



**Consejo Económico
y Social**

Distr.
GENERAL

E/C.12/PRY/3
26 de febrero de 2007

Original: ESPAÑOL

Período sustantivo de sesiones de 2007

**APLICACIÓN DEL PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS
ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES**

**Segundos y terceros informes periódicos que deben presentar los
Estados Partes de conformidad con los artículos 16 y 17 del Pacto**

PARAGUAY* ** ***

[Período de 1994-2006]

* El informe inicial (E/1990/5/Add.23) relativo a los derechos comprendidos en los artículos 1 a 15 del Pacto, presentado por el Gobierno del Paraguay fue examinado por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en su 14º período de sesiones en 1996 (véanse los documentos E/C.12/1996/SR.1, 2 y 4).

** La información presentada de acuerdo con las directrices consolidadas para la parte inicial de los informes de los Estados Partes está contenida en el documento básico HRI/CORE/1/Add.24.

*** Con arreglo a la información transmitida a los Estados Partes acerca de la tramitación de sus informes, el presente documento no fue objeto de revisión editorial oficial antes de ser enviado a los servicios de traducción de las Naciones Unidas.

ÍNDICE

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. TERRITORIO Y POBLACIÓN.....	1 - 50	4
A. Características generales del país	1 - 3	4
B. Características étnicas	4	4
C. Características étnicas de la población autóctona.....	5 - 8	5
D. Características demográficas del país y de su población.....	9 - 33	6
E. Indicadores socioeconómicos	34 - 41	15
F. Indicadores culturales	42 - 49	21
II. SÍNTESIS DE LA COYUNTURA POLÍTICA Y SOCIAL DEL PARAGUAY	50 - 103	26
A. Evolución de la situación política	50 - 61	26
B. Gobernabilidad y debilidades institucionales	62 - 65	28
C. Desempeño económico	66 - 84	29
D. Desafíos del desarrollo paraguayo	85 - 96	32
E. Estrategia de desarrollo del Gobierno.....	97 - 103	34
III. INFORME DE LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO	104 - 114	37
A. Fortalecimiento de las políticas públicas de género	105 - 109	37
B. Establecimiento de políticas públicas generacionales: infancia, juventud y tercera edad	110	38
C. Políticas laborales y de empleo igualitarias	111	39
D. Reorientación y reactivación de la economía, superación de la pobreza, integración y desarrollo humano sostenible con plena inclusión de las mujeres	112 - 113	39
E. Impulso del acceso de mujeres al poder a fin de conseguir la igualdad laboral.....	114	39
IV. MARCO NORMATIVO DE PROTECCIÓN A LOS DERECHOS HUMANOS.....	115	40

ÍNDICE (continuación)

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
V. SEGUNDA PARTE: RESPUESTA AL CUESTIONARIO SOBRE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES	116 - 638	41
Artículo 1.....	116 - 127	41
Artículo 2.....	128 - 133	44
Artículo 3.....	134 - 159	45
Artículos 4 a 6	160 - 193	52
Artículo 7.....	194 - 240	60
Artículo 8.....	241 - 246	82
Artículo 9.....	247 - 278	89
Artículo 10.....	279 - 379	99
Artículo 11.....	380 - 454	122
Artículo 12.....	455 - 552	155
Artículo 13.....	553 - 610	181
Artículo 14.....	611 - 613	197
Artículo 15.....	614 - 638	198
<i>Anexos</i>		
I. Datos estadísticos sobre alfabetismo.....		
II. Marco Normativo de Protección de los Derechos Humanos		
III. Tierras adquiridas por el Instituto Paraguayo del Indígena (INDI) para el asentamiento de comunidades indígenas.....		
IV. Actividades realizadas por el contingente paraguayo en misiones de las Naciones Unidas.....		
V. Síntesis del Plan Nacional de Acción por la Niñez y la Adolescencia.....		
VI. Informes anuales de la Secretaría del Ambiente (2001-2005)		
VII. Informe de actividades del CONACYT, año 2005		
VIII. Papel de la Cooperación Internacional en la vigencia de los DESC.....		

I. TERRITORIO Y POBLACIÓN

A. Características generales del país

1. Con una población de 5.701.675 millones de habitantes estimada para el año 2005, el Paraguay sigue siendo un país con baja densidad poblacional, e irregularmente habitado. Su densidad poblacional promedio es de 12,7 habitantes por kilómetro cuadrado. Al mismo tiempo, se puede apreciar que los indicadores socio-demográficos se han estabilizado. Por un lado, el ritmo de crecimiento poblacional se redujo, de 3,2% (1982-1992) a 2,2%, en la década 1992-2002. Asimismo, la densidad poblacional se mantiene relativamente baja a nivel país (12,7 habitantes por kilómetro cuadrado), siendo la misma de 31,5 habitantes por kilómetro cuadrado en la Región Oriental, donde se concentra el 97,3% de la población, y 0,5 habitantes por kilómetro cuadrado en la Región Occidental o Chaco, que representa el 60% del territorio nacional. Su principal actividad económica sigue siendo la ganadería extensiva, aunque también se han desarrollado explotaciones mixtas, agropecuarias, en las colonias menonitas, en la parte central de la región. La Región Oriental, que representa el 39% del territorio nacional, posee una topografía ondulada y la mayor parte de las actividades económicas del país se concentran en esta región, siendo las principales la actividad agropecuaria, la explotación forestal así como importantes polos comerciales.

Paraguay: Población y densidad poblacional, según Región Oriental-Occidental, 1992 y 2002

Región	Superficie (kilómetros cuadrados)	Población				Densidad (habitantes por kilómetro cuadrado)	
		1992		2002		1992	2002
		Habitantes	Porcentaje	Habitantes	Porcentaje		
Oriental	159.827	4.046.955	97,5	5.028.012	97,4	25,3	31,5
Occidental	246.925	105.633	2,5	135.186	2,6	0,4	0,5
Total	406.752	4.152.588	100,0	5.163.198	100,0	10,2	12,7

Fuente: DGEEC. Censos nacionales de población y viviendas. Años 1992 y 2002.

2. El Paraguay es miembro pleno del Mercado Común del Sur (MERCOSUR). En ese sentido el Paraguay impulsa y se encuentra inmerso en un amplio proceso de consolidación de la integración regional que se manifiesta en distintos frentes, tanto económico, social, cultural como político y comercial. En el Paraguay, el sector de los agronegocios constituye un sector importante de la economía (especialmente en el cultivo de soja), así como la exportación de energía proveniente de las usinas hidroeléctricas binacionales de Itaipú y Yacyretá.

3. En el ámbito del MERCOSUR, se creó la Reunión Especializada de la Mujer del MERCOSUR (REM), instancia en la cual el Paraguay participa activamente desde su instalación en 1998. En dicho foro se elaboran propuestas conjuntas a ser elevadas al Grupo Mercado Común.

B. Características étnicas

4. La población paraguaya se caracteriza por su importante componente multiétnico que resulta de la amalgama de razas y culturas que conviven y se conjugan entre sí. Del mismo modo, los indicadores demográficos denotan una activa dinámica poblacional, marcada por la

migración interna, la emigración de conacionales hacia el extranjero y el apreciable ingreso de inmigrantes extranjeros, en su mayoría de países limítrofes.

C. Características étnicas de la población autóctona

5. Según los resultados del Segundo Censo Nacional Indígena 2002, la población indígena empadronada asciende a 87.099 personas, que representan el 1,7% de la población total del país. Los datos arrojados por el Censo Indígena 2002, hacen suponer que en los últimos 21 años la población indígena ha tenido mayor crecimiento (3,9%), que la población nacional, que creció un 2,7% anual acumulativo (1982-2002). Por otro lado, un poco más de la mitad del total de la población indígena reside en la Región Oriental (44.135), y el resto (42.964), en la Región Occidental. Esta nueva realidad en cuanto a la distribución espacial por regiones, es quizás uno de los hallazgos más significativos del último censo. La Región Occidental históricamente concentró la mayor proporción de población indígena, lo que se evidencia en las cifras arrojadas por los censos anteriores (67,2% en 1981 y 55,8% en 1992). En el año 2002, la población indígena en la región chaqueña llega a 49,3%. Sin embargo, este aparente incremento debe ser contemplado a la luz de una mejor cobertura de las comunidades indígenas de la región Oriental en el censo 2002, con las siguientes ventajas actuales: mejores accesos, el establecimiento de una estrategia de comunicación en diferentes lenguas indígenas, la participación efectiva de los pueblos indígenas en la organización censal, entre otros.

6. A efectos censales, la población indígena se clasificó en 20 grupos étnicos, de los cuales tienen mayor volumen poblacional, los avá guaraní, pai tavyterá, mbyá, nivaclé, enlhet norte y enxet sur. Con menor población, se encuentran las siguientes etnias: guaná, manjui, y tomárho. Los indígenas del Paraguay, están asentados predominantemente en las áreas rurales (91,5%). Sin embargo, cabe destacar que cinco etnias tienen una presencia significativa en áreas urbanas: maká (77,4%), maskoy (32,7%), guaraní occidental (29,4%), nivaclé (25,2%) y enlhet norte (24,4%). Esta distribución denotaría un desplazamiento hacia los centros urbanos, y de mantenerse esta tendencia, probablemente podría intensificarse en los próximos años.

7. Con relación a los indicadores en el área de educación, el promedio de años de estudio de la población nacional es de diez años y más. Sin embargo, existe un pronunciado contraste entre la población nacional (7,0 años) en su conjunto, y la indígena (2,2 años). La población indígena urbana supera levemente este promedio, comparado con sus pares que habitan en áreas rurales (3,2 contra 2,1 años). Los guaraní occidental presentan el promedio más elevado, mientras que los manjui exhiben el promedio más bajo (5,0 contra 0,7 años, respectivamente). Otro indicador que refleja con claridad la situación de desventaja en cuanto a la educación formal de la población indígena es la tasa de analfabetismo. A nivel nacional, ésta afecta al 7,1% de la población de 15 años y más, en tanto que el 51% de los indígenas presenta esta problemática. Nuevamente, el analfabetismo tiene menor incidencia en la población indígena urbana, en relación a la que reside en área rural (29,2 contra 53,3%, respectivamente). Los pai tavyterá ostentan el nivel más elevado de analfabetismo (82,0%), mientras que los guaraní occidental se encuentran en una situación más favorable (12,2%).

8. En cuanto la situación habitacional de la población indígena, del total de viviendas particulares indígenas, 5.802 son casas, 10.439 ranchos, 678 viviendas de tipo temporal, 368 galpones y 25 declarados como de "otro" tipo. El tipo de vivienda mayoritario (rancho), responde al parecer a la ubicación de la mayor parte de la población indígena en áreas

rurales, y sobre todo la falta de servicios básicos: luz eléctrica, agua potable, entre otros, que padecen los pueblos indígenas. En cuanto al acceso de agua potable, el 2,5% de la población indígena dispone de este beneficio y el 9,7% posee luz eléctrica¹.

D. Características demográficas del país y de su población

1. Esperanza de vida al nacer

9. La tendencia al ascenso de la esperanza de vida en el Paraguay se consolida. Esto se debe, entre otros aspectos, a la disminución de la tasa de mortalidad infantil y el mayor grado de información de la población respecto al cuidado, la prevención y el tratamiento de enfermedades. Por otra parte, tal afianzamiento se debe igualmente al fortalecimiento de la red de salud que se encuentra integrada por instituciones del sector público, privado y organizaciones sin fines de lucro, que activan en distintos ámbitos de la asistencia a la salud y con distribución en todo el país.

10. Esperanza de vida: 70,8 (ambos sexos). La esperanza de vida al nacer sigue aumentando en todos los períodos de la proyección, pasando de 62,6 años en el quinquenio 1950-1955 a 78,44 en 2045-2050. Este incremento se debe principalmente, a la reducción de la mortalidad a edades tempranas y, en particular, durante el primer año de vida. Para el quinquenio 2000-2005, la esperanza de vida es de 70,8 años para ambos sexos, siendo 68,6 para los hombres y 73,1 para las mujeres².

Tasa de mortalidad infantil (TMI) y esperanza de vida al nacer por quinquenio, 1995-2005 (total país)

Quinquenio	Esperanza de vida			TMI (por 1.000)
	Ambos sexos	Hombres	Mujeres	
1995-2000	69,4	67,2	71,7	39,2
2000-2005	70,8	68,7	72,9	35,5

Fuente: Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censo, 2003. STP/DGEEC, Proyección de la población nacional por sexo y edad, 1950-2050.

11. En los últimos cinco años, la esperanza de vida al nacer ha aumentado en un año en la población general del país. En los hombres, el aumento ha sido de 0,5 años, y en las mujeres, el aumento ha sido mayor a un año.

12. Como se puede apreciar, el aumento de la esperanza de vida al nacer para hombres como para mujeres se mantiene relativamente similar para ambos sexos. Sin embargo, las mujeres se ven ligeramente más favorecidas.

¹ Pueblos indígenas del Paraguay, resultados finales, Segundo Censo Nacional Indígena de Población y Viviendas 2002. Este material ha sido realizado por el equipo técnico de la Dirección General de Estadísticas, Encuestas, Censos.

² Departamento de Bioestadística, 2003.

2. Mortalidad infantil

13. En el Paraguay, se estima que anualmente mueren en promedio cerca de 38 niños por cada 1.000 nacidos vivos. Esto implica que mueren 38 niños que antes de cumplir el primer año de vida (si bien existe un subregistro del 50%).

14. Desde 1994 a la actualidad, la tasa de mortalidad infantil ha mostrado una tendencia a decrecer, aunque en forma leve, pero aún persisten diferencias regionales y socioeconómicas, así como por grado de urbanización, en los niveles de mortalidad de los niños. Entre la población indígena, la población rural y la población pobre, se presume que esta tasa podría alcanzar niveles más elevados. En los grupos con elevados niveles de analfabetismo, la tasa de mortalidad infantil es más alta que la observada en aquellos grupos con seis años de escolaridad. La mortalidad infantil afecta, mayoritariamente, a los niños de familias más pobres.

Mortalidad infantil registrada y estimada según años, Paraguay, 1992-2003

Año	Tasa registrada por 1.000 nacidos vivos	Tasa estimada por 1.000 nacidos vivos
1992	21,4	43,5
1993	24,8	42,7
1994	21,7	42
1995	19,7	41,2
1996	20,9	40,6
1997	19,7	39,9
1998	19,6	39,3
1999	19,4	38,7
2000	20,2	38,1
2001	19,7	37,5
2002	19,6	33,3
2003	19,4	33,1

Fuente: Indicadores de Mortalidad. Departamento de Bioestadística, M.S.P. y B.S.

15. Por otra parte, el subregistro de nacimientos, de 59,45, impediría conocer con mayor precisión si el riesgo de morir por enfermedades transmisibles había disminuido entre los menores de 1 año³.

16. Sin embargo, la tasa de mortalidad infantil, a partir de 1997 (19,6) a 2003 (19,2), se mantiene prácticamente estable. Con respecto a la mortalidad neonatal, desde 1995 (11,18) a 2003 (11,7), experimentó un ligero descenso, aunque la tendencia de la misma no ha disminuido en los diez últimos años. En 2003, de los menores de 1 año (1.632)⁴ que

³ *Las condiciones de salud en las Américas*, 1998, capítulo del Paraguay.

⁴ Cifras provisionales al 22 de septiembre de 2004.

fallecieron, 1.007 corresponden a menores de 28 días de vida (mortalidad neonatal), lo que significa que el 60% de las muertes infantiles ocurren antes del mes de vida y están relacionadas estrechamente al embarazo, parto y puerperio y su atención. Si se incluye prematuridad, la proporción asciende a 69,7%. El comportamiento de las tasas y tendencia de mortalidad perinatal es similar a la neonatal. En este caso, se puede apreciar que se ha disminuido levemente de 19,6 por 1.000 nacidos vivos en 1992, a 19,4 en 2003.

17. Las tasas de mortalidad neonatal más altas, la presentan las regiones de Ñeembucú, Guairá y Amambay. Las tasas de mortalidad infantil más altas, se registran en las regiones de Boquerón, Alto Paraná y Amambay. En general, en los menores de 5 años, las tasas de mortalidad más elevadas las presentan los departamentos del Alto Paraguay y Boquerón, aunque han disminuido levemente, ambas regiones mantienen el primer y segundo lugar, como en 1992.

18. Con relación a las causas de muertes infantiles en 2003, continúa la tendencia de años anteriores y demuestran que las patologías relacionadas al embarazo, parto y puerperio de las madres y su atención son las más frecuentes, constituyendo el 40% y casi un 70% si se incluye prematuridad.

2.1. Muertes por inmunoprevenibles

19. Los casos de muertes por inmunoprevenibles, con oscilaciones periódicas anuales, no han variado sustancialmente en relación a la incidencia en números absolutos del año 1992, excepto sarampión y tétanos. Los casos de sarampión, en ese año, causaron la muerte de 13 menores de 10 años. En 1993, causó la muerte de 80 menores y en el 1994, 4 casos. A partir del año 1999, no se reportan casos por esa enfermedad.

20. El tétanos neonatal se mantuvo por encima de 10 casos en el quinquenio 1995-1999, y por debajo de esa cifra, desde 2000. En 2002, 50 casos (45 en menores de 15 años) reportados de difteria que resultaron en 7 muertes.

21. Los casos de muertes por inmunoprevenibles, (a excepción del sarampión y poliomielitis) que aparecen episódicamente como brotes epidémicos y cuya reducción ha sido importante, son indicadores de impacto que revelan dificultades en el control de estas enfermedades. No se reportan casos de enfermedad por poliomielitis, en la última década.

Mortalidad por enfermedades prevenibles por inmunización en menores de 10 años, Paraguay, 1999-2002

Causas	1999	2000	2001	2002
Poliomielitis	0	0	0	0
Sarampión	0	0	0	0
Tétanos neonatal	7	4	7	3
Tétanos otras edades	7	2	2	1
Difteria	0	0	0	7
Tos ferina a bordetella	2	-	-	-
Tos ferina no especificada	39	1	2	2
Total	55	7	11	13

Fuente: Certificados de defunción recepcionados. Departamento de Bioestadística, M.S.P. y B.S.

Mortalidad por tuberculosis en menores de 10 años, Paraguay, 1999-2003

Grupos etarios	1999	2000	2001	2002	2003
Menores de 1 año	2	1	0	2	3
De 1 a 4 años	6	8	3	8	2
De 5 a 9 años	0	3	0	2	1
Total	8	12	3	12	6

Fuente: Programa de control de tuberculosis, M.S.P. y B.S.

Mortalidad por VIH/SIDA, menores de 10 años según grupos etarios, Paraguay, 2000-2003.

Grupos etarios	2000	2001	2002	2003	Total
Menores de 1 año	2	1	1	1	5
De 1 a 4 años	2	1	1	1	5
De 5 a 9 años	0	1	1	3	5
Desconocidos	0	0	0	1	1
Total	4	3	3	6	16

Fuente: Departamento de Vigilancia Epidemiológica, Programa de control SIDA/ITS, M.S.P. y B.S.

2.2. Mortalidad por maltrato infantil

22. Registros de mortalidad del Ministerio, dan cuenta de 12 muertes violentas por maltrato infantil, en los cinco últimos años, 10 de los cuales ocurrieron en menores de 1 año.

Mortalidad por violencia y maltrato infantil en menores de 10 años, Paraguay, 1999-2003

Año	Numero de defunciones
1999	1
2000	2
2001	4
2002	0
2003	5
Total	12

Fuente: Certificados de defunción recepcionados. Departamento de Bioestadística. M.S.P. y B.S.

2.3. Muertes infantiles sin asistencia médica

23. Durante 1992, se registraron 1.611 muertes infantiles, 34% de estos no recibieron asistencia médica al morir. En 2003, de las 1.683 muertes, 162 lo hicieron sin asistencia médica. En 1992, de cada 100 niños que morían, 34 lo hacían sin asistencia médica. En 2003, de cada 100 niños fallecidos, 10 no recibieron asistencia.

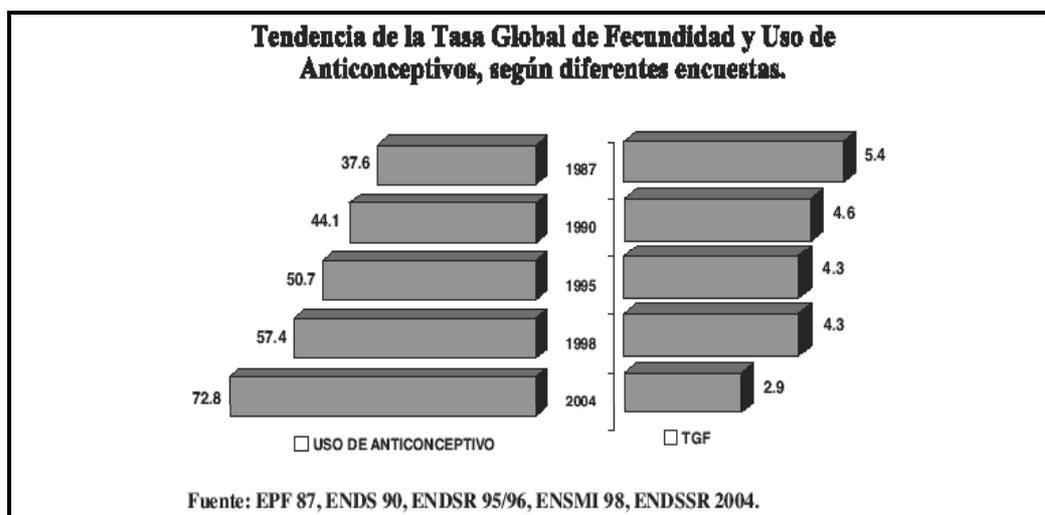
24. *Área urbana*: son las cabeceras de distritos oficiales conforme a leyes administrativas, presentan forma amanzanada, sin tener en cuenta ninguna otra consideración especial.

25. *Área rural*: áreas que no se encuentran amanzanadas sin considerar la cantidad de habitantes.

3. Tasa de fecundidad

26. La fecundidad ha experimentado un descenso importante en el Paraguay especialmente en los últimos seis años, aunque su nivel continúa elevado en algunos subgrupos poblacionales. Las estimaciones de fecundidad se basan en las historias de nacimientos tenidos por las mujeres de 15 a 44 años de edad entrevistadas en la Encuesta nacional de demografía y salud sexual y reproductiva 2004 (ENDSSR 2004). La tasa global de fecundidad a nivel nacional para el período 2001-2004 para las mujeres de 15 a 44 años de edad es de 2,9 hijos por mujer. De acuerdo a diferentes encuestas llevadas a cabo en el país desde el año 1990, se puede ver que después de casi diez años de lento descenso de la fecundidad (1990-1998), el Paraguay experimentó una disminución importante de la tasa global de fecundidad (TGF) entre 1998 a 2004. Esta disminución es paralela con aumentos significativos en la educación de las mujeres paraguayas.

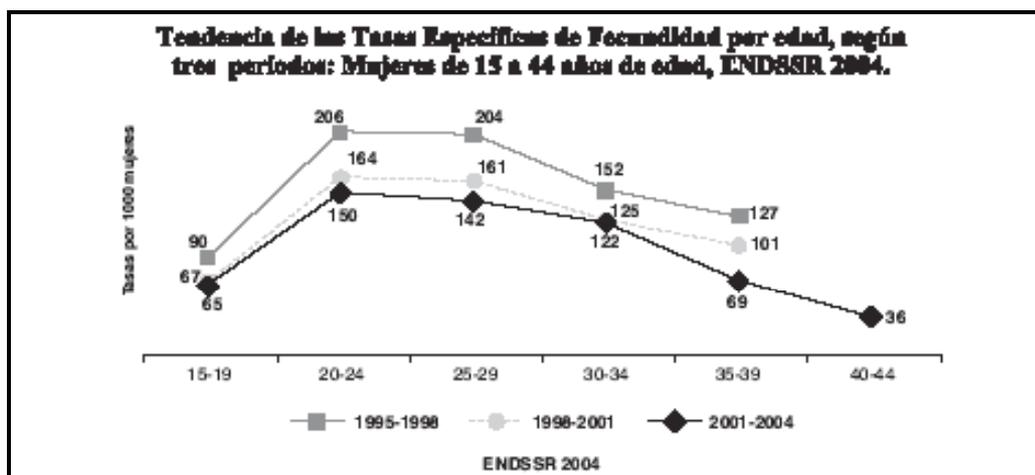
Gráfico 1



27. Considerando los resultados de la encuesta actual, en el gráfico 1, se observa un descenso constante en la TGF que en conjunto representa una disminución de 1 hijo (25%), o 3,9 contra 2,9 hijos por mujer, entre 1995-1998 y 2001-2004, con una reducción de 0,5 hijos en cada

uno de los períodos de tres años. Similarmente, las tasas específicas de fecundidad en todas las edades muestran consistencia en las estimaciones provenientes de los datos de ambas encuestas. En el grupo de 20 a 29 años se nota un descenso continuo desde el período 1995-1998 a 2001-2004 en la tasa específica de fecundidad, lo que también afecta fuertemente la TGF porque la mayoría de los nacimientos ocurren en este grupo de edad. La fecundidad de las adolescentes de 15 a 19 años de edad experimentó una reducción de 26% ya que era de 90 nacimientos por 1.000 mujeres en el período comprendido entre 1995-1998 descendiendo hasta 67 nacimientos por 1.000 mujeres durante el período 1998-2001, estabilizándose entre el período 1998-2001 y 2001-2004, (ver gráfico 2).

Grafico 2



28. Anteriormente se mencionó que las mujeres rurales tienen en promedio 1,2 hijos más que las residentes en áreas urbanas, estas diferencias son consistentes en todos los grupos de edades. En la región norte del país se registra la tasa de fecundidad más alta con un promedio de 3,9 hijos por mujer, siendo Gran Asunción la región con menor fecundidad, 2,4 hijos por mujer.

29. Por otro lado, el tiempo transcurrido entre los nacimientos o período intergenésico, es otro factor importante relacionado con los niveles de fecundidad. La duración promedio entre nacimientos para el período 1999-2004, es de 48,5 meses, mayor que la registrada en el período 1994-1999 que fue de 38,2 meses y en el período 1989-1994 de 34,4 meses. Este dato se aplica en base a nacimientos ocurridos en mujeres menores de 35 años durante los últimos 15 años durante el período 1989 a 2004. Otro dato significativo es que el intervalo aumenta con los años aprobados de estudio y con el nivel socioeconómico. Asimismo, las mujeres que hablan habitualmente el castellano en el hogar tienen un intervalo de 62,6 meses frente a las que sólo hablan guaraní, con un espaciamiento de 39 meses entre uno y otro nacimiento. El intervalo mediano entre nacimientos en área urbana es de 57,7 meses, frente a 40,8 en el área rural.

Tasas específicas de fecundidad por edad (por 1.000 mujeres) y tasa global de fecundidad (TGF), según área, región, educación, idioma habitualmente hablado en el hogar y nivel socioeconómico, período marzo de 2001 a febrero de 2004, ENDSSR 2004

Características	Grupos de edad (en años)						TGF (15 a 44)
	15 a 19	20 a 24	25 a 29	30 a 34	35 a 39	40 a 44	
Área							
Urbana	52	125	124	115	55	32	2,5
Rural	91	209	173	133	91	43	3,7
Región							
Gran Asunción	44	128	106	108	62	*	2,4
Norte	97	208	180	139	101	*	3,9
Centro Sur	67	172	140	117	69	*	3,1
Este	73	140	163	131	62	*	3,0
Educación (año aprobado de estudios)						*	
De 0 a 5 años	136	249	190	144	83	*	4,2
6 años	153	217	151	120	70	52	3,8
De 7 a 11 años	54	188	146	116	55	*	2,9
De 12 a más años	26	89	109	111	60	*	2,1
Idioma hablado en el hogar						*	
Guaraní	99	209	182	142	99	53	3,9
Español y guaraní	54	139	133	115	51	31	2,6
Español	22	117	110	107	59	23	2,3
Nivel socioeconómico							
Muy bajo	148	293	221	193	152	82	5,4
Bajo	90	190	152	132	69	*	3,4
Medio	62	169	133	93	55	*	2,7
Alto	40	104	106	91	48	*	2,1
Muy alto	*	72	115	111	41	*	1,9
Total	65	150	142	122	69	36	2,9

* Número insuficiente de casos: menos de 25 nacimientos.

4. Porcentaje de población menor de 15 años

30. Según los datos estadísticos y proyecciones de la Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censo, la población paraguaya menor de 15 años se estima en 2.115.138 para 2005, lo que representa el 35,8% de la población nacional (ver datos discriminados a continuación).

