



DIAGNÓSTICO PARTICIPATIVO DE GÉNERO SECRETARÍA DE ACCIÓN SOCIAL PARAGUAY

10 AL 26 DE SEPTIEMBRE DE 2014

Equipo Facilitador

Lylían Mires

Beatriz Cueto

Equipo Coordinador

Alexandra Barrantes OEA/RIPSO

María Celina Conte OEA/CIM

CONTENIDO

Agradecimientos	3
Siglas	5
Resumen Ejecutivo	6
1. INTRODUCCIÓN	9
¿Qué es un Diagnóstico Participativo de Género?	9
La metodología del Diagnóstico Participativo de Género	10
2. DESCRIPCIÓN DE LAS ACTIVIDADES REALIZADAS	12
3. CONTEXTO EN QUE SE DESARROLLA EL DPG EN la SAS	15
4. HALLAZGOS, BUENAS PRÁCTICAS Y RECOMENDACIONES	21
A. Estrategias existentes para la transversalización del enfoque de género en la institución	21
B. Incorporación del enfoque de género en las políticas, programas y proyectos	24
C. Conocimientos existentes sobre género y estrategia para generar competencias en la materia	31
D. Estrategia comunicacional	33
E. Recursos humanos y cultura organizacional	34
5. PLAN DE ACCIÓN	37

Agradecimientos

El Diagnóstico Participativo de Género (DPG), que tuvo lugar en la Secretaría de Acción Social (SAS) de Paraguay entre el 10 y el 26 de septiembre de 2014, fue realizado en el marco de las actividades de fortalecimiento de los Ministerios de Desarrollo Social que implementa la Secretaría Ejecutiva para el Desarrollo Integral a través de la Red Interamericana de Protección Social. A su vez, hace parte de los esfuerzos de la Organización de los Estados Americanos (OEA) y la Comisión Interamericana de Mujeres (CIM) de la OEA, para transversalizar una perspectiva de género y de derechos en la política pública, como estrategia destinada a hacer que las preocupaciones y experiencias de las mujeres y los hombres sean elemento integrante de la elaboración, aplicación, supervisión y evaluación de dichas políticas y programas en distintos ámbitos, en este caso el social y en el marco de la RIPSO, a fin que las mujeres y los hombres se beneficien por igual y se impida que se perpetúen las desigualdades.

El DPG resultó ser un proceso en el que se involucró una gran cantidad de personas, incluyendo a las más altas autoridades ministeriales, profesionales y técnicos de diferentes áreas y el personal administrativo y de apoyo.

Todas las personas que participaron en los diferentes talleres, conversaciones y en las entrevistas han tenido una activa participación que ha facilitado que el diagnóstico sobre el estado de la transversalización de género en la Secretaría de Acción Social haya podido cubrir diferentes temas, tanto técnicos como de la cultura institucional.

La Secretaría Ejecutiva para el Desarrollo Integral (SEDI) y la Secretaría Ejecutiva de la CIM de la OEA, agradecen a las autoridades de la SAS por su interés y compromiso para aceptar el ofrecimiento de la Organización de Estados Americanos (OEA) para la realización de este ejercicio. De la misma manera, se agradece a todo el personal de la SAS que entregó su tiempo para facilitar la recopilación de información, manifestó sus puntos de vista y acogió al equipo de la OEA con la mejor disposición y hospitalidad, así como al Ministerio de la Mujer, con cuyo equipo designado se logró establecer un excelente trabajo profesional.

Los contenidos que fueron recogidos mediante las entrevistas, conversaciones y talleres, con sus respectivas sugerencias y recomendaciones han sido discutidos y analizados por el Equipo Facilitador en conjunto con el equipo contraparte de la SAS y del Ministerio de la Mujer, todo lo cual se ha tratado de interpretar y expresar en este Informe.

A su vez, se expresa el mayor de los reconocimientos al equipo de contraparte nacional por su excelente trabajo: Rocío Martín, Rosana Caballero, Elsa Henríquez, Julio Espínola, Leticia Cáceres, Nidia Yegros, Rebeca Chávez por la SAS. Alba Navarro, Benefrida Espinoza, Gladys Jiménez, Karina Ramírez y Mónica Zayas, por el Ministerio de la Mujer. En particular se quiere agradecer el extraordinario trabajo de coordinación de las actividades del DPG realizado por la contraparte designada, Rebeca Chávez.

Un hecho importante y que es reconfortante señalar es que durante el DPG se produjo un acercamiento importante entre los equipos de ambas instituciones participantes. Se identificaron áreas comunes de trabajo y surgieron compromisos que esperamos se consoliden y constituyan una alianza poderosa para enfrentar el desafío que significa la transversalización de la perspectiva de género en la SAS.

Al finalizar este informe ya se ha tenido noticias de que se han comenzado a implementar algunas de las recomendaciones emanadas del DPG. Esa es la mayor satisfacción que se puede esperar y da la certeza de que las acciones tendientes a la transversalización del enfoque de género ya iniciadas en la SAS lograrán fortalecerse y multiplicarse en la medida en que se siga articulando como una política institucional transversal.

Siglas

CEDAW	Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CIM	Comisión Interamericana de Mujeres
DPG	Diagnóstico Participativo de Género
EPH	Encuesta Permanente de Hogares
IFP	Índice de Feminidad de la Pobreza
IPG	Índice de Priorización Geográfica
MECIP	Modelo Estándar de Control Interno Paraguay
MPC	Mesa de Participación Comunitaria
OEA	Organización de Estados Americanos
OIT	Organización Internacional del Trabajo
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
POA	Plan Operativo Anual
RIPSO	Red Interamericana de Protección Social
SEDI	Secretaría Ejecutiva para el Desarrollo Integral
TMC	Transferencias Monetarias con Corresponsabilidad

Resumen Ejecutivo

Entre los días 10 y 26 de septiembre de 2014, tuvo lugar el Diagnóstico Participativo de Género (DPG) en la Secretaría de Acción Social del Paraguay (SAS), fruto de la aceptación por parte de sus autoridades, de la propuesta presentada por la OEA y la CIM para realizar este Diagnóstico como parte de sus esfuerzos para transversalizar una perspectiva de género y de derechos en la política pública, en particular, en el marco de las actividades de fortalecimiento de las capacidades institucionales de la agenda de desarrollo social y el accionar de la RIPSÓ.

Aplicando la metodología diseñada especialmente para este tipo de ejercicio, el Equipo Facilitador de la OEA capacitó a un equipo conformado por personas de la SAS y del Ministerio de la Mujer en la aplicación de esta metodología, con cuya posterior participación –como estaba previsto- se fortaleció la interacción y capacidad operativa y de análisis para la realización del DPG. Se realizaron decenas de entrevistas y talleres en que participó un gran número de personas, actividades que fueron complementadas con un minucioso análisis documental previo y durante el desarrollo del ejercicio de diagnóstico.

Como resultado de la sistematización y análisis continuos de la información durante el desarrollo del DPG, se identificaron los principales hallazgos, las buenas prácticas y las recomendaciones para lograr la transversalización de la perspectiva de género en la SAS, los que luego fueron presentados a los equipos institucionales para la elaboración de un Plan de Acción que recoge todas las propuestas emanadas de los propios actores: las funcionarias y los funcionarios de la SAS.

Las principales recomendaciones se agruparon en los ejes de análisis bajo los cuales se llevó a cabo el Diagnóstico Participativo de Género, las cuales se enuncian a continuación.

A. Estrategias existentes para la transversalización del enfoque de género en la institución

Con el objetivo de fortalecer la institucionalización de la perspectiva de género en la SAS, paso previo a las acciones tendientes a la transversalización, se recomienda:

- Conformar un Equipo Técnico de Igualdad de Género compuesto por el equipo de contraparte capacitado en el DPG.
- Creación de una Mesa Intrainstitucional y una Mesa Interinstitucional de Género.
- Incorporación de la perspectiva de género en los referentes Éticos y el Plan de Mejora Institucional del MECIP.

B. Incorporación del enfoque de género en las políticas, programas y proyecto

La transversalización del enfoque de género en la SAS significa un acucioso análisis de todo el ciclo de las políticas, programas y proyectos para asegurar que éstos recojan las necesidades específicas de todas y todos los usuarios y tengan un impacto positivo en todas las personas. Al respecto, se proponen acciones encaminadas a la incorporación de la perspectiva de género en los programas y proyectos:

- Incorporar el análisis de género en los distintos programas
- Incorporar actividades del plan de acción del DPG en los Planes Operativos Anuales (POA) a partir de 2015

C. Conocimientos existentes sobre género y estrategia para generar competencias en la materia.

En la recopilación de información del DPG y en las propuestas resultantes, ha aparecido como una de las demandas del personal de la SAS la capacitación en temas específicos de género, que permitan asumir la transversalización de este enfoque en el ciclo de los programas, planes y proyectos.

- Elaborar e implementar una estrategia de capacitación con perspectiva de género para todos los niveles de la SAS.
- Sistematizar y difundir prácticas de campo.

D. Estrategia comunicacional

Por las características del área comunicacional, su potencialidad en la incorporación de un enfoque de género es estratégica en la medida en que puede proyectar, tanto en la comunicación interna como externa, la imagen de una institución que se compromete con el enfoque de género en la búsqueda de mayor equidad e igualdad de oportunidades para toda la población. En este marco, las recomendaciones apuntan al diseño e implementación de una estrategia comunicacional con perspectiva de género.

