujer

El hombre y la mujer tienen iguales derechos civiles, políticos, sociales, económicos y culturales. El Estado promoverá las condiciones y creará los mecanismos adecuados para que la igualdad sea real y efectiva, allanando los obstáculos que impidan o dificulten su ejercicio y facilitando la participación de la mujer en todos los ámbitos de la vida nacional.

Se enuncian además otros artículos de la CN que se vinculan directamente con la temática:

- Artículo 54 – De la protección al niño
- Artículo 56 – De la juventud
- Artículo 57 – De la tercera edad
- Artículo 58 – De los derechos de las personas excepcionales (personas con discapacidad)
- Artículo 60 – De la protección contra la violencia
- Artículo 62 – Pueblos indígenas y grupos étnicos
- Artículo 88 – De la no discriminación

2.2. Convenios internacionales ratificados por el Estado paraguayo

El Estado paraguayo se ha comprometido en la formulación e implementación de las políticas públicas para la promoción del derecho a la igualdad de niñas, niños, adolescentes, mujeres y hombres en las diversas normativas nacionales, y con la ratificación[12] de convenios internacionales que establecen los acuerdos entre los Estados. Todo ello, dando cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 137 de la CN, que establece:

> *La ley suprema de la República es la Constitución. Esta, los tratados, convenios y acuerdos internacionales aprobados y ratificados, las leyes dictadas por el Congreso y otras disposiciones jurídicas de inferior jerarquía, sancionadas en consecuencia, integran el derecho positivo nacional en el orden de prelación enunciado.*

A partir del reconocimiento de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948, se sientan las bases del desarrollo internacional de los derechos humanos de manera vinculante y obligatoria, a través del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos –ratificado por

12 A los efectos de la aplicación de esta guía, la **ratificación** de un instrumento internacional refiere al procedimiento legislativo a través del cual dicho instrumento es incorporado y entra en vigencia en el marco normativo nacional y, en consecuencia, es de cumplimiento obligatorio.

Ley n.° 05/1992– y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales –ratificado por Ley n.° 04/1992–, que se traducen en derechos para todas las personas a través de la presentación de informes ante los respectivos comités[13].

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en sus artículos 1 y 2, establece que cada uno de los Estados partes se compromete a respetar y a 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.

Por su parte, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en sus artículos 2 y 3, establece que los Estados partes se comprometen a garantizar el ejercicio de los derechos que en él se enuncian, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, religión opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social, y se comprometen a asegurar a los hombres y a las mujeres igual título a gozar de todos los derechos económicos, sociales y culturales enunciados en el Pacto.

La Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (Cedaw), adoptada en 1979 y ratificada por nuestro país por la Ley n.° 1215/1986, en su artículo 27 reafirma la fe en los derechos humanos fundamentales, en la dignidad y el valor de la persona humana y en la igualdad de derechos de mujeres y hombres, y garantiza la igualdad en el goce de todos los derechos económicos, sociales, culturales, civiles y políticos. Esta convención es de cumplimiento obligatorio por parte del Estado paraguayo, y cuenta con un mecanismo denominado «Comité Cedaw», responsable del monitoreo de su cumplimiento por parte los Estados. El Comité ha realizado observaciones finales al Estado paraguayo en los años 1996, 2005, 2011 y 2017[14].

La Convención Internacional sobre los Derechos del Niño (CDN), adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989 y ratificada por la República del Paraguay por Ley n.° 57/1990, reafirma que los derechos niños, niñas y adolescentes requieren especial protección y exigen el mejoramiento continuo de la situación de la infancia en todo el mundo, así como su desarrollo, educación en condiciones de paz y seguridad. La convención, como primera ley internacional sobre los derechos de niñas y niños, es de carácter obligatorio para los Estados firmantes. Los países informan al Comité de los Derechos del Niño sobre los pasos que han adoptado para aplicar lo establecido en la convención, y es también obligación del Estado adoptar las medidas necesarias para dar efectividad a todos los derechos reconocidos en la misma. En este sentido, el Estado paraguayo ha recibido observaciones finales del Comité en el año 2010[15].

---

13 Los órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos son comités de expertos independientes que han recibido un mandato para supervisar la aplicación de los principales tratados internacionales de derechos humanos. Fuente: https://www.ohchr.org/es/treaty-bodies#:~:text=%C2%BFQu%C3%A9%20son%20los%20%C3%B3rganos%20de,tratados%20internacionales%20de%20derechos%20humanos.

14 - Observaciones finales del Comité Cedaw para Paraguay, año 1996: http://hrlibrary.umn.edu/cedaw/spanish/Scedaw-paraguay1996.html
- Observaciones finales del Comité Cedaw para Paraguay, año 2005: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2007/5417.pdf
- Observaciones finales del Comité Cedaw para Paraguay, año 2011: https://www.mre.gov.py/SimorePlus/Adjuntos/8433.pdf
- Observaciones finales del Comité Cedaw para Paraguay, año 2017: https://www.mre.gov.py/SimorePlus/Adjuntos/Informes/Cedaw%20VII%20Observaciones.pdf

15 - Observaciones finales del Comité de los Derechos del Niño para Paraguay, año 2010: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2010/7706.pdf

Además de los instrumentos internacionales de derechos humanos mencionados, aprobados y ratificados por el Estado paraguayo, a continuación, se enlistan otros –de manera enunciativa y no exhaustiva– que corresponden al Sistema Universal de Derechos Humanos de las Naciones Unidas y del Sistema Interamericano de Derechos Humanos de la Organización de los Estados Americanos, y que de manera indirecta reconocen y garantizan el derecho a la igualdad.

Gráfico 1. Convenios internacionales ratificados por el Estado paraguayo en el reconocimiento del derecho a la igualdad y la no discriminación

2.3. Normativa nacional

La legislación nacional también está conformada por una serie de normativas que garantizan y reconocen derechos humanos de niñas, niños, adolescentes, mujeres y hombres, integrando así el marco normativo nacional vigente según el orden establecido en el artículo 137[16] de la CN. No obstante, el desafío de los Gobiernos a nivel central y local es la aplicación de tales normativas para garantizar el ejercicio del derecho a la igualdad y los demás derechos humanos.

De modo enunciativo y no exhaustivo, en el siguiente gráfico se presentan normativas que también se encuentran vigentes y hacen referencia al reconocimiento de derechos y obligaciones en el marco de los derechos humanos de NNA, mujeres y hombres.

16 ***Artículo 137 – De la supremacía de la Constitución:*** *La ley suprema de la República es la Constitución. Esta, los tratados, convenios y acuerdos internacionales aprobados y ratificados, las leyes dictadas por el Congreso y otras disposiciones jurídicas de inferior jerarquía, sancionadas en consecuencia, integran el derecho positivo nacional en el orden de prelación enunciado. Quien quiera que intente cambiar dicho orden, al margen de los procedimientos previstos en esta Constitución, incurrirá en los delitos que se tipificarán y penarán en la ley. Esta Constitución no perderá su vigencia ni dejará de observarse por actos de fuerza o fuera derogada por cualquier otro medio distinto del que ella dispone. Carecen de validez todas las disposiciones o actos de autoridad opuestos a lo establecido en esta Constitución.* Fuente: https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/9580/constitucion-nacional-

Gráfico 2. Leyes de promoción y protección de derechos de niñas, niños, adolescentes, mujeres y hombres

3 Marco de políticas públicas

Desde la perspectiva de los derechos humanos, las políticas públicas pueden ser entendidas como «acciones positivas destinadas a superar situaciones graves de exclusión y desigualdad estructural de vastos sectores de la población» (Abramovich, 2006a:13), garantizando el acceso universal, integral y progresivo al ejercicio de sus derechos.

El enfoque de derechos parte del principio de la titularidad de derechos, que son exigibles al Estado por parte de ciudadanas, ciudadanos y personas sometidas a su jurisdicción, y promueve la construcción de pactos sociales –a materializarse en la legislación y las políticas– que hagan efectiva la ciudadanía.

Así, las *políticas públicas con enfoque de derechos* son acciones del Estado orientadas a garantizar el bienestar social a partir del respeto efectivo de los derechos humanos de todas las personas, en igualdad de condiciones y oportunidades. En el ámbito *jurídico*, toman en cuenta y reconocen el marco normativo nacional vigente. En el ámbito *operacional*, se configuran a partir de los principios de derechos humanos: universalidad, no discriminación, integralidad, indivisibilidad, progresividad, inherencia, imprescriptibilidad y exigibilidad, para garantizar y fortalecer la equidad, la participación efectiva y el empoderamiento.

Para la implementación efectiva y eficiente de estas políticas públicas, a partir del diseño de planes y programas, es primordial asignar presupuesto público y contar con servidoras y servidores públicos capacitados y comprometidos para garantizar el ejercicio de los derechos humanos de todas las personas.