Paraguay: Proyección de la población menor de 15 años de edad, según edades simples (período 1994-2006)

Edades simples	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
De 0 a 4 años	683.586	688.898	693.928	698.514	702.777	706.834	710.803	714.750	718.594	722.241	725.592	728.551	731.068
Menores de 1 año	140.244	141.180	142.028	142.802	143.522	144.206	144.876	145.548	146.210	146.835	147.397	147.870	148.238
1 año	137.982	138.997	139.939	140.802	141.608	142.374	143.123	143.868	144.597	145.287	145.913	146.453	146.892
2 años	136.525	137.587	138.594	139.514	140.370	141.187	141.988	142.785	143.564	144.304	144.984	145.582	146.086
3 años	135.137	136.252	137.327	138.308	139.218	140.085	140.935	141.778	142.598	143.377	144.100	144.750	145.319
4 años	133.698	134.883	136.040	137.089	138.059	138.980	139.882	140.770	141.625	142.438	143.198	143.897	144.532
De 5 a 11 años	643.170	651.372	659.086	665.886	672.012	677.704	683.201	688.441	693.265	697.765	702.037	706.173	710.225
5 años	132.282	133.290	134.474	135.644	136.783	137.869	138.884	139.820	140.690	141.505	142.277	143.017	143.737
6 años	130.617	131.883	133.219	134.471	135.647	136.757	137.809	138.793	139.703	140.555	141.364	142.146	142.915
7 años	128.809	130.403	131.921	133.265	134.478	135.608	136.698	137.736	138.693	139.586	140.436	141.262	142.075
8 años	126.826	128.794	130.519	131.971	133.234	134.392	135.529	136.632	137.643	138.585	139.480	140.350	141.204
9 años	124.636	127.002	128.952	130.535	131.870	133.078	134.281	135.460	136.536	137.534	138.480	139.398	140.294
De 12 a 14 años	580.881	597.813	611.223	622.303	631.733	640.195	648.371	656.107	662.948	669.125	674.870	680.414	685.692
10 años	122.358	125.143	127.317	129.014	130.400	131.640	132.900	134.163	135.319	136.393	137.407	138.385	139.326
11 años	120.109	123.337	125.710	127.467	128.837	130.049	131.332	132.679	133.938	135.119	136.232	137.290	138.281
12 años	117.109	120.661	123.283	125.274	126.859	128.264	129.715	131.198	132.563	133.829	135.016	136.141	137.189
13 años	113.026	116.713	119.660	122.155	124.313	126.252	128.088	129.780	131.252	132.562	133.772	134.942	136.054
14 años	108.279	111.959	115.253	118.393	121.323	123.989	126.336	128.287	129.876	131.222	132.443	133.656	134.842
Porcentaje menores de 15 años	40,7	40,4	40	39,6	39,1	38,7	38,2	37,7	37,3	36,8	36,3	35,9	35,4
Total menores de 15 años	1.907.637	1.938.083	1.964.236	1.986.703	2.006.521	2.024.732	2.042.375	2.059.298	2.074.807	2.089.131	2.102.499	2.115.138	2.126.985
Total país	4.688.855	4.798.950	4.908.587	5.017.920	5.127.167	5.236.543	5.346.267	5.456.418	5.566.852	5.677.448	5.788.088	5.898.651	6.009.143

Fuente: STP/DGEEC. Censo Nacional de Población y Viviendas 2002.

Porcentaje de la población de 65 años y más

31. La población de 65 años y más, ha experimentado un moderado ascenso. En particular, al contrastar los datos estadísticos correspondientes al período 1994-2005 se puede distinguir que esta sección de la población ha pasado a comprender de un 4,2 a un 4,7% sobre el total de la población. Asimismo, la franja poblacional más numerosa comprende las personas entre 65 y 70 años de edad (ver datos discriminados a continuación).

Porcentaje 65 años y más	4,2	4,2	4,3	4,3	4,3	4,3	4,3	4,4	4,5	4,5	4,6	4,7	4,8
De 65 a 69 años	77.507	79.276	80.013	79.906	79.640	79.899	81.368	84.407	88.562	93.288	98.045	102.290	105.775
65 años	16.421	16.711	16.997	17.258	17.549	17.923	18.433	19.119	19.947	20.855	21.781	22.664	23.453
66 años	16.256	16.595	16.719	16.664	16.582	16.628	16.954	17.654	18.626	19.729	20.823	21.768	22.494
67 años	15.850	16.226	16.267	16.042	15.756	15.613	15.818	16.487	17.482	18.632	19.764	20.705	21.384
68 años	15.030	15.416	15.499	15.345	15.129	15.027	15.215	15.780	16.604	17.557	18.512	19.340	19.992
69 años	13.949	14.328	14.531	14.597	14.624	14.708	14.947	15.367	15.903	16.516	17.166	17.814	18.453
De 70 a 74 años	55.467	57.352	59.495	61.881	64.269	66.417	68.086	68.891	68.992	68.966	69.389	70.837	73.616
70 años	12.932	13.313	13.623	13.882	14.119	14.362	14.640	14.926	15.201	15.505	15.880	16.366	16.997
71 años	11.911	12.299	12.727	13.194	13.656	14.070	14.391	14.533	14.527	14.500	14.582	14.902	15.539
72 años	10.968	11.355	11.854	12.449	13.053	13.577	13.931	13.999	13.840	13.629	13.541	13.752	14.358
73 años	10.175	10.550	11.036	11.619	12.214	12.735	13.097	13.199	13.100	12.948	12.894	13.088	13.603
74 años	9.481	9.835	10.256	10.737	11.227	11.674	12.028	12.233	12.325	12.384	12.492	12.729	13.120
De 75 a 79 años	36.691	38.129	39.584	41.063	42.592	44.200	45.911	47.876	50.078	52.291	54.290	55.851	56.643
75 años	8.766	9.098	9.467	9.870	10.282	10.677	11.031	11.328	11.586	11.826	12.071	12.343	12.618
76 años	8.059	8.369	8.685	9.010	9.345	9.691	10.049	10.448	10.885	11.320	11.713	12.021	12.174
77 años	7.350	7.637	7.910	8.175	8.450	8.755	9.109	9.566	10.112	10.667	11.152	11.486	11.570
78 años	6.622	6.887	7.139	7.382	7.635	7.920	8.256	8.695	9.224	9.765	10.240	10.573	10.676
79 años	5.894	6.138	6.382	6.625	6.880	7.157	7.466	7.840	8.272	8.713	9.114	9.428	9.605
De 80 a más	27.656	29.001	30.424	31.917	33.490	35.149	36.903	38.753	40.693	42.723	44.840	47.046	49.416

Fuente: STP/DGEEC. Censo Nacional de Población y Viviendas 2002.

6. Población urbana y rural

32. La tendencia a revertir la histórica mayoría de la población rural sobre la urbana se ve acentuada en la última década ya que según los datos arrojados en el Censo 2002, se puede destacar que la población urbana corresponde al 56,7% de la población, frente al 43,3 % que vive en zonas rurales. A continuación se puede apreciar la marcada evolución de este fenómeno en el Paraguay.

Paraguay: Proyección de la población por área urbana-rural y sexo, según año calendario¹, 2000-2005

Area urbana				Area rural			
Año	Población urbana			Año	Población rural		
	Hombres	Mujeres	Ambos sexos		Hombres	Mujeres	Ambos sexos
2000	1.433.399	1.506.545	2.939.944	2000	1.272.125	1.134.198	2.406.323
2001	1.473.081	1.547.200	3.020.281	2001	1.288.060	1.148.077	2.436.137
2002	1.513.168	1.588.244	3.101.412	2002	1.303.520	1.161.920	2.465.439
2003	1.553.561	1.629.599	3.183.160	2003	1.318.625	1.175.663	2.494.288
2004	1.594.161	1.671.185	3.265.346	2004	1.333.497	1.189.245	2.522.742
2005	1.634.869	1.712.924	3.347.793	2005	1.348.254	1.202.604	2.550.858

Fuente: DGEEC. Paraguay: Proyección de la población por sexo y grupos de edad, según áreas urbana y rural 2000-2030.

¹ Corresponde a las proyecciones de la población considerando la omisión censal.

7. Mujeres jefas de hogares

33. El sostenido crecimiento de hogares con mujeres como jefas de hogar es significativo, de 20% en 1992 a 25,9% en el 2002. Según la encuesta de hogares de 2004, uno de cada cuatro hogares paraguayos está encabezado por mujeres. Esta evolución resulta aún más significativa al considerar que la cantidad de jefas de hogar casi se triplicó en los últimos 20 años. En 2002, 29,6% de los hogares urbanos y 20,7% de los rurales estaban presididos por mujeres. Un segmento importante de estos hogares presenta características de pobreza y extrema pobreza.

Paraguay: Mujeres jefas de hogares, 1992 y 2002

Censos	Cantidad	Porcentaje
1992	180.047	20,8
2002	287.040	25,9
2005	371.566	27,7

Fuente: DGEEC. Censos Nacionales de Población y Viviendas, 1992, 2002 y 2005.

E. Indicadores socioeconómicos

34. En esta sección se procederá a agrupar la información disponible en torno a los siguientes rubros.

1. Ingreso nacional per cápita

35. El ingreso nacional per cápita, según datos proporcionados por el Banco Central del Paraguay es el siguiente.

Evolución del ingreso per cápita

Año	Producto interno bruto per cápita	
	Dólares corrientes	Dólares constantes*
1994	1.481	1.481
1995	1.672	1.526
1996	1.785	1.498
1997	1.767	1.509
1998	1.543	1.485
1999	1.394	1.433
2000	1.328	1.356
2001	1.182	1.356
2002	915	1.329
2003	978	1.353
2004	1.205	1.382
2005	1.301	1.393

Fuente: Departamento de Cuentas Nacionales y Mercado Interno, Banco Central del Paraguay.

* Constantes de 1994.

2. Producto nacional bruto

36. El producto nacional bruto a precios de mercado, en guaraníes constantes de 1994, ha experimentado una variación de 2,7% en el año 2005 con relación al año 2004, cuyo porcentaje de variación fue de 4,0%.

37. La actividad económica interna ha sido afectada en 2005, entre otros por factores climáticos que redujeron el rendimiento de los cultivos en general y la declinación de los precios internacionales de productos de exportación.

3. Porcentaje de inflación

38. Según cálculos del Banco Central del Paraguay, el porcentaje de inflación estimado es el siguiente.

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Inflación	18,3	10,5	8,2	6,2	14,6	5,4	8,6	8,4	14,6	9,3	2,8	9,9

4. Población económicamente activa por sectores económicos (PEA)

39. Según los datos arrojados por el Censo 2002 a continuación se pueden apreciar los siguientes indicadores.

4.1. Empleo (total de la población)

Indicadores de empleo de la población total, 1995-2005

Clasificación	1995*			1999*			2004			2005		
	Total	Hombre	Mujer									
Población económicamente activa (PEA)**	2.323.585	1.372.209	951.376	2.147.011	1.358.681	788.330	2.762.459	1.657.617	1.104.842	2.779.810	1.680.474	1.099.336
Población económicamente inactiva (PEI)**	1.034.481	294.439	740.043	1.599.408	479.352	1.120.057	1.592.459	505.698	1.086.761	1.718.453	556.169	1.162.284
Población ocupada	2.245.742	1.330.321	915.421	2.000.412	1.270.898	729.514	2.560.612	1.561.745	998.867	2.617.708	1.598.232	1.019.476
Desempleo abierto	77.843	41.888	35.955	146.599	87.782	58.816	201.847	95.872	105.975	162.102	82.242	79.860
Desempleo oculto	62.021	26.046	35.975	231.852	80.529	151.323	112.297	40.578	71.719	108.132	42.011	66.121
Población subocupada	388.639	209.084	179.555	377.500	201.950	175.551	667.735	362.174	305.561	698.492	372.649	325.843
Población subocupada visible	141.582	60.712	80.870	130.549	50.640	79.909	223.010	96.493	126.517	187.029	72.851	114.178
Población subocupada invisible	247.057	148.372	98.685	246.951	151.309	95.642	444.725	265.681	179.044	511.463	299.798	211.665
Población total	4.707.341	2.354.873	2.352.468	5.132.678	2.526.387	2.606.291	5.701.675	2.859.583	2.842.092	5.837.253	2.916.060	2.921.193
Tasa de actividad	69,2	82,3	56,2	57,3	73,9	41,3	63,4	76,6	50,4	61,8	75,1	48,6
Tasa de ocupación	96,6	96,9	96,2	93,2	93,5	92,5	92,7	94,2	90,4	94,2	95,1	92,7
Tasa de desempleo abierto	3,4	3,1	3,8	6,8	6,5	7,5	7,3	5,8	9,6	5,8	4,9	7,3
Tasa de desempleo oculto	2,6	1,9	3,6	9,7	5,6	16,1	3,9	2,4	6,1	3,7	2,4	5,7
Tasa de subocupación total	16,7	15,2	18,9	17,6	14,9	22,3	24,2	21,8	27,7	25,1	22,2	29,6
Tasa de subocupación visible	6,1	4,4	8,5	6,1	3,7	10,1	8,1	5,8	11,5	6,7	4,3	10,4
Tasa de subocupación invisible	10,6	10,8	10,4	11,5	11,1	12,1	16,1	16,0	16,2	18,4	17,8	19,3

Fuente: STP/DGEEC. Encuesta permanente de hogares 1995, 1999, 2004, 2005.

* En la EPH 1995-1999, los datos están ajustados a los resultados del Censo 2002.

** Población de 10 años o más de edad.

4.1.1. Empleo (población adulta)

Indicadores de empleo de la población adulta, 1995-2005

Clasificación	1995*			1999*			2004			2005		
	Total	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer
Población económicamente activa (PEA)**	1.267.684	731.620	536.064	1.257.094	785.094	471.999	1.553.183	911.086	642.097	1.639.604	962.208	677.396
Población económicamente inactiva (PEI)**	347.908	65.791	282.117	531.396	83.604	447.792	505.209	102.844	402.365	550.301	104.797	445.504
Población ocupada	1.240.322	716.363	523.959	1.201.604	752.059	449.545	1.484.480	874.669	609.811	1.587.170	934.295	652.875
Desempleo abierto	27.362	15.257	12.105	55.489	33.035	22.454	68.703	36.417	32.286	52.434	27.913	24.521
Desempleo oculto	14.068	2.928	11.140	62.735	12.308	50.427	31.453	8.483	22.970	38.915	15.457	23.458
Población subocupada	163.421	85.261	78.160	164.197	81.525	82.673	280.790	142.771	138.019	307.205	151.976	155.229
Población subocupada visible	69.941	26.201	43.740	66.441	18.933	47.508	106.954	36.105	70.849	99.212	29.934	69.278
Población subocupada invisible	93.480	59.059	34.421	97.756	62.591	35.165	173.836	106.666	67.170	207.993	122.042	85.951
Población total	1.615.592	797.411	818.181	1.788.489	868.698	919.791	2.058.392	1.013.930	1.044.462	2.189.905	1.067.005	1.122.900
Tasa de actividad	78,5	91,7	65,5	70,3	90,4	51,3	75,5	89,9	61,5	74,9	90,2	60,3
Tasa de ocupación	97,8	97,9	97,7	95,6	95,8	95,2	95,6	96,0	95,0	96,8	97,1	96,4
Tasa de desempleo abierto	2,2	2,1	2,3	4,4	4,2	4,8	4,4	4,0	5,0	3,2	2,9	3,6
Tasa de desempleo oculto	1,1	0,4	2,0	4,8	1,5	9,7	2,0	0,9	3,5	2,3	1,6	3,3
Tasa de subocupación total	12,9	11,7	14,6	13,1	10,4	17,5	18,1	15,7	21,5	18,7	15,8	22,9
Tasa de subocupación visible	5,5	3,6	8,2	5,3	2,4	10,1	6,9	4,0	11,0	6,1	3,1	10,2
Tasa de subocupación invisible	7,4	8,1	6,4	7,8	8,0	7,5	11,2	11,7	10,5	12,7	12,7	12,7

Fuente: STP/DGEEC. Encuesta permanente de hogares 1995, 1999, 2004, 2005.

* En la EPH 1995-1999, los datos están ajustados a los resultados del Censo 2002.

** Población de 30 años o más de edad.

4.1.2. Empleo (población juvenil)

Indicadores de empleo de la población juvenil, 1995-2005

Clasificación	1995*			1999*			2004			2005		
	Total	Hombre	Mujer									
Población económicamente activa (PEA)**	834.623	492.677	341.947	792.389	501.736	290.653	1.058.824	641.378	417.446	1.018.817	628.076	390.741
Población económicamente inactiva (PEI)**	282.666	54.506	228.161	499.746	135.122	364.624	515.966	140.477	375.489	549.765	166.466	383.299
Población ocupada	791.151	469.791	321.360	712.740	456.537	256.203	935.416	585.842	349.574	917.466	579.022	338.444
Desempleo abierto	43.472	22.886	20.586	79.648	45.198	34.450	123.408	55.536	67.872	101.351	49.054	52.297
Desempleo oculto	29.196	10.021	19.175	121.461	41.246	80.215	60.490	21.280	39.210	58.235	21.884	36.351
Población subocupada	187.217	97.568	89.649	185.075	102.428	82.647	344.349	189.642	154.707	361.973	201.901	160.072
Población subocupada visible	53.244	20.999	32.245	48.904	21.528	27.376	90.946	42.300	48.646	76.913	34.443	42.470
Población subocupada invisible	133.973	76.569	57.404	136.171	80.900	55.271	253.403	147.342	106.061	285.060	167.458	117.602
Población total	1.117.290	547.183	570.107	1.292.135	636.858	655.277	1.574.790	781.855	792.935	1.568.582	794.542	774.040
Tasa de actividad	74,7	90,0	60,0	61,3	78,8	44,4	67,2	82,0	52,6	65,0	79,0	50,5
Tasa de ocupación	94,8	95,4	94,0	89,9	91,0	88,1	88,3	91,3	83,7	90,1	92,2	86,6
Tasa de desempleo abierto	5,2	4,6	6,0	10,1	9,0	11,9	11,7	8,7	16,3	9,9	7,8	13,4
Tasa de desempleo oculto	3,4	2,0	5,3	13,3	7,6	21,6	5,4	3,2	8,6	5,4	3,4	8,5
Tasa de subocupación total	22,4	19,8	26,2	23,4	20,4	28,4	32,5	29,6	37,1	35,5	32,1	41,0
Tasa de subocupación visible	6,4	4,3	9,4	6,2	4,3	9,4	8,6	6,6	11,7	7,5	5,5	10,9
Tasa de subocupación invisible	16,1	15,5	16,8	17,2	16,1	19,0	23,9	23,0	25,4	28,0	26,7	30,1

Fuente: STP/DGEEC. Encuesta permanente de hogares 1995, 1999, 2004, 2005.

* En la EPH 1995-1999, los datos están ajustados a los resultados del Censo 2002.

** Población de 15 a 29 años de edad.

4.2. Distribución de ingresos y alcance de la pobreza

Indicadores de ingresos y pobreza

	1995	1999	2004	2005
Porcentaje acumulado de ingresos de los dos primeros quintiles de ingresos (40% del total de la población)	7,4	10,4	11,5	11,2
Líneas de Pobreza (en Gs)				
Asunción	170.394	235.359	358.822	400.753
Central urbano	168.658	232.981	355.181	396.683
Resto urbano	106.928	145.412	223.469	250.074
Área rural	64.996	87.269	135.000	151.315
Porcentaje de población en situación de pobreza				
Urbana				
Pobres extremos	6,8	6,1	12,8	11,6
Pobres no extremos	16,9	20,6	25,7	27,8
Subtotal	23,7	26,7	38,4	39,4
Rural				
Pobres extremos	21,4	26,5	22,8	20,8
Pobres no extremos	15,8	15,4	17,3	15,8
Subtotal	37,2	42,0	40,1	36,6
Total urbana y rural				
Pobres extremos	13,9	15,5	17,1	15,5
Pobres no extremos	16,4	18,2	22,1	22,7
Total	30,3	33,7	39,2	38,2
Índice de Gini	0,618	0,529	0,522	0,506

Fuente: STP/DGEEC. Encuesta permanente de hogares 1995, 1999, 2004.

5. Deuda pública externa

40. Con relación a la deuda pública externa, las informaciones suministradas por el Banco Central del Paraguay, son las siguientes.

Deuda pública externa, saldo insoluto al 31 de diciembre de 2005

(En dólares de los EE.UU.)

Estructura del sector público	Saldo insoluto	
	Deudor	Pagador
I. Sector público no financiero	2.234.816.889,6	2.230.738.643,5
I.I. Gobierno general	2.234.816.889,6	1.816.779.439,1
I.I.I. Gobierno central	2.129.506.574,0	1.815.868.461,3
I.I.I.1. Administración central	2.129.506.574,0	1.815.868.461,3
I.I.I.2. Administración descentralizada	0,0	0,0
I.I.I.3. Seguridad social	0,0	0,0
I.I.II. Gobiernos locales	0,0	910.977,8
I.II. Empresas públicas no financieras	105.310.315,6	413.959.204,4

Estructura del sector público	Saldo insoluto	
	Deudor	Pagador
II. Sector público financiero	23.314.373,0	27.392.619,0
A. Organismos multilaterales	1.256.626.048,4	55,6
B. Bilaterales oficiales	1.001.505.214,1	44,4
C. Bancos comerciales y provinciales privados	0,0	0,0
Total (A+B+C)	2.258.131.262,5	100,0
Total del sector público (I+II)	2.258.131.262,5	2.258.131.262,5

Fuente: SIGADE-BROWSER 2.0, Reporte del 1º de febrero de 2006, 11.05 horas. Tipo de cambio al 30 de diciembre de 2005, cifras preliminares.

Nota: El saldo insoluto es el monto desembolsado y pendiente de reembolso más los compromisos vencidos e impagos.

Deudor: es el deudor legal del préstamo de acuerdo al convenio.

Pagador: es el que efectivamente asume el servicio de la deuda.

* En MH de la Administración central (AC) se incluye los montos pagados con cargo a otras Entidades Públicas fuera de la AC.

** No incluye préstamos de la ANDE con el Banco do Brasil S.A. (saldo al 31 de diciembre de 2003, 66,7 millones de dólares de los EE.UU.) y Banco Nación Argentina. Saldo al 31 de diciembre de 2003, 48,3 millones de dólares de los EE.UU., para integración de capital a las entidades Binacional Itaipú y Yacyretá.

¹ Deuda bonificada: Chinatrust 200.000.000 dólares - ICBC 200.000.000 dólares.

41. Según datos más actualizados proporcionados por la misma institución, con relación a la deuda pública externa se puede distinguir los siguientes agregados.

F. Indicadores culturales⁵

1. Índice de matriculación escolar

42. Los índices globales de matriculación en educación primaria y secundaria (zonas urbanas y rurales) se conocen como tasa bruta y tasa neta de escolarización. A continuación el cuadro respectivo.

⁵ Ver anexo 1 "Datos estadísticos sobre alfabetismo" donde se discrimina la información relativa a las tasas de alfabetización correspondiente a los años comprendidos entre 1994 a 2003 desagregados por departamentos y según zonas urbanas o rurales.

Tasa de escolarización bruta y neta, por nivel, según zona, 1994-2000

(En porcentaje)

Año	Educación escolar básica				Educación media			
	Zona urbana		Zona rural		Zona urbana		Zona rural	
1994	133	69	127	56	45	33	6	4
1995	125	76	122	61	49	36	7	5
1996	120	78	123	66	54	40	9	6
1997	124	77	122	65	57	44	9	6
1998	124	77	121	65	60	45	12	8
1999	118	73	119	63	63	48	14	10
2000	108	70	123	68	63	49	18	12

Fuente: MEC, DGPEC.

Nota: En la Dirección de Planificación Educativa y Cultural del Ministerio de Educación y Cultura (DGPEC, MEC) no se ha podido procesar la tasa bruta y tasa neta por zona (desde 2001 a 2005) por carecer de la proyección de la población por edades simples y áreas geográficas. (La citada información se encuentra en proceso de ajuste en la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censo.)

1.2. Educación escolar básica

43. En todo el período considerado, la tasa bruta es superior al 100% por tanto debe tenerse en cuenta que la información base proviene de proyecciones de la población, además se evidencia un alto índice de extraedad en el acceso, lo cual repercute en todo el sistema. Con respecto a la tasa neta se puede observar que en 1994 era de 69%, en los siguientes años, esta tasa presenta una tendencia creciente.

1.3. Educación media

44. En el período 1994-2005 las tasas bruta y neta de escolaridad registraron incrementos de 22 y 18 puntos porcentuales respectivamente, sin embargo, la cobertura en este nivel sigue siendo insuficiente, considerando que dichas tasas se mantienen por debajo del 45% en el ámbito nacional. La desagregación de la cobertura por zona demuestra que la escolarización rural es notoriamente inferior a la de la urbana, así el crecimiento de la tasa bruta de la zona urbana es superior a la de la zona rural. La diferencia existente en la cobertura entre zonas a favor de la urbana podría explicarse por un lado por las migraciones internas y los procesos de urbanización, y por el otro deberse a la menor oferta educativa existente en zonas rurales. Seguido una síntesis estadística.

Crecimiento de la matrícula por zona, nivel y/o ciclo, 1994-2006

Año	Urbana				Rural			
	Preescolar	EEB 1° y 2° ciclo (primaria)	EEB 3° ciclo (básico)	Educación media	Preescolar	EEB 1° y 2° ciclo (primaria)	EEB 3° ciclo (básico)	Educación media
1994	39.946	387.682	129.011	68.419	10.680	447.407	30.664	7.820
2005	66.592	454.378	205.918	159.059	58.181	479.155	117.845	57.272
2006	68.360	457.437	208.923	164.948	59.726	482.382	119.565	59.393
Crecimiento absoluto 1994-1996	28.414	69.755	79.912	96.529	49.046	34.975	88.901	51.573
Crecimiento porcentual 1994-2006	71	18	62	141	459	8	290	659

Fuente: MEC, DGPEC, los datos son estimados a partir de 2005.

2. Educación y PIB

45. Con relación a la evolución del porcentaje del producto interno bruto (PIB) y del Presupuesto General de Gastos de la Nación destinado a educación, se puede observar una etapa de continuo crecimiento desde el año 1993 hasta 2000. Dicha etapa contrasta con la registrada a partir de 2001, en la que empieza el decrecimiento, acentuándose hasta el año 2004 y comenzando un leve crecimiento en 2005. Mientras que la participación del presupuesto del Ministerio de Educación y Cultura sobre el Presupuesto General de Gastos de la Nación no evidencia cambios significativos en todo el período analizado, oscilando entre el 17 y el 20%.

Ministerio de Educación y Cultura, 1993-2005 - Presupuesto y ejecución

(En millones de guaraníes)

Conceptos	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Presupuesto													
Administración central	2.068.868	2.568.389	3.490.367	4.303.706	4.528.874	5.419.007	7.278.673	7.604.699	7.291.523	7.770.138	9.994.811	9.568.415	10.911.323
Ministerio de Educación y Cultura	349.981	439.233	610.698	788.674	949.009	1.071.373	1.122.042	1.324.198	1.327.772	1.394.241	1.477.347	1.625.449	1.964.120
PIB nominal (gastos corrientes)*	10.963.527	13.220.624	15.833.186	18.004.375	19.322.537	21.580.612	22.771.596	24.736.526	26.465.663	29.104.530	35.666.425	41.521.883	46.134.612
Presupuesto MEC/presupuesto total (%)	19,1	19,0	19,1	20,8	21,6	21,3	19,5	21,1	21,8	20,0	19,7	19,3	19,7
Presupuesto ejecutado MEC/PIB (%)	3,0	3,2	3,7	4,0	4,2	4,3	4,6	5,2	4,8	4,6	4,0	3,7	3,9
Ejecución - obligado													
Administración central	1.745.300	2.253.815	3.042.601	3.416.259	3.750.122	4.343.994	5.338.882	6.112.908	5.838.915	6.657.582	7.209.332	8.017.808	9.224.171
Ministerio de Educación y Cultura	333.755	428.461	579.754	712.280	810.298	926.371	1.040.180	1.288.579	1.272.627	1.332.560	1.422.641	1.545.407	1.819.423

Fuente: SICO, Ministerio de Hacienda.

* Banco Central del Paraguay.

Participación del presupuesto del Ministerio de Educación y Cultura en el Presupuesto General de Gastos de la Nación y el producto interno bruto

(En millones de guaraníes corrientes)

	PIB	Variación porcentual	PGGN (total)	Variación porcentual	PGGN (MEC)	Variación porcentual	MEC/PIB	MEC/PGGN
1993	10.963.527		2.068.868		349.981		3,2	16,9
1994	13.220.624	20,6	2.568.389	24,1	439.233	25,5	3,3	17,1
1995	15.833.186	19,8	3.490.367	35,9	610.698	39,0	3,9	17,5
1996	18.004.375	13,7	4.303.706	23,3	788.674	29,1	4,4	18,3
1997	19.322.537	7,3	4.528.874	5,2	949.009	20,3	4,9	21,0
1998	21.580.612	11,7	5.419.007	19,7	1.071.373	12,9	5,0	19,8
1999	22.771.596	5,5	7.278.673	34,3	1.122.042	4,7	4,9	15,4
2000	24.736.526	8,6	7.604.699	4,5	1.324.198	18,0	5,4	17,4
2001	26.465.663	7,0	7.291.523	-4,1	1.327.772	0,3	5,0	18,2
2002	29.104.530	10,0	7.770.138	6,6	1.394.241	5,0	4,8	17,9
2003	35.666.425	22,5	9.994.811	28,6	1.477.347	6,0	4,1	14,8
2004	41.521.883	16,4	9.568.415	-4,3	1.625.449	10,0	3,9	17,0
2005	46.134.612	11,1	10.911.323	14,0	1.964.120	20,8	4,3	18,0

Nota: Los porcentajes indicados en las columnas adyacentes a los montos en millones de guaraníes, corresponden al crecimiento porcentual del presupuesto respecto al año anterior.

3. Religión

46. Según el ordenamiento constitucional del Paraguay queda establecido en el artículo 24 que: "las relaciones del Estado con la iglesia católica se basan en la independencia, cooperación y autonomía". De igual manera, la protección a la libertad ideológica, religiosa y de culto se encuentran consagradas al más alto nivel del ordenamiento jurídico nacional. En el Paraguay no se registran hechos graves que denoten el odio o la violencia entre las distintas denominaciones religiosas que coexisten en el país.

47. De acuerdo al censo nacional del año 2002, el 89,6% de la población es católica, 6,2% cristiana evangélica; 1,1% de otras religiones cristianas; 0,6% religiones indígenas; 0,3% de otras religiones no cristianas; 1,1% de los encuestados no manifestaron ninguna preferencia religiosa, y 1% no brindó información relacionada a su preferencia religiosa.

48. Entre las distintas denominaciones religiosas se puede citar comunidades católicas activas, cristianos evangélicos, protestantes, judíos (congregaciones ortodoxas, conservadoras y reformistas), Iglesia de Jesucristo de los Santos de los Últimos Días (mormones) y comunidades Baha'i. Existe también una comunidad islámica concentrada en el departamento de Alto Paraná, un área que recibió una importante inmigración de Oriente Medio, especialmente del Líbano. También existe una importante comunidad menonita, concentrada principalmente en el departamento occidental de Boquerón.