E. Recursos humanos y cultura organizacional

En esta importante área de la institución se proponen recomendaciones encaminadas a lograr una cultura organizacional que considere las realidades diversas de las y los funcionarios de la SAS:

- Incorporar la perspectiva de género en el Reglamento Interno y en el Manual de Funciones.
- Incorporar la perspectiva de género en las políticas de selección, capacitación, evaluación y promoción de personal.
- Elaborar e implementar políticas de conciliación entre la vida familiar y laboral.
- Elaboración de Protocolo de atención a víctimas de acoso laboral y acoso sexual.

Finalmente, se presenta el Plan de Acción, concebido como una guía de navegación para la implementación de las recomendaciones producto del Diagnóstico Participativo de Género. Las líneas del Plan son las siguientes:

LÍNEA DE ACCION	OBJETIVO ESTRATÉGICO DE GÉNERO
1. Institucionalización del mecanismo de género al interior de la SAS	Asegurar la introducción del enfoque de género en la estructura orgánica y cultura organizacional de la SAS.
2. Fortalecimiento del conocimiento, competencias y capacidades en materia de género de las y los funcionarios de la SAS	Fortalecer el conocimiento, competencias y creación de capacidades específicas para incorporar el enfoque de género en políticas, programas y proyectos.
3. Sensibilización de todo el personal de la SAS en la perspectiva de género	Crear una cultura de respeto e igualdad en materia de género en la SAS.
4. Operacionalización de la perspectiva de género en todo el ciclo de las políticas, programas y proyectos	Transversalizar la perspectiva de género en todo el ciclo de las políticas, programas y proyectos, desde su diseño, planificación, presupuesto, ejecución, monitoreo, y evaluación.
5. Incorporación de la perspectiva de género en los procesos de gestión de personas	Fortalecer una cultura organizacional que se haga cargo de las necesidades específicas de las personas, desde una perspectiva de género.

1. INTRODUCCIÓN

¿Qué es un Diagnóstico Participativo de Género?

El Diagnóstico Participativo de Género (DPG) es una herramienta y un proceso basado en una metodología que permite:

- a) Identificar la forma en que pueden corregirse las asimetrías de género en las instituciones, a fin de fortalecer los objetivos de equidad en las políticas y programas del sector. Implica incidir sobre el reconocimiento de que hombres y mujeres tienen diferentes capacidades de participación en el diseño y la distribución de las políticas y programas, en el acceso a la capacitación, en el uso del tiempo, etc.
- b) Realizar un análisis institucional de género para evaluar la existencia de inequidades, discriminaciones o prejuicios de género a fin de fortalecer una cultura institucional sensible al género. Se trata de identificar las prácticas en la gestión de los recursos humanos con el objetivo de dejar instaladas las competencias colectivas, individuales y técnicas necesarias para gestionar las desigualdades de género, reconociéndolas y emprendiendo acciones para modificarlas.
- c) Detectar mecanismos de resistencia a la transversalización del enfoque de género en la institución y buscar la forma de incidir en su modificación.
- d) Elaborar participativamente un Plan de Acción de Género institucional que guíe la consecución de los objetivos identificados en el proceso del DPG.

El DPG es, por tanto, un proceso analítico y estratégico de reflexión, evaluación y planificación que permite conocer en forma participativa la situación en relación al tratamiento del tema de género en la institución para, de esta forma, develar problemas y oportunidades con el objetivo de dar recomendaciones para corregir las deficiencias y aprovechar las oportunidades.

Se puede considerar como un punto de partida para impulsar la transversalización del enfoque de género, es decir, la incorporación del enfoque de igualdad de género en todas las políticas,

estrategias, programas, actividades administrativas y económicas e incluso en la cultura institucional de la organización, para contribuir verdaderamente a un cambio en la situación de desigualdad genérica¹.

La metodología del Diagnóstico Participativo de Género

Para la realización del Diagnóstico Participativo de Género en la Secretaría de Acción Social del Paraguay se ha utilizado como principal herramienta la metodología desarrollada por la OEA con el objetivo de apoyar a las instituciones públicas y, en particular, a los Ministerios y Secretarías de Desarrollo Social, en el proceso de institucionalización y transversalización del enfoque de género, haciéndose cargo tanto de las necesidades específicas de estas instituciones, como de la heterogeneidad de su avance en este proceso en la región.

Para la preparación de la metodología se ha efectuado una revisión de un buen número de metodologías de auditorías y evaluaciones de género desarrolladas por diversas instituciones para propósitos similares. Pero fundamentalmente se ha basado en la experiencia obtenida de la realización de Auditorías Participativas de Género en los Ministerios de Trabajo de tres países de América Latina y el Caribe realizadas por el Departamento de Desarrollo Social y Empleo de la OEA en conjunto con la Organización Internacional del Trabajo (OIT) entre 2011 y 2013. También se han incorporado elementos desarrollados con anterioridad, dentro del mismo marco institucional, sobre elementos de planificación estratégica con enfoque de género².

Se han incorporado diversas técnicas de investigación cuyo resultado ha sido una herramienta poderosa que permite conocer y analizar las fortalezas y dificultades de las distintas unidades de una institución pública para lograr incorporar en forma transversal un enfoque de género en la institución, que abarque desde la gestión de recursos humanos, la cultura organizacional, hasta la oferta final de sus productos a los/as beneficiarios/as.

¹ Marco Estratégico Regional de Género del PNUD en América Latina y El Caribe 2005-2009

² En el marco del proyecto “Avance de la Igualdad de Género en el marco del Trabajo Decente”, ejecutado por la Secretaría Permanente de la Comisión Interamericana de Mujeres (CIM/OEA) en coordinación con el Departamento de Desarrollo Social y Empleo de la OEA, se elaboró la *Guía de Capacitación en Planificación Estratégica con Enfoque de Género (PEPEG)*, concebida como un instrumento para la incorporación de la perspectiva de género en los procesos de planificación de los Ministerios. Se realizaron tres talleres subregionales de *Planificación Estratégica con Enfoque de Género*, en los cuales hizo uso de este material que está a disposición de todas las instituciones que lo requieran (<http://www.oas.org/es/cim>)

El DPG contempla una fase inicial que consiste en la realización de una capacitación a un equipo constituido por personas de la SAS y otro grupo de personas pertenecientes al Ministerio de la Mujer. Esta modalidad obedece a la necesidad de asegurar la sustentabilidad del proceso iniciado, así como de un monitoreo constante de las actividades, ya que tras la capacitación este equipo podrá acompañar y brindar el apoyo requerido para la implementación de las actividades identificadas en el Plan de Acción para la transversalización de género; además, constituye un aporte al trabajo sustantivo de los mecanismos nacionales de la mujer para su reproducción en otras entidades.

Esta metodología tiene un carácter altamente participativo, por lo cual, la función principal del equipo ha sido facilitar la auto-evaluación por el propio personal sobre su progreso en la incorporación de la perspectiva de género y que enunciaran sus propias recomendaciones para el desarrollo de estrategias nuevas y más eficaces. Junto con la facilitación de este proceso de autoevaluación, se examinó la naturaleza de los sistemas de gestión, los sistemas de monitoreo y evaluación, la gestión de la información, así como la cultura organizacional, todos elementos que juegan un importante papel tanto en el avance como en la dificultad para la promoción de la igualdad de género en la SAS.

Para detectar el estado de la incorporación del enfoque de género en la institución y lograr los propósitos enumerados el DPG se ha enfocado en los siguientes ejes de investigación:

- A. Estrategias existentes para la transversalización del enfoque de género en la institución
- B. Incorporación del enfoque de género en las políticas, programas y proyectos
- C. Conocimientos existentes sobre género y estrategia para generar competencias en la materia
- D. Estrategia comunicacional
- E. Recursos humanos y cultura organizacional

Para el análisis de estas áreas claves se revisaron documentos provenientes de la propia SAS y se realizaron entrevistas y talleres con el personal de la institución.

2. DESCRIPCIÓN DE LAS ACTIVIDADES REALIZADAS

Con anterioridad a la fecha de inicio fijada para el DPG, de acuerdo al protocolo para este ejercicio, el Ministro de la SAS, Señor Héctor Cárdenas, designó como contraparte del equipo de facilitadores a Reveca Chávez, Jefa de Documentación y Estadísticas. De acuerdo al procedimiento establecido, se solicitó a la contraparte información de tipo administrativo referente a dotación de personal y recursos humanos; otra, de carácter técnico como políticas y programas, legislación y otros documentos específicos de género fue recopilada de la página Web de la SAS y de otras fuentes. El equipo facilitador, de esta manera, pudo obtener una perspectiva medianamente informada sobre las acciones de género en la SAS y a nivel nacional.

El día anterior al inicio de la capacitación el equipo facilitador fue recibido por el señor Ministro de la SAS y el equipo de contraparte nacional. En esa ocasión se presentaron los objetivos del DPG al señor Ministro, quien manifestó su apoyo al desarrollo del ejercicio.

De acuerdo a lo planificado, el miércoles 10 de septiembre se dio comienzo a la capacitación de los equipos de contraparte conformados por siete personas de la SAS y cinco del Ministerio de la Mujer, evento que tuvo una duración de tres días.