Tomando como referencia el ámbito de la niñez y la adolescencia, se presenta a continuación la relación entre políticas públicas, planes y programas:

Gráfico 3. Relación entre políticas públicas, planes y programas

Fuente: *Elaboración propia, en el marco del «Curso de capacitación para funcionarias y funcionarios del Gobierno central y municipal sobre políticas públicas de igualdad entre niñas, niños, adolescentes, mujeres y hombres para el fortalecimiento de sus capacidades de gestión estratégica», facilitado por la Abg. Nora Lezcano Chaves.*

3.1. Los Objetivos de Desarrollo Sostenible: propuestas de acciones que sustentan la definición de políticas públicas para «no dejar a nadie atrás»

Objetivos de Desarrollo Sostenible

El llamado internacional de la Organización de Naciones Unidas para hacer frente al desequilibrio social, económico y ambiental se establece a partir de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030[17]. Su cumplimiento y su éxito se basan en el diseño y la eficiente aplicación de políticas públicas, planes y programas de desarrollo sostenible del país. Posee cinco elementos fundamentales:

Personas: No dejar a nadie atrás; dignidad e igualdad de todas las personas en un ambiente saludable.

Planeta: Colocar la protección del planeta en el centro.

Prosperidad: Transformar las economías para disfrutar de una vida próspera en armonía con la naturaleza.

Paz: Propiciar sociedades pacíficas.

Alianzas: Procurar una alianza mundial entre los diferentes actores.

Cada uno de los 17 ODS considera que la perspectiva de igualdad entre mujeres y hombres debe ser tomada en cuenta para alcanzar la igualdad de género al 2030. En particular, el ODS 5, con sus seis metas, refiere a «Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y niñas».

Plan Nacional de Desarrollo 2030

El PND Paraguay 2030 es un documento estratégico que facilita la coordinación de acciones en las instancias sectoriales del Poder Ejecutivo, así como con diversos niveles de Gobierno, sociedad civil, sector privado y, eventualmente, los poderes Legislativo y Judicial. (STP, 2014).

Es un instrumento que permite cumplir con el mandato establecido en el artículo 177 de la CN, que establece que «los planes nacionales de desarrollo serán indicativos para el sector privado, y de cumplimiento obligatorio para el sector público».

17 Objetivos de Desarrollo Sostenible. Disponibles en https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/2018/08/sabes-cuales-son-los-17-objetivos-de-desarrollo-sostenible/

Se concentra en cuatro ejes estratégicos en materia de política social, económica, ambiental e institucional:

1. reducción de la pobreza y desarrollo social,
2. crecimiento económico inclusivo,
3. proyección de Paraguay en el mundo, y
4. fortalecimiento político institucional.

Cada uno de estos ejes estratégicos incorpora cuatro líneas transversales que configuran el marco de intervención de programas y proyectos: (i) igualdad de oportunidades[18], (ii) gestión pública eficiente y transparente, (iii) ordenamiento y desarrollo territorial, y (iv) sostenibilidad ambiental.

Como se ha visto, el PND establece como una de sus líneas transversales la igualdad de oportunidades y, en este marco, las políticas y los planes nacionales y municipales sustentan las acciones que son aplicables en el territorio nacional. Se requiere de un proceso planificado en pasos, y algunos de los más relevantes son: asegurar una adecuada coordinación en el diseño y la implementación de políticas públicas –coordinación que debe plantearse entre los distintos niveles de Gobierno: central, departamental y municipal–; mejorar el gerenciamiento del capital humano para permitir a servidoras y servidores públicos brindar servicios de calidad, y establecer mecanismos de financiamiento sostenible de las iniciativas.

En el siguiente cuadro se presentan las políticas públicas y los planes nacionales vinculados a la protección y promoción de los derechos en igualdad de condiciones y oportunidades.

Cuadro 1. Políticas públicas y planes nacionales contemplados en la elaboración de la guía

Políticas	Planes
Política Nacional de Niñez y Adolescencia 2014-2024	Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030
	Plan Nacional de Educación 2024
Política Nacional de Salud 2015-2030	IV Plan Nacional de Igualdad 2018-2024
Política de Igualdad de Género e Interculturalidad en el Sector Público Agrario 2017-2023	Plan Nacional de Educación Intercultural y Bilingüe 2016-2024
	Plan de Acción Nacional por los Derechos de las Personas con Discapacidad 2015-2030
Política Nacional de Prevención y Combate de la Trata de Personas en la República del Paraguay 2020-2024	II Plan de Igualdad, Inclusión y No Discriminación 2020-2024
	Plan Nacional de Prevención y Atención a la Violencia Basada en Género desde el Sistema Nacional de Salud 2020-2025

Fuente: Elaboración propia

18 A los efectos de la aplicación de esta guía, y en consonancia con el PND 2030, se considera que la **igualdad de oportunidades** propicia la concreción de una sociedad más justa para todas las personas sin discriminación, ofreciendo los mecanismos para el acceso al goce pleno de los derechos. Este principio permite visibilizar a las personas y «no dejar a nadie atrás».

Seguidamente se presenta la correlación de los ejes transversales del IV PlaNI (2018-2024) y los enfoques de la Polna (2014-2024), en una síntesis de los ejes y enfoques reconocidos por ambas políticas públicas que, a su vez, se vinculan con los ejes y lineamientos estratégicos del Plan Nacional de Desarrollo 2030.

Cuadro 2. Comparativo entre el IV Plan Nacional de Igualdad y la Política Nacional de Niñez y Adolescencia

Ejes transversales del IV Plan Nacional de Igualdad	Enfoques de la Política Nacional de Niñez y Adolescencia
Igualdad entre el hombre y la mujer (artículo 48 de la CN): La igualdad entre el hombre y la mujer como eje transversal debe ser vista como una herramienta para lograr la igualdad de derechos del hombre y de la mujer, conforme se encuentra sostenido en la Constitución Nacional. Este principio se aplica mediante un análisis de las sociedades y los procesos sociales e institucionales, tomando en consideración el lugar de hombres y mujeres en las comunidades, en las familias, en las instituciones y en cualquier otro ámbito. Sus principales ejes de análisis son las esferas de lo público y lo privado, y los roles productivo y reproductivo.	**Enfoque de género:** Permite incluir la perspectiva de la igualdad y la equidad como el reconocimiento de las diferencias sociales, biológicas y psicológicas en las relaciones entre las personas según el sexo, la edad y el rol que desempeñan en la familia y en el grupo social. Significa otorgar igual valor a todas las personas, y propone que las discriminaciones basadas en el sexo terminen y se promuevan los mismos derechos y las mismas oportunidades para niñas, niños, mujeres y hombres.
Enfoque de derechos humanos: Todos los seres humanos son iguales en dignidad y derechos; esta es la base misma de los derechos humanos. El Paraguay no solo ha ratificado los instrumentos del Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos, del Sistema Universal de Derechos Humanos y de la jurisdicción universal, sino que también ha aceptado la competencia de los mecanismos de esos sistemas, a los que brinda información, con los que mantiene diálogos constructivos y de los que acepta decisiones, observaciones y recomendaciones.	**Enfoque de derechos:** Es el marco conceptual basado en las normas de derechos humanos que reconoce a las personas como sujetos de todos los derechos inherentes a las mismas. Permite ubicar en el centro a niñas, niños y adolescentes y organizar el conjunto de acciones en torno al goce efectivo de sus derechos y al respeto de su dignidad e integridad.
Eliminación de estereotipos discriminatorios: La eliminación de estereotipos discriminatorios es posiblemente el cambio cultural más relevante de cara a la eliminación de los obstáculos que impiden o dificultan el goce de derechos en igualdad de oportunidades y condiciones entre mujeres y hombres.	**Enfoque basado en la inclusión:** Responde positivamente a la diversidad de las personas y las diferencias individuales, entendiendo que la diversidad no es un problema, sino una oportunidad para el enriquecimiento de la sociedad a través de la activa participación en la vida familiar, la educación, el trabajo y, en general, en todos los procesos sociales, culturales y en las comunidades.
Enfoque intercultural y bilingüe: Paraguay es un país bilingüe, con dos lenguas oficiales; cuenta con la riqueza de pueblos indígenas de cinco familias lingüísticas y también con comunidades de inmigrantes, por lo que es imprescindible un enfoque intercultural y el trabajo con ambas lenguas oficiales.	**Enfoque de interculturalidad:** Se considera que la diversidad cultural es un elemento constitutivo de la sociedad. Tiene relación con la comunicación e interrelación entre culturas distintas. Lo esencial es asegurar que las diferencias no se conviertan en discriminaciones y que, además, sean reconocidas y aprovechadas como fuentes de saber, de pensamiento y de experiencias para la vida.