4. Lengua materna

49. Las dos lenguas oficiales del Paraguay son el castellano y el guaraní y se puede apreciar la amplia difusión de ambos idiomas en todo el territorio nacional, a tal punto que la prevalencia de

personas que hablan solamente guaraní en zonas urbanas es de 31,6%, mientras que el 36,8% habla castellano y guaraní, el 29,4% habla castellano solamente, y el 2% habla otro idioma. En zonas rurales el 78,6% habla guaraní solamente, el 11,4 habla castellano y guaraní, 4,5% habla solamente castellano y el 5,3 habla otro idioma. Sin embargo, a modo general la mayoría de la población nacional se considera bilingüe. Como se puede observar, la preferencia por uno u otro idioma presenta un marcado contraste entre las zonas urbanas y rurales, con un acentuado uso del guaraní en esta última. Asimismo, el castellano persiste como principal idioma de instrucción y uso oficial, si bien se han dado importantes avances para la preservación, difusión y uso del idioma guaraní.

II. SÍNTESIS DE LA COYUNTURA POLÍTICA Y SOCIAL DEL PARAGUAY

A. Evolución de la situación política⁶

50. Luego de varios años de inestabilidad política, durante los cuales se produjo el asesinato del Vicepresidente en 1999, la renuncia del Presidente en ejercicio y una presidencia interina de cuatro años, en agosto de 2003 asumió el poder una nueva administración que contó con una fuerte legitimidad de origen y hasta la fecha demuestra mayoría.

51. Nicanor Duarte Frutos es el primer Presidente que es elegido sin cuestionamientos a su legitimidad. También por primera vez el Presidente pudo elegir a su Vicepresidente en lugar de tener que aceptar a un rival interno del Partido Colorado, partido que está desde hace largo tiempo en el poder. Esta combinación ha dado como resultado un ejecutivo más relacionado, especialmente con el Congreso; este contexto contribuye a mejorar la eficacia de la administración pública.

52. Estas actitudes han sido bien recibidas por la población así como por los partidos de la oposición. Las elecciones de 2003 también cambiaron el equilibrio de poder. Por primera vez los partidos de oposición lograron una clara mayoría en el Senado, y el Partido Colorado ya no detenta un poder absoluto.

53. El Presidente Duarte Frutos conformó igualmente una alianza operativa con la oposición que culminó a principios de octubre de 2003 con la firma de un acuerdo político en el que todos los partidos con representación parlamentaria acordaron la aprobación de seis importantes leyes, relativas a un presupuesto fiscalmente responsable, la reforma del Código Tributario y de las jubilaciones públicas, un moderno Código Aduanero, reformas en el sector financiero, incluidos los bancos públicos, y una eventual reestructuración de las empresas públicas y la Administración central. En este sentido la oposición ha comprometido su voluntad de cooperar en la aprobación de estas leyes ampliamente consideradas necesarias para restaurar la viabilidad fiscal y reactivar la economía.

54. Para mediados de noviembre 2003 habían renunciado tres de los nueve ministros de la Corte, y todos los partidos con representación parlamentaria presentaron cargos para el juicio

⁶ *Estrategia de asistencia al país para la República del Paraguay, 2004/2007, Banco Mundial.*

político de otros tres. El resultado de este proceso es el cambio de seis de los nueve ministros de la máxima instancia judicial. Los cambios producidos en la Corte Suprema de Justicia tuvieron un amplio apoyo de la población, y fue considerada como una condición necesaria para restaurar la seguridad jurídica, así como un prerrequisito para que se reanuden las inversiones y se erradique la corrupción.

55. Durante los últimos cinco años, la sociedad civil ha estado crecientemente activa y presionando por una mejor administración pública y gobernabilidad. La prensa, en particular, ha sido muy crítica, exponiendo la corrupción en el Gobierno y el poder judicial.

56. Los resultados económicos de la última década son altamente desalentadores y han afectado la credibilidad del Gobierno y de las instituciones públicas en general. Por lo que existe un creciente anhelo en algunos sectores de la población, por el retorno a un gobierno autoritario en el que la corrupción se percibía como menos difundida y la pobreza era menos evidente ya que una gran mayoría de la población aún vivía en áreas rurales. Sin embargo, en los últimos cinco años el Paraguay está emergiendo de un prolongado período de estancamiento económico que dejó a su población empobrecida.

57. En el año 2001, el nivel de pobreza era del 34% de la población y según datos de 2005, se estima en 39,2%. Buena parte de la declinación del ingreso per cápita se debe a las dificultades económicas del Cono Sur, que produjeron devaluaciones significativas en todos los países de la región. Sin embargo, el aumento de la pobreza en el Paraguay es también consecuencia de la inestabilidad política y las ineficiencias de un sistema altamente informal. Teniendo presente estas consideraciones se puede apreciar que durante el actual período de gobierno, se produjo un importante debilitamiento de las finanzas públicas y desde la asunción del nuevo equipo económico el Gobierno se ha podido mantener al día con el pago de salarios, jubilaciones y servicio de la deuda. Con la plataforma de lucha contra la corrupción y mejor gestión económica, con énfasis en la responsabilidad social y fiscal, la situación política se pudo estabilizar significativamente.

58. La estrategia de desarrollo de la nueva Administración apunta a: i) recuperar la confianza en las instituciones públicas a través de una lucha constante contra la corrupción y la modernización de la administración pública; ii) un crecimiento sostenido cambiando de un modelo económico basado en el comercio de triangulación y el empleo público, a uno que se centra en la agroindustria y la diversificación de las exportaciones; y iii) un aumento del capital humano a través de una mayor inversión en salud y educación y políticas que aumenten la equidad y el acceso a dichos servicios.

59. Por otro lado, si bien la oposición política controla una de las cámaras del Congreso, todos los partidos han acordado que la economía ha alcanzado un punto límite y que son necesarios cambios fundamentales. El Presidente de la República capitalizó esta situación para forjar un acuerdo con todos los partidos políticos a fin de aprobar en forma prioritaria un paquete de reformas económicas básicas.

60. Entre ellas se cuenta una reforma fundamental del sistema tributario, la racionalización del sistema de previsión gubernamental y la reforma del sector financiero para fortalecer el sistema bancario.

61. Sobre la base de estas reformas, la Administración abordó a los acreedores internos y multilaterales en busca de apoyo. Se alcanzaron acuerdos históricos con los tenedores de bonos internos para reprogramar el *stock* de bonos del Tesoro y con el Fondo Monetario Internacional con respecto a un Acuerdo Stand By, el primero en 46 años, que el Directorio del Fondo ha considerado.

B. Gobernabilidad y debilidades institucionales⁷

62. Se han dado los primeros pasos para atacar la extendida cultura de la corrupción en la administración pública, así como el contrabando, la evasión impositiva, y la formalización de la economía. En 1999 se formó una Comisión Anticorrupción con el apoyo técnico del Instituto del Banco Mundial (WBI). La Comisión está integrada en partes iguales por representantes del Gobierno y la sociedad civil. Apoyándose en los resultados de la encuesta de opinión pública realizada por el WBI, la Comisión decidió concentrarse en tres áreas: aduana, poder judicial y contrataciones públicas y formuló un programa de reforma institucional para cada una de estas áreas durante 2000. Luego de un período de consulta pública, ha estado promoviendo activamente la adopción de estas reformas desde entonces. Hasta la fecha, el principal logro de la Comisión ha sido impulsar la aprobación de una nueva Ley de contrataciones en el Congreso Nacional y generar conciencia dentro del Gobierno y la población sobre la factibilidad de dar pasos concretos para reducir las oportunidades institucionales de corrupción. Así, la Comisión, que ahora recibe el nombre de Consejo Nacional de Integridad (CISNI), se ha convertido en un importante agente de cambio que monitorea y acciona a favor de mejores prácticas y políticas públicas para reducir la corrupción.

63. Dentro de la Administración central, el sistema de gestión de personal se encuentra en una etapa inicial y recién ahora se cuenta con un padrón de todos los empleados públicos. Una tarea de mucha mayor magnitud es embarcarse en la profesionalización del servicio civil, que incluye establecer exámenes de ingreso competitivos, la progresión de la carrera y la capacitación.

64. Otro obstáculo para la gobernabilidad, es el surgimiento de una multitud de grupos de interés especiales que han presionado con éxito al Gobierno, y en muchos casos han contribuido a la ruptura de la ley y el orden. Por ejemplo, grupos de "campesinos sin tierra" que invaden propiedades rurales exigiendo tierras. El Gobierno responde comprando las tierras, pero es frecuente que los campesinos las abandonen después de talar los árboles. Asimismo, grupos de campesinos bloquean las rutas pidiendo semillas gratis o el perdón de los créditos, una práctica de larga data que ha creado una mala cultura crediticia y en parte es responsable de la falta de crédito privado para los pequeños agricultores.

65. Sobre todo, la declinación del estado de derecho es considerada por muchos observadores y el público en general como el mayor impedimento para el desarrollo económico del Paraguay. Los procedimientos civiles para la ejecución de los contratos y derechos de propiedad privados son lentos. De acuerdo con un reciente informe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD 2003), un tercio de la Policía Nacional está formado por conscriptos sin capacitación; los suboficiales deben comprar sus propias armas y los servicios policiales tienen una orientación que sigue más los lineamientos del comando y control militar que debe brindar

⁷ *Estrategia de asistencia al país para la República del Paraguay, 2004/2007*, Banco Mundial.

seguridad física a la comunidad. Como resultado, y combinado con el estancamiento económico de los últimos cinco años, aumentó el delito violento y la no observancia de la ley. En la percepción pública, el Gobierno es cada vez menos capaz de brindar a sus ciudadanos los servicios públicos más básicos: seguridad física y jurídica.

C. Desempeño económico⁸

66. El Paraguay es una pequeña economía abierta, que depende de manera sustancial de los productos agrícolas básicos y las condiciones regionales, en particular las prevalecientes en los grandes países vecinos, el Brasil y la Argentina. Por esta razón, la economía paraguaya es vulnerable a acontecimientos sobre los que tiene poco control, tales como los precios internacionales de los productos agrícolas y los sucesos políticos y económicos en los países vecinos. Si bien en los años que siguieron al final de la dictadura militar en 1989, la gestión económica fue gradualista y bastante prudente, con cuentas fiscales equilibradas, reducidos déficit en cuenta corriente y una inflación declinante, a nivel de crecimiento el desempeño fue desalentador.

67. El escaso crecimiento de mediados de los años noventa es reflejo del lento avance de la reforma estructural, una difundida corrupción y la declinación en la productividad total de los factores asociada con un decreciente índice de inversión.

68. En lugar de avanzar con reformas que podían ayudar a la economía a superar los *shocks* externos, en general los sucesivos gobiernos estuvieron poco dispuestos a adoptar las medidas requeridas para darle a la economía la resistencia necesaria para manejar los *shocks*, modernizar la estructura productiva del país o abordar los importantes problemas de gobernabilidad que desalientan la inversión y la iniciativa privada. Tal es así que en los últimos años, esta combinación de factores se vio exacerbada por una serie de *shocks* internos y externos. En 1995 y 1997-1998 se produjeron importantes crisis bancarias que llevaron al cierre de varios bancos locales, la contracción del crédito al sector privado y una brusca caída de la inversión privada.

69. A un nivel más fundamental, las debilidades estructurales sugieren que se ha agotado el modelo económico prevaleciente en el Paraguay basado en el comercio de importación y exportación con los países vecinos (el denominado "comercio de triangulación"), el monocultivo del algodón para los pequeños agricultores y el empleo en el sector público. El comercio triangular, que solía representar hasta el 20% del PIB cayó de manera importante como resultado de la reducción y/o eliminación de aranceles entre países del MERCOSUR y los mayores controles fronterizos sobre el contrabando.

70. Como otros aspectos del modelo económico agotado, puede mencionarse el habitual uso del Gobierno para obtener puestos de trabajo clientelistas, el continuado apoyo del Gobierno a una producción algodonera de baja rentabilidad, y en general, el bajo margen para gastos productivos en el presupuesto gubernamental (que en la actualidad representa mayormente sueldos y jubilaciones, con poco margen para operaciones e inversión). En los años 2001-2002 hubo intentos de privatizar las compañías de agua y telefonía pero el Congreso las detuvo frente

⁸ *Estrategia de asistencia al país para la República del Paraguay, 2004/2007, Banco Mundial.*

a las acusaciones de corrupción y las protestas de los campesinos que objetaban la venta del patrimonio nacional.

71. A pesar de la anemia general de la economía, existen algunos sectores que han experimentado un vigoroso crecimiento en los últimos años. Se trata de sectores de la agricultura que continúan siendo internacionalmente competitivas (en particular, las exportaciones de carne y soja) así como el área de las telecomunicaciones celulares, en las que se ha producido una significativa inversión externa. También ha crecido de manera importante la agroindustria para la exportación, pero el Paraguay tiene los costos de transporte más elevados de la región (una relación CIF/FOB del 13 contra el 7% en el resto de la región) que representa una barrera para el crecimiento. Debido a la vitalidad de estos sectores, en el 2003 la situación económica paraguaya parece estar experimentando alguna mejora. La suba de los precios de la soja y el algodón produjo ingresos por exportaciones considerablemente mayores con un superávit en cuenta corriente.

72. La combinación de vulnerabilidad externa y débil entorno institucional y de políticas ha dado como resultado un desempeño excepcionalmente bajo en lo que hace a crecimiento desde mediados de los años noventa, con un crecimiento del PIB del 1% anual en promedio, mientras que el crecimiento anual de la población es del 2,6%.

73. Como resultado, se ha producido una declinación secular en el PIB per cápita hasta alcanzar niveles anteriores a los de 1990 con una creciente pobreza exacerbada por la polarización de la distribución del ingreso y de la tierra⁹.

74. El crecimiento económico es la mejor estrategia general para reducir el número de pobres ya que éstos son los que más se benefician de los aumentos en los servicios públicos básicos que surgen como resultado de un mayor gasto gubernamental, posibilitado por un crecimiento económico más dinámico y una mayor recaudación.

75. Esto supone la continuidad del aumento relativo del gasto en servicios sociales que se produjo durante la última década.

76. Los esfuerzos para la reducción de la pobreza deben centrarse en las áreas rurales como foco principal. Deben incluir políticas apropiadas de tributación sobre la tierra para impulsar la llegada al mercado de las tierras ociosas, patrones concentrados de reasentamiento (en contraposición con los asentamientos a lo largo de los caminos) a fin de mejorar la provisión de servicios públicos a las comunidades rurales, y asistencia técnica concentrada en la agricultura. En la medida que la situación fiscal lo permita, debe continuar la expansión de los servicios.

77. El Paraguay es un país que posee una economía abierta, que depende de manera sustancial de los productos agrícolas básicos y las condiciones regionales, en particular las prevalecientes en los grandes países vecinos, el Brasil y la Argentina. Por esta razón, la economía paraguaya es vulnerable a acontecimientos sobre los que tiene poco control, tales como los precios

⁹ El producto nacional bruto per cápita medido por la metodología Atlas del Banco Mundial cayó de 1.810 dólares de los EE.UU. en 1998 a 1.170 dólares de los EE.UU. en 2002.

internacionales de los productos agrícolas y los sucesos políticos y económicos en los países vecinos.

78. En 1995 y 1997-1998 se produjeron importantes crisis bancarias que llevaron al cierre de varios bancos locales, la contracción del crédito al sector privado y una brusca caída de la inversión privada.

79. No obstante, existen algunos sectores que han experimentado un vigoroso crecimiento en los últimos años. Se trata de sectores de la agricultura que continúan siendo internacionalmente competitivos (en particular, las exportaciones de carne y soja) así como el área de las telecomunicaciones celulares, en las que se ha producido una significativa inversión externa. También ha crecido de manera importante la agroindustria para la exportación, pero el Paraguay tiene los costos de transporte más elevados de la región (una relación CIF/FOB del 13% contra el 7% en el resto de la región) que representa una barrera para el crecimiento. Debido a la vitalidad de estos sectores, en el 2003 la situación económica paraguaya parece estar experimentando alguna mejora. La suba de los precios de la soja y el algodón produjo ingresos por exportaciones considerablemente mayores con un superávit en cuenta corriente.

80. La combinación de vulnerabilidad externa y débil entorno institucional y de políticas ha dado como resultado un desempeño bajo en lo que hace a crecimiento desde mediados de los años noventa, con un crecimiento del PIB del 1% anual en promedio, mientras que el crecimiento anual de la población es del 2,6%.

81. Como resultado, se ha producido una declinación secular en el PIB per cápita hasta alcanzar niveles anteriores a los de 1990 con una creciente pobreza exacerbada por la polarización de la distribución del ingreso y de la tierra¹⁰.

82. El crecimiento económico es la mejor estrategia general para reducir el número de pobres ya que éstos son los que más se benefician de los aumentos en los servicios públicos básicos que surgen como resultado de un mayor gasto gubernamental, posibilitado por un crecimiento económico más dinámico y una mayor recaudación.

83. Esto supone la continuidad del aumento relativo del gasto en servicios sociales que se produjo durante la última década.

84. Los esfuerzos para la reducción de la pobreza se centran en las áreas rurales como foco principal. Las políticas apropiadas de tributación sobre la tierra para impulsar la llegada al mercado de las tierras ociosas, patrones concentrados de reasentamiento (en contraposición con los asentamientos a lo largo de los caminos) a fin de mejorar la provisión de servicios públicos a las comunidades rurales, y asistencia técnica concentrada en la agricultura. En la medida que la situación fiscal lo permite, se da continuación a la expansión de los servicios.

¹⁰ El producto nacional bruto per cápita medido por la metodología Atlas del Banco Mundial cayó de 1.810 dólares de los EE.UU. en 1998 a 1.170 dólares de los EE.UU. en 2002.

D. Desafíos del desarrollo paraguayo¹¹

85. Los indicadores de pobreza del Paraguay y las difíciles perspectivas de cumplimiento de las metas de desarrollo del Milenio reflejan una multitud de desafíos para el desarrollo de largo plazo, cuya superación requerirá de un esfuerzo sostenido.

86. Uno de los principales retos que se presentan, es una fuerza laboral que es en su mayoría funcionalmente analfabeta. Aún aliviándose otras restricciones, llevará tiempo que la actual generación de escolares se integre a la fuerza laboral y la productividad nacional general se eleve a niveles más altos. Por otro lado, la limitada eficiencia del gasto en servicios sociales en el Paraguay limita la cobertura y el acceso de la población. Durante los años noventa el gasto social combinado se elevó de manera considerable, especialmente en educación, sin embargo el gasto social aún representa sólo el 6% del PIB (excluidas las jubilaciones). En particular, los programas de salud y de asistencia social están subfinanciados en comparación con otros países con niveles de desarrollo similares. Los servicios básicos de salud pública se concentran en las áreas urbanas y tienden a brindar servicios de mayor complejidad sólo para el 20% de la población que tiene algún tipo de cobertura médica. Para reorientar los servicios hacia la salud básica y la atención preventiva se requerirá aplicar recursos adicionales o aumentar de manera importante la eficiencia de la provisión, para lo cual es necesario continuar con el proceso de reforma de la provisión de servicios de salud del Sistema de Seguridad Social actualmente en marcha.

87. En educación se puede observar un patrón similar, con índices de matriculación elevados en la educación primaria y muy bajos en la secundaria (31%), y marcadas diferencias en la matriculación de la población urbana (83%) y rural (17%). Existen muchos pequeños programas de asistencia social que, tomados en conjunto, difícilmente brindan una red de seguridad social efectiva para los más pobres y vulnerables, si bien es significativo el aporte de los mismos. Por último, los pobres carecen de cobertura previsional, aun cuando es considerable el gasto previsional actual (3,5% del PIB) que sólo cubre a un 10% de la población que trabaja en el sector formal. Asimismo, proporcionar servicios sociales básicos a la creciente población indígena es otro desafío que requiere especial atención. En términos de infraestructura, el acceso de la población a los servicios básicos de infraestructura es probablemente el peor de la región. Del total de caminos, sólo el 23% está pavimentado y menos del 43% de los caminos pavimentados se encuentra en buenas condiciones.

88. Los requisitos anuales para financiar un modesto programa de infraestructura que cubra servicios viales, agua, saneamiento y telefonía básica ascienden a unos 150 a 200 millones de dólares de los EE.UU. (comparado con inversiones anuales de 40 millones de dólares de los EE.UU. en la actualidad).

89. En el sector agrícola, en la Región Oriental la frontera forestal prácticamente se ha desvanecido ya que el impulso para expandir la producción de soja ha causado la casi total destrucción de los bosques nativos (queda menos del 5%). Sin embargo, la expansión de la agricultura moderna ha dejado atrás a 300.000 pequeños agricultores (que son en su mayoría pobres), los que continúan practicando una agricultura de subsistencia basada principalmente en

¹¹ *Estrategia de asistencia al país para la República del Paraguay, 2004/2007, Banco Mundial.*

el algodón. En este caso, el desafío pasa por aumentar también su productividad. Además, como resultado de la deforestación, el Paraguay ha llegado a la situación inimaginable de convertirse en un importador neto de madera, creando un innecesario drenaje de la balanza de pagos, para no mencionar la pérdida de empleo en lo que solía ser un vigoroso sector forestal.

90. La capacidad paraguaya de movilización del ahorro interno está severamente limitada por la poca confianza en el sistema financiero después de ocho años de caídas bancarias sucesivas que, hasta la fecha han costado alrededor del 11% del PIB. La regulación y supervisión bancaria son débiles y por ende la intermediación financiera es baja y son muy altos los costos y el diferencial de las tasas de interés. La falta de mecanismos sólidos de ahorro de largo plazo también limita la posibilidad de la población de ahorrar para la vejez y lograr cierta autoprotección frente a la pobreza en la ancianidad. El principal banco público restante (Banco Nacional de Fomento) tiene una estructura actual que lo hace inviable y es insolvente ya que alrededor del 50% de su cartera está integrada por préstamos de difícil retorno.

91. Dentro del sector público, la característica más enraizada de las finanzas públicas es el déficit estructural del sistema de previsión gubernamental (caja fiscal), situación que dominó el panorama de las finanzas del Estado por gran parte de la última década. Sin embargo el ejercicio fiscal 2005 cerró con un superávit de 0,5% del PIB, lo que representa alrededor de 250.000 millones de guaraníes. De esta manera, por primera vez en diez años el país tuvo dos años consecutivos de superávit fiscal, que se debe al aumento de la recaudación, lo que implica, que la economía se está formalizando y que existe un crecimiento económico.

92. En 2004 el superávit alcanzado fue de 1,61% del PIB, lo que equivale a poco más de 650.000 millones de guaraníes. Inicialmente, el presupuesto general contemplaba un déficit de 0,5% que fue acordado con el FMI, como parte del Acuerdo Stand By. Cuyo compromiso consiste en no pasar este monto. Sin embargo, se logró revertir con la implementación del plan financiero que limitó la ejecución del presupuesto.

1. Crecimiento

93. El país debe realizar reformas para crecer a un ritmo más elevado, ya que menos del 5% es insuficiente. El 2005 culminó con un aumento del PIB de 2,7%, lo que alcanza al crecimiento poblacional, luego de un crecimiento de 4,1% logrado el año pasado. Para el 2006, la estimación de crecimiento llega a 3,5%, tal como se calculó para el presente ejercicio que fenece. La creación de la Ley de la banca pública a través de la cual se buscará dirigir créditos a largo plazo para el sector productivo, y de la Ley de adecuación fiscal, cuyas reglamentaciones se están dando a conocer. Los organismos financieros internacionales consideran que el país debe crecer a una tasa de entre 7 y 8% anual si no quiere quedar marginado del mundo.

Evaluación del déficit y superávit fiscal

(En porcentaje del PIB)

2000	-4,64
2001	-1,20
2002	-3,24
2003	-0,40
2004	1,61
2005	0,5

94. El costo del servicio de esta deuda consume en la actualidad el 20% de los ingresos gubernamentales y limita de cierta manera la posibilidad del Gobierno de aumentar la inversión pública a través de la toma de préstamos. Además, varias empresas públicas tienen problemas de insolvencia o de excesivo endeudamiento y no pueden movilizar las inversiones requeridas para expandir la cobertura y la calidad de servicio.

95. La gran economía informal, que en parte es comercio de contrabando pero también una significativa proporción de la actividad comercial normal, continúa operando por fuera del marco registrado, principalmente para evadir impuestos y las altas contribuciones a un insuficiente sistema de seguridad social, pero también para evitar una compleja y burocrática madeja de normas administrativas.

96. Del lado positivo, debe observarse que el Paraguay cuenta con una serie de activos de desarrollo que podrían utilizarse a su favor, incluida una población relativamente joven que permitiría que el crecimiento resuelva la trampa del sistema de seguridad social si se logra atraer a nuevos integrantes a la economía formal. En segundo lugar, la participación del Paraguay en el MERCOSUR le brinda acceso a un importante mercado regional. En tercer lugar, el vibrante sector agropecuario comercial está orientado a la exportación y continúa siendo viable a pesar de los difíciles años recientes. Y cuarto, se cuenta con un abundante suministro eléctrico, si bien los costos de transporte y distribución son elevados debido al monopolio estatal del sistema de energía.

E. Estrategia de desarrollo del Gobierno

97. Los objetivos de la estrategia actual de desarrollo la componen los siguientes ejes:

- i) Recuperar **la confianza en las instituciones estatales** a través de un sostenido combate contra la corrupción y la modernización de la administración pública. Al poner el énfasis en una mejor gobernabilidad, la Administración espera lograr una mayor formalidad en la economía e incrementar la legitimidad internacional del Paraguay.

- ii) De igual forma, apunta a facilitar una mayor participación de la sociedad civil en la formulación de políticas públicas y en el control del gasto público.
- iii) **Crecimiento sostenible** a través de un cambio de modelo económico pasando del comercio triangular y el empleo público a la agroindustria y la diversificación de las exportaciones. Si bien una mayor eficiencia de los servicios del sector público y la inversión pública pueden contribuir al logro de este objetivo, el Gobierno nacional reconoce que es esencial para mejorar la competitividad del sector privado contar con reglas claras y predecibles, seguridad jurídica e igualdad de oportunidades.
- iv) **Aumento del capital humano** a través de una mayor inversión en salud y educación, políticas que aumenten la equidad y mayor acceso a dichos servicios, además de programas de reducción de la pobreza bien focalizados que apunten a los grupos más vulnerables.

98. Sin perder de vista los objetivos anteriores, la Administración también enfrenta la necesidad primordial de recuperar el control de las finanzas públicas y darles una base sostenible en el largo plazo. Esta prioridad inmediata surge del reconocimiento que los gastos han aumentado con mayor rapidez que los ingresos, que existe una proporción anormalmente elevada de gastos rígidos (salarios y pensiones que representan el 90% del gasto recurrente), y que el déficit de las pensiones gubernamentales (2% del PIB) absorbe los recursos que se necesitarían para inversiones relativas al desarrollo, que el servicio de la deuda está consumiendo una proporción insostenible del gasto total (20%) y que el sistema tributario está aquejado por importantes deficiencias dadas las múltiples exenciones impositivas (42 leyes distintas) que no sólo causan una pérdida de ingresos sino que también abren incontables oportunidades de corrupción y evasión impositiva. La severidad de la situación de corto plazo quedó al descubierto al asumir el nuevo Gobierno (2003) y encontrarse con una brecha de financiamiento de 175 millones de dólares de los EE.UU. (3,5% del PIB) en el corto plazo derivada de pagos en mora y vencimientos del servicio de la deuda a fin del ejercicio. De este monto, 65 millones de dólares de los EE.UU. era mora sobre la deuda existente y 115 millones de dólares de los EE.UU., las obligaciones de servicio de la deuda con vencimiento en el cuarto trimestre. Alrededor de 90 millones de dólares de los EE.UU. de estos montos correspondían a bonos internos en mora o con vencimientos agrupados en diciembre de 2003.

99. A fin de hacer frente a esta situación, el Gobierno tomó distintas medidas para controlar el gasto y aumentar los ingresos. Del lado de los gastos, redujo en 30 millones de dólares de los EE.UU. los pedidos de aumento presupuestario enviados por el anterior Gobierno al Congreso, y suspendió toda discusión de aumento en los salarios del sector público. También realizó el censo de empleados y jubilados públicos, en parte para recabar datos relevantes sobre la capacidad del personal pero también para identificar a los que recibían un doble salario, de los que se identificaron 1.650 y fueron eliminados de la doble nómina.

100. En lo que hace a la recaudación, la Administración adoptó una serie de medidas tales como verificar el registro apropiado y el correcto uso de los libros de contabilidad impositiva, alentar a los contribuyentes en mora a ponerse al día con sus pagos a través de la condonación de multas, suprimir 300 controladores de grandes contribuyentes (que eran una importante fuente de corrupción) y eliminar a todos los empleados que no pertenecían a la Aduana en los puntos de ingreso aduanero (otra fuente de corrupción). Estas sencillas medidas para mejorar la

administración tributaria rindieron beneficios significativos, con un importante aumento de la recaudación. En lo que se refiere al presupuesto de 2004, la Administración envió al Congreso una propuesta reformulada en términos programáticos, con objetivos y resultados identificables para cada programa. En esta oportunidad, solamente se aumentaron las partidas para educación y salud, y en alguna proporción las de agricultura. En general, se apunta a un resultado "equilibrado" con un déficit del 1% y una brecha de financiamiento cero.

101. La Administración también emprendió varias reestructuraciones internas para integrar las funciones de personal y planeamiento en el Ministerio de Hacienda (previamente eran secretarías separadas que dependían directamente de la Presidencia), lo que debería mejorar el control del componente más importante del gasto. Hacienda también creó una unidad central para administrar la asistencia externa, y el Gabinete Económico se racionalizó pasando de nueve a cinco Ministros (Hacienda, Banco Central, Agricultura, Obras Públicas e Industria).