Dando seguimiento a la metodología, se dio comienzo a las entrevistas al personal directivo y talleres a los equipos profesionales, técnico y de servicio de la SAS, con una cobertura de alrededor de 150 personas. A través de estas acciones fue posible conocer desde diferentes ángulos el quehacer de la SAS y su cultura institucional.

Tanto las entrevistas individuales y grupales, así como los talleres, fueron preparados de acuerdo a las especificidades de la persona a entrevistar o a la unidad de trabajo con la que se realizaría el taller. En este sentido, la participación del equipo de contraparte de la SAS jugó un papel relevante.

Considerando el gran número de funcionarios y funcionarias de la SAS y, la intención de interrumpir lo menos posible el funcionamiento de las unidades de trabajo, se privilegió la utilización de una combinación de herramientas de levantamiento de información, con lo cual se logró generar, en un máximo de dos horas por unidad de trabajo, no solamente una visión sobre la percepción y necesidades o problemas que visualizan para incorporar el enfoque de género, sino también la generación de propuestas a partir de sus propias experiencias. A estos

talleres fueron convocados directivos, profesionales y técnicos de cada una de las Direcciones, así como personal de servicio de la institución..

La dinámica de los talleres comenzaba con la intervención de las facilitadoras con una contextualización respecto de los alcances y objetivos del DPG y la implicancia de la incorporación de un enfoque de género en la medición y abordaje de la pobreza, en tanto ésta afecta de manera cualitativamente distinta a hombres y a mujeres como resultado de las diferentes situaciones entre unas y otros derivada de las relaciones sociales de género.

Tras esta introducción, se solicitaba a las y los participantes que hiciera una pequeña reseña de sus funciones al interior de la SAS y los procesos, planes, programas y/o proyectos en los que participaba. Posteriormente se pedía a las y los participantes que desde su propia experiencia dieran respuesta a la pregunta sobre cómo visualizaban la incorporación del enfoque de género en su ámbito de acción en la SAS. Las respuestas fueron sistematizadas participativamente, después de lo cual se solicitaba que presentaran sus propuestas para el logro de los objetivos de género. A través de esta metodología, se logró una utilización al máximo del tiempo a la vez que se generó una alta participación y se pudo registrar la información directamente desde las y los participantes.

Las facilitadoras de la OEA trabajaron estrechamente con el equipo de contraparte SAS/Ministerio de la Mujer en la realización de las actividades y en los análisis a fin de evaluar la marcha del DPG. También se transcribieron diariamente los resultados de los talleres de modo de poder verificar la información recabada y tener la posibilidad de chequearla en caso de eventuales imprecisiones. En relación a la participación del equipo de contraparte SAS/Ministerio de la Mujer, es posible afirmar que se cumplieron las expectativas en relación a que durante el DPG se completaría en forma práctica la capacitación entregada con anterioridad a éste. Su participación ha resultado de gran importancia para el desarrollo del DPG.

Finalizadas las actividades de recopilación se presentaron las recomendaciones surgidas desde las diferentes actividades, sistematizadas por el equipo facilitador e incluidas en una primera versión del Plan de Acción, el que fue elaborado con la participación activa de la contraparte institucional.

Las etapas del DPG



Finalmente, el equipo facilitador de la OEA presentó los principales resultados del DPG en una reunión con las autoridades de la SAS, en la cual se dio a conocer las recomendaciones de carácter general para la transversalización del enfoque de género en la SAS.

3. CONTEXTO EN QUE SE DESARROLLA EL DIAGNÓSTICO PARTICIPATIVO DE GÉNERO EN EL LA SAS

El escenario en el que tiene lugar el Diagnóstico Participativo de Género en la Secretaría de Acción Social y las perspectivas que ofrece para la implementación de las recomendaciones para la incorporación del enfoque de género en el accionar institucional es muy favorable.

Por una parte, hay una gran preocupación al más alto nivel por el combate a la pobreza, ocupando una de las prioridades del gobierno; es importante mencionar que están en marcha programas con una gran cobertura, tanto urbana como rural, que son impulsados tanto desde la SAS como de la Secretaría Técnica de Planificación. Por otra parte, existe un apoyo de la cooperación internacional sostenido en el país, tanto financiero como técnico, entre los cuales destaca la implementación del Programa de Capacitación en Derechos Humanos y Combate a la Pobreza, en el marco de la asistencia de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Este ciclo de talleres está dirigido a funcionarias y funcionarios de la institución, con el objetivo de fortalecer sus capacidades en la incorporación del enfoque de derechos en la gestión de los mismos, así como en las políticas públicas de combate a la pobreza.

Otro factor que puede considerarse positivo para la implementación de un enfoque de género y derechos en la SAS es la nueva estructura organizacional que se acaba de organizar, que favorece una mirada transversal de los procesos, escenario adecuado para transversalizar el enfoque de género a todo nivel.

La Secretaría de Acción Social

En el año 1995, mediante el Decreto No 9.235/95 se crea la Secretaría de Acción Social (SAS), con rango ministerial dependiente de la Presidencia de la República, bajo el mandato de actuar como articulador interinstitucional de las acciones del Estado, los partidos políticos y la sociedad civil, en torno a una política social dirigida fundamentalmente a combatir la pobreza y promover una mayor equidad social, y un sistema de protección y promoción social. Entre sus valores institucionales se encuentra el compromiso social, la igualdad y equidad y la justicia social.

Actualmente la SAS atiende al 57% de la población en situación de extrema pobreza, con más de 133.000 familias en situación de pobreza y extrema pobreza, a través de sus diferentes

Programas y Proyectos. El desafío que se ha planteado es llegar a 240 mil familias en todo el territorio nacional.

Los compromisos internacionales en relación al género y pobreza

El Estado paraguayo ha suscrito los principales instrumentos internacionales para promover la igualdad de género y combatir la discriminación, entre ellos la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), ratificada en 1986 (Ley 1.215/86) y aprobó el Protocolo Facultativo el 28 de diciembre de 1999 y ratificado el 14 de mayo de 2001; la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y erradicar la Violencia contra la mujer (Belén Do Pará), ratificada el 18 de octubre de 1995. También Paraguay ha suscrito los Convenios de la Organización Internacional del Trabajo, OIT, que promueven la igualdad de oportunidades: Convenio N° 100 sobre igualdad de remuneración (24 de junio de 1964), Convenio N° 111 sobre la discriminación (10 de julio de 1967) y Convenio N° 156 sobre los trabajadores con responsabilidades familiares (21 de diciembre de 2007).

Otros compromisos internacionales en relación a pobreza y género, mandatan a Paraguay a dar una mirada específica a la vulnerabilidad de mujeres y niñas la pobreza: la Plataforma de Acción de Beijing de 1995 compromete a los gobiernos a “reconocer que los derechos humanos de las mujeres son inalienables y constituyen parte integrante e indivisible de los derechos humanos universales”; la Declaración del Milenio, cuyo objetivo 3 señala “Promover la igualdad entre los sexos y la autonomía de la mujer como medios eficaces de combatir la pobreza, el hambre y las enfermedades y de estimular un desarrollo verdaderamente sostenible”³. Los Consensos internacionales tales como los Consensos de la Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe-CEPAL (Quito 2007, Brasilia 2010, Santo Domingo 2013). En particular, el Consenso de Lima, en el marco de la Octava Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, tras reconocer que la globalización y la liberalización comercial ponían a los sectores vulnerables de la sociedad, y especialmente a las mujeres, en un posición desventajosa, acordaron “Reorientar las políticas públicas, colocando la equidad social y de género en el centro de las preocupaciones gubernamentales, y lograr tal objetivo basando sistemáticamente estas políticas en evaluaciones de su diferente impacto sobre hombres y mujeres para vigilar su aplicación”⁴.

³ Objetivos del Milenio www.undp.org

⁴ Consenso de Lima. www.cepal.org

La incorporación de la perspectiva de género en el contexto nacional

La Constitución Nacional del Paraguay de 1992 asegura la igualdad entre hombres y mujeres: “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” (Art. 48).

En 1992 se crea la Secretaría de la Mujer de la Presidencia de la República (Ley 34/1992), que es sustituida en 2012 por el Ministerio de la Mujer, que eleva al rango de Ministerio a la Secretaría de la Mujer. Es la instancia gubernamental, rectora normativa y estratégica de las políticas de género, impulsa planes de acción para promover la igualdad de oportunidades y la equidad entre mujeres y hombres. Su Misión es elaborar, articular y ejecutar las políticas públicas con enfoque de género para lograr la igualdad de derechos entre mujeres y hombres.

La Secretaría de la Mujer hasta 2012 y actualmente el Ministerio de la Mujer han ejecutado dos Planes de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres y desde 2008 se puso en marcha el tercero, con vigencia hasta el 2017, concebido como un instrumento “participar en la elaboración, coordinación y ejecución de políticas públicas, incorporando el componente de género a través de instrumentos normativos eficientes y acciones específicas para eliminar todas las formas de discriminación hacia la mujer, así como para promover la igualdad de oportunidades, favoreciendo la democratización de la sociedad”.