Fuente: Elaboración propia

3.2. La promoción y protección de los derechos humanos en igualdad de condiciones y oportunidades y la gestión municipal

Considerando las políticas públicas en las que el Estado en su conjunto asume responsabilidades como garante de derechos, la Municipalidad es la institución encargada de proponer y ejecutar a nivel distrital las acciones de promoción y protección de los derechos humanos en igualdad de condiciones y oportunidades, la prevención y la erradicación de la violencia y la eliminación de toda forma de discriminación por razón de sexo, origen racial o étnico, de religión, ideología, edad, discapacidad o cualquier otra condición o circunstancia personal o social.

La Ley n.° 3966/2010, «Orgánica Municipal», menciona en su artículo 12 que las municipalidades deben cumplir las siguientes funciones:

a. planificación, urbanismo y ordenamiento territorial;
b. infraestructura pública y servicios;
c. transporte público y de tránsito;
d. ambiente;
e. fiscalización de espectáculos públicos, apertura, control y funcionamiento de empresas;
f. patrimonio histórico y cultural;
g. salud, higiene y salubridad;
h. educación, cultura y deporte;
i. desarrollo humano y social;
j. prevención y atención de situaciones de emergencias y desastres;
k. policía.

Específicamente, en materia de *desarrollo humano y social*, establece que la Municipalidad tiene como funciones:

> 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 mujeres y hombres, la

participación política y social de la mujer, la integración a la vida social de personas con discapacidad, personas de la tercera edad y de los pueblos originarios;

e. la implementación de programas integrales de lucha contra la pobreza».

Para analizar el *nivel* de desarrollo de la gestión municipal en la promoción y protección de los derechos en igualdad de condiciones y oportunidades para niñas, niños, adolescentes, mujeres y hombres del distrito, la guía propone cinco *dimensiones*, que son el conjunto de *atributos*[19] de la organización municipal. Estas *dimensiones* se fundan en el documento *Sello de Igualdad de Género en el Sector Público*[20] del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), son ajustadas conforme a los objetivos de la presente guía y están alineadas con los ejes del IV PLaNI.

Por otra parte, los *indicadores* –elementos específicos, observables y medibles de las acciones que se llevan adelante– son planteados para demostrar los progresos hacia el logro de los derechos en igualdad de condiciones y oportunidades. Son formulados para priorizar las necesidades inmediatas, las resultantes progresivamente, y para identificar la etapa en la que se encuentra la institución en el marco de un proceso de mediano y largo plazo. A su vez, el *indicador* es corroborado por medio de *fuentes de verificación*, que certifican su cumplimiento y que la perspectiva se haya integrado de forma transversal en las acciones de la Municipalidad.

El siguiente cuadro presenta la descripción de las cinco dimensiones y sus correspondientes indicadores.

Cuadro 3. Dimensiones e indicadores para la valoración de la gestión municipal en cuanto a la promoción y protección de derechos en igualdad de condiciones y oportunidades

Dimensión	Definición	Indicadores
Planificación y gestión institucional	Da cuenta de las acciones planificadas por la Municipalidad para alcanzar los objetivos relacionados con la promoción y el ejercicio de los derechos humanos, y su articulación con políticas, planes, programas, proyectos y acciones que garanticen los derechos en igualdad de condiciones y oportunidades de niñas, niños, adolescentes, mujeres y hombres reconocidos en la legislación nacional, convenios y tratados internacionales ratificados por Paraguay. Refiere igualmente a la asignación de recursos y la rendición de cuentas que transparente la gestión de los recursos públicos. Asimismo, se propone el análisis de las posibles desigualdades existentes a nivel del territorio mediante datos desagregados por edad, sexo, origen urbano y rural, discapacidad, pueblos indígenas, migrantes y otros a considerar.	-Plan de Desarrollo Municipal (PDM) actualizado y aprobado en el período correspondiente. - Plan Estratégico Institucional (PEI) –que se sustenta en el PDM y descansa sobre los pilares de la mejora continua, la transparencia en la gestión pública y la rendición de cuentas a la comunidad, considerando los datos desagregados por edad, sexo, origen urbano o rural, discapacidad, pueblos indígenas, migrantes y otros, y temáticas priorizadas en el municipio, como salud, educación, recreación, seguridad, etc.– aprobado. - Plan municipal para la promoción y protección de los derechos de niñas, niños, adolescentes, mujeres y hombres diseñado, aprobado e implementado.

19 En esta guía se entiende por **atributos** a las características que permiten definir el alcance de cada dimensión.

20 Disponible en https://www.academia.edu/41047702/SELLO_DE_IGUALDAD_GDI_ESP

Estructura institucional	Esta dimensión hace referencia a que la Municipalidad debe establecer direcciones o secretarías dedicadas especialmente a la atención de los sectores más vulnerables, priorizando a niñas, niños, adolescentes y mujeres, además de impulsar su funcionamiento mediante la designación de personas capacitadas y presupuestos anuales. Las instancias referidas deben tener capacidades, jerarquía y recursos necesarios para liderar las estrategias de avance hacia el ejercicio de los derechos en igualdad de oportunidades y condiciones de manera real y efectiva. Además, deben estar en comunicación directa y permanente con el ejecutivo municipal y proyectar los mecanismos de coordinación necesarios para el fortalecimiento del trabajo interinstitucional con otras organizaciones y entes del Estado, organizaciones de la sociedad civil y el Gobierno departamental, en favor de la igualdad de derechos.	- La Municipalidad cuenta con una Secretaría de la Mujer y una Consejería Municipal por los Derechos del Niño, la Niña y el Adolescente (Codeni). - La Codeni y la Secretaría de la Mujer cuentan con personal especializado y con dedicación en jornada laboral completa, un Plan Operativo Anual (POA) en implementación y presupuesto asignado para el efecto. - La Municipalidad cuenta con un Consejo Municipal de Niñez y Adolescencia y una Comisión de Género, ambos activos y participando en la implementación de los planes municipales.
Capacidad institucional	Refiere a que la comprensión y el ejercicio del liderazgo de servidoras y servidores públicos es fundamental, porque desde las instancias municipales se debe garantizar el ejercicio efectivo de los derechos en igualdad de condiciones y oportunidades. El contexto en el cual se desempeñan servidoras y servidores públicos favorece u obstaculiza la atención eficiente a la comunidad; de ahí la importancia del análisis del contexto laboral en cuanto a la distribución de cargos, salarios y condiciones edilicias para el desempeño profesional. Es preciso desarrollar permanentemente las capacidades de servidoras y servidores públicos de modo a garantizar una integración efectiva de la transversalización de los derechos humanos en todas las planificaciones municipales y en las acciones a implementar. Una parte importante de esta dimensión hace referencia a la comunicación estratégica externa de la Municipalidad, la cual debe ser accesible, actualizada y permanente, y realizada a través de diversos medios y mecanismos.	- Al menos una evaluación al año del capital humano y de las condiciones edilicias de la Municipalidad para la promoción de derechos realizada. - Al menos tres capacitaciones y/o actualizaciones al año sobre la promoción y protección de los derechos humanos de niñas, niños, adolescentes y mujeres realizadas. - Al menos una iniciativa de sensibilización y/o comunicación estratégica para la promoción y protección de los derechos de niñas, niños, adolescentes, mujeres y hombres con presencia en medios de comunicación masiva realizada.
Ambiente laboral	Refiere a la promoción, por parte de servidoras y servidores públicos, de un ambiente interno inclusivo, amigable y colaborativo en el que todo el personal se sienta respetado y valorado. Los materiales de comunicación e incidencia producidos por la institución tendrán un lenguaje comprometido con la promoción y protección de los derechos humanos de niñas, niños, adolescentes, mujeres y hombres. Es clave que la institución reconozca y garantice su responsabilidad en el cuidado hacia las servidoras y los servidores públicos, y fomente la conciliación de la vida familiar y laboral con corresponsabilidad, adoptando las normativas vigentes y medidas adecuadas.	- Un protocolo de prevención y atención para la no discriminación, la no violencia, el trato digno, respetuoso y no degradante, la prevención del acoso sexual y laboral elaborado y normado. - Uso del protocolo de prevención y la atención para la no discriminación, la no violencia, el trato digno, respetuoso y no degradante, y la prevención del acoso sexual y laboral que permite el seguimiento y el monitoreo. - Canales de comunicación sobre políticas institucionales vigentes acerca de la promoción de derechos en igualdad de condiciones y oportunidades, alineadas a la conciliación de la vida familiar y laboral con corresponsabilidad (licencias, horarios flexibles y servicios) implementados.