102. Además, el Ministerio de Hacienda recibió la asistencia del Banco Mundial para el proyecto de "ministerio de excelencia" para financiar la reingeniería del ministerio, a fin de mejorar los controles internos y la auditoría y profesionalizar el servicio civil. En lo que hace a la sustentabilidad de las finanzas públicas en el largo plazo, el Gobierno alcanzó un acuerdo político con todos los partidos sobre la necesidad de determinadas reformas económicas claves. Este acuerdo político se firmó el 6 de octubre de 2003 con todos los líderes políticos legislativos y compromete la aprobación de las siguientes leyes en forma prioritaria:

- Un **presupuesto fiscalmente responsable** para 2004 (según lo ya descrito);
- Una **reforma tributaria** que eliminaría las exenciones, extendería el IVA a sectores que en la actualidad no lo tributan (por ejemplo, agricultura y servicios profesionales) e introduciría un impuesto a la renta personal;
- Reformas en las **pensiones gubernamentales** para reducir las fórmulas de cálculo de los beneficios para los nuevos jubilados, igualar las condiciones para los diferentes tipos de empleados estatales (docentes, militares, funcionarios públicos, etc.) y eliminar el pago de un adicional anual a los jubilados;
- Un moderno **Código Aduanero** para brindar autonomía financiera a la Administración de Aduanas, racionalizar los procedimientos y asignar responsabilidades con mayor claridad;
- Renegociación de la **deuda pública**, en particular la reprogramación de los bonos del Tesoro locales cuyos vencimientos están agrupados hacia fines de 2003 (según lo ya descrito);
- Reorganización de los **bancos públicos**, a fin de crear una ventanilla única de banca minorista destinada a los pequeños agricultores y una ventanilla única de banca mayorista para canalizar recursos externos a través del sistema bancario comercial para préstamos de desarrollo de largo plazo; y

- La reorganización de la **administración pública** y las **empresas públicas** para mejorar su eficiencia, instaurar la disciplina financiera e incorporar capitales privados para ayudar a financiar las inversiones en infraestructura.

103. Hasta la fecha de los cinco proyectos de leyes mencionados que han sido enviados al Congreso (presupuesto, impuestos, jubilaciones, aduana y deuda pública) ya se han promulgado aquellas referentes al nuevo Código Aduanero, Ley de la adecuación fiscal, que implementa el impuesto a la renta personal y la Ley de reorganización de la banca pública.

III. INFORME DE LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO

104. La Defensoría del Pueblo, como integrante de la Comisión Interinstitucional de Visita a Cárceles, realiza visitas frecuentes a las penitenciarias donde se detectaron diversas anomalías; la más preocupante sigue siendo la situación de sobrepoblación carcelaria. En la Penitenciaría Nacional de Tacumbú, la capacidad de albergue normal es para 600 a 700 internos aproximadamente, sin embargo la población actual es de 1.810 internos. Si bien, existen avances en esta área, con la inauguración del penal Nueva Esperanza, esta grave situación es reflejo de la coyuntura económica del país y de la región, que imposibilita la vigencia cualitativa de la gran parte de los derechos económicos, sociales y culturales. Sin embargo, gracias a la colaboración del Servicio Nacional de Promoción Profesional se dictan cursos de capacitación laboral, y en el correccional de mujeres "Buen Pastor", la capacidad de alojamiento de este correccional es de más de 200 internas, siendo la población de 308 mujeres; las instalaciones presentan un aspecto prolijo y un visible orden y nivel de limpieza, existe una división en sectores, se ha habilitado un sector destinado a las mujeres que han dado a luz o que tienen niños y/o menores de 1 año, se cuenta con personal médico, con talleres de manualidades y actividades de formación profesional, este establecimiento es uno de los que reporta menor nivel de violencia en comparación con los demás institutos de reclusión del país; en cuanto al centro educativo Itauguá, destinado a menores infractores, alberga a jóvenes varones de 14 a 20 años, su capacidad de albergue es de 250 personas, contando aproximadamente con 176 internos, en dicho centro funciona una escuela de educación básica, huerta, panadería y granja.

A. Fortalecimiento de las políticas públicas de género

105. El programa de Gobierno, con el compromiso de fortalecer las políticas públicas de género a través de la Secretaría de la Mujer de la Presidencia de la República en articulación con el sector público y privado, ha impulsado la adopción de un firme compromiso con la implementación del Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres 1997-2001 y los mecanismos de articulación interinstitucional, descentralización y participación con la sociedad civil a su efecto.

106. Las iniciativas de la Secretaría de la Mujer de la Presidencia de la República, con el apoyo de las organizaciones de mujeres, redes, organismos internacionales y de cooperación datan del año 1993, año de su habilitación, tiempo que ha permitido procesos de transversalidad de género en las políticas públicas y la implementación de programas y proyectos dirigidos a alcanzar sus objetivos establecidos por Ley N° 34/92. Desde 1994 son varios los planes que se han implementado, siendo los de cobertura nacional el de erradicación de la violencia contra la mujer y los planes de igualdad. En un recuento de este período de tiempo se han conseguido

modificaciones legales favorables a la igualdad entre mujeres y hombres y la no discriminación hacia la mujer entre las que se señala las del Código Penal, Laboral, Electoral, Contra la Violencia Doméstica, ratificaciones de convenciones internacionales como la de Belem do Para, el Protocolo Facultativo de la CEDAW contra la delincuencia transnacional, el Estatuto de Roma y compromisos ante las plataformas de Beijing, El Cairo y los objetivos de desarrollo del Milenio en lo que a género y adelanto de la mujer se refieren particularmente en esta parte del informe.

107. Asimismo, la instalación de instancias a favor de las políticas de género en este período ha permitido su avance y consolidación en algunos casos, en comisiones parlamentarias de ambas cámaras, en la Unidad de Derechos Humanos de la Corte Suprema de Justicia, en la Defensoría del Pueblo, en el ministerio público. En los ministerios sectoriales como los de educación, salud, justicia y trabajo, agricultura y ganadería, en los gobiernos departamentales y municipales, la instalación de redes y comisiones mixtas, como también han sido relevantes la interacción con organismos internacionales y de cooperación externa como el sistema de las Naciones Unidas, la OEA, el Banco Interamericano de Desarrollo, GTZ (agencia de cooperación alemana), Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional, Agencia Sueca de Desarrollo Internacional y muchos otros, y el acceso de las mujeres a cargos de poder, con el actual Gobierno, en la Cancillería Nacional, varios ministerios y secretarías sectoriales, la Presidencia del Banco Central, la Dirección Nacional de Aduanas y la Corte Suprema de Justicia.

108. Si bien puede señalarse un proceso positivo a favor de la conciencia de igualdad, se reconocen discriminaciones, factores culturales, normas y actitudes que aún las propician y mantienen por lo que la Secretaría de la Mujer implementa acciones en nueve ámbitos: igualdad de derechos entre mujeres y hombres, cultura de igualdad, acceso a los recursos económicos y al trabajo, equidad en la educación, una salud integral, una vida libre de violencia, un ambiente sano y sustentable, participación social y política en igualdad de oportunidades, descentralización efectiva; instalando mecanismos de gestión interinstitucional y de participación con la ciudadanía.

109. Las principales acciones se vinculan a modificaciones legales aún necesarias como las del Código Penal, el Código Electoral en cuanto a la participación femenina, la filiación y el cumplimiento alimentario que afecta a niños y niñas y muy directamente a las mujeres. A los cambios culturales en la mirada de la sociedad hacia la mujer y por ello se han encarado campañas de sensibilización, concienciación e información y otras actividades de motivación a la discusión y reflexión. El fortalecimiento de programas de acceso de las mujeres a los recursos económicos y al trabajo, a la educación, la salud, la lucha contra la violencia hacia la mujer y el combate contra la trata de personas. La instalación de mecanismos hacia el interior del país que garanticen la descentralización de las políticas de género y la participación de la ciudadanía en la gestión y toma de decisiones, el desarrollo sustentable transversalizando género y ambiente y promoviendo la participación social y política de género.

B. Establecimiento de políticas públicas generacionales: infancia, juventud y tercera edad

110. Entre los serios déficit de las políticas públicas en el Paraguay, preocupa la efectiva implementación de un enfoque integral y transversal que incluya las necesidades, intereses y potencialidades específicas de la infancia, la juventud y la tercera edad, junto con la

incorporación de la perspectiva de género. Las acciones y programas dirigidos a estos grupos generalmente los consideran como grupos problema, e incluso es común atenderlos exclusivamente como grupos de riesgo y sujetos de beneficencia, sin tener en cuenta sus derechos y potencialidades de participación ciudadana con plenitud y equidad, así como su aporte actual en el quehacer social.

C. Políticas laborales y de empleo igualitarias

111. La participación económica de las mujeres ha aumentado considerablemente, esta situación se manifiesta en el incremento de la población económicamente activa (PEA) femenina. El trabajo remunerado de la mujer, actualmente, es fundamental para sacar a las familias de la pobreza. Ellas sin embargo siguen siendo las únicas responsables del trabajo doméstico. En el área rural su participación en el ámbito productivo es innegable pero el reconocimiento a este trabajo no se refleja en las estadísticas nacionales, en las políticas públicas, etc.

D. Reorientación y reactivación de la economía, superación de la pobreza, integración y desarrollo humano sostenible con plena inclusión de las mujeres

112. Por su parte el Ministerio de Justicia y Trabajo y la Secretaría de la Mujer firmaron un convenio de cooperación conjunta para la implementación de un programa de acción con diversos componentes que contribuirá a mejorar las políticas públicas destinadas a mejorar el acceso a los recursos económicos y al trabajo de las mujeres paraguayas. Previsto durante el denominado Segundo Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres 2003-2007, el convenio de cooperación dispondrá acciones de capacitación para las mujeres trabajadoras. Según especialistas, también asegura la plena vigencia de los derechos humanos de las reclusas de todo el país. Su implementación prevé la formación de un equipo técnico encargado de diseñar el plan operativo a instancias de ambas entidades, de acuerdo con las disponibilidades presupuestarias, detallaron. En opinión de la Ministra de la Mujer, María José Argaña, "las mujeres paraguayas en comparación con los hombres están en desigualdad de condiciones en todos los ámbitos y especialmente en el económico".

113. Las cifras revelan que el desempleo alcanza el 18%, mientras el de los hombres es la mitad, y en lo relativo al salario, ellas ganan el 73,1% del ingreso mensual de ellos, de acuerdo con la secretaria de Estado. En anteriores reuniones con líderes del ámbito empresarial e industrial, Argaña destacó que para combatir la pobreza es necesario reinsertarlas al mercado laboral. La firma de este nuevo convenio, que entrará en vigor inmediatamente y tendrá una duración de tres años prorrogables, es una iniciativa de la Secretaría de la Mujer para apoyar las reivindicaciones del sexo femenino. A principios de este mes, esa dependencia estatal inició una campaña contra el acoso sexual. Durante su apertura, se afirmó que ese delito también afecta a los hombres, pero las cifras revelan una mayor incidencia en mujeres.

E. Impulso del acceso de mujeres al poder a fin de conseguir la igualdad laboral

114. En 2005 la Secretaría de la Mujer del Paraguay habilitó el Centro de Liderazgo Femenino, iniciativa que cuenta con el apoyo del Tribunal Superior de Justicia Electoral (TSJE), que es una instancia que impulsa el acceso de las mujeres a las estructuras de poder en el país. El Centro

está diseñado para otorgar capacitación a las mujeres jóvenes y adultas de manera diferenciada, y constituirse en una guía hacia el poder para romper con las barreras que les impiden acceder a espacios de decisión, fomentando en ellas actitudes y habilidades favorables en la construcción de una sociedad más equitativa. La meta propuesta es la capacitación de 1.000 mujeres en el primer año y 100.000 para el año 2008. El lanzamiento del Centro coincide con una época muy significativa para el Paraguay, porque "estamos en la transición hacia una incorporación de un mayor número de espacios para las mujeres en cargos electivos, a las puertas de nuevas elecciones de partidos y de intendencias y a tres años de las próximas elecciones generales, por lo cual la meta debe ser mejorar el acceso de la mujer a las estructuras de poder". La apertura del Centro se ajusta a los lineamientos del Segundo Plan de Igualdad de Oportunidades, al VIII de Participación Social y Política, además de responder a las recomendaciones de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. Asimismo, es importante destacar que en enero del 2005 el Paraguay ha defendido su informe ante el Comité CEDAW cuyas observaciones además de haberlas difundido y haberlas insertado en planes de acción, sirven igualmente de orientación en la redacción de este informe con el objetivo de señalar los avances y principales preocupaciones a nivel nacional.

IV. MARCO NORMATIVO DE PROTECCIÓN A LOS DERECHOS HUMANOS¹²

115. La República del Paraguay presentó su informe periódico al Comité de Derechos Civiles y Políticos en fecha 12 julio de 2004, dicho informe fue examinado los días 19 y 20 octubre de 2005, oportunidad en que se remitió información actualizada respecto a la situación de los derechos humanos en el Paraguay, así como todo lo que atañe al marco normativo de protección de los mismos. En ese sentido, en el citado informe, se encuentran detallados los mecanismos del marco legal paraguayo respecto a la promoción y protección los derechos humanos; desde ese entonces no se han producido cambios al referido sistema de protección, salvo el proyecto del nuevo estatuto de las comunidades indígenas, que pretende derogar la Ley N° 904 e introducir cambios en la legislación existente. Sin embargo hasta la fecha, luego de su promulgación por parte del poder legislativo dicho proyecto de ley se encuentra en estudio ante el ejecutivo para su posterior promulgación o en su defecto el veto y retorno a las comisiones del Congreso de la Nación, proceso que se encuentra actualmente estancado a razón del desacuerdo que han manifestado algunos sectores de las comunidades indígenas.

¹² Ver anexo II "Marco Normativo de Protección de los Derechos Humanos", extracto de la parte relevante del informe periódico del Paraguay al Comité de Derechos Humanos, presentado el 28 de junio de 2004.

V. SEGUNDA PARTE: RESPUESTA AL CUESTIONARIO SOBRE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES¹³

Artículo 1

116. La implementación del derecho a la libre determinación, y en particular con relación a la libre determinación de los pueblos indígenas, está consagrada en el Paraguay en forma muy clara en la Constitución nacional de 1992, capítulo V "De los pueblos indígenas" en donde el artículo 62 "De los pueblos indígenas y grupos étnicos", expresa: "Esta Constitución reconoce la existencia de los pueblos indígenas, definidos como grupos de culturas anteriores a la formación y a la organización del Estado paraguayo". El artículo 63 "De la identidad étnica" expresa aun más claramente: "Queda reconocido y garantizado el derecho de los pueblos indígenas a preservar y a desarrollar su identidad étnica en el respectivo hábitat. Tienen derecho asimismo a aplicar libremente sus sistemas de organización política, social, económica, cultural y religiosa al igual que la voluntaria sujeción a sus normas consuetudinarias para la regulación de la convivencia interna, siempre que ellas no atenten contra los derechos fundamentales establecidos en esta Constitución. En los conflictos jurisdiccionales se tendrá en cuenta el derecho consuetudinario indígena". El artículo 64 "De la propiedad comunitaria", *in fine* expresa: "Se prohíbe la remoción o traslado de su hábitat sin expreso consentimiento de los mismos".

117. Asimismo, estos derechos están reconocidos en el mismo espíritu de la ley fundamental, la Ley N° 904/81 "Estatuto de las comunidades indígenas" así como en la Ley N° 234/93 que aprueba el Convenio N° 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes.

118. En cuanto a las medidas legislativas y de otra índole adoptadas por el Estado para el pleno goce del derecho a la herencia cultural de los grupos étnicos nacionales, minorías y pueblos indígenas podemos mencionar que el artículo 65 de la Constitución nacional "Del derecho a la participación" expresa: "Se garantiza a los pueblos indígenas el derecho a participar en la vida económica, social, política y cultural del país, de acuerdo con sus usos consuetudinarios, esta Constitución y las leyes nacionales"; el artículo 66 "De la educación y la asistencia" expresa: "El Estado respetará las peculiaridades culturales de los pueblos indígenas especialmente en lo relativo a la educación formal. Se atenderá además, a su defensa contra la regresión demográfica, la depredación de su hábitat, la contaminación ambiental, la explotación económica y la alienación cultural"; el artículo 67 "De la enseñanza en lengua materna" expresa: "La enseñanza en los comienzos del proceso escolar se iniciará en la lengua oficial materna del educando. Se instruirá asimismo en el conocimiento y en el empleo de ambos idiomas oficiales de la República. En el caso de las minorías étnicas cuya lengua materna no sea el guaraní se podrá elegir uno de los dos idiomas oficiales".

¹³ Esta segunda parte del informe periódico de la República del Paraguay correspondiente al período 1994-2005, contiene las respuestas del Estado a las preguntas contenidas en las Directrices generales revisadas sobre la forma y el contenido de los informes presentados por los Estados Partes, según lo establecen los artículos 16 y 17 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (documento de referencia básica E/C.12/1991/1).

119. En cuanto a los aspectos positivos existen leyes que protegen especialmente a las comunidades indígenas y otros grupos más vulnerables que son las ya mencionadas, como así mismo el Código Procesal Penal vigente prevé un tratamiento diferenciado en el caso de estar involucrado algún indígena. Por otro lado, se han adquirido tierras para los indígenas; el Instituto Paraguayo del Indígena (INDI) en las medidas de las posibilidades los protege jurídicamente a través de su departamento jurídico especialmente en el fuero civil como por ejemplos en reivindicaciones, desalojo, etc. Así también dicha institución tropieza con aspectos negativos como puede ser la incomprensión de algunos jueces en cuestiones indígenas y también en el Parlamento Nacional, en particular con relación a las expropiaciones, especialmente por la falta de recursos económicos y financieros para la debida indemnización a los propietarios de las tierras expropiadas.

120. De acuerdo con los datos del segundo Censo Nacional Indígena de Población y Viviendas 2002, los indígenas del país están asentados predominantemente en el área rural (91,5%). El 8,5% restante se ubica en la zona urbana donde cinco etnias tienen una presencia significativa: maka (77,4%); maskoy (32,7%); guaraní occidental (29,4%); nivacle (25,2%); enxet (24,4%).

A. Informe general sobre situación indígena

121. En el afán de atender la problemática de los indígenas que viven en la zona urbana, en particular en el departamento Central, el INDI inició un proceso de articulación interinstitucional con el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, la Secretaría de Acción Social, la Secretaría de Emergencia Nacional y la Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia. Con esta última institución se realizó el abordaje de los niños y niñas indígenas en situación de calle, una de las facetas más problemática de la realidad urbana de los indígenas. Este trabajo permitió rescatar a niños y niñas indígenas en estado de peligro y abandono. Como resultado, la mayoría de ellos hoy vive en su comunidad lejos de las adicciones.

122. Al mismo tiempo y de manera paralela a las acciones de contención y emergencia a estas familias indígenas, esta institución inició un proceso que pretende atacar el problema de fondo: el abandono y desarraigo de sus comunidades, para ello desarrolló un nuevo enfoque en su tarea de gestión social, proveyendo asistencia a los indígenas en su propia comunidad de modo a responder con mayor eficacia a las necesidades existentes y promover al mismo tiempo, el desarrollo de las mismas.

123. Parte fundamental de las respuestas a estas necesidades representa la entrega regular de víveres (arroz, fideo, poroto, locro, azúcar, hierba, galleta, aceite y carne conservada). Como sucede con la entrega de estas provisiones en las comunidades, la institución se asegura que las familias reciban efectivamente las provisiones, pues éstas no quedan bajo el manejo discrecional de los líderes. Esto, debido a la constatación que, en algunos casos, los líderes lucraban con los víveres recibidos, con lo cual éstos nunca llegaban a las familias verdaderamente necesitadas. En general, los víveres son entregados para consumo diario, como apoyo alimentario en épocas de producción, o bien como apoyo para el fortalecimiento nutricional ante la presencia de enfermedades. Además de los víveres, las familias reciben herramientas y semillas para iniciar así la producción de autoconsumo.

124. Se debe señalar en particular, que se ha procedido a la provisión de víveres, carpas y asistencia médica a los indígenas que permanecieron durante un mes en la plaza Italia (capital) a la espera de la aprobación del nuevo estatuto indígena. Para esta tarea se contó con el apoyo de la Dirección de Beneficencia Nacional (DIBEN) y la Secretaría de Emergencia Nacional (SEN). Igual tarea se desarrolló con los indígenas que acamparon en el Seminario Metropolitano en desacuerdo con la ley aprobada por el Congreso. Actualmente este proyecto de ley se encuentra con veto parcial del poder ejecutivo.

125. En cuanto a la atención de salud, la institución coordina su labor con el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social a través de los diferentes centros asistenciales, hospitales, el Instituto Juan Max Boettner, el Instituto Materno Infantil, las emergencias médicas, el Hospital de Clínicas, el Hospital Militar, entre otros, constituidos en receptáculos de la necesidad asistencial de estas comunidades. Como resultado de una evaluación general de la situación de salud de los indígenas asistidos habitualmente por el INDI, se puede afirmar que los cuadros predominantes son las afecciones respiratorias agudas, diarreas agudas, parasitosis, anemia, desnutrición, tuberculosis, entre otros.

126. El presupuesto de que dispone la institución son unos 6.000 millones de guaraníes y le permite llegar a 22 de las 412 comunidades existentes. No obstante, y a partir del esfuerzo de optimización de recursos, el INDI llega hoy a unas 60 comunidades que representan unas 1.200 familias. Es importante apuntar que los indígenas temporalmente asentados en la capital acuden regularmente al INDI, cuyo espacio sumamente reducido para la cantidad de personas que recibe, no posee las condiciones para convertirse en un albergue temporal, a pesar de lo cual, muchas veces, lo es.

127. Como parte de la asistencia provisoria que se brinda a los indígenas que se acercan al Instituto, sea para solicitar asistencia médica, realizar gestiones internas o en otras entidades, como aquellos que llegar para manifestarse ocupando diferentes plazas, reciben diariamente tres comidas. Estos últimos (manifestantes), en general son traídos por líderes de sus comunidades u otras personas u organizaciones en la búsqueda de lograr reivindicaciones, aunque muchas veces también son manipulados inescrupulosamente por intereses personales. Una consecuencia más de su grado de vulnerabilidad¹⁴.

B. Programas y proyectos en gestión

- Proyecto de fortalecimiento de la institucionalidad indígena del Paraguay, con apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID);
- Proyecto de mejoramiento del sistema de asistencia de salud y seguridad alimentaria de comunidades indígenas en los departamentos de Caaguazu, Presidente Hayes y Boquerón, con apoyo de la Agencia de Cooperación Internacional de Corea (KOICA, por sus siglas en inglés);

¹⁴ Ver documento adjunto anexo III: "Tierras adquiridas por el Instituto Paraguayo del Indígena (INDI) para el asentamiento de comunidades indígenas".

- Programa de reinserción social de familias indígenas en situación de calle: fortalecimiento organizativo y refuerzo productivo de sus comunidades de origen, en coordinación con la Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia (SNNA).

Artículo 2

128. El artículo 46 de la Constitución nacional sienta el marco rector para la igualdad de las personas, ya que en él se establece que: "Todos los habitantes de la República son iguales en dignidad y derechos. No se admiten discriminaciones. El Estado removerá los obstáculos e impedirá los factores que las mantengan o las propicien". Así también: "Las protecciones que se establezcan sobre desigualdades injustas no serán consideradas como factores discriminatorios sino igualitarios".

129. En ese sentido, si bien en el marco legal paraguayo no existen restricciones discriminatorias que impidan el goce de los derechos reconocidos por el Pacto, en particular hacia cualquier grupo vulnerable, la Ley N° 2532 tiene como principal objetivo establecer una zona de seguridad fronteriza, y de este modo salvaguardar la franja de frontera de la privatización del territorio paraguayo a favor de extranjeros.

130. La Ley N° 2532, artículo 1, establece "**zona de seguridad fronteriza**" la franja de 50 km adyacente a las líneas de frontera terrestre y fluvial dentro del territorio nacional. Artículo 2: Salvo autorización por decreto del poder ejecutivo, fundada en razones de interés público, como aquellas actividades que generan ocupación de mano de obra en la zona de seguridad fronteriza, los extranjeros oriundos de cualquiera de los países limítrofes de la República o las personas jurídicas integradas mayoritariamente por extranjeros oriundos de cualquiera de los países limítrofes de la República, no podrán ser propietarios, condominios o usufructuarios de inmuebles rurales.

131. La Ley N° 1863, artículo 45, "**Adjudicación limitada en tierras de frontera**" establece que en los asentamientos oficiales las tierras serán adjudicadas exclusivamente a ciudadanos paraguayos, salvo la excepción establecida en la presente ley. En las colonizaciones privadas que se creen a partir de la promulgación de la presente ley en tierras de frontera, consideradas las mismas como la franja del territorio nacional que se extiende a partir de sus límites hasta una profundidad de 50 km, los lotes resultantes serán adjudicados en una proporción no menor del 50% (cincuenta por ciento) a ciudadanos paraguayos.

132. En cuanto a la legislación laboral para extranjeros y en particular lo referente al permiso de trabajo o residencia en el país, la Ley de migraciones establece:

- **Artículo 62.** Está prohibido a los extranjeros que residan ilegalmente en el país, trabajar en tareas remuneradas o lucrativas, ya sea por cuenta propia o ajena, con o sin relación de dependencia.
- **Artículo 63.** Ninguna persona física o jurídica, pública o privada, podrá proporcionar trabajo u ocupación remunerada a los extranjeros que residan ilegalmente en el país o que, residiendo legalmente no estuviesen habilitados para ejercer dichas actividades.

- **Artículo 68.** Todo empleador, al proporcionar trabajo u ocupación o contratar extranjeros, ya sea para desarrollar actividades por su cuenta o bajo relación de dependencia, le exigirá sin excepción el documento de identidad paraguayo en el que conste que el extranjero es residente permanente o temporario y en este último caso que su plazo de permanencia se encuentre vigente y que está autorizado a trabajar.
- **Artículo 69.** Queda prohibido a los dueños, administradores o encargados de hoteles, pensiones o negocios similares, proporcionar alojamiento a los extranjeros que se encuentren ilegalmente en el país.
- **Artículo 70.** Toda irregularidad en la permanencia migratoria que fuese detectado por los que den trabajo o alojamiento a extranjeros, deberá ser denunciada a la autoridad migratoria dentro de las 48 horas para que ésta pueda ejercer las atribuciones establecidas en esta ley.
- **Artículo 71.** A los fines de la verificación del cumplimiento de lo dispuesto precedentemente, la Dirección General de Migraciones podrá efectuar inspecciones a los lugares de trabajo y hospedaje, librándose el acta respectiva en caso de constatar infracciones migratorias.
- **Artículo 72.** La verificación de la infracción no exime a los empleadores del pago de sueldos, salarios u otro tipo de remuneración al personal a quien hubiere dado trabajo u ocupación en violación a lo dispuesto por esta ley.

133. Por otro lado, el Paraguay constituye un casi exclusivamente receptor de cooperación internacional, sin embargo en la última década las Fuerzas Armadas de la Nación han integrado misiones de paz en el ámbito de los esfuerzos de las Naciones Unidas y de la Organización de los Estados Americanos. En este sentido, si bien las misiones son de carácter militar, se realizan todos los esfuerzos de modo que el contingente paraguayo esté propiamente instruido en materia de derechos humanos y que tales normativas se traduzcan en el respeto intransigente hacia la dignidad humana. De esta manera se contribuye igualmente a la exigibilidad de los derechos humanos en dichas misiones de mantenimiento de la paz¹⁵.

Artículo 3

134. Con miras a promocionar la equidad de género, erradicar la discriminación y la violencia contra la mujer, se creó por Ley N° 34/92 la Secretaría de la Mujer de la Presidencia de la República, cuyo cometido principal es incorporar la perspectiva de género en la agenda pública, a través de planes, programas, proyectos y normas. Desde 1994 la Secretaría de la Mujer en forma interinstitucional ha puesto en marcha: el Plan Nacional de Prevención y Sanción de la Violencia contra la Mujer, el Primer Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres 1997-2001, el Segundo Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres 2003-2007 aprobado por Decreto del poder ejecutivo N° 1958/04, integra el I y II Plan Nacional de Salud Sexual y Reproductiva en el marco de la CEDAW, la Plataforma de Beijing y

¹⁵ Ver anexo IV, "Actividades realizadas por el contingente paraguayo en misiones de las Naciones Unidas".

los siete principales instrumentos internacionales de derechos humanos ratificados por el Paraguay en el período 1994-2005.

135. Desde 1995 implementa el Programa Nacional de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres en la Educación (PRIOME) conjuntamente con el Ministerio de Educación y Cultura, el objetivo principal es la incorporación de perspectiva de género en la educación. Sus principales acciones radican en:

1. Capacitación y sensibilización al personal directivo, docentes, formadores, multiplicadores y líderes comunitarios; es decir a gran parte de la comunidad educativa a través del plan de educación "Plan Ñanduti" (2004-2015) y la implementación de estas políticas a través de los planes departamentales y educación.
2. Difusión y sensibilización de la importancia del enfoque de género a través de los medios masivos de comunicación.
3. Elaboración de *spots* educativos, afiches, murales, folletos integrando como protagonistas a toda la comunidad educativa.
4. Fomento a la iniciativa: el programa establece alianzas de cooperación con organismos de la sociedad civil, del Estado y organismos internacionales con la finalidad de apoyar estrategias de instalación de capacidades en el ámbito de la educación formal.
5. Instalar el debate y la reflexión permanente en la comunidad educativa con organización de foros, debates sobre el tema, talleres vivenciales y participativos, incluyendo a la niñez del nivel inicial, pasando por jóvenes e incluyendo a personas adultas.
6. Lograr por diferentes métodos la sensibilización intrainstitucional respecto al enfoque de género en el MEC.
7. Analizar y revisar los textos y materiales educativos, para incidir en los currículos.