La mujer y la pobreza en Paraguay

De acuerdo a los resultados de la Encuesta Permanente de Hogares 2013, la población paraguaya considerada en situación de pobreza⁵ representa 23,8% del total de la población del

⁵ Para la determinación de la Línea de Pobreza, se considera el costo de una canasta básica de alimentos (CBA) y el costo de una canasta básica total (CBT). Dichos costos se comparan con los ingresos familiares per cápita obtenidos en la encuesta y, si resulta que los ingresos son menores al valor de la CBA, se dice que los miembros del hogar se hallan en condición de pobreza extrema, y si dicho valor es mayor a la CBA pero menor a la CBT entonces son pobres no extremos. (Pobreza y Distribución de Ingresos Encuesta Permanente de Hogares 2013, Dirección Nacional de Estadística, Encuestas y Censos, Paraguay).

país. Atendiendo a la manifestación de la pobreza según área, en el área rural, la pobreza total afecta en el mismo año aproximadamente a 33,8% de su población, mientras que el área urbana presenta un 17% de habitantes viviendo en condiciones de pobreza.

La metodología empleada se denomina Línea de Pobreza.

™ Este método

La población en situación de extrema pobreza, alcanza en el área rural el 17,6% de sus habitantes, en tanto que en el área urbana llega al 5,1%. Esto significa que en el área rural se encuentra al 70% de los pobres extremos.

En el periodo 2007-2013, la pobreza total a nivel nacional muestra una tendencia sostenida a la baja, pasando de 41,2% a 23,8%, observándose un descenso más significativo en áreas rurales donde la incidencia de pobreza bajó en 11 puntos porcentuales, mientras que en el área urbana la disminución fue de 7 puntos porcentuales.

Al analizar en forma desagregada cómo afecta la pobreza a la población urbana y a la población rural resaltan importantes diferencias; de la misma manera, si se examina su impacto por sexo, también se encuentran cifras que dan cuenta de realidades diversas y es posible observar significativas brechas de género.

Estas brechas se expresan en distintos ámbitos y en su conjunto dan como resultado una mayor vulnerabilidad de las mujeres a caer en situación de pobreza. Atendiendo a la participación en el mercado laboral –principal fuente de ingresos- se encuentra que el 72.8% de la población masculina en edad de trabajar es económicamente activa, en tanto que la población femenina económicamente activa llega sólo al 48.9%, lo cual constituye una brecha de participación económica significativa. La dificultad de muchas mujeres para delegar el trabajo reproductivo opera como un detonante de mayor pobreza a las mujeres que, necesitando trabajar no pueden hacerlo por la falta de acceso a instituciones de cuidado infantil o de ancianos que las asistan en sus labores de cuidado asignadas.

El desempleo también muestra una importante brecha de género afectando más a las mujeres que a los hombres: la EPH 2010 muestra que la tasa de desempleo abierta para las mujeres era de 7.2% frente a un 4.7% de los hombres, brecha que se explica en muchos casos por una mayor reticencia a contratar mujeres por la posibilidad de que se embaracen, así como también por su menor acceso a la capacitación laboral que va en detrimento de su empleabilidad.

Estas discriminaciones hacia las mujeres en el mercado laboral ha llevado a una gran cantidad de ellas a buscar ingresos en el sector informal, donde les es más fácil combinar su trabajo reproductivo (no remunerado) con el trabajo productivo (remunerado), en actividades marginales, precarias e informales. De tal suerte, la tasa de subempleo de las mujeres (9.9%) triplica a la de los varones (3.3%). Este tipo de actividad, además de proporcionarles ingresos reducidos, al no tener acceso al sistema de seguridad social y de salud las pone en una situación de vulnerabilidad a la pobreza actual, pero también en su vejez.

Las mujeres que han logrado insertarse en el mercado laboral se encuentran con una importante brecha de ingreso: los hombres paraguayos ganan más que las mujeres paraguayas, ya que en la zona urbana, de acuerdo a los datos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) 2010, ellos ganaban aproximadamente 2.005.000 Gs. en promedio y ellas 1.485.000 Gs. y en la zona rural los varones ganaban 1.1680.000 Gs. y ellas 822.000 Gs⁶. Es decir, las mujeres tienen una menor participación en el mercado de trabajo, pero además ganan como promedio alrededor de un 70% del ingreso de los hombres desempeñando la misma actividad y con igual calificación que sus pares varones.

Si se considera la población del Paraguay que no tiene ingresos propios, fuente importante de la condición de vulnerabilidad, se observa que las mujeres urbanas que están en esta situación (32.6%) superan ampliamente a los varones (13.4%), lo que significa una brecha de 19.2 puntos porcentuales; en el área rural las mujeres sin ingresos propios constituyen el 44.2% de las mujeres rurales, en tanto los hombres llegan al 20%, con una brecha de 24.2 puntos porcentuales⁷.

En el área rural el porcentaje de mujeres paraguayas que reside en hogares pobres alcanza a 60,9% mientras que el porcentaje de hombres de esa misma edad es el 58,5%.

El Índice de Feminidad de la Pobreza (IFP) muestra cuál es la brecha de desigualdad en cuanto al número de mujeres y el número de hombres en situación de pobreza. En Paraguay, en 2010 el

⁶ DGEEC, Boletín de la EPH 2010.

⁷ CEPALSTAT- Estadísticas de Género. Población sin ingresos propios por sexo, 2010.

IFP de la indigencia en la zona urbana es del 115.3 y en la zona rural llega a 105.2. Por su parte, el IFP de la pobreza en la zona urbana es de 110.1 y en la zona rural de 104.1.⁸

La condición de la mujer paraguaya está ligada a la división sexual del trabajo, por la cual se le han asignado histórica y culturalmente roles en el espacio doméstico o espacio privado, con una responsabilidad casi exclusiva sobre el cuidado del hogar, de los hijos y de las personas dependientes. Este es un trabajo no remunerado que como tal no se transa en el mercado, por lo cual la sociedad no lo valoriza, y las personas que lo realizan, mayoritariamente mujeres, son portadoras de esa desvalorización. En contraposición, los varones asumen un rol proveedor, en el espacio público, realizando un trabajo remunerado que sí es valorizado por la sociedad, por lo cual su trabajo es mejor pagado que el de las mujeres, no tienen responsabilidades de cuidado, por lo que pueden asumir empleos fuera del hogar sin restricción de horarios en vez de –como lo hacen muchas mujeres- insertarse informalmente y en condiciones precarias para lograr trabajar remuneradamente sin dejar las responsabilidades de cuidado, o bien abstenerse completamente de trabajar aunque necesite aportar al ingreso del hogar, más aun en el caso de las mujeres jefas de hogar cuyo porcentaje supera el 30% en el Paraguay.

Estos elementos se conjugan y hacen a las mujeres más pobres en relación a los varones, lo cual exige hacerse cargo de sus necesidades prácticas a corto plazo; pero también, es importante tener presente que desde la política social es posible gatillar cambios que permitan satisfacer a un mediano plazo los intereses de género. Para ello se precisa incorporar instrumentos que permitan recoger las características de la pobreza tanto de hombres como de mujeres, como una necesidad para una medición multidimensional de la pobreza, en la cual el eje género debe ser transversalizado; de la misma manera, las políticas y programas que buscan solucionar estas problemáticas deben congregarse a diversos sectores y ser de carácter intersectorial, en consonancia con las tendencias a nivel regional respecto a la reducción de la pobreza.

⁸ CEPALSTAT- Estadísticas de Género. Índice de Femenidad de la indigencia y la pobreza según área geográfica (2010)

4. HALLAZGOS, BUENAS PRÁCTICAS Y RECOMENDACIONES

En este apartado se presentan los resultados obtenidos del análisis documental, entrevistas y talleres. Está dividido en los ejes de análisis bajo los cuales se llevó a cabo el Diagnóstico Participativo de Género.

Como se señalara, a través del Diagnóstico Participativo de Género realizado en la SAS, se buscaba evaluar el avance en materia de incorporación de la perspectiva de género, detectar problemas y/o disparidades que pudiesen existir en la materia, registrar las buenas prácticas orientadas a lograr la igualdad de género, para, desde allí, establecer una línea de base, efectuar recomendaciones y proponer estrategias para lograr transversalizar la perspectiva de género en todas las áreas de la institución.

A. Estrategias existentes para la transversalización del enfoque de género en la institución

Hallazgos

En la SAS, si bien hay personas que tienen una sensibilidad especial hacia el tema de género y el logro de la igualdad de oportunidades, no se han impulsado formalmente estrategias o acciones dirigidas a incorporar el enfoque de género en las políticas institucionales en forma orgánica.

En general, está extendida la noción de que se trabaja con un enfoque de género por el hecho de que las personas administradoras de los programas son en su mayoría mujeres, como es el caso de Tekoporã o Tenonderã. Esta percepción fue trabajada durante el periodo de duración del DPG tanto con el equipo contraparte como con las personas que tomaron parte en los talleres, de modo que puede afirmarse que ha habido un acercamiento a la noción de que la aplicación del enfoque de género en los programas de superación de la pobreza requiere hacerse cargo de un diagnóstico de la situación diferenciada de hombres y mujeres para dar respuesta adecuada a las necesidades específicas de unos y otras y así avanzar en una mejor focalización para lograr una verdadera inclusión y resultados sustentables.

Para que se logre incorporar un enfoque que satisfaga las necesidades de mujeres y hombres en relación a las causas de la pobreza que les afecta – ya que necesariamente, desde el momento en que tienen distintas necesidades e intereses estratégicos, también tienen distintas raíces- es

preciso delinear las acciones que aseguren que en todas las políticas y programas y, en general, en todo el accionar de la SAS, se ha transversalizado el enfoque de género.