Promoción de alianzas estratégi-cas y rendición de cuentas públicas	La existencia de mecanismos de diálogo y de alianzas con organismos y entes de Estado, organizaciones de la sociedad civil y el Gobierno departamental es una condición necesaria no solamente para velar por el cumplimiento de la política pública municipal, sino que, además, para discutir y establecer los pasos a seguir a fin de lograr un avance constante en favor de la igualdad de derechos. Es necesaria la articulación de instituciones y organizacio-nes que se encuentran dentro y fuera del territorio municipal: Gobierno central, gobiernos departamentales, universidades, organizaciones de la sociedad civil, comisiones vecinales, grupos organizados de niñas, niños, adolescentes y de mujeres, etc. Estas organizaciones, instituciones y grupos de la sociedad civil desempeñan un rol central, tanto en la incidencia a la hora de la formula-ción, como en el seguimiento de las políticas públicas en el marco de la exigibilidad, ejerciendo una participación protagónica al denunciar su incumplimiento y al asegurar que su implementación se lleve a cabo de acuerdo con los objetivos y las metas previamente establecidos. Por su parte, la rendición de cuentas públicas garantiza la transparencia en el uso de los fondos, el cumplimiento de acciones, acuerdos y alianzas.	- Al menos tres alianzas de la Municipalidad con instancias del Gobierno central, del Gobierno departamental, universidades, sociedad civil, comisiones vecinales, grupos organizados de niñas, niños, adolescentes y mujeres, etc. enfocadas en la promoción y protección de los derechos suscritas. - Al menos un mecanismo de participación en instancias gubernamentales que prevé el involucramiento del Consejo Municipal de la Niñez y la Adolescencia, el Consejo Departamen-tal de la Niñez y la Adolescencia y la Mesa Interinstitucional de Prevención de la Violencia contra la Mujer (Previm) instalado. - Al menos una rendición de cuentas pública realizada al año sobre las acciones implementa-das y la aplicación de los recursos en la promoción y protección de los derechos humanos de niñas, niños, adolescentes, mujeres y hombres.

4 Instrumentos para la valoración y planificación del fortalecimiento de la gestión municipal

La Municipalidad es responsable de la implementación, el monitoreo y la evaluación de políticas públicas, planes y programas que se desarrollan en el municipio. Los resultados de la gestión en materia de promoción y protección de los derechos en igualdad de condiciones y oportunidades deben evidenciarse por medio de cambios en la reducción de los niveles de desigualdades que afectan a las personas, las familias, y al desarrollo y fortalecimiento de las comunidades.

En este sentido, y como mecanismo para la apreciación de la gestión municipal, se propone la utilización de dos matrices compuestas por *dimensiones e indicadores*, mencionados en el apartado anterior que dan cuenta de la importancia de la articulación entre las diferentes dependencias de la Municipalidad para la ejecución eficiente de planes y programas en el territorio, y hacen hincapié en el fortalecimiento de la capacidad institucional y del capital humano. Las matrices son:

1. Matriz de autovaloración de la gestión municipal para la promoción y protección de los derechos en igualdad de condiciones y oportunidades: plantea un ejercicio de observación e identificación de los niveles de desarrollo de acciones y permite detectar las necesidades en la gestión operativa.

2. Matriz de planificación del fortalecimiento de la gestión municipal para la promoción y protección de los derechos en igualdad de condiciones y oportunidades: propone la optimización de la gestión municipal, que posibilitará la definición de procesos que permitan una gestión pública eficaz, eficiente y transparente, de manera que los recursos municipales invertidos tengan un impacto social altamente positivo para todas las personas.

La aplicación de las matrices permitirá la focalización de acciones en la gestión institucional y, en consecuencia, el fortalecimiento del municipio. El Gobierno municipal, a partir de una gestión alineada a las necesidades y a la evaluación de su gestión, podrá impulsar trabajos que disminuyan las brechas existentes en materia del ejercicio real y efectivo de los derechos de todas las personas en igualdad de condiciones y oportunidades y sin discriminación.

4.1. Matriz de autovaloración de la gestión municipal para la promoción y protección de los derechos en igualdad de condiciones y oportunidades

Esta matriz (ver p. 37) propone un ejercicio de observación y valoración del funcionamiento de la institución en cuanto a la promoción y protección de derechos en igualdad de condiciones y oportunidades para NNA, mujeres y hombres.

Está diseñada para ser aplicada por parte de servidoras y servidores públicos que se encuentren en cargos gerenciales (direcciones, jefaturas y otros) y que tengan entre sus responsabilidades el diseño y/o la implementación de políticas públicas municipales y la legislación a nivel local.

La intervención consiste en la recopilación y el análisis de datos cuantitativos y cualitativos, gerenciada a partir de las instancias pertinentes de la Municipalidad.

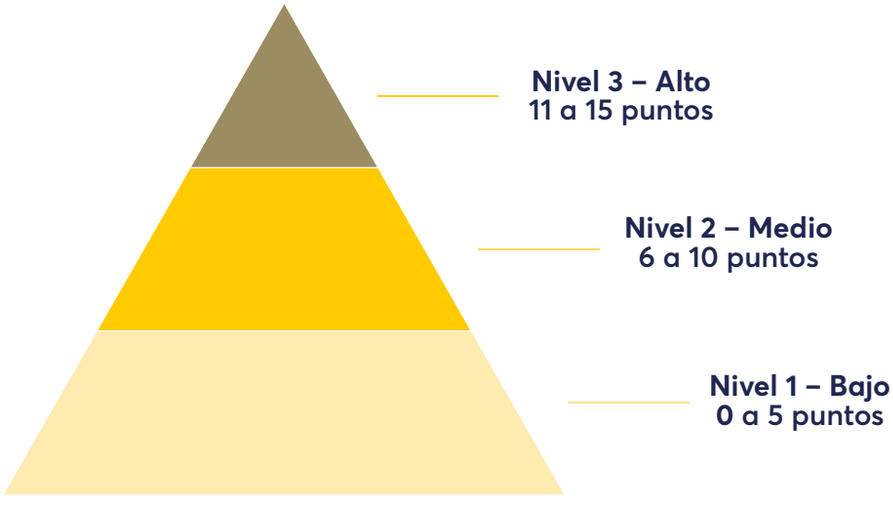
Se sugiere que la aplicación de la mencionada matriz se realice anualmente, de manera tal que las acciones cumplidas y las que deban planificarse o redirigirse sean contempladas en el Plan Operativo Anual (POA) de las dependencias municipales.

Las 5 *dimensiones* y los 15 *indicadores* del instrumento se encuentran interrelacionados y han sido formulados para que den cuenta del nivel en el que se encuentra la institución. Los *indicadores* facilitan la medición del avance en la promoción y protección de los derechos de NNA, mujeres y hombres, y proporcionan información sobre cómo funciona y está organizada la institución municipal. Esta información es fundamental para realizar la priorización de necesidades, la toma de decisiones para el fortalecimiento de la gestión y el avance hacia la promoción del ejercicio pleno de los derechos de todas las personas en igualdad de condiciones y oportunidades.

En este sentido, el cumplimiento de cada *indicador* es valorado con un punto (1), y debe fundamentarse con *las fuentes de verificación*[21]. Por su parte, la omisión o el incumplimiento del indicador en la gestión municipal se califica con cero (0). Las *fuentes de verificación*[21] deben contemplarse en su totalidad según se consignan en la matriz para que el *indicador* pueda ser puntuado como cumplido. La máxima puntuación posible es de 15 puntos.

El puntaje total alcanzado a partir de la sumatoria obtenida en las cinco *dimensiones* asigna a la Municipalidad un nivel de avance de la gestión municipal en la promoción y protección de los derechos en igualdad de condiciones y oportunidades, que acorde a criterios cuantitativos y cualitativos puede ser *bajo, medio o alto*, y da cuenta del cumplimiento efectivo de las obligaciones de la institución.

Gráfico 4. Niveles de avance de la gestión municipal en la promoción y protección de los derechos en igualdad de condiciones y oportunidades



21 En las matrices propuestas en la presente guía, se considera que las fuentes de verificación corresponden a una o más evidencias de cumplimiento del indicador.

El *nivel 1 (0-5 puntos)* evidencia un nivel de avance *bajo* por parte de la Municipalidad para promover y proteger los derechos en su territorio. El *nivel 2 (6-10 puntos)* denota un nivel de avance *medio* para garantizar el cumplimiento de los derechos en igualdad de condiciones y oportunidades. El *nivel 3 (11-15 puntos)* indica un nivel de avance *alto*, es decir, una eficiente estructura organizacional, ejecución de planes, programas y proyectos, presupuestos asignados y aplicación de normativas jurídicas para la promoción y protección de los derechos en igualdad de condiciones y oportunidades.

Si bien esta clasificación no es determinante, muestra en qué medida la Municipalidad se encuentra desarrollando las acciones previstas en políticas públicas y leyes para la promoción y protección de los derechos de NNA, mujeres y hombres en igualdad de condiciones y oportunidades en el municipio.

Por otra parte, el equipo municipal podrá valorar la gestión en cada una de las cinco dimensiones de manera independiente, y el análisis de estas junto con el resultado en el *nivel 1, 2 o 3*, colaborará en la identificación y priorización de aquellas necesidades emergentes a ser atendidas en las acciones a futuro.