136. Entre otras actividades se menciona la publicación de la investigación *Prácticas sexistas en el aula*, en el marco de acciones de UNICEF que tuvo como base los resultados arrojados por la investigación "Mejorando la educación de las niñas en el Paraguay". Además de la renovación de la firma del Convenio entre la Secretaría de la Mujer de la Presidencia de República, el Ministerio de Educación y Cultura y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia UNICEF, el cual fue firmado en el marco del desarrollo de los objetivos del Milenio. La implementación del mismo se realiza por medio del Programa de Igualdad de Oportunidades y Resultados para las Mujeres en la Educación (PRIOME).

137. Además del acompañamiento y asesoramiento al Programa bialfabetización guaraní-castellano sobre género y organización comunitaria para la producción, la salud y la educación coordinado por la Dirección de Educación Permanente del MEC. El ámbito educación de la Secretaría de la Mujer junto con la Coordinación del PRIOME, constituyen las

facilitadoras del componente género. El programa se implementa en seis departamentos del país: Guaira, Caaguazú, San Pedro, Itapúa, Paraguari y Caazapá.

138. La Secretaría de la Mujer integra la "Comisión Nacional Tripartita para examinar y promover la participación de la mujer en el trabajo", creada por decreto del poder ejecutivo en el año 1998. Desde ésta se ha propiciado el ejercicio de diálogo social tripartito entre los sectores gubernamental, sindical y empresarial. La Comisión ha generado investigaciones con el apoyo de la OIT en temas como: análisis de género, pobreza y empleo, situación del trabajo doméstico en el Paraguay y ha actuado como Consejo asesor del programa de género, pobreza y empleo en el Paraguay. En el mismo año y con una duración de seis meses, se realizó la Campaña nacional contra el acoso sexual en el trabajo, desarrollada en el área metropolitana. Esta Comisión Nacional Tripartita cuenta con un Plan de Acción "Agenda de trabajo decente para la mujer paraguaya 2005-2006", con las siguientes líneas de acción:

- Respeto de los derechos fundamentales en el trabajo, con el objetivo de impulsar y promover la aprobación del Convenio N° 156 de la OIT (trabajadores con responsabilidades familiares);
- Promover el empleo y las oportunidades de ingreso, esta línea se llevará adelante a través de asociaciones empresariales que integran la comisión tripartita respectivamente;
- Extender la protección social de los y las trabajadoras, a través de las modificaciones de la carta orgánica del Instituto de Previsión Social;
- Promover el dialogo social, con el objetivo de: capacitar a funcionarios y funcionarias públicos, trabajadores y trabajadoras, empresarios y empresarias en temas de relaciones laborales con perspectiva de género.

139. La Secretaría de la Mujer, conforma desde 2001 la red YES de Empleabilidad y Emprendibilidad Juvenil, (red mixta) la cual ha propiciado encuentros de jóvenes a nivel nacional e internacional. La red YES trabaja en la coordinación de esfuerzos interinstitucionales a nivel local, regional e internacional, fortaleciendo la alianza de organizaciones juveniles públicas y privadas cooperantes a nivel nacional, para generar consensos y articular acciones, proponiendo lineamientos concretos sobre políticas y estrategias de empleabilidad, emprendibilidad y emprendimientos laborales juveniles con enfoque de género.

140. En 2002 se desarrollaron acciones de evaluación de los avances de los planes implementados por la Secretaría de la Mujer y de su interacción con puntos focales a favor de la agenda de género en el Estado paraguayo. A partir de 2003, en base a las evaluaciones internas y externas de gestión, se inicia un proceso de modernización institucional que potencia las estrategias de acción de la Secretaría de la Mujer con instituciones del Estado y pone en marcha procesos de participación conjunta con organizaciones de la sociedad civil, especialmente las que promueven los derechos humanos de las mujeres. En este marco, se crea la Dirección de Descentralización con el propósito de apoyar el proceso de descentralización, asegurando la integración del enfoque de género en todos los niveles territoriales.

141. El ámbito III de dicho plan establece como objetivo general: "Lograr la igualdad para mujeres y hombres en cuanto a la permanencia, condiciones en el trabajo, acceso y control de los recursos económicos y al trabajo". En este marco se han realizado una serie de acciones de articulación interinstitucionales a favor del acceso de las mujeres a la tierra, crédito, empleo en forma de proyectos productivos y en instalación de programas y planes operativos. En este sentido, existe un convenio de cooperación mutua entre el Ministerio de Agricultura y Ganadería y la Secretaría de la Mujer de la Presidencia de la República, para 2001-2006.

142. Dicho convenio, tiene por objetivo coordinar y ejecutar acciones conjuntas en el ámbito agrario incorporando la perspectiva de género en las políticas, planes, programas y proyectos de las instituciones que conforman el sector agropecuario, enmarcadas en las políticas públicas sectoriales, así como en el Plan de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres, coordinadas e implementadas por la Dirección de Género y Juventud Rural que el Ministerio de Agricultura y Ganadería ha creado para el efecto. Por otro lado, el Convenio con DEVNET, para la implementación del programa Winner, abril 2005 a abril 2006, consiste en un espacio virtual destinado a mujeres emprendedoras, micro, pequeñas y medianas empresas formalizadas, donde encuentran acceso a nuevas tecnologías de información, comunicación, capacitación, donde ofertan y demandan sus productos. El sitio web del mismo es: www.winnernet.org. Por otra parte, el convenio entre la Secretaría de la Mujer y Unión Industrial Paraguaya, con el objetivo de facilitar y flexibilizar el acceso al crédito de las mujeres. Acciones entre la Secretaría de la Mujer y el Banco Nacional de Fomento, tendientes a facilitar y flexibilizar el acceso al crédito de las mujeres. Se lleva adelante una agenda conjunta entre el Comité Nacional de Mujeres Cooperativistas de la Confederación Paraguaya de Cooperativas y esta institución, a través del cual se ha capacitado a más de 170 mujeres cooperativistas y se han propiciado encuentros nacionales e internacionales, donde se han desarrollado encuentros a nivel Nacional, y variadas jornadas de capacitaciones en "la dimensión de género en la política crediticia y el sector microempresarial en el combate de la pobreza", y "elaboración del marco de acción para transversalizar género en las políticas de empleo y del mercado de trabajo en el Paraguay", "las cooperativas ante las políticas públicas locales y ante la integración internacional", "la dimensión de género en la política crediticia y el sector microempresarial en el combate a la pobreza". Proyecto piloto "Rompiendo paradigmas sexistas", proceso de inicio: "Taller de diagnóstico con mujeres jefas de hogar", provenientes del cinturón de pobreza de la ciudad de Asunción. Iniciativas productivas de las mujeres jefas de hogar, con el apoyo de la B'nai B'rith, mediante la provisión de herramientas de trabajo para equipar talleres de costura en los 17 departamentos del país. Setenta y seis proyectos productivos con la CONAMURI que incluyen tambos, cerdos, producción de huevos y pollos barrilleros, y otros más que actualmente se encuentran en la etapa de capacitación y seguimiento.

143. Cabe señalar que en el marco del acuerdo firmado con DEVNET, se implementa el programa Winner de las Naciones Unidas, con el financiamiento del Ministerio de Relaciones Exteriores de Italia. La Secretaría de la Mujer se ha constituido en Oficina Nacional y se han instalado cinco oficinas de apoyo. Hasta la fecha se ha capacitado a 306 mujeres emprendedoras y se encuentran registradas en el sistema el mismo número de mujeres, sobrepasando el número establecido como meta del proyecto y aún con tiempo disponible en su ejecución. El espacio virtual les permite el acceso a nuevas tecnologías de información, comunicación, capacitación, y la posibilidad de intercambio, ruedas de negocios, oferta y demanda de productos y servicios.

144. La Secretaría de la Mujer apoyó, el encuentro latinoamericano de empleo juvenil, avanzando en los objetivos de desarrollo del Milenio, "Juventud, capital estratégico para enfrentar la pobreza y fortalecer la gobernabilidad democrática" con la participación de 300 jóvenes de 17 países de América Latina y el Caribe más el Japón y Taiwán.

145. Otro de los temas que se ha puesto en la agenda, es el trabajo decente para la mujer paraguaya, basado en el Convenio N° 156 de la OIT "trabajadores con responsabilidades familiares" y seguridad social. Se realizó la presentación de este Convenio con el apoyo de la OIT y la comisión tripartita para el sector público y privado, a fin de sensibilizar a los y las actoras del tema.

146. La Secretaría ha firmado un convenio con el Ministerio de Justicia y Trabajo a fin de coordinar competencias institucionales con miras a garantizar los principios y derechos fundamentales de las mujeres en el trabajo y la protección de los derechos humanos de las mujeres privadas de libertad para la no discriminación hacia ellas y la efectiva igualdad *de jure* y *de facto*. Se encuentra en proceso con el apoyo de la OIT y del UNFPA la formulación del programa y presupuesto, respectivamente, que hagan operativos estos objetivos coordinados por ambas instituciones.

147. La Secretaría de la Mujer lleva adelante el centro infantil para hijos(as) de funcionarios(as) tanto de la institución como del Congreso Nacional, del Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones, a fin de dar cumplimiento al Código Laboral y fortalecer la compatibilidad de la vida laboral y familiar de las personas. Desde la institución, se apoyan igualmente las iniciativas del Centro de Documentación y Estudios (CDE), impulsando la puesta en la agenda pública del análisis de la normativa y las políticas públicas vinculadas al trabajo doméstico remunerado en el Paraguay.

148. La Secretaría de la Mujer forma parte de la Comisión Bicameral "Comisión Nacional de la Defensa de los Recursos Naturales" (CONADERNA), y tiene por objeto desarrollar acciones eficientes y eficaces para la defensa del ecosistema. En este ámbito, la Secretaría de la Mujer ha presentado varias observaciones a las propuestas de ley estudiadas por la mencionada Comisión. Algunas de las propuestas incluyen:

- Taller de sensibilización a candidato de senadores y senadoras, diputados y diputadas, sobre legislación ambiental en el Paraguay (2003);
- Foro sobre uso de agroquímico y sus afecciones sobre la salud humana;
- Audiencia pública sobre la propuesta de ley de aguas;
- Apoyo para el enriquecimiento del documento Paraguay, para el informe nacional Río+10, presentado en la Cumbre Mundial de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo, en Sudáfrica, agosto de 2002;
- Actualmente está en el proceso de renovación el convenio de cooperación mutua entre el Ministerio de Agricultura y Ganadería y la Secretaría de la Mujer, en este nuevo convenio se plantea trabajar de forma transversal las consideraciones de género y ambiente;

- Representación de la Secretaría de la Mujer ante el Consejo Nacional del Ambiente (CONAM), entre 2001 a 2004;
- Participación y aporte de la Secretaría de la Mujer a los "Lineamientos para la elaboración de la política ambiental nacional", que actualmente es la política nacional del ambiente del Paraguay;
- En 2003, se firmó el convenio entre la Secretaría del Ambiente y la Secretaría de la Mujer con el objetivo de coordinar y ejecutar acciones conjuntas en el ámbito del ambiente incorporando la perspectiva de género en las políticas, planes, programas y proyectos de las instituciones que conforman el sector ambiental, enmarcadas en las políticas públicas sectoriales y en el II Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres.

149. En el ámbito del Subgrupo de Trabajo N°6 del MERCOSUR, encargado de dar seguimiento a las cuestiones medioambientales, en su acta N° 02/2002 hizo constar que "en el tratamiento de la agenda de trabajo será tenida en cuenta la Resolución N° 84/00 del Grupo Mercado Común, donde se menciona la necesidad de trabajar en base a la perspectiva de género en este ámbito". La Secretaría de la Mujer formó parte del comité asesor de la Estrategia y Plan de Acción Nacional de la Biodiversidad (ENPAB), donde se trabaja dentro de doce grupos sectoriales por la inclusión de la perspectiva de género (2002 a 2004). En el informe final de esta estrategia se incorporó consideraciones de género.

150. El Paraguay, en 2005, se ha puesto al día en la presentación de informes ante el Comité CEDAW y como principales acciones en el marco del compromiso de seguimiento a la aplicación, la Secretaría de la Mujer ha distribuido la Convención, las Observaciones y Recomendaciones del Comité, plataformas internacionales y los objetivos del Milenio a más de 140 dependencias de instituciones públicas y a más de 60 organizaciones no gubernamentales (ONG). Asimismo, se ha instalado una mesa interinstitucional de seguimiento a la aplicación de la CEDAW con espacios compartidos con organizaciones de la sociedad civil, en el marco de un plan operativo global acordado interinstitucionalmente. Actualmente se conformaron mesas temáticas en el marco de las Observaciones y Recomendaciones del Comité CEDAW.

151. Entre 1999 y 2000 se ejecutó el Programa regional piloto de prevención y atención a la violencia intrafamiliar contra la mujer; ejecutado por la Secretaría de la Mujer, con el apoyo del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, e implementado a nivel regional mediante la cooperación técnica del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Se crearon ese mismo año (2000), los Centros de Apoyo a la Mujer (CENAM), actualmente SEDAMUR dependientes de la Secretaría de la Mujer, los cuales realizan orientación jurídica, psicológica y social a las mujeres y derivan sus casos a otras instancias, e instituciones competentes. Asimismo, se creó el Centro de Atención para Víctimas de Violencia en el Centro de Emergencias Médicas y la red nacional de atención a la violencia doméstica, el servicio código 1600 desde el sistema 911 de la Policía Nacional.

152. Desde 1994 hasta 2005 los principales alcances en la lucha contra el flagelo de la violencia contra la mujer se presentan en la codificación de la violencia intrafamiliar en el Código Penal, la sanción de la Ley N° 1600/00 recurso civil que ofrece medidas cautelares a favor de las víctimas, la serie de capacitaciones a funcionarios y funcionarias públicas de la Policía Nacional, centros

de salud, escuela de policía, academia militar, asociaciones de personas con capacidades especiales y de mujeres adultas mayores. Asimismo, las campañas de sensibilización, concienciación e información acerca de los derechos básicos de las mujeres ante hechos de violencia. Por no satisfacer las configuraciones de la violencia intrafamiliar y otros del Código Penal se ha presentado a la Comisión Nacional de Reforma Penal y Penitenciaria del Parlamento Nacional propuestas de modificación al artículo 129 sobre violencia doméstica y otros hechos punibles contra la integridad y autonomía sexual, hechos punibles contra menores, etc.

153. Actualmente, la Secretaría de la Mujer ha logrado apoyo de la cooperación internacional para habilitar un centro de acogida para mujeres víctimas de violencia. El objetivo del albergue es brindar una atención completa e integral que incluya seguridad, atención y tratamiento, y reinserción laboral.

154. A partir de noviembre de 2005 se inicia la campaña nacional contra el acoso sexual denominada "Tú acosas, yo acuso". En la primera parte de la campaña se realizaron talleres de capacitaciones dirigidos a funcionarios públicos, estudiantes secundarios y miembros de sindicatos. La segunda parte prevé trabajar con los mismos grupos e involucrar a estudiantes universitarios y cadetes de la Academia Militar.

155. A partir del mismo año, con el apoyo del Departamento de Estado de los Estados Unidos de América, se ejecuta el Proyecto 2210 sobre trata de personas, con el objetivo de consolidar esfuerzos generales del Gobierno del Paraguay para erradicar la trata de personas, estableciendo procedimientos para la prevención, protección a víctimas de la trata de personas (especialmente mujeres, adolescentes, niños(as)) en el Paraguay. Desde la habilitación del centro de referencias en trata de personas -donde se brinda atención integral a víctimas, acompañamiento y seguimiento de los casos- se han atendido 9 casos que involucran a un total de 37 mujeres, de las cuales 30 son mayores de edad y 7 son menores de edad. Asimismo, se encuentra en funcionamiento una línea telefónica de atención y un correo electrónico de denuncias. Para complementar dichas acciones se lanzó la campaña de comunicación "sensibilización y educación" sobre trata de personas y explotación sexual que consistió en la difusión de materiales educativos (afiches/dípticos), *spots* de radio en idioma guaraní y castellano en la capital e interior del país y materiales impresos; y se realizaron tres talleres dirigidos a instituciones gubernamentales y no gubernamentales con el fin de recabar insumos para la posterior elaboración de un manual de procedimientos generales de intervención a ser lanzado en abril de 2006.

156. A partir de 2003 en base a las evaluaciones internas y externas de gestión, se inicia a nivel del Gobierno central un proceso de modernización institucional que potencia las estrategias de acción de la Secretaría de la Mujer con instituciones del Estado y pone en marcha procesos de participación conjunta con organizaciones de la sociedad civil, especialmente las que promueven los derechos humanos de las mujeres. En este marco, se crea la Dirección de Descentralización de la Secretaría de la Mujer con el propósito de apoyar el proceso de descentralización, asegurando la integración del enfoque de género en todos los niveles territoriales.

157. Las estrategias comunicacionales, han servido para concienciar acerca de la igualdad de oportunidades. En 2004 la campaña "Iguales en todo", trabajó los siguientes ejes: igual remuneración por trabajo de igual valor, participación, salud, prevención de la violencia

doméstica, acceso a la educación de niñas en igualdad de condiciones y distribución de roles domésticos en el hogar.

158. La campaña "Iguales en todo" de 2005, estuvo enfocada en la necesidad de erradicar la violencia contra la mujer, promover la igualdad de oportunidades en la participación política de las mujeres, y la promoción de los derechos sexuales y reproductivos, además, de concienciar sobre las inequidades de género existentes en diferentes ámbitos de la sociedad. En este marco se realizaron *spots* televisivos, avisos de prensa escrita, microprogramas radiales e impresión de dípticos conteniendo información sobre violencia psicológica, violencia sexual, salud sexual y reproductiva, salud materna y participación social y política. Otras campañas realizadas, han sido las representaciones teatrales en la vía pública y en colectivos de Asunción, Central, Ciudad del Este y Ca'acupé en los temas antes mencionados

159. En cuanto al ámbito de salud, se han promovido campañas de sensibilización de la mujer y su vulnerabilidad ante el VIH/SIDA. La Secretaría de la Mujer realizó un cabildeo con autoridades nacionales del más alto nivel, de los tres poderes del Estado. Se ha realizado igualmente una campaña pública de toma de compromiso con el apoyo del ONUSIDA y una revisión a través de mesas temáticas de los compromisos cumplidos con el apoyo de la Organización Panamericana de la Salud. Entre los logros de estas mesas temáticas puede mencionarse la resolución de gratuidad del análisis de VDRL y TEST de ELISA así como el tratamiento para mujeres embarazadas con antirretrovirales. Se han capacitado 20 decisores(as) de programas de enfermedades transmisibles a nivel central y en los departamentos de Paraguarí y de Presidente Hayes.

Artículo 4 (párrafo operativo)

Artículo 5 (párrafo operativo)

Artículo 6

160. En primer término, el Paraguay es Parte de los siguientes instrumentos internacionales en materia de derechos humanos y derechos laborales:

Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial

Adoptada: Nueva York, 21 de diciembre de 1965

Firmada por el Paraguay: 13 de septiembre de 2000

Ley N° 2128, de 7 de julio de 2003

Depósito: 18 de agosto de 2003

Entrada en vigor para el Paraguay: 17 de septiembre de 2003

Convenio N° 111 de la OIT relativo a la discriminación en materia de empleo y ocupación

Adoptado: Ginebra, 25 de junio de 1958

Ley N° 1154, de 29 de julio de 1966

Depósito: Ginebra, 10 de julio de 1967

Fecha de entrada en vigor para el Paraguay: 10 de julio de 1968

Convenio N° 122 de la OIT relativo a la política del empleo

Adoptado: Ginebra, 9 de julio de 1964

Ley N° 67, de 26 de diciembre de 1968

Depósito: Ginebra, 20 de febrero de 1969

Fecha de entrada en vigor para el Paraguay: 20 de febrero de 1970

El Paraguay ha presentado informes a los comités de supervisión de la OIT sobre el cumplimiento de lo establecido en los convenios ratificados por el país.

A. Situación, índices y tendencias del empleo y desempleo

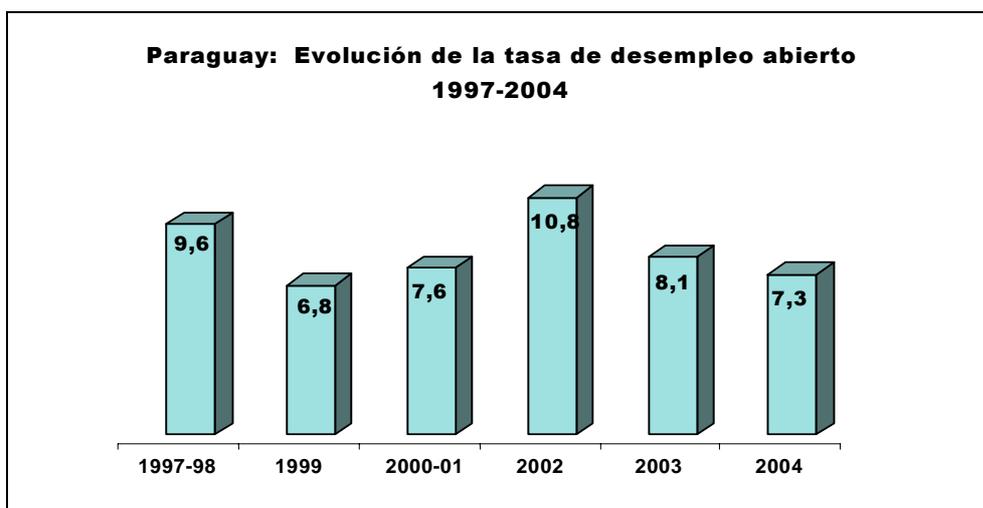
161. De acuerdo a la Encuesta permanente de hogares 2004, la tasa de participación laboral (población ocupada o desocupada respecto a la población total en edad de trabajar) es del 63%, siendo el porcentaje superior en el área rural (64,9%) respecto a la urbana (62,4%) y superior en el caso de los hombres en relación a las mujeres (76,6 y 50,4%, respectivamente).

162. Cimentada fundamentalmente en la mano de obra independiente, en la economía paraguaya predomina el trabajador por cuenta propia (39,8%), seguido de los trabajadores familiares no remunerados (13,1%) y el empleador o patrón (4,2%). La suma de estas cifras muestra que alrededor de seis de cada diez ocupados generan ingresos a través de la venta directa de sus productos o servicios.

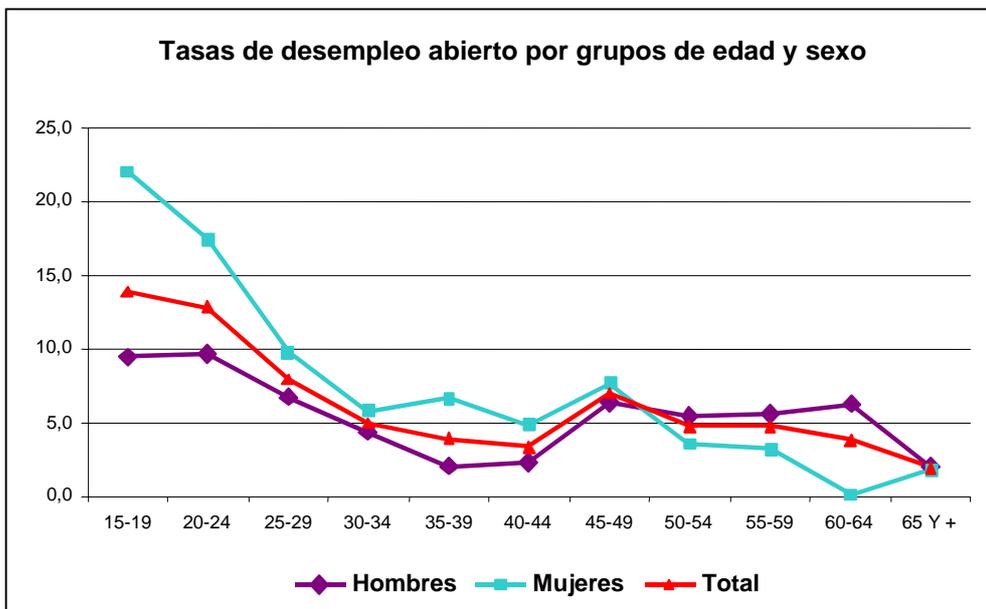
163. El sector primario o extractivo absorbe al 33,3% de los ocupados y el secundario al 16% (manufactura, construcción). Alrededor del 65% de las mujeres ocupadas se hallan trabajando en el sector terciario en tanto los hombres se hallan distribuidos fundamentalmente entre el sector terciario y primario (42 y 39%, respectivamente).

1. Desempleo

164. Según la EPH 2004 la tasa de desempleo abierto afecta al 7,3% de la población, inferior en 1 punto porcentual al nivel registrado en el 2003 (8,1%). El subempleo a nivel total país se mantuvo estable con respecto al 2003 (de 24,1 a 24,2%), tanto en áreas urbanas como rurales.

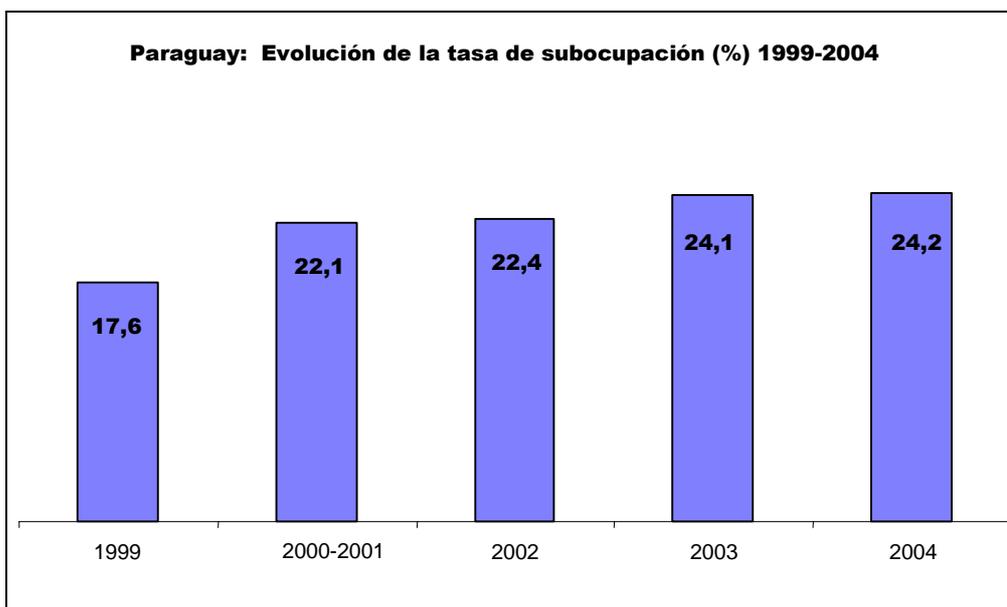


165. El gráfico siguiente muestra que el desempleo abierto afecta en mayor medida a la población de 15 a 19 años y en particular a las mujeres de ese tramo de edad, pues cerca del 14% de la población juvenil busca activamente empleo y esta cifra se incrementa en 22,1% cuando se trata de mujeres. Las proporciones se mantienen elevadas hasta los 29 años, donde 8 de cada 100 personas registran desempleo abierto.



2. Subempleo

166. Según la información de las encuestas de hogares el subempleo se mantiene estable entre 2003 y 2004 (24,1 y 24,2%, respectivamente), tanto en áreas urbanas como rurales.



B. Principales lineamientos de la política de empleo nacional

167. En concordancia con las características del mercado de trabajo de nuestro país, la política de empleo está centrada en los siguientes aspectos:

- Sostenibilidad de condiciones macroeconómicas y sociales favorables para promover la inversión privada que genera fuentes de trabajo.
- Integrar el objetivo empleo en las políticas comerciales, productivas, educativas, migratorias, de formación profesional y de seguridad social.
- Promoción del desarrollo de las micro y pequeñas empresas basada en la generación de condiciones para la facilitación de la formalización para el acceso a créditos, asistencia técnica y capacitación empresarial.
- Capacitación de los recursos humanos mejorando sus condiciones de empleabilidad y encausando la iniciativa privada poniendo a su disposición servicios de formación, orientación e intermediación laboral. La capacitación debe estar articulada a los requerimientos de las empresas y del desarrollo tecnológico.
- La promoción del diálogo social para impulsar adecuaciones normativas que incentiven la contratación de trabajadores y sirva de base a la modernización y el fortalecimiento institucional y jurídico.
- Fuerte apoyo al mejoramiento de la producción agrícola ganadera, incentivando la creación de *clusters* (producción en cadena). El apoyo al sector rural resulta clave porque actúa también como elemento preventivo de migración campo-ciudad.
- Desarrollo de planes y programas especiales que atiendan problemáticas de empleo de grupos poblacionales específicos: programas y medidas para incentivar el empleo juvenil, el empleo de mujeres, programas de reinserción laboral de grupos específicos, etc.

C. Libertad de opción de empleo

168. En cuanto a las previsiones legales y administrativas para asegurar la libertad de opción de empleo, así como aquellas que permitan que las condiciones de empleo no limiten las libertades políticas y económicas del individuo, el Estado paraguayo posee las siguientes disposiciones (en particular, con relación al asueto o permiso para los días de elecciones).

1. Medidas legales

169. **Constitución nacional.** La Constitución nacional recoge en sus articulados los principios rectores de la política de empleo, específicamente en lo que concierne al objetivo del pleno empleo, la equidad, el fomento de las cooperativas, la reforma agraria y el desarrollo rural, la formación profesional y la educación técnica. Concede al Estado la función de promover la calidad de vida "mediante planes y políticas que reconozcan factores condicionantes tales como la extrema pobreza y los impedimentos de la discapacidad o de la edad". "El Estado fomentará también la investigación de los factores de población y sus vínculos con el desarrollo económico

social, con la preservación del medio ambiente y con la calidad de vida de los habitantes", artículo 6, "De la calidad de vida", título II, capítulo I.