Para lograr una transversalización de género de modo que esta perspectiva permee todas las estructuras de la institución se precisa en primer lugar hacer explícita, desde las máximas autoridades, la visualización de la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres como un paso necesario para lograr la inclusión social y un avance decidido hacia la superación de la pobreza. Esta voluntad política –que en el caso de la SAS ha sido explicitada por su más alta autoridad- se plasma a través de la institucionalización del enfoque de género, es decir, mediante la creación de una estructura o un mecanismo responsable del tema en la institución.

Esto implica identificar en la estructura organizacional de la SAS un lugar neurálgico en el cual se puedan coordinar y articular todas las acciones tendientes a la incorporación y transversalización de un enfoque de derechos en la institución.

Buena práctica

- El 17 de febrero de 2014 se suscribió un Convenio Marco de Cooperación interinstitucional entre la Secretaría de Acción Social y el Ministerio de la Mujer para coordinar acciones interinstitucionales para incorporar la perspectiva de género en los planes, programas y proyectos de la SAS.

Recomendaciones

Con el objetivo de fortalecer la institucionalización de la perspectiva de género en la SAS se recomienda:

- A través de la Dirección de Políticas Transversales incorporar el enfoque de género en el MECIP (Modelo Estándar de Control Interno Paraguay), considerando que es un centro neurálgico, a fin de incorporar la perspectiva de género a través de este instrumento a través del cual se definen las funciones de cada unidad, los procesos y subprocesos institucionales e incluso la estructura institucional, a fin de facilitar y promover la adopción de una perspectiva de género en todas las etapas de las políticas sociales y en la cultura organizacional.
- Nombrar por Decreto Ministerial una persona de la institución con la responsabilidad exclusiva de la implementación del Plan de Acción, producto del presente DPG. Esta

persona podrá estar apoyada por el Equipo de Igualdad de Género constituido por el equipo de contraparte SAS /Ministerio de la Mujer que fue capacitado en el DPG.

- Establecer una Mesa Intrainstitucional de Género con las personas identificadas como referentes de género de las diferentes Direcciones de la SAS. Esta instancia debería actuar como “brazos” que apoyen desde sus respectivas áreas la transversalización del enfoque de género.
- Una vez constituidas estas instancias, deberían centrarse en la implementación del Plan de Acción y buscar los recursos (por ejemplo del Ministerio de la Mujer, de la cooperación internacional, etc.) para fortalecer la formación en género de todas las personas que constituyen esta red.
- Fortalecer los canales formales de articulación y coordinación con Ministerio de la Mujer para brindar asistencia a las direcciones que lo requieran en virtud del Convenio Marco citado que estipula entre las responsabilidades institucionales “Brindar asesoramiento técnico para funcionarios y funcionarias de la SAS para la incorporación de la perspectiva de género”.

B. Incorporación del enfoque de género en las políticas, programas y proyectos

Hallazgos

La SAS desarrolla varios programas dirigidos a distintas poblaciones objetivo. Entre ellos, Tekoporã, es el programa social de mayor cobertura territorial y forma parte del Programa Nacional de Reducción de la Pobreza “Sembrando Oportunidades”.

Está dirigido a familias en situación de extrema pobreza y vulnerabilidad, que cuente entre sus integrantes a niños, niñas y adolescentes de entre 0 a 18 años de edad, personas con discapacidad y mujeres embarazadas. Con la estrategia propuesta pretende facilitar el acceso de las niñas y niños a una alimentación y nutrición adecuada, fortalecer su permanencia en el sistema educativo y prevenir las enfermedades, todos elementos considerados esenciales para romper la transmisión intergeneracional de la pobreza.

El Programa contempla las Transferencias Monetarias con Corresponsabilidad (TMC) y el acompañamiento por los y las “Guías Familiares” que se encargan de visitar los hogares para verificar el cumplimiento de las corresponsabilidades y entregar orientaciones con respecto al mejoramiento del hábitat familiar, hábitos de higiene; además orientan a las familias para el uso de los diversos servicios públicos. Las mujeres en los hogares son las titulares, partiendo del supuesto de que las mujeres son mejores administradoras de los recursos del hogar que los hombres.

Las mujeres eligen una representante a nivel vecinal, llamada Madre Líder, cuyo papel es canalizar las inquietudes de la comunidad, con lo cual dan apoyo a las y los Guías Familiares para un mejor actuar. También en el marco del programa se han creado las Mesas de Participación Ciudadana, cuya labor es de coordinación con otras instituciones públicas encargadas de las políticas sociales sectoriales (Salud, Educación, Mujer, Discapacidad y otros), y de la prestación de servicios públicos, así como de la validación de las listas de potenciales beneficiarios a nivel territorial. Las Mesas están conformadas por autoridades municipales y organizaciones de la sociedad civil.

Como en toda América Latina, las TMC se han constituido en una estrategia para combatir las condiciones de pobreza de las familias beneficiarias. Como en todos ellos, Tekoporã establece que la persona titular de la prestación sea preferentemente mujer, bajo el supuesto de que las mujeres realizan una mejor administración del dinero en beneficio de los miembros del hogar, lo cual, adicionalmente, permitiría levantar la autoestima de estas mujeres, empoderarse y

ganar espacio en la vida social. Sin embargo, las mujeres no constituyen la población objetivo del programa ya que las transferencias no conciben a las mujeres como población objetivo - salvo en su calidad de embarazadas como prestación de protección a la maternidad- sino como administradoras de los recursos que van dirigidos a los menores y adolescentes del hogar y no a las necesidades específicas de las mujeres, por lo cual no pueden considerarse como medio de empoderamiento femenino en sentido estricto. De tal forma, estos programas aplicados estrictamente tienen menos posibilidades de contribuir al empoderamiento de las mujeres, dado que refuerzan los roles tradicionales de género a la vez que significa mayores exigencias para las mujeres en la medida en que adquieren una mayor carga de trabajo como consecuencia de su participación como promotoras de los programas.

Si se quiere incorporar un enfoque de género que contemple un impacto favorable sobre todos los miembros de las familias y que tienda a lograr una mayor inclusión, podría pensarse en introducir cambios en relación a la forma de aplicar las corresponsabilidades, de modo que puedan detonar importantes cambios en las relaciones de género entre las familias beneficiarias.

Tenonderã es un nuevo Programa implementado por la Secretaría de Acción Social. Su fin es que las familias que van a egresar de Tekoporã puedan generar sus propios ingresos a fin de que puedan salir y mantenerse fuera de la situación de pobreza. Contempla un componente de capacitación a las familias en temas relacionados con la formación empresarial (educación financiera y manejo de negocios) y desarrollo humano (autoestima, comunicación, negociación, entre otros) y, asistencia financiera, para que las familias puedan iniciar o fortalecer una idea de negocio. También se prevé un proceso de acompañamiento con asistencia técnica a través de alianzas con instituciones públicas y/o privadas y mecanismos de vinculación con el mercado para la comercialización de los productos.

En una primera etapa favorecerá a familias de cuatro Departamentos, donde se encuentran más familias cercanas a egresar del Programa Tekoporã y a las madres cabeza de familia del Departamento Central.

Tekoha, Programa de Desarrollo y Apoyo Social a los Asentamientos o Núcleos Poblacionales Urbanos o Suburbanos, es otro de los programas implementados por la SAS con el objetivo de dar apoyo al desarrollo social de núcleos poblacionales urbanos y sub urbanos dirigido a dar atención integral a familias en situación de pobreza y pobreza extrema, mejorando su hábitat y facilitando el acceso a los servicios públicos básicos. Con tales acciones se pretende mejorar la calidad de vida de la población paraguaya, lograr la inclusión social,

cultural y política de la población vulnerable. Está direccionado a grupos familiares que no cuenten con viviendas o propiedades registradas a nombre de los responsables, grupos familiares que se encuentren en situación de pobreza y pobreza extrema, priorizando a mujeres jefas de hogar con responsabilidad sobre niños y adolescentes (0 a 18 años) o que cuenten con miembros en situación de dependencia con discapacidades, enfermedades crónicas y adultos mayores.

Las soluciones habitacionales entregadas por el Programa Tekoha a las familias en situación de pobreza y pobreza extrema ubicados en las zonas urbanas y suburbanas se inicia con la tenencia de la tierra, la regularización de inmuebles (planos aprobados y catastrados) mejoramiento del acceso a los servicios básicos (agua, luz, vivienda, educación y salud).

El Programa Paraguayo de Inversiones Sociales, PROPAS II, es un fondo para el financiamiento de proyectos de desarrollo social (Banco Interamericano de Desarrollo), formulados y auto gestionados por comunidades en situación de pobreza y vulnerabilidad. Su objetivo es apoyar el avance en las políticas sociales a través del fortalecimiento de la gestión social de los gobiernos locales, además de la capacitación de recursos humanos pertenecientes a instituciones sociales.

Actualmente se está haciendo una evaluación técnica y financiera del Programa por parte del Banco Interamericano de Desarrollo.