Se sugiere focalizar la atención en las *dimensiones* con una puntuación menor o igual a 2 puntos, para así posibilitar un mayor avance hacia el siguiente nivel. En los casos en los que el nivel sea *alto*, se recomienda la réplica de estrategias para sostener dicho nivel.

4.2. Matriz de planificación del fortalecimiento de la gestión municipal para la promoción y protección de los derechos en igualdad de condiciones y oportunidades

Para avanzar en la planificación de acciones tendientes a la optimización de la gestión municipal o promover la sostenibilidad de acciones positivas en caso de que la puntuación corresponda al nivel 3 (alto), se presenta la *Matriz de planificación del fortalecimiento de la gestión municipal para la promoción y protección de los derechos en igualdad de condiciones y oportunidades* (ver p. 38).

Esta matriz está estructurada en correspondencia con la de autovaloración; toma en cuenta las mismas *dimensiones* y diversifica el número de *indicadores* en cada dimensión. Seguidamente, plantea *propuestas de acciones* correlacionadas entre sí y ordenadas para su implementación secuencial, de modo a garantizar el cumplimiento del indicador al que corresponden, a razón de tres *acciones* por cada indicador.

Las *propuestas de acciones* corresponden a un total de 45 estrategias de ejecución según las realidades y necesidades de cada Gobierno municipal, que posibilitarán la construcción del plan de fortalecimiento. En este sentido, este instrumento aspira a optimizar los trabajos realizados, dotar de mayor integración a la acción local y/o propiciar algunas vías de acción; en definitiva, fortalecer aquellas que promueven el logro del derecho a la igualdad de manera real y efectiva como resultado de un trabajo conjunto y articulado.

Por otra parte, la matriz visibiliza *actores comunitarios* cuya participación es fundamental en la planificación y ejecución colaborativa de acciones que, a su vez, deben reflejar las verdaderas realidades sociales. La colaboración activa de cada miembro de la comunidad es clave para afianzar y sostener las acciones propuestas.

Finalmente, y en garantía de la gestión eficiente y eficaz de la Municipalidad, se propone el registro documental por medio de *fuentes de verificación* que respalden la implementación de las acciones en el marco de los derechos humanos de NNA, mujeres y hombres en igualdad de condiciones y oportunidades, y no desde una contraposición en los abordajes y las intervenciones institucionales, tomando en cuenta lo mencionado en los artículos 6, 46, 47, 48 y 54 de la CN, desde un enfoque de derechos humanos y sin discriminación.

Matriz de autovaloración de la gestión municipal para la promoción y protección de derechos en igualdad de condiciones y oportunidades

Guía de promoción y protección de derechos de niñas, niños, adolescentes, mujeres y hombres en igualdad de condiciones y oportunidades

	Dimensión 1 **Planificación y gestión institucional**				**Dimensión 2** **Estructura institucional**				**Dimensión 3** **Capacidad institucional**				**Dimensión 4** **Ambientes laborales**				**Dimensión 5** **Promoción de alianzas estratégicas y rendición de cuentas públicas**				
Indicadores	La Municipalidad cuenta con un Plan de Desarrollo Municipal (PDM) actualizado al período correspondiente.	La Municipalidad implementa un Plan Estratégico Institucional (PEI) que se sustenta en el Plan de Desarrollo Municipal actualizado y descansa sobre los pilares de la mejora continua, la transparencia en la gestión pública y la rendición de cuentas a la comunidad, considerando los datos desagregados por edad, sexo, área de residencia, personas con discapacidad, pueblos indígenas, migrantes y temáticas priorizadas en el municipio: salud, educación, recreación, seguridad, otros.	La Municipalidad cuenta con un Plan municipal para la promoción de los derechos de niñas, niños, adolescentes, mujeres y hombres alineado a políticas públicas, planes y programas nacionales.	**Total D1**	La Municipalidad cuenta con una Secretaría de la Mujer y una Consejería Municipal por los Derechos del Niño, la Niña y el Adolescente (Codeni).	La Codeni y la Secretaría de la Mujer cuentan con personal especializado y con dedicación en jornada laboral completa, cuentan con un Plan Operativo Anual (POA) en implementación y presupuesto asignado para el efecto.	La Municipalidad cuenta con un Consejo Municipal de Niñez y Adolescencia y una Comisión de Género, ambos activos y participando en la implementación de los planes municipales.	**Total D2**	La Municipalidad realiza al menos una evaluación al año de las y los servidores públicos y de las condiciones edilicias dentro de la Municipalidad, para la promoción y protección de derechos en igualdad de condiciones y oportunidades.	La Municipalidad realiza al menos tres capacitaciones y/o actualizaciones sobre la promoción y protección de los derechos de niñas, niños, adolescentes y mujeres al año para desarrollar las capacidades institucionales necesarias para la atención a esta población.	La Municipalidad ha desarrollado o apoyado al menos una estrategia de sensibilización y/o comunicación estratégica externa con presencia en medios masivos para la promoción y protección de derechos de niñas, niños, adolescentes y mujeres en los últimos seis meses.	**Total D3**	La Municipalidad cuenta con un protocolo de prevención y atención para la no discriminación, la no violencia, el trato digno, respetuoso y no degradante y la prevención del acoso sexual y laboral normado para su implementación.	La Municipalidad aplica y monitorea la aplicación del protocolo de prevención y la atención para la no discriminación, la no violencia, el trato digno, respetuoso y no degradante, y la prevención del acoso sexual y laboral.	La Municipalidad implementa canales de comunicaciones internas que divulgan las políticas vigentes sobre promoción y protección de derechos en igualdad de condiciones y oportunidades, sobre la conciliación de la vida familiar y laboral con corresponsabilidad (licencias, horarios flexibles y servicios).	**Total D4**	La Municipalidad cuenta con al menos tres alianzas con instancias del Gobierno central, del Gobierno departamental, universidades, sociedad civil, comisiones vecinales, comités de NNA y mujeres organizadas y/u otros.	La Municipalidad cuenta con el menos un mecanismo de participación en instancias gubernamentales instalado que prevé el involucramiento del Consejo Municipal de la Niñez y la Adolescencia y la Mesa Interinstitucional de Prevención de la Violencia contra la Mujer - Previm.	Al menos una rendición de cuentas pública al año sobre las acciones implementadas y la aplicación de los recursos en la promoción y protección de los derechos humanos de niñas, niños, adolescentes, mujeres y hombres.	**Total D5**	**Puntaje general**
Puntuación **Cumple=1** **No cumple=0**																					
Fuentes de verificación	• Documento del Plan de Desarrollo Municipal actualizado y aprobado.	• Documento del Plan Estratégico Institucional aprobado.	• Plan municipal de promoción y protección de los derechos de niñas, niños, adolescentes, mujeres y hombres implementado y aprobado.		• Resolución municipal que crea la Secretaría de la Mujer. • Manual de funciones de la Secretaría de la Mujer. • Resolución municipal que crea la Codeni. • Manual de funciones de la Codeni.	• Plan Operativo Anual (POA) de la Secretaría de la Mujer. • Presupuesto asignado a la Secretaría de la Mujer. • Plan Operativo Anual (POA) de la Codeni. • Presupuesto asignado a la Codeni. • Nómina de servidoras y servidores públicos de la Secretaría de la Mujer. • Nómina de servidoras y servidores públicos de la Codeni.	• Nómina del Consejo Municipal de Niñez y Adolescencia y acta de conformación. • Documentos de políticas públicas formuladas y aprobadas para la atención y protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes. • Registro de actas. • Nómina de la Comisión de Género y acta de conformación. • Propuestas para la atención y protección de los derechos de la mujer. • Documento de políticas públicas aprobadas con recursos asignados.		• Registro de servidoras y servidores públicos de la Municipalidad en todos los niveles y por tipo de vínculo laboral, desagregado por sexo, edad, etc. • Plano de la infraestructura edilicia municipal. • Registro fotográfico de las instalaciones.	• Listado de participantes desagregados por sexo, edad, cargo, etc. • Planificación de capacitaciones y cronograma. • Registro fotográfico.	• Registros de publicaciones compartidas en los medios de comunicación de la Municipalidad en los que se constata la promoción y protección de los derechos de niñas, niños, adolescentes y mujeres.		• Documento del protocolo de prevención y atención para la no discriminación, la no violencia, el trato digno, respetuoso y no degradante y la prevención del acoso sexual y laboral aplicado.	• Registro de aplicación del protocolo. • Informes de seguimiento del protocolo.	• Registro de comunicaciones por medios impresos y/o digitales. • Informes de seguimiento.		• Convenios institucionales firmados con organizaciones gubernamentales y no gubernamentales. • Memorandos de entendimiento entre la Municipalidad y las instituciones/organizaciones. • Plan operativo para la implementación de los acuerdos interinstitucionales.	• Planilla de asistencia de las diferentes instancias de participación. • Minutas de reuniones con temas y acuerdos. • Registro fotográfico.	• Documentos de realización de la audencia pública de rendición de cuentas. • Registro fotográfico. • Planilla de participantes. • Informe de rendición de cuentas del último año de la Municipalidad.		