170. El artículo 87, capítulo VIII, "Del trabajo", sección I, "De los derechos laborales", se refiere al compromiso del Estado para promover el pleno empleo. Textualmente dispone: "El Estado promoverá políticas que tiendan al pleno empleo y a la formación profesional de recursos humanos, dando preferencia al trabajador nacional".

171. **Equidad.** El artículo 107, capítulo IX, "De los derechos económicos y de la reforma agraria", sección I, "De los derechos económicos", declara que "Toda persona tiene derecho a dedicarse a la actividad económica lícita de su preferencia, dentro de un régimen de igualdad de oportunidades", con lo cual enmarca el ejercicio del derecho al trabajo en un contexto de equidad y de libertad de elección.

172. **Capacitación para el trabajo.** Artículo 78, capítulo VII, "De la educación y la cultura", establece que "El Estado fomentará la capacitación para el trabajo por medio de la enseñanza técnica, a fin de formar los recursos humanos requeridos para el desarrollo nacional".

173. **Fomento de las cooperativas.** Artículo 113, capítulo IX, "De los derechos económicos y de la reforma agraria", sección I, "De los derechos económicos" dispone que: "El Estado fomentará la empresa cooperativa y otras formas asociativas de producción de bienes y de servicios, basadas en la solidaridad y la rentabilidad social, a las cuales garantizará su libre organización y su autonomía...".

174. **Desarrollo rural y reforma agraria.** Artículo 115, "De las bases de la reforma agraria y del desarrollo rural", postula que: "La reforma agraria y el desarrollo rural se efectuarán de acuerdo con las siguientes bases:

- La adopción de un sistema tributario y de otras medidas que estimulen la producción, desalienten el latifundio y garanticen el desarrollo de la pequeña y la mediana propiedad rural, según las peculiaridades de cada zona;
- La racionalización y la regulación del uso de la tierra y de las prácticas de cultivo para impedir su degradación, así como el fomento de la producción agropecuaria intensiva y diversificada;
- La promoción de la pequeña y de la mediana empresa agrícola (...);
- La educación del agricultor y de su familia, a fin de capacitarlos como agentes activos del desarrollo nacional;
- La adopción de políticas que estimulen el interés de la población en las tareas agropecuarias, creando centros de capacitación profesional en áreas rurales".

175. **Código del Trabajo - Ley N° 213/93.** Capítulo II, "Del trabajo y sus garantías":

- **Artículo 9:** "El trabajo es un derecho y un deber social y goza de la protección del Estado. No debe ser considerado como una mercancía. Exige respeto para las libertades y dignidad de quien lo presta, y se efectuará en condiciones que aseguren la

vida, la salud y un nivel económico compatible con las responsabilidades del trabajador padre o madre de familia. No podrán establecerse discriminaciones relativas al trabajador por motivo de impedimento físico, de raza, color, sexo, religión, opinión política o condición social".

- **Artículo 15:** "Todo trabajador debe tener las posibilidades de una existencia digna y el derecho a condiciones justas en el ejercicio de su trabajo, recibir educación profesional y técnica para perfeccionar sus aptitudes, obtener mayores ingresos y contribuir de modo eficiente al progreso de la Nación".
- **Artículo 16:** "El Estado tomará a su cargo brindar educación profesional y técnica a trabajadores de modo a perfeccionar sus aptitudes para obtener mejores ingresos y una mayor eficiencia en la producción. Mediante una política económica adecuada procurará igualmente mantener un justo equilibrio de la oferta y la demanda de mano de obra, dar empleo apropiado a los trabajadores desocupados o no ocupados plenamente por causas ajenas a su voluntad, a los minusválidos físicos y psíquicos, ancianos y veteranos de la guerra".

2. Medidas administrativas

176. El objetivo general de la política de empleo del Ministerio de Justicia y Trabajo es promover la competitividad de la producción nacional y mejorar las condiciones de empleabilidad de la fuerza de trabajo, en un marco de equidad social. Para ello está implementando políticas activas de empleo consistentes en la eficiente aplicación del sistema de formación profesional a través de cursos de formación y capacitación implementados por el Servicio Nacional de Promoción Profesional y el Sistema Nacional de Formación y Capacitación laboral. Durante los últimos tres años se formaron más de 100.000 trabajadores. Asimismo el Ministerio implementa servicios de apoyo al empleo a través de servicios de orientación laboral, información e intermediación de mano de obra. Actualmente está en proceso el fortalecimiento del Servicio Nacional de Empleo. Desde el punto de vista de la calidad del empleo el Ministerio realiza inspecciones para asegurar el cumplimiento de las condiciones de trabajo según las disposiciones del Código Laboral y los convenios internacionales del trabajo.

D. Dificultades para el logro del pleno empleo productivo

177. Dadas las características de la estructura económica del país, que está caracterizada por limitados centros de producción o fábricas, la mayoría de los trabajadores realizan sus actividades en empresas de pequeñas dimensiones. Cerca del 70% de los trabajadores paraguayos se encuentran ocupados en establecimientos que no tienen más de cinco empleados.

178. Por otro lado, existe un defasaje tanto en cantidad como en calidad entre oferta y demanda de trabajo. Si bien la economía no es capaz de crear empleos en cantidad y calidad suficientes para satisfacer la demanda; a su vez la calificación de la mano de obra no responde a los requerimientos actuales de las ofertas de trabajo. Más del 60% de la población económicamente activa (PEA) cuenta sólo con instrucción primaria y sólo el 7% tiene nivel terciario. Esta inadecuación que se presenta dificulta evidentemente el buen funcionamiento del mercado laboral, por tanto se viene implementando un proyecto de reforma del sistema de formación profesional, para elevar la productividad y la calidad de la mano de obra.

179. Por otra parte, en la última década, no se han presentado denuncias ante el Ministerio de Justicia y Trabajo por discriminación en el trabajo relacionadas a la raza, religión, condición social y económica. La Constitución nacional, el Código Laboral y otras normas legales del derecho positivo aseguran el derecho a la no discriminación en el empleo y la igualdad de oportunidades para todos los trabajadores.

180. Asimismo, en el Servicio Nacional de Empleo, a través de las acciones de orientación laboral, se desarrollan temas sobre no discriminación y el derecho a la igualdad de oportunidades. De igual manera, el currículum de la enseñanza primaria y de nivel medio incorpora contenidos sobre estos derechos humanos fundamentales.

E. Informe de la Corte Suprema de Justicia respecto al artículo 6

181. Las disposiciones legales antes mencionadas se hallan a su vez favorecidas por la inexistencia de capas sociales de escasa permeabilidad, con la natural excepción del estatus social condicionado por la educación y la formación profesional. Sin embargo, permanecen algunas discriminaciones originadas en supuestos roles y condiciones de trabajo. Son los casos de las empleadas domésticas y los trabajadores rurales. Las leyes del trabajo discriminan a estos sectores laborales autorizando el pago de un salario menor al mínimo legal, en la inteligencia de que dicho salario menor en efectivo se halla complementado con los beneficios de vivienda y alimentos que recibe en la casa del patrono. Sin embargo, la discriminación se hace patente cuando dichos trabajadores no reciben alimentos del patrono ni permanecen todo el tiempo en el domicilio del mismo.

182. La estructura socioeconómica del país aparentemente no permite por el momento el mejoramiento de las condiciones de trabajo de estos trabajadores. Un tercer sector social también discriminado, pero de hecho, es el sector indígena, un grupo minoritario de cultura diferente. En cuanto a ellos, la ley no establece discriminación alguna pero habida cuenta la diferencia cultural, tienen serias dificultades para ejercer cualquier tipo de actividad laboral en situación de igualdad con los ciudadanos no indígenas. Evidentemente para este grupo social no basta la declaración de igualdad; es necesario el establecimiento de normas que establezcan una discriminación positiva a los efectos que los mismos accedan a la igualdad.

183. Un cuarto sector que se halla en situación de desventaja es el grupo de los impedidos físicos y mentales. Quienes en un alto porcentaje no pueden acceder a un puesto de trabajo debido a su condición, a pesar de lo que establece la ley, consecuentemente se presume que tienen igualdad de derechos para acceder a los puestos de trabajo, en cambio, los prejuicios de orden cultural impiden en la mayoría de los casos que esto sea realidad. Sin embargo un gran avance en la protección de este grupo se dio con la promulgación de la Ley N° 1925, en 2002, por la que se ratifica la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad y, en 2004, con la sanción de la Ley N° 2479 "que establece la obligatoriedad de la incorporación de personas con discapacidad en las instituciones públicas". El caso de este grupo es similar al de los indígenas y consecuentemente, el mejoramiento de la situación de los mismos debe darse a través de medidas de acción positiva a ser establecidas en la ley.

184. Cabe destacar igualmente, que la protección de los derechos de las personas excepcionales goza de carácter constitucional, según lo establece el artículo 58 de la Constitución nacional, y

según la cual se rigen las políticas públicas en la materia. El citado artículo establece cuanto sigue: "Se garantizará a las personas excepcionales la atención de su salud, de su educación, de su recreación y de su formación profesional para una plena integración social. El Estado organizará una política de prevención, tratamiento, rehabilitación e integración de los discapacitados físicos, psíquicos y sensoriales, a quienes prestará el cuidado especializado que requieran. Se les reconocerá el disfrute de los derechos que esta Constitución otorga a todos los habitantes de la República, en igualdad de oportunidades, a fin de compensar sus desventajas".

1. Discriminación por razones lingüísticas

185. Otro sector discriminado de hecho es el grupo de ciudadanos que no acceden al uso de la lengua castellana. En el Paraguay son monolingües, guaranihablantes, mayoritariamente el campesino y minoritariamente el sector citadino. Los mismos sufren discriminaciones de hecho originadas en las dificultades de comunicación en el ámbito laboral así como en el ámbito judicial, ambientes donde todo se maneja en lengua castellana. Esta discriminación tiende a encontrar soluciones a corto plazo. Están dadas las condiciones para que así sea, porque la Constitución nacional de 1992, declara que la lengua guaraní es igualmente de uso oficial junto con el castellano en toda la República; consecuentemente, el guaraní puede ser usado en el ámbito judicial, especialmente en los procesos laborales. Sin embargo hasta la fecha tal derecho no se halla consolidado por la falta de una ley reglamentaria más específica de las lenguas oficiales del Estado. Actualmente los sectores interesados en el idioma guaraní vienen trabajando la propuesta de ley reglamentaria que será presentada al Congreso Nacional.

2. Cambios en la legislación nacional

186. Entre los cambios en la legislación nacional que afectan positivamente a la vigencia de los derechos consagrados en este artículo, se pueden mencionar los siguientes.

187. En cuanto al derecho a un puesto de trabajo productivo y condiciones justas del trabajo.

188. La Ley N° 1980/2002 del primer empleo tiene por objeto establecer normas para regular, incentivar y fomentar el empleo juvenil, respecto a la prestación subordinada y retribuida de la actividad laboral. Esta ley afecta a los(as) jóvenes entre 15 y 18 años, a profesionales recién recibidos que nunca hayan prestado servicios en relación de dependencia y que no sean mayores de 28 años y a empleadores y empleadoras inscriptos ante la Autoridad Administrativa del Trabajo.

189. La Ley N° 1652/2000 por la cual se crea el Sistema Nacional de Capacitación y Formación Laboral (reglamentada por el Decreto N° 15904/2001). Esta ley regula la formación y capacitación laboral de sus beneficiarios, establece los principios, objetivos y fines de dicha formación y capacitación, determina las pautas de participación y las responsabilidades de su órgano rector -ente de derecho público, dependiente del Ministerio de Justicia y Trabajo-, así como de las instituciones de formación y capacitación. Contiene disposiciones sobre las formas de financiación y las demás funciones del sistema.

190. La Ley N° 1265/1987 modifica la Ley N° 253/1971 por la cual se creó el Servicio Nacional de Promoción Profesional (SNPP), ente dependiente del Ministerio de Justicia y Trabajo. El SNPP se regirá por las disposiciones de la presente ley y tendrá como finalidad promover y desarrollar la formación profesional de los trabajadores, en todos los niveles y sectores de la economía, atendiendo fundamentalmente a la política de ocupaciones del Gobierno y al proceso de desarrollo nacional. Los beneficiarios del SNPP son todas las personas mayores de 18 años, radicadas en el territorio nacional, pero contempla programas de aprendizaje para los menores entre 15 y 18 años.

191. La Ley N° 285/1993 sobre los beneficios adicionales a los trabajadores (reglamenta el artículo 93 de la Constitución nacional). Establece que la empresa que otorgue a sus trabajadores beneficios adicionales sobre su renta neta, con independencia de los respectivos salarios y de otros beneficios establecidos en las leyes o en contratos celebrados entre la empresa y sus trabajadores, podrá deducir dichos beneficios, los cuales estarán exentos de todo tributo y no estarán sujetos a contribución alguna por parte de la empresa o de los trabajadores al Instituto de Previsión Social, Banco Nacional de Trabajadores u otras entidades creadas que exijan de los mismos algún tipo de contribución o de aporte.

192. La Ley N° 1160/1997, Código Penal, artículo 205, establece que el titular de un establecimiento o empresa o la persona responsable de la prevención de accidentes de trabajo, incurrirá en responsabilidad y será pasible de penas correspondientes, si expone a las personas a lugares de trabajo peligrosos.

193. El Decreto N° 20400/2003 regula los sueldos y jornales del sector privado. Dispone el aumento del 11% de los sueldos y jornales del sector privado, el cual regirá a partir del 1° de febrero 2003, de los salarios mínimos vigentes en las actividades expresamente previstas, escalafonadas y las diversas no especificadas.

Artículo 7

194. Con relación a la aplicación del presente artículo, el Estado paraguayo es Parte de los siguientes convenios internacionales en materia de derechos laborales:

Convenio N° 14 de la OIT relativo a la aplicación del descanso semanal en las empresas industriales

Adoptado: Ginebra, 25 de octubre de 1921

Ley N° 945, de 15 de julio de 1964

Fecha de entrada en vigor para el Paraguay: 21 de marzo de 1966

Convenio N° 100 relativo a la igualdad de remuneración entre la mano de obra masculina y la mano de obra femenina por un trabajo de igual valor

Adoptado: Ginebra, 29 de junio de 1951

Ley N° 925, de 3 de junio 1964

Fecha de entrada en vigor para el Paraguay: 24 de junio de 1965

Convenio N° 106 relativo al descanso semanal en el comercio y en las oficinas

Adoptado: Ginebra, 26 de junio de 1957

Ley N° 947, de 15 de julio de 1964

Depósito: Ginebra, 21 de marzo de 1966

Fecha de entrada en vigor para el Paraguay: 21 de marzo de 1967

Convenio N° 81 relativo a la inspección del trabajo en la industria y el comercio

Adoptado: Ginebra, 11 de julio de 1947

Ley N° 1235, de 21 de junio de 1967

Depósito: Ginebra, 28 de agosto de 1967

Fecha de entrada en vigor para el Paraguay: 28 de agosto de 1968

A. Salario mínimo

195. El mecanismo para la fijación del salario mínimo se encuentra estipulado en el Código Laboral paraguayo, capítulo II, "Del salario mínimo", el cual se detalla a continuación:

- **Artículo 249:** "Salario mínimo es aquel suficiente para satisfacer las necesidades normales de la vida del trabajador consistentes en: alimentación, habitación, vestuario, transporte, previsión, cultura y recreaciones honestas considerándolo como jefe de familia".
- **Artículo 250:** "El salario vital, mínimo y móvil será fijado periódicamente con el fin de mejorar el nivel de vida, tomando en cuenta los siguientes factores:
 - a) El costo de vida de la familia obrera, según el tiempo y lugar, en sus elementos fundamentales, de acuerdo con el artículo anterior;
 - b) El nivel general de salarios en el país, o región donde se realice el trabajo;
 - c) Las condiciones económicas de la rama de actividad respectiva;
 - d) La naturaleza y rendimiento del trabajo;
 - e) La edad del trabajador, en la medida que influya sobre su productividad; y,
 - f) Cualesquiera otras circunstancias que fuesen congruentes a la fijación".

196. De este modo, el derecho a la remuneración básica está establecido en el Código Laboral, el salario mínimo tiene fuerza de ley. Actualmente está fijado en 1.219.795 guaraníes (aproximadamente 214 dólares de los EE.UU. a la tasa de cambio de mayo 2006).

1. Desarrollo del salario mínimo, 1994-2006

Evolución del salario mínimo (1994-2005)

Año	Salario
1994	379.500
1995	436.425
1996	480.069
1997	528.076
1998	580.883
1999	591.445
2000	680.162
2001	782.186
2002	876.048
2003	972.413
2004	972.413
2005	1.089.103
2006	1.219.795

2. Salario mínimo según distintas categorías de trabajadores (2006) (en guaraníes)

Trabajadores de comercio e industria	Salario mensual: 1.219.795 Jornal diario: 46.915
Estibadores	Salario mensual: 1.231.997 Jornal diario: 47.385
Peones en general	Salario mensual: 1.219.795 Jornal diario: 46.915
Empresas de seguros	Salario mensual: 1.231.997 Jornal diario: 47.385
Escritorios comerciales, industriales y particulares	Salario mensual: 1.238.143 Salario diario: 47.621
Transporte (ómnibus, camiones, autos de alquiler y particulares)	Salario mensual: 1.219.795 Salario diario: 46.915
Conductores	Salario mensual: 1.231.997 Salario diario: 47.385
Peones	Salario mensual: 1.219.795 Salario diario: 46.915
Hoteles, restaurantes, bares, pensiones y afines	
Mozos	Salario mensual: 1.219.795 Salario diario: 46.915
Sombrererías	Salario mensual: 1.219.795 Salario diario: 46.915

Salones de belleza	Salario mensual: 1.219.795 Salario diario: 46.915
Tintorerías y lavanderías	Salario mensual: 1.219.795 Salario diario: 46.915
Ladrillerías y materiales de construcción	Salario mensual: 1.219.795 Salario diario: 46.915
Marmolerías	Salario mensual: 1.238.143 Salario diario: 47.621
Fábricas de baldosas y mosaicos	Salario mensual: 1.238.143 Salario diario: 47.621
Peones de patio	Salario mensual: 1.219.795 Salario diario: 46.915
Canteras	Salario mensual: 1.219.795 Salario diario: 46.915
Alimentación, panaderías y fideerías	Salario mensual: 1.219.795 Salario diario: 46.915
Confiterías	Salario mensual: 1.219.795 Salario diario: 46.915
Industrias almidoneras	Salario mensual: 1.238.143 Salario diario: 47.621
Molinos harineros	Salario mensual: 1.231.997 Salario diario: 47.385
Industrias yerbateras	Salario mensual: 1.231.997 Salario diario: 47.385
Aceiteras	Salario mensual: 1.231.997 Salario diario: 47.385
Molinos arroceros	Salario mensual: 1.219.795 Salario diario: 46.915
Molinos de loco	Salario mensual: 1.219.795 Salario diario: 46.915
Fábricas de agua, gaseosas y licorerías	Salario mensual: 1.219.795 Salario diario: 46.915
Frigoríficos	Salario mensual: 1.219.795 Salario diario: 46.915
Vestidos e industrias textiles	Salario mensual: 1.234.891 Salario diario: 47.385
Gorrerías y sombrererías de género	Salario mensual: 1.231.997 Salario diario: 47.385
Fábricas de carteras y otros	Salario mensual: 1.219.795 Salario diario: 46.915

Fábricas de calzado	Salario mensual: 1.238.143 Salario diario: 47.621
Sastrerías	Salario mensual: 1.231.997 Salario diario: 47.385
Taller de confecciones en general	Salario mensual: 1.219.795 Salario diario: 46.915
Taller mecánica en general	Salario mensual: 1.219.795 Salario diario: 46.915
Hojalaterías	Salario mensual: 1.219.795 Salario diario: 46.915
Fundiciones	Salario mensual: 1.219.795 Salario diario: 46.915
Pintores - operarios	Salario mensual: 1.231.997 Salario diario: 47.385
Auxiliares	Salario mensual: 1.219.795 Salario diario: 46.915
Edificaciones y obras de construcción - peones	Salario mensual: 1.231.997 Salario diario: 47.385
Talabarterías	Salario mensual: 1.231.997 Salario diario: 47.835
Astilleros	Salario mensual: 1.219.795 Salario diario: 46.915
Jabonerías	Salario mensual: 1.219.795 Salario diario: 46.915
Relojerías	Salario mensual: 1.219.795 Salario diario: 46.915
Desmotadoras	Salario mensual: 1.231.997 Salario diario: 47.385
Fábricas de fósforo	Salario mensual: 1.231.997 Salario diario: 47.385
Cines y teatros	Salario mensual: 1.219.795 Salario diario: 46.915
Fábricas de papel y cartón	Salario mensual: 1.246.396 Salario diario: 47.938
Fábricas de muebles	Salario mensual: 1.231.997 Salario diario: 47.385
Locutores	Salario mensual: 1.231.997 Salario diario: 47.385
Operadores	Salario mensual: 1.219.795 Salario diario: 46.915
Asfalto y pavimentación	Salario mensual: 1.219.795 Salario diario: 46.915

Florerías	Salario mensual: 1.219.795 Salario diario: 46.915
Pieles y cueros	Salario mensual: 1.219.795 Salario diario: 46.915
Talleres gráficos	Salario mensual: 1.219.795 Salario diario: 46.915
Actividades diversas no especificadas	Salario mensual: 1.219.795 Salario diario: 46.915
Periodistas	
Jefe de redacción	Salario mensual: 1.806.635
Secretario de redacción	Salario mensual: 1.648.682
Redactor de primera	Salario mensual: 1.542.723
Redactor de segunda	Salario mensual: 1.474.675
Cronista	Salario mensual: 1.361.992
Correctores	Salario mensual: 1.429.043
Gráficos - linotipista	
Primera categoría	Salario mensual: 1.498.541 Salario diario: 57.636
Segunda categoría	Salario mensual: 1.441.231 Salario diario: 55.432
Impresores	
Primera categoría	Salario mensual: 1.498.541 Salario diario: 57.636
Segunda categoría	Salario mensual: 1.441.231 Salario diario: 55.432
Tipógrafos	
Primera categoría	Salario mensual: 1.498.541 Salario diario: 57.636
Segunda categoría	Salario mensual: 1.441.231 Salario diario: 55.432
Albañiles y carpinteros, encofradores y anexos	
Oficial de primera	Salario mensual: 1.426.610 Salario diario: 54.870
Oficial de segunda	Salario mensual: 1.389.120 Salario diario: 53.428
Calero	Salario mensual: 1.371.173 Salario diario: 52.737

Zapateros	
Primera categoría	Salario mensual: 1.369.024 Salario diario: 52.655
Segunda categoría	Salario mensual: 1.299.451 Salario diario: 49.979
Tercera categoría	Salario mensual: 1.233.895 Salario diario: 47.485
Capitanes de cabotaje, zona norte del río Paraguay	
Capitanes	Salario mensual: 1.684.838
Prácticos	Salario mensual: 1.559.059
Tarifas de capitanes y prácticos de trabajo de travesía	Zeballos Cue p/viaje: 1.401.831 Peñón p/viaje: 1.667.043 Capi'i Pobó p/viaje: 1.526.394 Rosario p/viaje: 1.575.801
Tarifas de estadía y maniobras	Concepción p/viaje: 1.867.907
Estadía	Isla Margarita p/viaje: 2.200.696 Bahía Negra p/viaje: 2.504.097
Maniobras	Salario mensual: 1.731.930 Salario diario: 66.613
Máquinas de la Marina Mercante Nacional - En embarcaciones con motores a combustión interna	
Maquinista de primera con cabotaje	Salario mensual: 1.859.160
Maquinista de segunda con cabotaje	Salario diario: 71.506
Maquinista de segunda sin cabotaje	Salario mensual: 1.503.598
Maquinista de tercera con cabotaje	
Maquinista de tercera sin cabotaje	Salario mensual: 1.491.318
Maquinista de cuarta con cabotaje	Salario mensual: 1.479.481
Maquinista de cuarta sin cabotaje	Salario mensual: 1.448.517
Centro de conductores navales	
Conductor de primera con cabotaje	Salario mensual: 1.479.933
Conductor de primera sin cabotaje	Salario mensual: 1.475.835
Conductor de segunda con cabotaje	Salario mensual: 1.442.343
Conductor de segunda sin cabotaje	Salario mensual: 1.344.167
Conductor de tercera con cabotaje	Salario mensual: 1.302.571
Conductor de tercera sin cabotaje	Salario mensual: 1.302.571
Conductor a vapor	Salario mensual: 1.301.522

Foguistas fluviales	
Cabo foguista	Salario mensual: 1.294.434
Calderero	Salario mensual: 1.510.634
Foguista	Salario mensual: 1.279.440
Engrasador	Salario mensual: 1.229.021
Carbonero	Salario mensual: 1.229.021
Centro naval de timoneles	
Timoneles	Salario mensual: 1.226.271
Centro de patrones de tercera y patrones timoneles	
Patrones de tercera	Salario mensual: 1.226.271
Patrón timonel	Salario mensual: 1.219.795
Centro de patrones de segunda clase	
Patrones de segunda clase	Salario mensual: 1.219.795
Capitanes y prácticos de cabotaje nacional	
Capitanes	Salario mensual: 1.303.363
Prácticos	
Estibadores	
Marineros en cubierta	Salario mensual: G. 1.314.019 Salario mensual: G. 1.432.333 Salario mensual: G. 1.620.123 Salario mensual: G. 1.559.059 Salario mensual: G. 1.250.387 Salario por día: G. 48.092 Salario mensual: G. 1.219.795
Cocinero terrestres	
Primer cocinero	Salario mensual: 1.271.797
Segundo cocinero	Salario mensual: 1.238.345
Ayudante de cocina	Salario mensual: 1.219.795
Mozos a bordo	
Mayordomo	Salario mensual: 1.274.003
Primer mozo	Salario mensual: 1.256.928
Mueblerías y carpinterías	
Oficial de primera	Salario mensual: 1.345.254 Salario diario: 51.741

Oficial de segunda	Salario mensual: 1.291.895 Salario diario: 49.688
Medio oficial	Salario mensual: 1.267.506 Salario diario: 48.750
Ayudante	Salario mensual: 1.233.617 Salario diario: 47.447
Establecimientos fideeros automatizados	
Maquinista	Salario mensual: 1.463.960 Salario diario: 56.306
Ayudante maquinista	Salario mensual: 1.342.135 Salario diario: 51.621
Secanero	Salario mensual: 1.463.960 Salario diario: 56.306
Ayudante secanero	Salario mensual: 1.341.751 Salario diario: 51.606
Tanineras	Salario mensual: 1.219.795 Salario diario: 46.915
Transporte público	
Chofer cobrador	Salario mensual: 1.875.430 Salario diario: 72.132
Chofer de ómnibus	Salario mensual: 1.505.241 Salario diario: 57.894
Cobrador y/o guarda	Salario mensual: 1.488.241 Salario diario: 57.240
Trabajadores en establecimientos ganaderos	
Categoría A (de 1 a 4.000 cabezas de ganado)	Salario mensual: 433.456 Salario diario: 16.671
Categoría B (de 4.001 y más cabezas de ganado)	Salario mensual: 595.920 Salario diario: 22.920
Talleres mecánicos	
Oficial de primera	Salario mensual: 1.587.933 Salario diario: 61.074
Oficial de segunda	Salario mensual: 1.460.150 Salario diario: 56.160
Ayudante	Salario mensual: 1.369.024 Salario diario: 52.655

197. Existen varios mecanismos de control para asegurar la vigencia del salario mínimo entre ellas las visitas de inspección laboral, que la realizan diversas instituciones como la Fiscalía, la Dirección General de Migraciones y el Ministerio de Justicia y Trabajo. En cada inspección

laboral se supervisa el cumplimiento efectivo de la aplicación del salario mínimo en las empresas, así como la vigencia de todos los aspectos que hacen a la protección laboral, como el seguro médico y las condiciones de salubridad. Por otro lado, no existen mecanismos legales para amonestar o sancionar en base a la productividad del trabajador.

3. Igual remuneración por el mismo trabajo

198. Si bien la igualdad de remuneración por igual trabajo sin discriminación de ningún tipo está garantizada por ley, en la realidad aún se dan casos donde esto ocurre. Por ende, algunas estadísticas sobre el trabajo de la mujer registran un grado de discriminación que está siendo abordado por un Plan Nacional de igualdad de oportunidades implementado por la Secretaría de la Mujer de la Presidencia de la República. En cuanto a las desigualdades en los ingresos, las mujeres ocupadas ganan en la ocupación principal el 28,1% menos que los hombres¹⁶. El Ministerio de Justicia y Trabajo a través de fiscalizaciones laborales verifica el cumplimiento de las disposiciones que consagran la igualdad. En casos de incumplimiento de las disposiciones respectivas a este tema, se procede a la instrucción de sumario administrativo al empleador, con imposición de multas.

199. Asimismo, el Ministerio de Justicia y Trabajo posee una Dirección de Promoción de la Mujer Trabajadora, la cual brinda asesoramiento y acompañamiento en audiencias de conciliación referidas a temas de discriminación. Al mismo tiempo promueve, participa y colabora en campañas de concienciación sobre la no discriminación en el empleo y la ocupación. Por otra parte el Ministerio de Justicia y Trabajo es integrante de la mesa institucional de seguimiento a la aplicación de la CEDAW.

200. Otras de las responsabilidades de la Dirección de Promoción de la Mujer Trabajadora incluyen:

- La coordinación de la Comisión Nacional Tripartita para igualdad de oportunidades en el trabajo.
- Asistencia técnica y asesoramiento jurídico laboral a las mujeres trabajadoras.
- El desarrollo de acciones de capacitación y sensibilización.
- Programa de acceso a los recursos y el trabajo de las mujeres, para contribuir a la igualdad de oportunidades en el acceso, la administración y el disfrute de los recursos económicos y el trabajo, entre hombres y mujeres. El propósito del Programa es el de establecer un marco de acción para transversalizar la perspectiva de género en las políticas de empleo y del mercado de trabajo. El mismo cuenta con un marco normativo que incorpora disposiciones legales nacionales e internacionales.