Focem-Mercosur Yporã es un proyecto que se encarga de la “Promoción de Acceso al Agua Potable y Saneamiento Básico en Comunidades de Pobreza y Extrema Pobreza”, financiado por el Fondo de Convergencia Estructural del Mercosur (FOCEM) y ejecutada a través de la Secretaría de Acción Social. Su objetivo es reducir el índice de morbilidad debido a enfermedades parasitarias y gastrointestinales de origen hídrico y por disposición de excretas en las comunidades de extrema pobreza. En la primera etapa actual se construyen pozos y sistemas de saneamientos básicos. La segunda etapa consiste en instalación de sistemas de agua construidos con pozo profundo, instalación de tuberías y conexión domiciliaria en cada comunidad. A la vez, se instalarán servicios sanitarios para cada familia y se entregará capacitación en saneamiento básico y mantenimiento del sistema instalado.

El proyecto Focem-Mercosur Habitat pretende contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida en los hogares de los asentamientos urbanos y periurbanos pobres, mejorando la habitabilidad de las familias de escasos recursos de los asentamientos seleccionados. Sus componentes apuntan a la promoción de acceso a la vivienda propia y el hábitat bajo la

modalidad de ayuda mutua en 5 asentamientos. Actualmente las obras fueron terminadas y el proyecto se encuentra en etapa de cierre.

Merkaaguazu es un proyecto de instalación de un espacio y una estructura de Mercado de Abasto, para propiciar el negocio justo de los pequeños productores del departamento Caaguazú y zonas aledañas, destinado a fortalecer la economía del sector.

Programa de Asistencia a Pescadores del Territorio Nacional, ejecutado en coordinación con la Secretaria del Ambiente, se desarrolla en aquellos lugares donde existe la actividad pesquera y consiste en la entrega de un subsidio anual a los pescadores en los periodos de veda. Los beneficiarios son seleccionados de la Lista de Pescadores, que es cruzada con la información de la SAS sobre distintas instituciones del estado que da por resultado la lista de pescadores habilitados para el subsidio.

Buenas prácticas

- Para la selección de los usuarios de Tekoporã la SAS cuenta con una metodología que permite focalizar la intervención en algunos territorios donde la incidencia de la pobreza es mayor. Se creó el Índice de Priorización Geográfica (IPG) integrando los métodos de Necesidades Básicas Insatisfechas y Línea de Pobreza. Se utiliza el IPG como instrumento de focalización geográfica, luego se censa a la población utilizando un instrumento de recolección de datos: la Ficha Hogar de Selección de Beneficiario y se hace una medición de calidad de vida mediante el Índice de Calidad de Vida. Posteriormente, la revisión y validación de la lista de potenciales usuarios está a cargo de la Mesa de Participación Comunitaria (MPC), conformada previamente a instancia de la Dirección del Programa, que se forman con la representación de todos los sectores locales.
- Entre los criterios de priorización de los programas se incorpora a mujeres embarazadas y jefas de hogar.
- A través del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) se hará una asesoría al programa Tenonderã para incorporar en el Manual Operativo del programa el tema de género y medio ambiente.

- El Programa Social de Acción Integral de Lucha contra la Pobreza Ja ku'eKe realizado en el marco del convenio de cooperación interinstitucional (2013) entre el Ministerio de la Mujer y la Secretaría de Acción Social, es un programa relacionado con el empoderamiento de las mujeres con miras a su mayor inclusión y participación social, económica y ciudadana, en donde se implementa el Programa Tekoha. Se centra en la difusión de las ofertas de servicios de los Ministerios y Secretarías de gobierno: Ministerio de Educación y Cultura, Universidad Nacional de Asunción, Ministerio de Industria y Comercio, Policía Nacional, Instituto Paraguayo de Artesanía, Secretaría Nacional de Deportes, Fundación MICROSOL; en ese sentido puede ser considerado como un programa modelo en cuanto a la intersectorialidad de su diseño.

Recomendaciones

Tomando en consideración que en la SAS existe una voluntad de las altas autoridades por la incorporación de la perspectiva de género, compartida por gran parte de la institución, se proponen acciones encaminadas a la incorporación de la perspectiva de género en los programas y proyectos:

- En el caso específico de Tekoporã se recomienda incorporar en las capacitaciones impartidas charlas sobre temas tales como igualdad de género, cuidado y crianza de los hijos, acompañamiento en las actividades escolares y planificación familiar, haciendo todos los esfuerzos por involucrar a los miembros masculinos de la familia, de modo de aumentar su participación en las actividades domésticas y de reproducción.
- También se puede brindar asistencia médica especializada para las mujeres en los centros de salud y en charlas sobre planificación familiar asegurando la asistencia tanto de hombres como de mujeres. Este último punto podría considerarse también incorporarlo a las corresponsabilidades.
- Dotar a las actividades de las Madres Líderes de un contenido de género tendiente al fortalecimiento de la autonomía y empoderamiento de las mujeres.
- Para el programa Tenonderã, que prevé capacitación a las familias beneficiarias, se recomienda incorporar contenidos que propendan al empoderamiento de las mujeres, en tanto es considerado como un factor importante para el desarrollo de actividades productivas.

- Podría estudiarse la posibilidad de utilizar metodologías de capacitación en actividades productivas con enfoque de género, específicamente en comercialización, existentes, las cuales están dirigidas específicamente a inculcar el valor monetario del trabajo, tema que para las mujeres que están acostumbradas a realizar trabajo no remunerado y gratuito, constituye un escollo en el éxito de sus negocios.

En general, para todas las políticas, programas y proyectos de la SAS se recomienda:

- Capacitar a las unidades que tienen a su cargo el diseño, planificación, seguimiento y evaluación de los programas sociales, en la incorporación del enfoque de género en políticas, programas y proyectos. Se propone fortalecer capacidades en materias tales como: Elaboración de diagnósticos con enfoque de género, Planificación y Elaboración de indicadores con enfoque de género, Evaluación de políticas, programas y proyectos con enfoque de género, entre otras.

En relación al diagnóstico:

- Diseñar instrumentos de diagnóstico y levantamiento de información que permitan identificar las necesidades específicas de hombres y mujeres para el diseño de la política y los programas sociales de la SAS.

En relación al diseño:

- Incorporar en el diseño de la política y programas sociales de la SAS el enfoque de género de acuerdo a los resultados del diagnóstico, generando acciones que disminuyan las brechas de género, tanto en el acceso como en la permanencia de los programas.
- Identificar el grado de incorporación del enfoque de género en la formulación de los programas ya existentes para su rediseño.
- Incorporar en el diseño de cada nuevo programa el enfoque de género.
- Incorporar en el diseño de los programas TMC como corresponsabilidad la participación de la pareja de las usuarias en los procesos de capacitación sobre igualdad de género, paternidad responsable y planificación familiar.
- Asegurar en el diseño de las capacitaciones de los programas dirigidos a mejorar la empleabilidad de las y los usuarios o en las ideas de negocio, que se considere la

necesidad de revertir la segmentación del mercado en oficios masculinos y femeninos, promoviendo la ampliación de la gama de oficios ofrecidos a las mujeres, mejorando de esa forma su empleabilidad y acceso a mejores condiciones de trabajo.

En relación a la planificación:

- Incorporar el enfoque de género en la planificación de la SAS en las instancias de planificación presupuestal; en las planificaciones operativas de las direcciones; en la planificación de los programas.

En relación al monitoreo y evaluación:

- Incorporar en el seguimiento, evaluación y monitoreo instrumentos que permitan medir la variación de las brechas de género y étnico cultural de la política, los programas y proyectos de la SAS.
- Definir, calcular y analizar indicadores relevante para la perspectiva de género en el monitoreo de los programas.
- Definir, calcular y analizar indicadores relevantes para la perspectiva de género en la evaluación de los programas.
- Procurar que en el SIGBE se incorporen indicadores de género en la focalización de los programas sociales.
- Crear y mantener periódicamente actualizado un mapeo de las brechas de género que se deben superar, en tanto son resultado de relaciones que dan lugar a desprotección, vulnerabilidad y exclusión social en que las mujeres.

C. Conocimientos existentes sobre género y estrategia para generar competencias en la materia

Hallazgos

En la recopilación de información del DPG y en las propuestas resultantes, ha aparecido como una de las demandas del personal de la SAS, la capacitación en temas específicos de género que permitan asumir la transversalización de este enfoque en el ciclo de los programas, planes y proyectos.

El fortalecimiento de las capacidades en materia de enfoque de género se perfila como una necesidad primordial, ya que facilitará la implementación de las recomendaciones por parte de todas las unidades. Es por ello que se recomienda iniciar un plan institucional básico de capacitación en género a todo el personal de la SAS con énfasis en determinados temas según las características de las distintas unidades. Para cumplir tal desafío, es clave la participación del Ministerio de la Mujer y de otros organismos cooperantes nacionales y/o internacionales relacionados con el tema.

Buenas prácticas

- Actualmente está teniendo lugar en la SAS el Programa de Capacitación en Derechos Humanos y Combate a la Pobreza, en el marco de la asistencia de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Este ciclo de talleres está dirigido a funcionarias y funcionarios de la institución, con el objetivo de fortalecer sus capacidades en la incorporación del enfoque de derechos en la gestión de los mismos, así como en las políticas públicas de combate a la pobreza. El ciclo de capacitación está dirigido a los/as funcionarios/as de la SAS y contempla un total de siete talleres en su primera etapa y contempla una etapa de formación de formadores. Posteriormente al ciclo de capacitaciones, los/las funcionarios/as estarán en condiciones de transmitir lo aprendido a las familias participantes de los Programas de la SAS.