Matriz de planificación del fortalecimiento de la gestión municipal para la promoción y protección de los derechos en igualdad de condiciones y oportunidades

Dimensión 1 - Planificación y gestión institucional

Indicadores	Propuestas de acciones	Actores comunitarios	Fuentes de verificación
La Municipalidad cuenta con un Plan de Desarrollo Municipal (PDM) actualizado al periodo correspondiente.	1. Conformación del Consejo de Desarrollo Municipal, con similar cantidad de integrantes mujeres y hombres.	Servidoras y servidores públicos de la Municipalidad, representantes de instituciones educativas, sanitarias, agrícolas, referentes de comisiones vecinales y otros.	• Acta de asamblea de conformación del Consejo de Desarrollo Municipal.
	2. Elaboración -dentro del periodo de mandato actual- de un diagnóstico de necesidades emergentes según temáticas priorizadas (salud, educación, discapacidad, violencia, seguridad, índice de desempleo, etc.) en el municipio, con datos cualitativos y cuantitativos desagregados por sexo, edad y zona geográfica, otros.		• Documento del diagnóstico de necesidades emergentes en el municipio dentro del periodo de mandato actual. • Acta con objetivos del PDM priorizados.
	3. Elaboración o actualización del Plan de Desarrollo Municipal con la incorporación de acciones en respuesta a las necesidades emergentes.		• Documento del Plan de Desarrollo Municipal actualizado.
La Municipalidad implementa un Plan Estratégico Institucional (PEI) que se sustenta en el Plan de Desarrollo Municipal actualizado y descansa sobre los pilares de la mejora continua, la transparencia en la gestión pública y la rendición de cuentas a la comunidad, considerando los datos desagregados por edad, sexo, área de residencia, personas con discapacidad, pueblos indígenas, migrantes y temáticas priorizadas en el municipio: salud, educación, recreación, seguridad, otros.	1. Identificación de objetivos del Plan de Desarrollo Municipal por temáticas priorizadas (salud, educación, discapacidad, violencia, seguridad, índice de desempleo, etc.) que promuevan la igualdad de derechos.	Miembros del Consejo de Desarrollo Municipal	• Documento del Plan de Desarrollo Municipal.
	2. Priorización anual de acciones en respuesta a las necesidades emergentes en el municipio según temáticas priorizadas (salud, educación, discapacidad, violencia, seguridad, índice de desempleo, etc.), con datos desagregados por edad, sexo, origen (urbano/rural), personas con discapacidad, pueblos indígenas, migrantes y otros.		• Acta de análisis de priorización de necesidades. • Documento de análisis y registro de las necesidades del municipio: matriz FODA, árbol de problemas, datos estadísticos desagregados y otros.
	3. Elaboración de un Plan Estratégico Institucional con presupuesto asignado, alineado a los objetivos del Plan de Desarrollo Municipal.		• Documento del Plan Estratégico Institucional elaborado.
La Municipalidad cuenta con un Plan municipal para la promoción de los derechos de niñas, niños, adolescentes, mujeres y hombres alineado a políticas públicas, planes y programas nacionales.	1. Conformación de una mesa intersectorial con representantes de la Policía Nacional, juzgados de Niñez y Adolescencia, Defensoría Pública, instituciones de salud, educación, niñez, mujeres, referentes de la sociedad civil y otros actores que hacen parte de la red de protección, con similar cantidad de integrantes mujeres y hombres.	Referentes locales quienes conformen la mesa interinstitucional, servidoras y servidores públicos de la Municipalidad	• Acta de conformación de la mesa interinstitucional. • Nómina de integrantes de la mesa interinstitucional. • Registro fotográfico y/o minutas de reuniones.
	2. Identificación de los problemas emergentes con relación al ejercicio pleno de los derechos y posibles respuestas para la promoción y protección de derechos humanos de niñas, niños, adolescentes, mujeres y hombres.		• Minutas de reuniones de la mesa interinstitucional. • Documento de análisis y registro de las necesidades del municipio: matriz FODA, árbol de problemas y otros. • Registro fotográfico.
	3. Elaboración de un Plan municipal para la promoción de los derechos de niñas, niños, adolescentes, mujeres y hombres alineado al Plan Nacional de Desarrollo 2030, al IV Plan Nacional de Igualdad 2018-2024, a la Política Nacional de Niñez y Adolescencia 2014-2024 y al Plan de Desarrollo Municipal, y realizado preferentemente con el acompañamiento de servidoras y servidores públicos especializados en la temática.		• Plan municipal de promoción y protección de los derechos de niñas, niños, adolescentes, mujeres y hombres elaborado.

Dimensión 2 - Estructura institucional

Indicadores	Propuestas de acciones	Actores comunitarios	Fuentes de verificación
La Municipalidad dispone de una Secretaría de la Mujer y una Consejería Municipal por los Derechos del Niño, la Niña y el Adolescente (Codeni).	1. Revisión de la Carta Orgánica Municipal para verificar los requisitos necesarios a tener en cuenta antes de la creación de la Secretaría de Mujer y Codeni.	Autoridades municipales y servidoras y servidores públicos de la Municipalidad	• Organigrama de la Municipalidad.
	2. Asignación presupuestaria destinada al funcionamiento de la Secretaría de la Mujer y Codeni.		• Presupuesto anual aprobado.
	3. Emisión de una resolución de creación de Secretaría de Mujer y Codeni.		• Nóminas de funcionarias y funcionarios de la Secretaría de la Mujer y de la Codeni. • Resolución de creación de la Secretaría de la Mujer. • Manuales de funciones para la Secretaría de la Mujer y la Codeni.
La Secretaría de la Mujer y la Codeni cuentan con los recursos humanos especializados en las temáticas que abordan, tienen dedicación en jornada laboral completa, cuentan con un Plan Operativo Anual (POA) en implementación y presupuesto asignado para el efecto.	1. Elaboración de perfiles y términos de referencias para la contratación de profesionales idóneos para ocupar los cargos de Secretaría de la Mujer y Codeni (desable que cuenten con idoneidad requerida al cargo y/o sean profesionales del área de ciencias humanas, ciencias sociales o jurídicas).	Autoridades de la Municipalidad, equipo de la Dirección de Talento Humano, otros	• Documentos de Términos de Referencia (TDR) para los cargos. • Legajos personales: Curriculum vitae y otros.
	2. Asignación o contratación de profesionales idóneos para el cargo de Secretaría de la Mujer y responsable de Codeni con una dedicación de tiempo completo.		Contrato laboral o nombramiento de las y los respectivos profesionales.
	3. Elaboración de un Plan Operativo Anual (POA) con presupuestos asignados y en implementación.	Referentes de la Codeni y de la Secretaría de la Mujer	• Plan Operativo Anual elaborado y aprobado, incluyendo cronograma y presupuestos. • Perfiles de servidoras y servidores públicos. • Línea presupuestaria asignada a la Secretaría de la Mujer y a la Codeni.
La Municipalidad cuenta con un Consejo Municipal de Niñez y Adolescencia y una Comisión de Género, ambos activos y participando en la implementación de los planes municipales.	1. Creación del Consejo Municipal de Niñez y Adolescencia con al menos 6 sesiones anuales.	Equipo de gabinete municipal, referentes de la Codeni, miembros del Consejo Municipal, miembros de la Junta Municipal y miembros de la Comisión de Género	• Actas de conformación del Consejo Municipal de Niñez y Adolescencia y de la Comisión de Género. • Minutas de sesiones y/o reuniones. • Registro de miembros participantes en las sesiones.
	2. Creación de la Comisión de Género desde la Junta Municipal.	Equipo de gabinete municipal, miembros del Consejo Municipal, y miembros de la Comisión de Género	• Plan municipal de promoción y protección de los derechos de niñas, niños, adolescentes, mujeres y hombres elaborado. • Registro de integrantes del equipo de diseño e implementación del plan. • Minutas de reuniones. • Registro fotográfico. • Registro de miembros participantes en las sesiones.
	3. Participación de miembros del Consejo Municipal de Niñez y de la Comisión de género en el diseño e implementación del Plan municipal de promoción de los derechos entre niñas y niños, adolescentes, mujeres y hombres.	Miembros del Consejo Municipal de Niñez y Adolescencia y de la Comisión de Género	• Registro de participantes. • Actas de reuniones. • Registro fotográfico. • Documento de sistematización de resultados, metas y buenas prácticas.