201. El citado Programa cuenta con tres componentes:

- Unidad de apoyo a la transversalización de la perspectiva de género;

¹⁶ *Informe Social Watch 2005*, Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censo.

- Unidad de apoyo a emprendimientos productivos;
- Unidad de apoyo a la inserción en cadenas productivas;

202. Asimismo, el Programa cuenta con un punto focal, que es la Dirección de Promoción Social de la Mujer Trabajadora, para transversalizar las perspectivas de género en las políticas de empleo, y una mesa de articulación conformada con la participación de todas las instancias involucradas, que promueve el diálogo social y realiza el monitoreo y evaluación permanente de dichas políticas.

203. Este Programa ha sido diseñado con la cooperación de la OIT, y actualmente se están llevando a cabo reuniones con la Secretaría de la Mujer para programar las acciones a fin de su implementación.

204. Por otra parte, se han tomado medidas desde la ratificación de la CEDAW (Convención sobre eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer) en 1986, las cuales han significado normativas igualitarias y cambios en otras leyes, eliminando discriminaciones de género y estableciendo la igualdad entre mujeres y hombres. La Secretaría de la Mujer promueve la implementación de convenios internacionales que subsecuentemente forman parte del ordenamiento jurídico paraguayo. A raíz de éstos han surgido planes, programas y proyectos específicos que han propiciado la mayor participación de la mujer en el campo laboral, en las organizaciones comunitarias, pero tales acciones aún son insuficientes. Si bien las mujeres en general sufren discriminaciones en cuanto al acceso a los recursos y al desarrollo, las más afectadas son las mujeres rurales y de grupos étnicos. Se ha creado en 2003 dentro de la estructura de la Secretaría, la Dirección de Descentralización, a fin de articular estrategias que posibiliten mayor presencia del estado en dichas áreas.

205. Es importante señalar que el Paraguay se ha puesto al día con la presentación de informes periódicos al Comité CEDAW con la defensa del informe en enero de 2005, a cuyas observaciones se han dado amplia difusión y para el seguimiento de dichas recomendaciones se ha conformado una mesa interinstitucional de seguimiento a la aplicación de la CEDAW, la cual cuenta con un plan operativo global.

206. Así también, la Secretaría de la Mujer viene desarrollando la campaña "Iguales en todo". La campaña se desarrolla desde junio de 2004, en el marco de la cual se realizaron *spots* publicitarios, radiales, televisivos, sobre la discriminación en el trabajo, en dos aspectos, uno muestra a una mujer embarazada, quien por su condición no era tenida en cuenta para la selección del trabajo solicitado. Otro *spot* muestra a hombres y mujeres realizando el mismo trabajo, pero recibiendo remuneración diferenciada, dejando un margen de desventaja en contra de la mujer. Los temas priorizados en esta campaña son: violencia contra la mujer, igualdad de derechos en el trabajo, salud, permanencia en la educación, participación social y política de las mujeres. El principal impacto en la población se dio en el aumento de denuncias de casos de violencia. Una nueva modalidad de denuncias en la Secretaría de la Mujer es la discriminación laboral por razones de género. Actualmente la campaña "Iguales en todo" continúa en vigencia.

207. Sin embargo, persisten grupos de trabajadores que no gozan de igual oportunidad de trabajo y remuneración, éstos son los subempleados y los trabajadores informales, entre éstos también se encuentran los trabajadores domésticos y los trabajadores rurales. Según la Encuesta

Permanente de Hogares 2004 la tasa total de subocupación es del 24,2%, correspondiendo a los hombres 21,8 y 27,7% para mujeres. Se considera a los trabajadores informales a aquellos que trabajan por cuenta propia, y a las empresas que emplean hasta cinco personas, de lo cual obtenemos un 69,8% de la población ocupada.

208. La situación de las trabajadoras domésticas es la más precaria, el 95% de ellas ganan menos de lo establecido legalmente, no tienen derechos a pagos de bonificación familiar, tienen largas jornadas de trabajos y a pesar del seguro social el mismo sólo da cobertura a aquellos inscriptos en la capital. Según trabajos de investigación de la OIT una de las mayores causas de despido de las trabajadoras domésticas es el embarazo, debiendo al contrario ser protegidas en su condición.

4. Medidas adoptadas para revertir la desigualdad en el trabajo

209. Si bien normativamente la oportunidad está dada en igualdad de condiciones, se requieren medidas especiales que garanticen el acceso de las mujeres a un empleo digno y a ser promovidas, por lo que se ha presentado una propuesta de ley de igualdad de oportunidades y de trato entre mujeres y hombres en la función pública y el empleo a la que la Secretaría de la Mujer ha presentado aportes y se encuentra en estudio en el Parlamento.

210. La Secretaría de la Mujer ha realizado conjuntamente con el Centro de Documentación y Estudios reuniones de trabajo, en relación a la situación del trabajador(a) doméstico(a) dirigidas a organizaciones de mujeres, al Instituto de Previsión Social, representantes sindicales, representantes de instituciones públicas, estableciendo líneas de trabajo que sirvieron de base para la firma del convenio entre el Ministerio de Justicia y Trabajo y la Secretaría de la Mujer. Asimismo, se han dictado conferencias informativas y brindado charlas para el fortalecimiento de capacidades a las mujeres microempresarias. Estas reuniones se centraron en la capital, y contaron con el apoyo de instituciones como el Instituto de Previsión Social y algunos sindicatos del país.

211. Asimismo, el Ministerio de Justicia y Trabajo ha propiciado la generación de espacios de diálogo con empresarios e industriales, con el objetivo de garantizar el acceso de las mujeres al trabajo decente, a cargos de decisión y a la igualdad de remuneración por igual trabajo. El Código Laboral establece que son trabajadores(as) domésticos(as) los que se encuentran por debajo del salario mínimo, y con condiciones vulnerables de trabajo, como mayor cantidad de carga horaria, etc. Existe una Comisión Tripartita¹⁷ que ha realizado un análisis y examen de

¹⁷ Comisión Nacional Tripartita para examinar y promover la participación de la mujer en el trabajo, se constituyó por Decreto N° 21403, de 11 de junio de 1998. La Comisión esta conformada de la siguiente manera: representantes del Estado: Ministerio de Justicia y Trabajo por la Dirección de Promoción Social de la Mujer Trabajadora, Secretaría de la Mujer de la Presidencia de la República por Acceso a los Recursos Económicos y al Trabajo. Representantes de los empleadores: Asociación de Empresarias, Ejecutivas, Profesionales (APEP), Federación de la Producción, Industria y Comercio (FEPRINCO), Asociación de las Pequeñas y Medianas Empresas (APYME), Red de Mujeres de Empresa. Representantes de los trabajadores: Confederación Paraguaya de Trabajadores (CPT), Central Nacional de Trabajadores (CNT), Central Unitaria de Trabajadores (CUT), Central Sindical de Trabajadores Paraguayos

dicha situación para promover la igualdad de oportunidades para las mujeres en el trabajo, apoyada por el Centro de Documentación y Estudios (ONG) en iniciativas acompañadas y respaldadas por la Secretaría de la Mujer. A continuación se detallan los resultados obtenidos por la citada Comisión Tripartita:

**Informes anuales de las actividades de la Dirección General
 del Trabajo del Ministerio de Justicia y Trabajo**

Referencias	Años						Total
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	
Resultados de las reuniones tripartitas							
Comparecencias							
Solucionados	191	192	133	105	85	121	827
No solucionados	60	59	58	45	28	31	281
Incomparecencias							
Sindicales	1	3	6	10	9	7	36
Patronales	76	79	71	92	75	61	454
Ambas partes	25	21	10	9	7	8	80

4.1. Balance de los resultados obtenidos de las reuniones tripartitas - Año 2006

Informe de actividades de la Dirección General del Trabajo

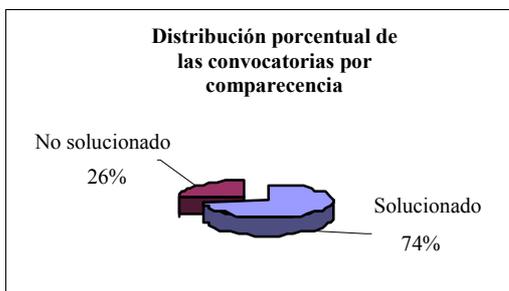
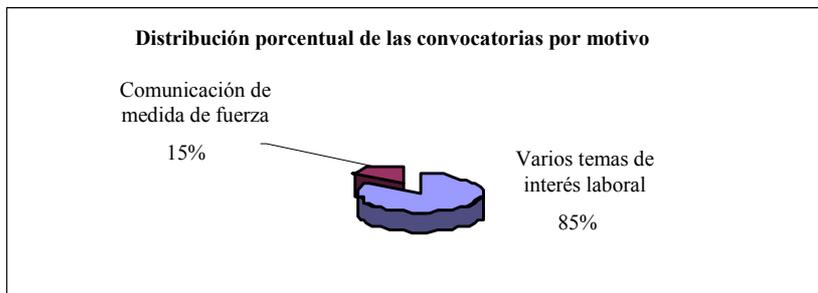
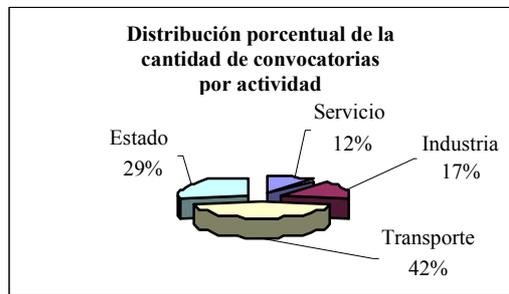
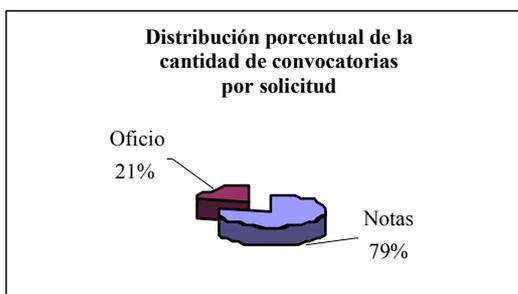
Referencias	Resultados obtenidos			
	Enero	Febrero	Marzo	Totales
Reuniones tripartitas				
Convocatorias	24	33	33	90
Notas	13	20	8	41
Oficio	1	5	5	11
Dictamen	0	0	0	0
Por actividad y expediente	14	25	13	52
Comercio	0	0	0	0
Servicio	1	4	1	6
Industria	4	5	0	9
Transporte	6	10	6	22
Estado	3	6	6	15
Por motivo	14	25	13	52
Varios temas de interés laboral	13	19	12	44
Comunicación de medida de fuerza	1	6	1	8
Por resultados	14	25	13	53

(CESITP), Central General de Trabajadores (CGT), Central Unitaria de Trabajadores Auténtica (CUT-A)

Referencias	Resultados obtenidos			
	Enero	Febrero	Marzo	Totales
Comparecencias	9	19	10	38
Solucionado	5	14	9	28
No solucionado	4	5	1	10
Incomparecencias	5	6	3	14
Incomparecencia patronal	4	4	2	10
Incomparecencia sindical	0	0	0	0
Incomparecencia de ambas partes	1	2	1	4

Fuente: Dirección General del Trabajo, Asunción, 4 de abril de 2006.

4.1.1. Representación gráfica de los resultados de la Comisión Tripartita



4.2. Plan nacional de igualdad de oportunidades para las mujeres - Ámbito laboral

212. En el aspecto laboral, este Plan tiene por objetivo lograr la igualdad de oportunidades en el acceso a los recursos económico, en especial al trabajo, para reducir la pobreza de las mujeres y asegurar una mejor calidad de vida. El Plan propone entre otros:

- Facilitar la información y orientación para mejorar el acceso, permanencia y posición de las mujeres en el mercado de trabajo;
- Proporcionar capacitación adecuada a las necesidades del mercado y al desarrollo laboral de las mujeres;
- Mejorar la calidad del empleo femenino;
- Garantizar una adecuada cobertura del sistema de seguridad social para las mujeres trabajadoras;
- Apoyar el desarrollo de la capacidad empresarial de las mujeres;
- Promover la distribución equitativa de las responsabilidades familiares;
- Facilitar el acceso de las mujeres rurales a los servicios y a los recursos productivos;
- Reducir la situación de pobreza de las mujeres, con especial atención a las jefas de hogar.

213. Este Plan es de cobertura nacional, y exige su cumplimiento y ejecución por las instituciones públicas y privadas involucradas. El Ministerio de Justicia y Trabajo lo viene implementando, a través de acciones concretas desde la Dirección de Promoción de la Mujer Trabajadora y la Comisión Nacional Tripartita, prevista en su Plan de Acción Anual y la Agenda de Trabajo Decente para la Mujer Paraguaya.

214. En otro ámbito, se encuentra vigente la Ley N° 1725 "Estatuto docente", capítulo V, "Remuneración", dentro de sus artículos 23 al 29, en donde se deja constancia que, tanto para el/la docente del sector público como para el sector privado, la remuneración evaluable, en virtud de las funciones docentes, técnicas y administrativas establecidas en el Presupuesto General de la Nación para cada función.

4.3. Otras acciones específicas

215. El Centro de Liderazgo Femenino, iniciativa de la Secretaría de la Mujer, tiene el objetivo de formar a las mujeres en sus derechos ciudadanos a fin de que las mismas logren la igualdad de oportunidades para ejercer y tomar decisiones; ocupar espacios de poder y ayudarlas a crear alianzas y asociaciones estratégicas en la lucha por sus intereses comunes. La meta para el año fue la capacitación de 1.000 mujeres en diversos temas que hacen a la realidad nacional, superada a la fecha con la participación de 1.800 mujeres pertenecientes a diversos partidos políticos y organizaciones sociales.

216. Asimismo, el Parlamento Mujer, espacio donde 125 lideresas de todos los partidos políticos realizan la práctica y conocimiento del manejo parlamentario, así como la formulación y presentación de proyectos.

B. Salubridad y seguridad en el trabajo

217. En cuanto a las medidas administrativas o de otra índole respecto a las condiciones mínimas de salubridad y seguridad se puede citar a la legislación vigente que prevé y establece los mecanismos para asegurar las condiciones mínimas de salubridad y seguridad ocupacional. La Constitución nacional en su artículo 91, parágrafo 2, menciona que: "... la ley fijará jornadas más favorables para las tareas insalubres, peligrosas, penosas, nocturnas, o las que se desarrollen en turnos continuos o rotativos"; artículo 92, parágrafo 2, "... el reconocimiento de un salario superior al básico por horas de trabajo insalubre o riesgoso, y las horas extraordinarias, nocturnas y en días feriados"; el Código del Trabajo establece en su artículo 198 "cuando el trabajo debe realizarse en lugares insalubres o por su naturaleza ponga en peligro la salud o la vida de los trabajadores o en condiciones penosas, turnos continuos o rotativos, su duración no excederá de 6 horas diarias o de 36 semanales, debiendo percibir salario correspondiente a 8 horas diarias"; así también en el artículo 272 dice: "... el trabajador en la prestación de sus servicios profesionales tendrá derecho a una protección eficaz en materia de salud, seguridad e higiene en el trabajo", artículo 273 "... la política de prevención de riesgos ocupacionales se desarrolla a través de la seguridad, higiene y medicina del trabajo, ...".

218. Otras medidas legales concordantes incluyen la Constitución nacional artículos 47, 48 y 89, el Código del Trabajo, Ley N° 213/93, actualizada por la Ley N° 496/95, título V "De la seguridad, higiene y comodidad en el trabajo", artículos 272 al 282, y la Ley N° 1626/00 de la función pública.

1. Protección especial al trabajador

219. El Código Laboral establece, la seguridad e higiene en el trabajo especialmente para las mujeres, quienes no podrán realizar labores insalubres o peligrosas, trabajo nocturno industrial, en establecimientos comerciales o de servicios después de las 10 de la noche, en horas extraordinarias, cuando exista peligro para la salud de la madre o del hijo en estado de gestación o durante el período de lactancia. No podrán realizarse labores insalubres que por la naturaleza de las mismas, por las condiciones físicas, químicas y biológicas del medio en que se prestan, o por la composición de la materia prima que se utilice, puedan actuar sobre la vida y la salud física y mental de la mujer o de su hijo. Se prohíbe la ocupación de menores de 18 años en trabajos tales como: a) expendio de bebidas embriagantes de consumo, b) tareas o servicios susceptibles de afectar su moralidad o sus buenas costumbres, c) trabajos ambulantes, salvo autorización especial, d) trabajos peligrosos o insalubres, e) trabajos con jornadas superiores a las establecidas, a sus fuerzas físicas o que puedan impedir o retardar el desarrollo físico mental, y f) trabajos nocturnos.

220. El Paraguay es Estado Parte del Convenio 138 de la OIT sobre la edad mínima de trabajo¹⁸ fijándose la misma en 14 años de edad; asimismo, el Paraguay ha ratificado la Convención de los

¹⁸ Ratificado por Ley N° 2332 del 19 de diciembre de 2003, depositado el 3 de marzo de 2004 y entrada en vigor para el Paraguay en fecha 3 de marzo de 2005.

Derechos del Niño y sus dos protocolos¹⁹, que conforman el ordenamiento jurídico nacional, y por ende constituyen un nivel más de protección a la niñez en cuanto a la explotación laboral y contra las peores formas de trabajo. Sobre este aspecto en particular, el artículo 58 del Código de la Niñez y Adolescencia estipula igualmente como medida adicional de protección que "el adolescente trabajador que haya cumplido 14 años y hasta cumplir los 16 años no podrá trabajar 4 horas diarias ni 24 horas semanales" por lo tanto el límite de edad para lo cual el trabajo remunerado es prohibido son los 13 años.

221. Asimismo, para garantizar condiciones de seguridad y salubridad en el trabajo existen normas legales, además de un reglamento de salud y seguridad en el trabajo. Asimismo se mantiene en el Ministerio de Justicia y Trabajo una Dirección de Higiene, Salud y Seguridad ocupacional.

222. En ese sentido, el artículo 274 del Código Laboral establece: "el empleador deberá garantizar la higiene, seguridad y salud de los trabajadores en la ejecución de su actividad laboral. Para el efecto, adoptará cuantas medidas sean necesarias, incluidas las actividades de información, formación, prevención de riesgos y la constitución de la organización o medios que sean precisos. Las medidas de seguridad e higiene del trabajo no implicarán ninguna carga económica para los trabajadores". El artículo 278 de igual manera estipula: "el incumplimiento por el trabajador y el empleador de sus obligaciones en materia de salud, higiene y seguridad en el trabajo constituye contravenciones graves sancionadas por este Código".

C. Vacaciones y descansos pagados

223. El Código Laboral establece un descanso ininterrumpido de diez horas por lo menos entre jornadas de trabajo, y todo trabajador deberá tener derecho a un día de descanso semanal que normalmente será el día domingo. La Secretaría de la Mujer ha dado un continuo asesoramiento a la Secretaría Nacional de la Función Pública en relación a la carga horaria de no más de seis horas diarias, permisos especiales para mujeres a cargo de personas con capacidades espaciales, jefas de hogar, con enfermedades terminales, etc.

1. Normas referentes al descanso legal

1.1. Código Laboral:

- **Artículo 67.** Los trabajadores tienen los siguientes derechos: b) Gozar de los descansos obligatorios establecidos en este Código.

¹⁹ **Convención sobre los Derechos del Niño.** Firmado: Nueva York, 4 de abril de 1990. Ratificado por Ley N° 57 de fecha 20 de noviembre de 1990. **Protocolo Facultativo de la Convención relativo a la participación de niños en conflictos armados.** Firmado: Nueva York, 13 de noviembre de 2000. Ratificado por Ley N° 1897 de fecha 27 de mayo de 2002. **Protocolo Facultativo relativo a la venta, prostitución y utilización de niños en pornografía.** Firmado: Nueva York, 13 de noviembre de 2000. Ratificado por Ley N° 2134/03 de 22 de julio de 2003.

- **Artículo 62.** Son obligaciones de los empleadores:
 - h) Conceder licencia al trabajador para cumplir sus obligaciones personales impuestas por leyes o disposiciones gubernativas; pero el empleador no está obligado a reconocer por estas causas, más de 2 días remunerados en cada mes calendario, y en ningún caso más de 15 días en el mismo año;
 - j) Conceder, a solicitud del trabajador, 3 días de licencia con goce de salario para contraer matrimonio, 2 días en caso de nacimiento de un hijo y 4 días en caso de fallecimiento del cónyuge, hijos, padres, abuelos o hermanos.

- **Artículo 133.** Toda trabajadora tendrá derecho a suspender su trabajo siempre que presente un certificado médico expedido o visado por el Instituto de Previsión Social, o el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, en el que se indique que el parto habrá de producirse probablemente dentro de las seis semanas siguientes, y salvo autorización médica, no se le permitirá trabajar durante las seis semanas posteriores al parto. Durante su ausencia por reposo de maternidad y en cualquier período adicional entre la fecha presunta y la fecha real del parto, la trabajadora recibirá asistencia médica y prestaciones suficientes, con cargo al régimen de seguridad social.

- **Artículo 134.** En el período de lactancia, las madres trabajadoras tendrán dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno, para amamantar a sus hijos. Dichos descansos serán considerados como períodos trabajados, con goce de salarios. A este fin, los establecimientos industriales o comerciales en que trabajen más de 50 mujeres, están obligados a habilitar salas maternas para niños menores de 2 años, donde éstos quedarán bajo custodia, durante el tiempo de ocupación de las madres. Esta obligación cesará cuando las instituciones de seguridad social atiendan dicha asistencia.

- **Artículo 135.** Durante los tres meses anteriores al parto, las mujeres no desempeñarán ningún trabajo que exija esfuerzo físico considerable. Si transcurrido el reposo de maternidad se encontrasen imposibilitadas para reanudar sus labores a consecuencia del embarazo o parto, tendrán derecho a licencia por todo el tiempo indispensable al restablecimiento, conservando su empleo y los derechos adquiridos por virtud del contrato de trabajo.

- **Artículo 136.** Desde el momento en que el empleador haya sido notificado del embarazo de la trabajadora y mientras ésta disfrute de los descansos de maternidad, será nulo el preaviso y el despido decididos por el empleador.

- **Artículo 154.** Los trabajadores domésticos, de común acuerdo con el empleador, podrán trabajar los días feriados, que la ley señale, pero gozan de los siguientes descansos:
 - a) Uno absoluto de 12 horas diarias. Para aquellos que no tienen retiro por lo menos 10 horas se destinará al sueño y 2 horas a las comidas; y

- b) Vacaciones anuales remuneradas como todos los trabajadores, en cuanto a duración y remuneración en efectivo.

224. Así también, el mismo Código estipula sobre descansos legales:

- **Artículo 212.** Después de la terminación del tiempo de trabajo diario, se concederá a los trabajadores un período de descanso ininterrumpido de diez horas por lo menos.
- **Artículo 213.** Todo trabajador tendrá derecho a un día de descanso semanal que normalmente será el domingo. Excepcionalmente, puede estipularse un período íntegro de 24 horas consecutivas de descanso, en día distinto laboral y dentro de la siguiente semana a cambio del descanso dominical, en los casos siguientes:
 - a) Trabajos no susceptibles de interrupción, por la índole de las necesidades que satisfacen, por motivos de carácter técnico o razones que determinen grave perjuicio al interés público o a la misma empresa;
 - b) Labores de reparación y limpieza de maquinarias, instalaciones o locales industriales y comerciales, que fuesen indispensables a fin de no interrumpir las faenas de la semana; y
 - c) Trabajos que eventualmente sean de evidente y urgente necesidad de realizar por inminencia de daños, accidentes, caso fortuito, fuerza mayor u otras circunstancias transitorias inaplazables que deben aprovecharse.
- **Artículo 217.** Serán también días de descanso obligatorio los feriados establecidos por la ley.
- **Artículo 218.** Todo trabajador tiene derecho a un período de vacaciones remuneradas después de cada año de trabajo continuo al servicio del mismo empleador, cuya duración mínima será:
 - a) Para trabajadores de hasta 5 años de antigüedad, 12 días corridos;
 - b) Para trabajadores con más de 5 años y hasta 10 años de antigüedad, 18 días corridos; y
 - c) Para trabajadores con más de 10 años de antigüedad, 30 días corridos.

1.2. Dificultades que afectan la plena realización de vacaciones pagadas

225. Cada año se reciben denuncias sobre incumplimiento del pago de vacaciones, aunque después de una instancia de conciliación, el 80% de los casos son subsanados en la autoridad administrativa del trabajo.

2. Licencia por maternidad

226. De igual manera, el Código Laboral establece: licencia por maternidad en un período no inferior a 12 semanas; licencias por período de lactancia; descansos extraordinarios por día,

todos estos con goce de sueldo. Asimismo tres meses antes del parto, las mujeres no desempeñarán ningún trabajo que exija esfuerzos físicos considerables. Si durante el tiempo de reposo de la maternidad la madre se encontrase imposibilitada para reanudar sus labores tendrá derecho a licencia, conservando su empleo y los derechos adquiridos por virtud del contrato de trabajo. Está prohibido el preaviso y el despido, desde la notificación del embarazo. Asimismo el deber de establecer centros infantiles en los lugares de trabajo que tengan como mínimo 50 personas. Estas normativas se han establecido a partir de 1993 y han sido modificadas en 1995. A partir de 2004, la Secretaría de la Mujer a dado seguimiento a la "propuesta presentada de licencia por maternidad a mujeres en cargos electivos", la cual tiene actualmente media sanción de la Cámara de Diputados/as.

D. Avances en materia de derechos laborales

227. En lo que hace al derecho laboral, desde la sanción de la Constitución de 1992 se produjeron cambios de interés en la legislación vigente por la sanción del nuevo Código del Trabajo, Ley N° 213, de 29 de octubre de 1993, y su modificación por la Ley N° 495 de 1995, legislación esta que se encuentra vigente en nuestros días con muy escasas modificaciones en su texto.

1. Sector público

228. Los cambios más significativos operados en materia de legislación laboral fueron los operados en el sector público, primeramente con la sanción de la Ley N° 508/94 sobre negociación colectiva en el sector público, autorizando el funcionamiento de dicha institución que durante el período dictatorial se encontraba prohibido, para culminar con la sanción de la nueva Ley de la función pública, Ley N° 1626/2000, que deroga la antigua Ley N° 200 que regía el Estatuto del funcionario público a quienes se les prohibía el ejercicio de las labores gremiales así como el derecho de huelga, la contratación colectiva y otros derechos fundamentales reconocidos por los convenios internacionales sobre la materia. Concretamente, a partir de la sanción de la Constitución nacional de 1992, en la que se reconocen todos estos derechos fundamentales a los funcionarios públicos, se genera en la práctica, una situación de hecho que permitió el incremento de las organizaciones gremiales del sector público, con el reconocimiento de sindicatos gremiales, la suscripción de contratos colectivos y el ejercicio de huelga, rigiéndose todos estos institutos a través del Código del Trabajo hasta tanto se dictara la nueva Ley de la función pública.

229. La Ley N° 1626 de 2000 constituye finalmente la reacción de las propias autoridades gubernamentales tendientes a reglamentar el ejercicio de los derechos consagrados en la Constitución. En consecuencia, muchas de las normas incorporadas en dicha ley fueron reclamadas como inconstitucionales por los sectores gremiales, haciendo que la Corte Suprema de Justicia en ciertos casos se expida sobre el tema, en particular sobre cuestiones de procedimiento pero sin decidir sobre el fondo de la cuestión. En la actualidad existe una fuerte tendencia hacia la modificación de la mencionada ley a nivel parlamentario donde se encuentra estudiando un nuevo proyecto.

230. Sin embargo, es en este sector de la función pública donde se ha podido observar la implementación de medidas de flexibilización en la legislación laboral, y en especial a lo que hace al derecho colectivo del trabajo.

2. Modificaciones al Código del Trabajo vigente

231. En lo que hace a las modificaciones legislativas a la Ley N° 496 de 1995, se pueden mencionar las siguientes:

- La Ley N° 285 de 1993 que reglamenta el artículo 93 de la Constitución nacional;
- La Ley N° 1416/99 que regula las condiciones de trabajo en el transporte terrestre;
- La Ley N° 1542/2000 que establece el procedimiento para la calificación de la huelga;
- La Ley N° 1652/2000 por la que se crea el Sistema de Formación y Capacitación Laboral;
- La Ley N° 1680/2001 que sanciona el Código de la Niñez y la Adolescencia, modificatoria del Código Laboral en esos puntos;
- La Ley N° 1702/2001 que establece el alcance de los términos niño, adolescente y menor adulto;
- La Ley N° 1725/2001 que establece el Estatuto del educador;
- La Ley N° 1980 de 2002 sobre primer empleo;
- La Ley N° 2332 de 2003 que aprueba el Convenio N° 138 de la OIT sobre edad mínima para trabajar de 1973, y entre los que cabe mencionar también la Ley N° 1626 de la función pública respecto del ámbito de aplicación del Código en las empresas del Estado y los derechos colectivos que pasan a regirse por la nueva norma.

3. Sector administrativo del trabajo

232. En el campo meramente administrativolaboral se dictan numerosos Decretos: N° 8421, de 1991, por el cual se reglamentan las funciones de la Subsecretaría de Estado del Trabajo y Seguridad Social; N° 10047, de 1995, por el cual se reglamenta la inscripción en el Registro Patronal del Ministerio del Trabajo; N° 15030, de 2001, por el cual se establecen los procedimientos administrativos del pasivo laboral por desvinculación laboral, los organismos de la actividad central y entidades descentralizadas; N° 17781, de 2002, por el cual se reglamenta el sumario administrativo previsto en la Ley de la función pública; N° 468, de 2003, por el cual se reglamenta la aplicación del Estatuto del educador.

233. Así como también, los reglamentos relativos a las inscripciones patronales, la documentación que debe presentarse, el reglamento para la aplicación de sanciones.