Recomendaciones

- Fortalecer el conocimiento, competencias y creación de capacidad en el tema de género de todo el personal de la SAS, diseñando e implementando un Programa Institucional de Capacitación en Enfoque de Género. Este Plan podría tener el diseño del Programa de Capacitación en Derechos Humanos y Combate a la Pobreza, ofrecido por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, actualmente en curso en la SAS.
- Propiciar una capacitación especializada en género al Equipo de Igualdad de Género de la SAS y a las personas referentes de género identificadas en cada una de las direcciones.
- Elaborar un programa de capacitación dirigido a cada una de las direcciones en materias tales como Planificación Estratégica con Enfoque de Género, Análisis de Género, Elaboración de Indicadores con Enfoque de Género, Elaboración de Presupuestos Sensibles al Género y, en general, sobre temas acorde a las necesidades específicas del trabajo que desempeñan y que facilite la incorporación de este enfoque.
- Elaborar e implementar un programa de sensibilización en materia de género extensivo a todo el personal de la SAS.
- Producir conocimientos sobre los programas que entreguen información sobre temas tales como: cuáles son sus implicancias para la autonomía de las mujeres; cómo afectan las relaciones de poder intra-hogar y los procesos de negociación en la toma de decisiones; qué impactos y potencialidades tienen para la distribución de las responsabilidades de cuidado al interior de los hogares.
- Se necesita producir conocimientos sobre los programas que entreguen información sobre temas tales como: cuáles son sus implicancias para la autonomía de las mujeres; cómo afectan las relaciones de poder intra-hogar y los procesos de negociación en la toma de decisiones; qué impactos y potencialidades tienen para la distribución de las responsabilidades de cuidado al interior de los hogares.
- Incorporar en los informes y toda producción el análisis de género y utilizar un lenguaje inclusivo.

D. Estrategia comunicacional

Hallazgos

La comunicación tiene un papel destacado como cara visible de la SAS a nivel nacional e internacional; por esta razón, su potencialidad en la incorporación de un enfoque de género es estratégica en la medida en que puede proyectar, tanto en la comunicación interna como externa, la imagen de una SAS que se compromete con el enfoque de género en la búsqueda de mayor equidad e igualdad de oportunidades para toda la población.

Buenas prácticas

- Desde el Gabinete se ha estado trabajando en la utilización de un lenguaje inclusivo en la materia.
- Existe el proyecto de elaboración de un mural externo en el edificio de la SAS con contenido de derechos y género.

Recomendaciones

- Elaborar e implementar un programa de capacitación en enfoque de género para los comunicadores de la SAS, que comprenda materias tales como análisis de género (en documentos e imágenes) redacción con enfoque de género, entre otros.
- Crear un lugar destacado en la página de Internet de la SAS sobre género.
- Desarrollar campañas comunicacionales con mensajes internos con temas básicos de género para colocar en lugares destacados como ascensores, comedor, baños, etc.

E. Recursos humanos y cultura organizacional

Hallazgos

La Dirección de Gestión y Desarrollo de Personas tiene un papel muy sensible en cuanto se relaciona con las y los funcionarios de la SAS estableciendo normas de convivencia, mantención de un clima laboral adecuado en la institución. Tiene también la responsabilidad de administrar los procesos de reclutamiento, selección, contratación, capacitación y administración del recurso humano de la institución. Asimismo administra las vacaciones, permisos, becas y cursos del personal. Desde un punto de vista de género, partiendo del hecho de que si bien en lo laboral hombres y mujeres desempeñan roles semejantes, en su vida privada desempeñan distintos roles, lo cual incide en que las percepciones de su entorno laboral también sean distintas, por cuanto la combinación de las responsabilidades laborales ligadas a la vida familiar son diferentes para hombres y mujeres. Actualmente, por la creciente incorporación de las mujeres al mundo del trabajo y los cambios demográficos que se expresan en una mayor esperanza de vida para la población, con el consiguiente aumento de personas dependientes, se presentan tensiones importantes para trabajadoras y trabajadores en relación a cómo conciliar sus obligaciones laborales con las familiares, aspectos de los cuales esta unidad se debe hacer cargo.

Para ayudar a conciliar las responsabilidades de los/as trabajadores/as las instituciones públicas y privadas han comenzado, desde hace un par de décadas, a desarrollar distintas iniciativas que facilitan la disolución de la tensión ocasionada por la necesidad de compartir las responsabilidades originadas por esta dualidad de funciones. Entre ellas se cuentan la flexibilidad de horarios, la extensión de licencias -en algunos casos, más allá de los establecidos por la ley- permisos ocasionales, instalación de guarderías infantiles en los lugares de trabajo, salas de lactancia, oferta de centros vacacionales para hijos e hijas del personal y otras medidas conciliatorias. Este tipo de medidas han ido extendiéndose en las empresas e instituciones porque además de ayudar a solucionar los problemas de las y los trabajadores, han mostrado tener un retorno importante en términos de mejoramiento del clima laboral y la productividad.

La capacitación está también bajo esta Dirección, por lo cual es un punto clave para equiparar las posibilidades de acceso de funcionarios y funcionarias a adquirir mayores conocimientos que impacten positivamente en su carrera y promoción funcionaria.

En lo concerniente a la composición de los cargos directivos según sexo, el 60% son mujeres y el 40% son hombres, lo cual indica una clara mayoría femenina. No obstante hay una diferenciación por sexo según el tipo de funciones (personal de servicios –choferes varones, limpiadoras mujeres, etc.- secretarias mujeres) debido a que no existe un enfoque de género en los procedimientos de selección que pudiesen romper la segmentación horizontal según sexo.

Buenas prácticas

- Recientemente se ha inaugurado una Sala de Lactancia para las funcionarias.
- Existe un proyecto de instalación de una guardería infantil por parte del Departamento de Bienestar.
- Se ha presentado un proyecto desde la Dirección de Gestión de Personas sobre aumento del permiso parental hasta los 17 días, en tanto la ley establece sólo tres días
- Las y los funcionarios reconocen no tener problemas por parte de las jefaturas para atender a asuntos urgentes o enfermedad de algún familiar.
- Si bien no se ha constituido una comisión, en el Departamento de Transparencia de la Dirección de Fortalecimiento Institucional recibe las denuncias de acoso sexual.
- En el Departamento de Desarrollo y Bienestar del Personal se ha comenzado a levantar información acerca de las condiciones laborales (Test de Mobbing), la evaluación de los riesgos psicosociales del puesto de trabajo (Cuestionario de Evaluación de Riesgos Psicosociales en el Trabajo ISTAS21 (CoPsoQ) y la Ficha Psicológica en Salud Ocupacional.

Recomendaciones

- Implementación del Convenio N° 156 de la OIT (ratificado por Paraguay en 2007) sobre trabajadores y trabajadoras con responsabilidades familiares, a través de:
 - Políticas para acceso a los servicios de cuidado infantil para funcionarios y funcionarias de la SAS.

- Promoción de mecanismos para una cultura de responsabilidades compartidas entre hombres y mujeres tanto entre las y los beneficiarios de los programas sociales, como entre las y los funcionarios de la SAS.

- Garantizar el estricto cumplimiento de las normas de protección a la maternidad, independientemente del tipo de contratación, considerándolo como un derecho de todas las trabajadoras.

- Incorporar el enfoque de género en el Reglamento Interno y en el Manual de Funciones de la SAS.

- Diseñar normas e instructivos que institucionalicen una política interna de recursos humanos que promueva la igualdad de género.

- Elaborar y difundir el Protocolo de Atención de Víctimas de Acoso Sexual y Laboral.

- Realizar un inventario de necesidades específicas de los y las trabajadores/as de la SAS.

- Generar instrumentos y procedimientos para el proceso de selección e inducción que aseguren la no discriminación.

- Socializar y difundir los procedimientos y protocolos en relación al acoso sexual en el ámbito laboral y educativo.

- Generar instrumentos y políticas de promoción que aseguren la no discriminación.

- Elaborar indicadores para evaluar la incorporación de la perspectiva de género en todos los procesos internos de gestión humana.

Plan de Acción

El presente Plan de Acción recoge todas las propuestas para lograr la transversalización del enfoque de género que fueron presentadas por las y los funcionarios de la SAS en las distintas instancias metodológicas que hacen parte del DPG y que han sido presentadas en los capítulos anteriores. Para su elaboración, el equipo contraparte del DPG constituido por representantes de diversas direcciones de la SAS, así como del Ministerio de la Mujer, sistematizaron las propuestas, identificaron las líneas de acción que lo componen, los recursos necesarios, las unidades responsables de su ejecución y establecieron plazos de acuerdo a la realidad de la institución.

LÍNEA DE ACCIÓN

OBJETIVO ESTRATÉGICO DE GÉNERO

1. Institucionalización del mecanismo de género al interior de la SAS

Asegurar la introducción del enfoque de género en la estructura orgánica y cultura organizacional de la SAS.

2. Fortalecimiento del conocimiento, competencias y capacidades en materia de género de las y los funcionarios de la SAS

Fortalecer el conocimiento, competencias y creación de capacidades específicas para incorporar el enfoque de género en políticas, programas y proyectos.