Dimensión 3 - Capacidad institucional

Indicadores	Propuestas de acciones	Actores comunitarios	Fuentes de verificación
La Municipalidad cuenta con un estudio de las condiciones laborales de las y los servidores públicos y de las condiciones de infraestructura.	1. Elaboración de nómina de servidoras y servidores públicos con sus respectivos cargos y el tipo de vínculo laboral con la Municipalidad (nombramiento, contrato, comisionamiento), y otras informaciones relevantes.	Equipo del gabinete de la Municipalidad, miembros de la Dirección de Talento Humano, de la Dirección de Administración y de otras instancias vinculadas	• Documento de registro del personal de la institución (en todas los niveles y por tipo de vinculo laboral) desagregado por sexo, edad, condición de salud, otros.).
	2. Análisis de las condiciones de los espacios de trabajo, del vínculo laboral y las funciones según cargo entre mujeres y hombres conforme a la Ley n.° 1626/2000 "De la Función Pública". Ejemplo: infraestructura según los criterios de accesibilidad, seguridad, otros: si la Municipalidad cuenta con una sala de lactancia, si cuenta con baños sexados, baños para personas con discapacidad, sistema de prevención contra incendios, Espacio de Desarrollo Infantil (EDI) para hijas e hijos de funcionarias y funcionarios y/o de la comunidad, etc.		• Documento de análisis de las condiciones de los diferentes espacios de trabajo de la institución. • Registro fotográfico de los espacios de la institución. • Planos aprobados del edificio o edificios de la Municipalidad.
	3. Plan de fortalecimiento de la infraestructura, creación de nuevos espacios en respuesta a las necesidades, plan para la optimización de las condiciones laborales de servidoras y servidores públicos.		• Documento de la propuesta de optimización de las condiciones edilicias de la institución. • Registro de minutas de reuniones de planificación.
La Municipalidad realiza al menos tres capacitaciones y/o actualizaciones sobre la promoción y protección de los derechos de niñas, niños, adolescentes y mujeres al año para desarrollar las capacidades institucionales necesarias para la atención a esta población.	1. Planificación de las capacitaciones y/o actualizaciones según temáticas priorizadas.	Equipo de gabinete de la Municipalidad, equipo de la Dirección de Recursos Humanos, refrentes de la Secretaría de la Mujer y de la Codeni	• Planificación y calendarización de las capacitaciones y actualizaciones.
	2. Implementación de capacitaciones y/o actualizaciones sobre temas referentes al acoso en el trabajo, equiparación salarial según roles, tipos de violencias, el rol de las mujeres dentro del entorno laboral y otros.		• Nómina de participantes con datos desagregados por sexo, edad, funciones y otros.
	3. Proyección de nuevas capacitaciones y/o actualizaciones a partir de necesidades detectadas.		• Registro fotográfico. • Nómina de participantes. • Evaluación de las capacitaciones y/o actualizaciones.
La Municipalidad ha desarrollado o apoyado al menos una estrategia de sensibilización y/o comunicación estratégica externa con presencia en medios masivos para la promoción y protección de derechos de niñas, niños, adolescentes y mujeres en los últimos seis meses.	1. Identificación y priorización de temáticas para el desarrollo de la estrategia de sensibilización y/o comunicación, con enfoque de promoción y protección de derechos en igualdad de condiciones y oportunidades para niñas, niños adolescentes, mujeres y hombres.	Equipo de la Dirección de Comunicación de la Municipalidad, de gestión estratégica municipal, organizaciones de la sociedad civil, organismos y entidades del Estado, etc.	• Documento de registro de antecedentes vinculados con la temática. • Minuta/s de reunión/es para elección del tema.
	2. Desarrollo y/o apoyo de campañas de sensibilización de promoción y protección de derechos en igualdad de condiciones y oportunidades entre niñas, niños, adolescentes, mujeres y hombres en ambos idiomas nacionales en los diversos medios de comunicación.		• Registros de publicaciones compartidas desde los medios de comunicación de la Municipalidad.
	3. Difusión de materiales de comunicación y producción (flyers, spots, volantes, etc.) que representen en igualdad de condiciones a niñas, niños, adolescentes, mujeres y hombres, en ambos idiomas oficiales del país y con diseño universal.		• Registros de publicaciones compartidas desde la página web y las redes sociales de la Municipalidad. • Materiales difundidos (flyers, spots, etc.).

Dimensión 4 - Ambientes laborales

Indicadores	Propuestas de acciones	Actores comunitarios	Fuentes de verificación
La Municipalidad cuenta con un protocolo de prevención y atención para la no discriminación, la no violencia, el trato digno, respetuoso y no degradante y la prevención del acoso sexual y laboral.	1. Identificación de la xistencia o no de un rotocolo de revención para la no discriminación, la no violencia, la revención del acoso exual y laboral.	Referentes de la Secretaría de la Mujer y de instancias internas de la Municipalidad (ej.: responsables de la Dirección de Talento Humano)	• Documento del protocolo de prevención para la no discriminación, la no violencia, la prevención del acoso sexual y laboral, o documento de confirmación de su inexistencia.
	2. En caso de que no se cuente con el protocolo de prevención y atención para la no discriminación, la no violencia, la prevención del acoso sexual y laboral, solicitud -a la Secretaría de la Funcion Pública- de su provisión atendiendo a la Resolución SFP n.° 0387/2018; o bien, solicitud a la Secretaría de la Función Pública de las orientaciones para la aplicación del protocolo de prevención para la no discriminación, la no violencia, la prevención del acoso sexual y laboral, según la Resolución SFP n.° 0387/2018.		• Nota de solicitud remitida a la Secretaría de la Función Pública y Resolución SFP n.° 0387/2018
	3.Planificación de la implementación del protocolo.		• Documento del registro de la implementación del protocolo. • Otros documentos referentes a su implementación.
La Municipalidad aplica y monitorea la aplicación del protocolo de prevención y la atención para la no discriminación, la no violencia, el trato digno, respetuoso y no degradante, y la prevención del acoso sexual y laboral.	1. Organización y participación de capacitaciones y/o actualizaciones para la implementación adecuada del protocolo.	Referentes de la Secretaría de la Mujer y de instancias internas de la Municipalidad (ej.: responsables de la Dirección de Talento Humano)	• Registro de participantes. • Registro fotográfico. • Planificación de las capacitaciones.
	2. Conformación de la asesoría confidencial y la comisión permanente de investigación establecida por resolución de la Secretaría de la Función Pública n.° 0387/2018.		• Resolución/es de conformación de las instancias.
	3. Declaración de criterios y procedimientos de denuncias adaptados a la situaciones de violencia, de acoso, etc., respetando la confidencialidad, y las correspondientes medidas disciplinarias progresivas. Aplicación de medidas de seguimiento a las situaciones identificadas.		• Acta con registro de aplicaciones del protocolo.
La Municipalidad emite comunicaciones internas que divulgan las políticas vigentes sobre promoción y protección de derechos en condiciones de igualdad, y sobre la conciliación de la vida familiar y laboral con corresponsabilidad (licencias, horarios flexibles y servicios).	1. Identificación y listado de políticas públicas y normativas vigentes sobre la promoción y protección de derechos en condiciones de igualdad y conciliación de la vida familiar y laboral con corresponsabilidad (licencias, horarios flexibles y servicios).	Referentes de la Secretaría de la Mujer y de instancias internas de la Municipalidad (ej.: responsables de la Dirección de Talento Humano).	• Documento de relevamiento de políticas públicas y normativas vigentes sobre la promoción de igualdad y la conciliación de la vida familiar y laboral con corresponsabilidad.
	2. Realización de capacitaciones y/o actualizaciones internas de promoción y protección de las políticas públicas vigentes, como la conciliación de la vida familiar y laboral con corresponsabilidad (licencias, horarios flexibles y servicios), atendiendo a los resultados de la aplicación del protocolo. Ejemplo: Ley n.° 3803/2009, que otorga licencia a las servidoras públicas para exámenes de control clínico de salud.		• Registro de participantes. • Registro fotográfico. • Planificación de las capacitaciones.
	3. Realización de actividades de incidencia con las autoridades de la Municipalidad para la aplicación de las políticas públicas y normativas vigentes sobre promoción y proteccción de los derechos en igualdad de condiciones y conciliación de la vida familiar y laboral con corresponsabilidad.		• Planificación de las actividades previstas. • Registro de comunicaciones, ya sean por medios impresos o digitales. • Informes de las actividades. • Registro fotográfico.