3. Sensibilización de todo el personal de la SAS en la perspectiva de género

Crear una cultura de respeto e igualdad en materia de género en la SAS.

4. Operacionalización de la perspectiva de género en todo el ciclo de las políticas, programas y proyectos

Transversalizar la perspectiva de género en todo el ciclo de las políticas, programas y proyectos, desde su diseño, planificación, presupuestación, ejecución, monitoreo, y evaluación.

5. Incorporación de la perspectiva de género en los procesos de gestión de personas

Fortalecer una cultura organizacional que se haga cargo de las necesidades específicas de las personas, desde una perspectiva de género.



Línea de Acción 1: Institucionalización del mecanismo de género al interior de la SAS

ACCIONES PROPUESTAS	INDICADRO DE RESULTADO	RESPONSABLES	PLAZOS
1. Conformación del Equipo Técnico de Igualdad de Género	Resolución de conformación del Equipo de Igualdad y Género	Ministro – Secretario Ejecutivo	Octubre 2014
2. Conformación de la Mesa de Trabajo Intrainstitucional de Género	Conformación de la Mesa con puntos focales en cada Dirección	Equipo de Igualdad de Género	Febrero 2015
3. Conformación de la Mesa Interinstitucional de Género	Implementación de acciones en el marco del Convenio bilateral firmado con el MinMujer Convenios firmados con OEE	Equipo de Igualdad de Género	Noviembre 2014
4. Coordinación con Organismos internacionales, cooperación internacional, ONG y OSC sobre género	Generación de recursos para implementar del Plan de Acción	Equipo de Igualdad de Género – Dirección de Relaciones Internacionales y Cooperación- Dirección General de Políticas Sociales	2015 y luego permanente
5. Búsqueda de buenas prácticas en el ámbito de género en otros Ministerios de Acción Social	Identificación de países y generación del vínculo con otros países	Equipo de Igualdad de Género – Dirección de Relaciones Internacionales y Cooperación- Dirección General de Políticas Sociales	A partir del segundo semestre 2015
6. Incorporación de la perspectiva de género en los referentes Éticos y el Plan de Mejora Institucional del MECIP.	Referentes Éticos y el Plan de Mejora Institucional del MECIP incorpora PG	Equipo de Igualdad en Género – Dirección de Fortalecimiento Institucional	A partir de 2015

Línea de Acción 2: Fortalecer el conocimiento, competencias y capacidades de las y los funcionarios de la SAS.

ACCIONES PROPUESTAS	INDICADOR DE RESULTADO	RESPONSABLES	PLAZOS
1. Elaborar una estrategia de capacitación en Perspectiva de Género (PG) para todos los niveles de la SAS	Documento de estrategia de capacitación elaborado. Documento de estrategia de capacitación aprobado por Resolución.	Equipo de Igualdad de Género SAS./Min.Mujer.	Diciembre 2014.
Diseño participativo de un plan institucional de formación y capacitación en Perspectiva de Género	Plan de Capacitación elaborado.	Equipo de Igualdad de Género SAS./Min.Mujer.	Febrero-Mayo 2015
<ul style="list-style-type: none"> - Capacitación en Conceptos básicos de género - Capacitación de altos directivos de la SAS en la perspectiva de género. - Formación de formadores de un equipo técnico - Promover círculos de reflexión sobre prácticas y aprendizajes. - Capacitación a Coordinadores departamentales, distritales y guías familiares - Formación en análisis de género - Formación en Planificación Estratégica con perspectiva de género. - Indicadores de Género. - información y comunicación con perspectiva de género 		DGDP,DFI,DGP, DG	

ACCIONES PROPUESTAS	INDICADOR DE RESULTADO	RESPONSABLES	PLAZOS
Implementación del Plan Institucional de capacitación	Funcionarios y funcionaras de distintos niveles capacitados/as en los temas incluidos en el Plan Institucional de Capacitación.	DGDP, DFI, DGPS Equipo de Igualdad de Género SAS./Min.Mujer.	2015 - 2016
Sistematización y difusión de prácticas de campo	Adopción de una metodología para la sistematización de experiencias	Equipo de Igualdad de Género SAS./Min.Mujer. DGPS	Octubre- Noviembre 2015
	Prácticas de campo sistematizadas y difundidas	Equipo de Igualdad de Género SAS./Min.Mujer. DGPS	Enero-Junio 2016
Identificación y gestión de Cooperación Técnica y financiera	Disponibilidad de Cooperación Técnica y Financiera	DRI, DGPS Equipo de Igualdad de Género SAS./Min.Mujer.	2015

Línea de Acción 3: Sensibilizar sobre la Perspectiva de Género

ACCIONES PROPUESTAS	INDICADOR DE RESULTADO	RESPONSABLES	PLAZOS
Diseño y aplicación de una encuesta de conocimiento sobre género en la SAS para establecer una línea de base	Una medición sistemática y permanente que contemple al menos al 33% del personal	Equipo de Igualdad de Género	A partir de 2015 Permanente. Una vez al año
Diseño e implementación de una estrategia comunicacional con PG			Permanente
- Nutrir al Departamento de Comunicación con noticias específicas sobre género	Noticias relacionadas a la perspectiva de género al menos una vez al mes en el portal web de la SAS	Equipo de Igualdad de Género - Departamento de Comunicación	
- Instalación de material visual en la Institución sobre el tema género	Material visual sobre género instalado en la Institución.	Equipo de Igualdad de Género – MinMUJer	Permanente
- Distribuir material informativo del MinMujer a los funcionarios/as y a los beneficiarios/as sobre el tema género.	Material informativo de MinMujer distribuido en planta, en terreno y a los beneficiarios	Equipo de Igualdad de Género – MinMUJer	Permanente
Instalación de un espacio de diálogo con los programas y proyectos sobre género	Un espacio de diálogo instalado con directivos y funcionarios claves sobre género	Equipo de Igualdad de Género Todas las direcciones que correspondan	A partir de 2015 Permanente
Incorporación del Perspectiva de Género en los talleres de formación del Equipo de Derechos Humanos	Un módulo de género introducido en el programa de formación general y en el de formación de formadores.	Equipo de Igualdad de Género Departamento de Derechos Humanos	A partir de 2015 Permanente

Línea de Acción 4: Incorporar la Perspectiva de Género en los procesos de gestión de personas.

ACCIONES PROPUESTAS	INDICADOR DE RESULTADO	RESPONSABLES	PLAZOS
Operacionalización de la Perspectiva de Género en todo el ciclo de las políticas, programas y proyectos <ul style="list-style-type: none"> - Incorporar el análisis de género en los distintos programas - Priorizar los programas a analizar - Elaborar un plan de trabajo - Revisión de manual operativo y marco regulatorio de programas - Revisión de las prácticas de campo de los programas - Analizar los instrumentos de monitoreo - Analizar los instrumentos y procesos de evaluación 	Recomendaciones para la incorporación de la perspectiva de género en todo el ciclo. Implementación de las recomendaciones. Análisis de al menos un programa al año	DGPS y Equipo de Género Programa involucrado	Inicio: Segundo semestre 2015 Fin: Permanente
Incorporar actividades del plan de acción del DPG en los POA's a partir de 2015	El plan de acción del DPG incorporado a partir del POA 2015	DGPS y Direcciones que correspondan Equipo de Igualdad de Género	Octubre – Noviembre 2014 Permanente

Línea de Acción 5: Incorporar la Perspectiva de Género en los procesos de gestión de personas.

ACCIONES PROPUESTAS	INDICADOR DE RESULTADO	RESPONSABLES	PLAZOS
Incorporar la perspectiva de género en el reglamento interno	Recomendaciones del análisis de género incorporadas en el reglamento interno	DGDP, DAJ, DGPS MINMUJER	Inicio: Segundo semestre 2015
Incorporar una perspectiva de género en el manual de funciones	Recomendaciones del análisis de género incorporadas en el manual de funciones	DGDP, DFI, DAJ, DGPS MINMUJER	2015
Incorporar la perspectiva de género en las políticas de selección, capacitación, evaluación y promoción de personal	Políticas de selección, capacitación, evaluación y promoción de personal con perspectiva de género incorporado	DGDP, DFI, DAJ, DGPS MINMUJER	2015
Elaborar e implementar políticas de conciliación entre la vida familiar y laboral	Políticas de conciliación entre la vida familiar y laboral elaboradas e implementadas Guardería instalada para trabajadores/as de la SAS. (Guardería, Flexibilización horaria, Extensión de licencia de paternidad, etc.)	DGDP, DFI, DAJ, DGPS MINMUJER	Permanente
Elaboración de Protocolo de atención a víctimas de acoso laboral y acoso sexual	Protocolo de atención a víctimas de acoso sexual aprobado por Resolución	DAJ, Comisión de Ética A partir de 2015	

ACCIONES PROPUESTAS	INDICADOR DE RESULTADO	RESPONSABLES	PLAZOS
Seguimiento a la aplicación del Protocolo de Atención a víctimas de acoso laboral y acoso sexual	Apertura del proceso de investigación en el marco del Protocolo	Equipo de Igualdad de Género – Comisión de Ética	Cada vez que se presenta el caso.
Difusión del Protocolo de Atención de víctimas de acoso laboral y sexual	Material gráfico elaborado y charlas de difusión de protocolo	DAJ, Comisión de Ética	2016