Dimensión 5 - Promoción de alianzas estratégicas y rendición de cuentas públicas

Indicadores	Propuestas de acciones	Actores comunitarios	Fuentes de verificación
La Municipalidad cuenta con al menos una alianza con instancias del Gobierno central, del Gobierno departamental, universidades, sociedad civil, comisiones vecinales, comités de NNA y mujeres organizadas y/u otros.	1. Firma de convenios de trabajo para la promoción y protección de derechos en igualdad de condiciones entre la Municipalidad y organizaciones y/o instituciones del distrito identificadas.	Referentes municipales de la Secretaría de la Mujer y la Codeni, referentes de las organizaciones aliadas y otros	• Documento/s de convenio/s interinstitucional/es firmado/s. • Registro fotográfico.
	2. Realización de un plan de trabajo con la organización y/o institución aliada para la realización de acciones que promuevan el acceso a derechos de niñas, niños, adolescentes y mujeres. Ejemplo: acceso a becas universitarias para mujeres adolescentes, jóvenes y adultas.		• Documento del plan de trabajo. • Registro fotográfico. • Listado de personas que acceden a becas de formación terciaria y universitaria, entre otros.
	3.Implementación del plan de trabajo y asignación de referentes de la Municipalidad para el seguimiento de resultados y metas del plan de trabajo interinstitucional.		• Registro o sistematización de acciones.
La Municipalidad facilita el involucramiento y la participación de la sociedad civil organizada (como, por ejemplo, el Consejo Municipal de la Niñez y la Adolescencia, el Consejo Departamental de la Niñez y la Adolescencia y la Mesa Interinstitucional de Prevención de la Violencia contra la Mujer - Previm) en instancias gubernamentales.	1. Identificación y articulación con instancias gubernamentales organizadas, como por ejemplo el Consejo Municipal de la Niñez y la Adolescencia, el Consejo Departamental de la Niñez y la Adolescencia y la Mesa Interinstitucional de Prevención de la Violencia contra la Mujer (PREVIM).	Referentes municipales de la Secretaría de la Mujer y la Codeni	• Documento de relevamiento de instancias gubernamentales organizadas en el municipio.
	2. Delineamiento de las acciones en las que se enfocará el trabajo dentro de las instancias de participación de las cuales se forma parte.		• Actas de reuniones. • Documentos de las planificaciones. • Registro fotográfico.
	3. Ejecución y seguimiento de las acciones acordadas como prioritarias por el Consejo Municipal de la Niñez y la Adolescencia, el Consejo Departamental de la Niñez y la Adolescencia y la Mesa Interinstitucional de Prevención de la Violencia contra la Mujer (Previm).		• Informes de seguimiento.
La Municipalidad realiza al menos una rendición de cuentas pública al año sobre las acciones implementadas y la aplicación de los recursos en la promoción y protección de los derechos humanos de niñas, niños, adolescentes, mujeres y hombres.	1. Elaboración del informe de rendición de cuentas, incluyendo el trabajo realizado, los gastos presupuestados y los efectuados (incluir información desagregada con datos concretos sobre los resultados de la ejecución de acciones y recursos en las personas y especialmente en las niñas, niños, adolescentes y mujeres).	Autoridades y equipo de Comunicación de la Municipalidad, organizaciones de la sociedad civil y organismos y entes del Estado	• Informe de rendición de cuentas.
	2. Presentación de la rendición de cuentas al municipio con la participación de las organizaciones aliadas y personas de la comunidad.		• Documento de evidencia de la socialización y difusión de la rendición de cuentas. • Registro de participantes en la presentación de la rendición de cuentas. • Registro fotográfico.
	3. Sistematización de la rendición de cuentas para su difusión en medios de comunicación, página web y redes sociales de la Municipalidad, entre otros.		• Documento de sistematización del informe de rendición de cuentas. • Registro de socialización del documento de sistematización.

Bibliografía

IV PlaNI, Plan Nacional de Igualdad, Allanar obstáculos para la igualdad sustantiva (2018). Disponible en https://oig.cepal.org/sites/default/files/paraguay_2018-2024_plan_de_igualdad.pdf

Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo - Aecid (2015). Guía de la Aecid para la Transversalización del Enfoque de Género. Madrid, España.

Abramovich, V. (2006). Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo. Revista de la Cepal (88). Disponible en https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/11102/088035050_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Bertoni, R., Castelnovo, C., Cuello, A., Fleitas, S., Pera, S., Rodríguez, J. y Rumeau, D. (2011). ¿Qué es el desarrollo? ¿Cómo se produce? ¿Qué se puede hacer para promoverlo? Construcción y análisis de problemas del desarrollo. Udelar. CSE.

Cohen, E. y Franco, R. (2005). Gestión Social. Cómo lograr eficiencia e impacto en las políticas sociales. Siglo veintiuno editores.

Constitución Nacional de la República del Paraguay (1992). Disponible en https://bacn.gov.py/archivos/9580/CONSTITUCION_ORIGINAL_FIRMADA.pdf

Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, «Convención de Belém Do Pará», 9 de junio, 1994. Disponible en https://www.oas.org/es/cidh/mandato/Basicos/13.CONVENCION.BELEN%20DO%20PARA.pdf

Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (Cedaw). Observaciones finales sobre el séptimo informe periódico del Paraguay. Disponible en https://www.mre.gov.py/SimorePlus/Adjuntos/Informes/Cedaw%20VII%20Observaciones.pdf

Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (Cedaw). Recomendación general n.° 25: Sobre el párrafo 1 del artículo 4 de la Convención, referente a medidas especiales de carácter temporal. Disponible en https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2012/8336.pdf

Convención sobre los Derechos del Niño, Comité de los Derechos del Niño, Examen de los informes presentados por los Estados partes con arreglo al artículo 44 de la Convención. Observaciones finales: Paraguay. Disponible en https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2010/7706.pdf

Galeano, E. (2020). La participación y el empoderamiento de las mujeres en la reducción de las desigualdades de género presentes en Paraguay. El caso de la Red de Mujeres del Sur de los departamentos de Misiones, Itapúa y Ñeembucú, Paraguay (2015-2019) (Trabajo de fin de máster, Universidad Complutense de Madrid).

Instituto Nacional de Estadística (INE). Índice de pobreza multidimensional (IPM) Paraguay 2016 – 2021. Disponible en https://www.ine.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/documento/5096_BOLETIN_TECNICO_IPM_2021_INE.docx.pdf

Ley n.° 3966, «Orgánica Municipal» (2010). Congreso de la Nación Paraguaya. Disponible en https://bacn.gov.py/archivos/969/20131210124744.pdf

Moragas, M. y Brizuela M. (2017). Observaciones finales del Comité Cedaw a Paraguay 2017. Resumen de principales preocupaciones y recomendaciones. Disponible en https://www.cde.org.py/wp-content/uploads/2017/12/Resumen-Observaciones-CEDAW-Paraguay.pdf

Naciones Unidas Derechos Humanos - Paraguay (2015). Estrategias para la reducción de la pobreza. Manual de formación en derechos humanos para el fortalecimiento de capacidades técnicas. Capacitación profesional n.° 1. Disponible en https://acnudh.org/wp-content/uploads/2019/07/038-Manual-de-formaci%C3%B3n-en-DERECHOS-HUMANOS-para-el-fortalecimiento-de-capacidades-t%C3%A9cnicas.pdf

Objetivos de Desarrollo Sostenible. Disponible en https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/2018/08/sabes-cuales-son-los-17-objetivos-de-desarrollo-sostenible/

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2006). Preguntas frecuentes sobre el enfoque de derechos humanos en la cooperación para el desarrollo. Disponible en https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/FAQsp.pdf

Plan de Acción Nacional por los Derechos de las personas con Discapacidad 2015. Disponible en https://siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/sit_accion_files/10322.pdf

Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030. Avances y actualización, 2021. Disponible en https://drive.google.com/file/d/1nYzKQrGsLnrtnDfvgn7gzkvFO_qwHfKD/view

Política Nacional de Niñez y Adolescencia - Polna 2014. Disponible en https://siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/sit_accion_files/politica_nacional_de_ninez_y_adolescencia_2014-2014.pdf

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD (2002). Gerencia de Recursos Humanos y Equidad de Género en la Administración Pública.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD (2019). Sello de Igualdad de Género en el Sector Público. Un acelerador de la agenda 2030. Guía para la implementación. La experiencia de América Latina y el Caribe. New York, EEUU.

Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social – STP (2017). Investigación para el Desarrollo. Acción Territorial. La experiencia reciente de los municipios del Paraguay. Disponible en https://www.stp.gov.py/v1/wp- content/uploads/2018/07/Acci%C3%B3n-Territorial.pdf

Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social - STP (2017). Sistematización de la experiencia: Conformación de Consejos de desarrollo y elaboración de planes de desarrollo sustentable en la República del Paraguay. Disponible en https://www.jica.go.jp/project/spanish/paraguay/012/materials/c8h0vm0000bowr-qr- att/materials_05.pdf

Soto, L. (2015). Guía para la igualdad de género en las políticas públicas municipales del Paraguay. Red de Mujeres Munícipes del Paraguay. Asunción, Paraguay.

Iguales

Guía de promoción y protección de derechos de niñas, niños, adolescentes, mujeres y hombres en igualdad de condiciones y oportunidades

alda FUNDACIÓN

EMBAJADA DE ESPAÑA EN PARAGUAY

Cooperación Española