4. Aspectos procesales

234. En materia procesal la solución de los conflictos laborales para el sector privado sigue siendo regulada por el antiguo Código Procesal del Trabajo sancionado en 1961, sin que se hayan operado modificaciones de interés, salvo la desaparición práctica de la Junta Permanente de Conciliación y Arbitraje dependiente del Ministerio del Trabajo que establecía el

procedimiento obligatorio en los casos de conflictos colectivos; al ser modificado por la Constitución nacional que hace desaparecer dicha obligatoriedad y establece la conciliación y el arbitraje voluntario, quedando a cargo de las partes la solución de los conflictos colectivos laborales.

235. En lo que hace a los funcionarios públicos la jurisdicción contenciosa administrativa, creando además la Ley N° 1626 una serie de confusiones respecto a la jurisdicción de los trabajadores contratados que no forman parte del *staff* permanente de las instituciones, así como la de ciertos funcionarios inferiores que en algunos casos son destinados a la jurisdicción laboral.

236. Cabe mencionar también que la Constitución nacional en su artículo 296 establece la obligatoriedad del juicio oral en materia laboral, cosa que hasta el presente no se ha puesto en práctica salvo la labor realizada directamente por la segunda sala del Tribunal del Trabajo de la Capital. Por otro lado, la crisis económica también ha generado el mantenimiento de un alto grado de conflictividad que se ve en la cuantía de juicios laborales que se siguen presentando ante los juzgados y tribunales del trabajo.

237. En cuanto a las decisiones del poder judicial en materia de trabajo, se ha podido observar numerosos casos en que se ha declarado la ilegalidad de las huelgas, que trae como consecuencia el despido de los trabajadores participantes; así como cierta tendencia de algunos magistrados y tribunales tendientes a flexibilizar de alguna manera las relaciones de trabajo. En este sentido, conviene señalar que la propia Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia ha emitido recientemente un pronunciamiento tendiente a desregular paulatinamente el derecho a la estabilidad en el trabajo que en el Paraguay se adquiere después de los diez años de servicio.

238. Sin embargo, y en líneas generales siguen siendo los juzgados y tribunales del trabajo los organismos que tratan de proteger los casos de violación de normas legales y de convenios colectivos que se plantean a su consideración, ante la ausencia de organizaciones gremiales capaces de cumplir con esta función o de los organismos administrativos estatales de escasa presencia práctica.

5. Instancia administrativa laboral

239. En el plano administrativo y de política laboral a cargo del Ministerio del Trabajo, se han incorporado cambios positivos. En este sentido, la labor de conciliación que en materia de derecho individual tiene una importancia práctica por la costumbre de los trabajadores de recurrir a dicha institución en los casos de despido, aunque no tenga competencia legal, ha motivado el estudio de proyectos de ley tendientes a la obligatoriedad de su participación antes del inicio de cualquier juicio laboral.

240. En materia de derecho colectivo al eliminarse la Junta Permanente de Conciliación y Arbitraje su labor se ha reducido a audiencias conciliatorias tripartitas, de escaso valor práctico, aunque siguen manteniendo ciertas atribuciones en lo que hace a la suspensión de los contratos de trabajo y al cierre de las empresas, que conforme a la legislación se requiere de la autorización previa del Ministerio del Trabajo con participación de los afectados.

Datos estadísticos sobre actuaciones de mediación

Referencias	Año		
	2004	2005	2006
Denuncias	3.108	3.100	1.145
Resultados de conciliaciones	3.108	3.100	1.145
Solucionado	636	1.063	388
No solucionado	566	735	248
I. Patronal	1.006	662	247
I. Trabajador	66	86	32
D. Acción	189	210	78
D. Instancia	645	344	122
Expedientes no informados	0	0	31
Audiencias atendidas	2.359	2.540	938
Confección segunda notificación	1.657	882	326
Segunda notificación	1.657	882	326

Artículo 8

241. El Estado paraguayo es Parte de los siguientes instrumentos internacionales correspondientes a la protección de los derechos laborales y que guardan relación con la aplicación del presente artículo:

- **Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos**

Adhesión: 10 de junio de 1992

Ratificado por Ley N° 5/92, de fecha 9 de abril de 1992

Entrada en vigor para el Paraguay: 10 de noviembre de 1992

- **Convenio N° 87 relativo a la libertad sindical y a la protección del derecho de sindicación**

Ratificado por Ley N° 748, de fecha 31 de agosto de 1961

Depósito: Ginebra, 28 de junio de 1962

Entrada en vigor para el Paraguay: 28 de junio de 1963

- **Convenio N° 98 relativo a la aplicación de los principios del derecho de sindicación y de negociación colectiva**

Ratificado por Ley N° 977, de fecha 31 de agosto de 1964

Deposito: Ginebra, 21 de marzo de 1966

Entrada en vigor para el Paraguay: 21 de marzo de 1967

A. Derechos sindicales

242. A continuación se detalla las condiciones formales, según los artículos del Código Laboral, para adherirse a una organización sindical, así como las normas para establecer sindicatos de ciertas categorías.

1. Libre asociación

- **Artículo 283.** La ley reconoce a los trabajadores y empleadores sin distinción de sexo o nacionalidad, y sin necesidad de autorización previa, el derecho de constituir libremente organizaciones que tengan por objeto el estudio, la defensa, el fomento y la protección de los intereses profesionales, así como el mejoramiento social, económico, cultural y moral de los asociados. El derecho de asociación en sindicatos se extiende a los funcionarios y trabajadores del sector público, conforme a lo dispuesto por el artículo 2 de este Código.
- **Artículo 284.** Todo empleador de actividad privada, el trabajador dependiente y los trabajadores del sector público, salvo las excepciones previstas, gozan del derecho de afiliarse o separarse de la organización sindical que le corresponda.
- **Artículo 285.** Las organizaciones sindicales de trabajadores y empleadores tienen derecho a elaborar sus estatutos y reglamentos administrativos, elegir libremente sus autoridades y representantes, organizar su administración y actividades lícitas. Las autoridades públicas se abstendrán de toda intervención que tienda a limitar este derecho o entorpecer su ejercicio.
- **Artículo 286.** Las organizaciones sindicales de trabajadores y empleadores gozarán de adecuada protección contra todo acto de injerencia de unas respecto de las otras.

Se consideran actos de injerencia principalmente las medidas que tiendan a fomentar la constitución de organizaciones de trabajadores dominadas por un empleador o una organización de empleadores, o sostener económicamente o en otra forma organizaciones de trabajadores, con objeto de colocarlas bajo el control de un empleador o de una organización de empleadores.

- **Artículo 287.** Las organizaciones de trabajadores y empleadores determinarán sus respectivas posiciones respecto a los partidos políticos y las entidades religiosas, las que no deberán comprometer las funciones económicas y sociales de las respectivas entidades.

1.2. Constitución de los sindicatos

- **Artículo 288.** Sindicato es la asociación de personas que trabajan en una empresa, institución o industria, ejercen un mismo oficio o profesión o profesiones similares o conexas, constituida exclusivamente para los fines previstos en el artículo 284 de este Código.
- **Artículo 289.** Los sindicatos pueden ser de trabajadores y de empleadores. Los sindicatos de trabajadores dependientes se organizarán por empresa, gremio

o industria. Los sindicatos de empleadores podrán ser de industrias de una misma rama, de comerciantes o de servicios. Los sindicatos de empresas están formados por trabajadores de varias profesiones, oficios, ocupaciones o especialidades que prestan servicios en el establecimiento o institución. Son gremiales los constituidos por trabajadores de una misma profesión, oficio o especialidad. Sindicato de industria es el organizado por trabajadores que prestan servicios en varias empresas de una misma rama industrial. El sindicato gremial mayoritario podrá tener en el local un delegado elegido por sus compañeros.

- **Artículo 292.** Los sindicatos de empleadores no podrán constituirse con menos de 3 miembros. Los de trabajadores no podrán hacerlo con menos de 20 fundadores cuando se trata de sindicato de empresa, con menos de 30 si fuere gremial, y con menos de 300 cuando sean de industria. Los sindicatos de trabajadores del sector público, podrán constituirse con un mínimo del 20% (veinte por ciento) hasta 500 de sus dependientes, de esta cantidad hasta 1.000 un mínimo del 10% (diez por ciento) y de más de 1.000, un mínimo no inferior al 5% (cinco por ciento) de sus dependientes.
- **Artículo 293.** Pueden formar parte de los sindicatos: a) los trabajadores, sin distinción de sexo, mayores de 18 años, nacionales o extranjeros; b) todos los trabajadores que no ejerzan la representación de la empresa conforme el artículo 25 de este Código; c) cada trabajador sólo puede asociarse a un sindicato, sea de su empresa, o industria, profesión u oficio, o institución; y d) para integrar la directiva de una organización se requiere la mayoría de edad y ser socio activo del sindicato.

1.3. Inscripción de los sindicatos

- **Artículo 294.** A los fines de la legalización de documentos y registro de un sindicato, los promotores u organizadores deberán presentar a la Autoridad Administrativa del Trabajo los siguientes documentos: a) original y copia autenticada del acta constitutiva; b) un ejemplar de los estatutos, aprobados por la asamblea; y c) nómina de los miembros fundadores y sus respectivas firmas.

1.4. Federaciones y confederaciones de sindicatos

- **Artículo 306.** Los sindicatos de trabajadores dependientes legalmente registrados podrán constituir federaciones y confederaciones nacionales o internacionales y formar parte de las mismas. Los sindicatos de funcionarios y trabajadores del sector público con derecho a sindicalizarse también podrán constituir federaciones y confederaciones.
- **Artículo 307.** Cualquier sindicato asociado adherente podrá retirarse de una federación en el momento que lo desee, aunque exista cláusula en contrario. El mismo derecho tendrá la federación respecto de la confederación.

- **Artículo 308.** Las disposiciones del presente Código, relativas a los sindicatos, se aplicarán a las federaciones y confederaciones de sindicatos, en cuanto fuere posible.

1.5. Extinción y disolución de los sindicatos

- **Artículo 309.** Ningún sindicato podrá subsistir sin el número de miembros que el artículo 292 de este Código señala para su constitución.
- **Artículo 310.** Será causa de extinción de todo sindicato de empresa la disolución y el cierre definitivo de la empresa correspondiente.
- **Artículo 311.** La inscripción de los sindicatos, federaciones y confederaciones podrá ser cancelada, con el consiguiente retiro de la personería gremial, cuando de hecho se dediquen a actividades ajenas a sus estatutos, y por incumplimiento de obligaciones o prohibiciones previstas en la ley o en contratos colectivos. La demanda para el retiro de la personería gremial de un sindicato será iniciada por la Dirección del Trabajo ante el juzgado del trabajo de turno. Si se tratase de una federación o confederación, el Ministerio de Justicia y Trabajo planteará el juicio de disolución y extinción, en sede judicial.
- **Artículo 312.** Las organizaciones sindicales de empleadores y trabajadores no podrán federarse con asociaciones o partidos políticos, nacionales o extranjeros ni adscribirse a ellos, bajo pena de ser disueltas con arreglo a la ley.
- **Artículo 313.** La asociación será considerada disuelta con la cancelación de su registro establecida en sentencia firme y ejecutoriada de la autoridad judicial.
- **Artículo 314.** Los sindicatos de empleadores y trabajadores serán disueltos además por los motivos establecidos en sus estatutos.
- **Artículo 315.** En caso de disolución de un sindicato y a falta de disposición de sus estatutos, el activo será transferido en donación a instituciones benéficas de asistencia o previsión social o a otras organizaciones sindicales legalmente constituidas.
- **Artículo 316.** La liquidación y disposición del activo social de una asociación gremial serán efectuadas con intervención judicial.

2. Derecho a huelga

243. Según el Código Laboral se estipula cuanto sigue en materia de huelga:

- **Artículo 358.** Huelga es la suspensión temporal, colectiva y concertada del trabajo, por iniciativa de los trabajadores para la defensa directa y exclusiva de sus intereses profesionales.
- **Artículo 359.** Todos los trabajadores tienen derecho a declararse en huelga, de acuerdo con lo dispuesto por la Constitución nacional.

- **Artículo 360.** A los efectos del ejercicio del derecho de huelga, se consideran trabajadores a quienes trabajan en relación de dependencia. No gozan de este derecho los miembros de las Fuerzas Armadas y la policía.
- **Artículo 361.** El ejercicio del derecho de huelga será pacífico y consistirá en la cesación de servicios de los trabajadores afectados, sin ocupación por los mismos de los centros de trabajo, o de cualquiera de sus dependencias.
- **Artículo 362.** Los trabajadores de los servicios públicos imprescindibles para la comunidad, como ser suministro de agua, energía eléctrica y hospitales, deberán asegurar, en caso de huelga, el suministro mínimo esencial para la población. Los hospitales deberán mantener activos los servicios de primeros auxilios y todo servicio necesario para no poner en peligro la vida de las personas.
- **Artículo 363.** Están facultados para declarar la huelga los propios trabajadores del centro de trabajo en la forma indicada en el artículo 298. La asamblea se decide declararla, y en caso de que los trabajadores no estén organizados en sindicato, nombrará un comité de huelga compuesto de cinco miembros, que se encargarán de las negociaciones y de la búsqueda de la solución del conflicto.
- **Artículo 364.** El acuerdo de declaración de huelga, el contenido del acta y las firmas de los asistentes a la asamblea, así como la designación de los negociadores o de los integrantes del comité de huelga serán proporcionados a la autoridad competente, con por lo menos 72 horas de antelación a la fecha de inicio de la huelga. Con la misma antelación se comunicará al empleador la declaración de huelga, los negociadores por el sindicato o los integrantes del comité de huelga, los objetivos de la huelga y su tiempo de duración. Desde ese momento quedará instalada una comisión bipartita que buscará la conciliación de los intereses encontrados.
- **Artículo 365.** Los miembros del comité de huelga serán trabajadores del centro afectado por la misma, exclusivamente. Podrán recibir asesoramiento legal o sindical.
- **Artículo 366:** Será declarada ilegal toda huelga declarada durante la vigencia de un contrato colectivo y que no se refiera al incumplimiento, por la parte empleadora, de alguna de las cláusulas de ese contrato. Salvo las huelgas de solidaridad o huelgas generales.
- **Artículo 367.** Corresponde al sindicato, o en su defecto al comité de huelga, representar a los trabajadores en huelga durante el término del conflicto.
- **Artículo 368.** Mientras no sea declarada ilegal una huelga, el empleador no podrá sustituir a los huelguistas con otros trabajadores ajenos a la empresa.
- **Artículo 369.** Queda garantizada la libertad de trabajo de los trabajadores que no se sumen a la huelga. Los empleadores y trabajadores podrán utilizar todos los recursos legales para el ejercicio de esta garantía constitucional. Queda prohibido a los huelguistas intentar o impedir por cualquier medio el acceso a los lugares de trabajo o

la salida de productos de la empresa, salvo incumplimiento, por parte del empleador, de lo establecido en el artículo 368.

- **Artículo 370.** El sindicato, o en su defecto el comité de huelga, garantizará la prestación de los servicios esenciales a que se refiere la Constitución nacional cuando la empresa en conflicto los preste de acuerdo con el artículo 362.
- **Artículo 371.** Los trabajadores en huelga podrán efectuar la pacífica publicidad de la misma, así como recolectar fondos para la misma. No podrán obligar a ningún trabajador a contribuir contra su voluntad.
- **Artículo 372.** El ejercicio de la huelga declarada legal no extingue la relación de trabajo ni puede dar origen a sanción alguna.
- **Artículo 373.** Durante la huelga quedará suspendido el contrato de trabajo, no teniendo el trabajador derecho a la percepción del salario por el tiempo de la duración de la misma. Si las partes llegan a un acuerdo para poner fin al conflicto, luego de la huelga, se podrá convenir la recuperación total o parcial de los salarios dejados de percibir durante la misma, así como la recuperación total o parcial de las horas de trabajo perdidas.
- **Artículo 374.** Una vez declarada la huelga, la Comisión Bipartita, conformada según el artículo 364, tendrá 72 horas para establecer un acuerdo entre las partes. Sus recomendaciones pueden ser rechazadas por cualquiera de las partes.
- **Artículo 375.** Ninguna autoridad del Gobierno podrá declarar, con carácter general la ilegalidad de una huelga antes o al tiempo de producirse.
- **Artículo 376.** La huelga es ilegal: a) cuando no tenga por motivo o fin, o no tenga relación alguna, con la promoción y defensa de los intereses de los trabajadores; b) cuando es declarada o sostenida por motivo estrictamente políticos, o tenga por finalidad directa ejercer coacción sobre los poderes del Estado; c) cuando los trabajadores de servicios públicos imprescindibles no garanticen los suministros mínimos esenciales para la población, definidos en el artículo 362; y d) en la situación prevista por el artículo 366.
- **Artículo 377.** La participación en una huelga ilegal, así como la negativa de prestar servicios en las actividades esenciales definidas en el artículo 362, podrán ser sancionadas con el despido del trabajador.
- **Artículo 378.** Cualquier juzgado en lo laboral podrá declarar la legalidad o ilegalidad de una huelga.

244. Del mismo modo, el Código Laboral paraguayo contempla la posibilidad de paros, en ese sentido:

- **Artículo 379.** Queda garantizado el derecho de paro para los empleadores, conforme al artículo 97 de la Constitución nacional.

- **Artículo 380.** El paro es legal cuando: a) se efectúa para evitar el peligro de violencia para las personas o de daño para las cosas; b) se realiza para desalojar a ocupantes de la empresa o cualquiera de sus dependencias; c) se para por imposibilidad de mantener el proceso de producción en condiciones competitivas; d) cuando existe violación reiterada del contrato colectivo provocada por los trabajadores; y e) se efectúa en defensa de cualquier interés legítimo.
- **Artículo 381.** El paro declarado legal por cualquier juez de primera instancia, no obliga al empleador a pagar salarios durante su duración. Todo paro ilegal, declarado de igual manera, obliga al pago de salarios durante el tiempo de su vigencia.

1.4. Restricciones del derecho a huelga a las Fuerzas Armadas y a la Policía Nacional

245. En el mismo espíritu que las restricciones a los derechos laborales arriba mencionados en el artículo 362 (trabajadores de servicios indispensables...), tales limitaciones se dan con relación a los miembros de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional. En ese sentido, la misma Constitución nacional dispone:

- **Artículo 96.** De la libertad sindical: Todos los trabajadores públicos y privados tienen derecho a organizarse en sindicatos sin necesidad de autorización previa. *Quedan exceptuados de este derecho los miembros de las Fuerzas Armadas y de las policiales.* Los empleadores gozan de igual libertad de organización. Nadie puede ser obligado a pertenecer a un sindicato.
- **Artículo 98.** Del derecho de huelga y de paro: Todos los trabajadores de los sectores públicos y privados tienen el derecho a recurrir a la huelga en caso de conflicto de intereses. Los empleadores gozan del derecho de paro en las mismas condiciones. *Los derechos de huelga y de paro no alcanzan a los miembros de las Fuerzas Armadas de la Nación ni a los de los policiales.* La ley regulará el ejercicio de estos derechos de tal manera que no afecten servicios públicos imprescindibles para la comunidad.

246. Dichas restricciones impuestas a las Fuerzas Armadas y a los agentes de la Policía Nacional condicen con la necesidad del mantenimiento del orden público, y en ningún sentido imponen un gravamen adverso hacia los mismos. En tal sentido, se puede afirmar que los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional no gozan del derecho a huelga en razón a que éstas constituyen la fuerza pública de la nación y que como tal satisfacen a la necesidad de proveer seguridad en forma permanente a la sociedad. La misión de las Fuerzas Armadas es de custodiar la integridad territorial y la de defender a las autoridades legítimamente constituidas. Cabe acotar, que lo dispuesto por los artículos mencionados precedentemente, en cuanto al ejercicio del derecho de huelga para miembros de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, son aplicados en forma estricta enmarcando las funciones castrenses y policiales, respectivamente, dentro de lo establecido en la Constitución nacional.

Artículo 9

A. Seguro social

247. En el Paraguay existen las siguientes variantes de seguro social reconocidos en el marco normativo nacional²⁰.

1. **Seguro médico.** Se encuentra establecido en la Ley N° 2053/05 del Presupuesto General de Gastos de la Nación y dice: "... fijase en Gs. 85.000 (ochenta y cinco mil guaraníes) mensuales la ayuda estatal en concepto de "subsidio para la salud" objeto del gasto 191, por cada funcionario o empleado dependiente del poder ejecutivo, poder judicial, Contraloría General de la República y de los entes descentralizados, cuyos empleados y obreros no tengan cobertura del seguro médico por el Instituto de Previsión Social u otro régimen especial".

248. El seguro médico está organizado en función a riesgos determinados: riesgo de enfermedad o accidente común, riesgo de enfermedad o accidente laboral, riesgo maternidad. El riesgo de enfermedad o accidente común: los accidentes comunes son los hechos fortuitos e impredecibles que ocurren fuera del lugar de trabajo, que producen un daño físico o psíquico al trabajador asegurado, y que requieren de atención médica. Las enfermedades comunes son aquellas que no son causadas por las condiciones del lugar de trabajo. Los accidentes y las enfermedades comunes dan derecho al trabajador asegurado a recibir atención médica, quirúrgica, dental, medicamentos y hospitalización, así como a solicitar el pago de un subsidio mientras se encuentren imposibilitados temporalmente para trabajar, o si la incapacidad ya es definitiva, una jubilación de invalidez por accidente o enfermedad común.

2. **Seguro o subsidio por enfermedad.** La Ley N° 375/56 actualizado por las Leyes Nos. 1085/65, 427/73 y 98/92 del Instituto de Previsión Social establece en su artículo 30 "... en caso de enfermedad no profesional o accidente que no sea de trabajo la proporción de: a) atención médico quirúrgica y dental, medicamentos y hospitalización...; b) un subsidio en dinero a los asegurados activos sometidos a los tratamientos médicos, con reposo por enfermedad...; c) provisión de aparatos de prótesis y ortopedia de acuerdo al reglamento..." el artículo 32 establece el monto por el cual se designará el subsidio por enfermedad.

249. Las enfermedades laborales son aquellas causadas por las condiciones del trabajo. Los accidentes y las enfermedades laborales dan derecho al trabajador asegurado a recibir atención médica, quirúrgica, dental, medicamentos y hospitalización, así como a solicitar el pago

²⁰ Asimismo, el Código del Trabajo establece en su artículo 67, inciso d), que los trabajadores tienen los siguientes derechos "... percibir las indemnizaciones y demás prestaciones establecidas por la ley, en concepto de previsión y seguridad sociales...". Concordantes: Constitución nacional, artículo 95 *in fine*; Ley N° 2053/05 del Presupuesto General de Gastos de la Nación, capítulo V "De la seguridad social y del régimen de jubilaciones", artículos 48 al 62; Ley N° 375/56 actualizada por las Leyes Nos. 1085/65, 427/73 y 98/92 del Instituto de Previsión Social, artículos 30 a 61; Ley N° 2.345/03 de reforma de la Caja Fiscal. Sistema de jubilaciones y pensiones del sector público.

de un subsidio mientras se encuentren imposibilitados temporalmente para trabajar, o si la posibilidad laboral es parcial o total y definitiva, una jubilación de invalidez por accidente o enfermedad laboral (ver también enfermedad profesional). Se otorga a los asegurados activos, sometidos a tratamientos médicos con reposos por enfermedad común. Se inicia a partir del día siguiente de la incapacidad y se provee mientras subsista la misma, siempre y cuando el beneficiario se encuentre sometido a tratamiento médico en el Instituto.

3. **Seguro de maternidad.** La Ley N° 375/56 actualizada por las Leyes Nos. 1085/65, 427/73 y 98/92 del Instituto de Previsión Social establece en sus artículos 36 al 39 los beneficios a las aseguradas durante el embarazo, parto y puerperio; en el artículo 37 dice: "... a) un subsidio en dinero durante las tres semanas anteriores y seis posteriores a la fecha probable del parto; b) provisión de leche para el hijo que no pueda amamantar por incapacidad constatada por el médico, ...".

250. El riesgo de maternidad de la asegurada. Es la condición de embarazo, parto y post parto, durante la cual el Instituto de Previsión Social provee a la trabajadora asegurada o a la esposa o concubina de un trabajador asegurado o de un jubilado, las prestaciones médicas establecidas en la ley, así como el descanso pre y posparto obligatorio, un subsidio en dinero y la provisión de leche si no puede amamantar. La hija del trabajador asegurado, o del jubilado, aunque integran el grupo de familiares asegurados, no tiene derecho a las prestaciones por maternidad. El riesgo de maternidad provee a las aseguradas prestaciones durante el embarazo, parto y puerperio, y los beneficios son los siguientes: atención medicoquirúrgica y dental, medicamentos y hospitalización, conforme a las normas que dispongan los reglamentos del Instituto. Los mismos derechos tienen el cónyuge del asegurado o la asegurada, o a falta de los mismos, la concubina o el concubino respectivamente, con quien haya vivido en forma pública, estable y singular, durante dos años anteriores a la enfermedad.

4. **Seguro o subsidio familiar.** Se encuentra establecido en la Ley N° 2053/05 del Presupuesto General de Gastos de la Nación; en su artículo 49 dice: "... fijase en Gs. 35.000 (treinta y cinco mil guaraníes) mensuales, el subsidio familiar, por cada hijo mejor de 18 años, hasta un máximo de tres hijos, de un funcionario público que perciba hasta la suma de Gs. 1.000.000 (un millón de guaraníes) mensuales". El Código del Trabajo en sus artículos del 261 al 271 establece los requisitos en relación a la asignación familiar.
5. **Seguro o pensión por ancianidad.** La Constitución nacional en su artículo 103 dice: "... dentro del sistema de la seguridad social, la ley regulará el régimen de jubilaciones de los funcionarios y empleados públicos, atendiendo a que los organismos autárquicos creados con ese propósito acuerden a los aportantes y jubilados la administración de dichos entes bajo control estatal. Participaran del mismo régimen todos los que, bajo cualquier título, presten servicios al Estado. La ley garantizará la actualización de los haberes jubilatorios en igualdad de tratamiento dispensado al funcionario público en actividad". La Ley N° 375/56 actualizado por las Leyes Nos. 1085/65, 427/73 y 98/92 del Instituto de Previsión Social establece en su artículo 60 la jubilación ordinaria o seguro por ancianidad y dice: "... el asegurado que haya cumplido 60 (sesenta) años de edad y tenga 25 (veinticinco) años como mínimo de servicios reconocido...".

6. **Seguro o pensión por invalidez por accidente de trabajo.** La Ley N° 375/56 actualizado por las Leyes Nos. 1085/65, 427/73 y 98/92 del Instituto de Previsión Social establece en su artículo 61 la jubilación por invalidez por enfermedad común y por accidente del trabajo o enfermedad profesional la cual "... se compondrá de un monto base, igual al 50% (cincuenta) del salario mensual promedio de los 36 (treinta y seis) últimos meses anteriores a la declaratoria de invalidez...".
7. **Seguro de incapacidad del trabajador.** Ocurre como consecuencia de un accidente laboral que produce al trabajador una imposibilidad temporal o permanente para trabajar. La incapacidad temporal puede durar entre 3 días y 52 semanas y da derecho al pago de un subsidio en dinero que es igual al 75% del promedio salarial de los últimos cuatro meses. Pero si desde el mismo accidente laboral el trabajador ya queda incapacitado permanentemente, o si al cabo de esas 52 semanas sigue la incapacidad, tiene derecho a una pensión mensual que se calcula según el daño o grado de incapacidad sufrida. Esta incapacidad no debe confundirse con la invalidez. El riesgo de incapacidad se cubre con una pensión calculada en base a una tabla valorativa de incapacidad.
8. **Seguro por invalidez.** El Instituto de Previsión Social considera inválido al asegurado que a consecuencia de enfermedad no profesional, o de senilidad o vejez prematura, o accidente que no sea del trabajo, se encuentre incapacitado para procurarse mediante una labor proporcionada a sus fuerzas, capacidad y formación profesional, una remuneración equivalente por lo menos a un tercio de la remuneración habitual que percibe un trabajador sano del mismo sexo y de capacidad y formación semejantes, en la misma región. En este caso, tendrán derecho a una pensión de invalidez los asegurados que reúnan los siguientes requisitos: a) sean declarados inválidos de acuerdo con la definición del artículo precedente, por una comisión de tres médicos del Instituto, designados especialmente para el efecto; b) tengan por lo menos 150 de cuotas y menos de 55 años de edad al sobrevenir la invalidez, o de 150 a 250 semanas de cuotas y menos de 60 años, o de 250 a 400 semanas de cuotas y menos de 65 años. No se concederá pensión de invalidez si la realización del riesgo es consecuencia de un hecho voluntario o delictuoso del asegurado.

251. Las pensiones de invalidez se concederán en carácter de provisorias por un lapso no mayor de cinco años, durante el cual los beneficiarios estarán obligados a someterse a los exámenes y tratamientos médicos que se les indique, y en carácter de definitivas en cualquier momento y en todo caso a la expiración del lapso de cinco años, a condición de que la invalidez sea permanente.

252. El beneficiario menor de 60 años que recupere más del 50% de la capacidad de trabajo, dejará de percibir la pensión de invalidez, pero el Instituto podrá continuar pagándola por seis meses si con ello facilita la readaptación del asegurado al trabajo. El Instituto podrá efectuar hasta una vez al año los exámenes que tengan por objeto comprobar el grado de incapacidad subsistente, si el beneficiario goza de pensión definitiva y éste quedará obligado a someterse a los tratamientos médicos que se le prescriban.

253. Las pensiones de invalidez se pagarán por mensualidades vencidas que se computarán desde el comienzo del estado de invalidez o desde la fecha en que se solicite el beneficio si éste es posterior.

254. Sin embargo, el Instituto podrá retrasar el período de iniciación del pago mientras el asegurado tenga derecho a recibir subsidio por enfermedad.

255. La pensión mensual de invalidez se compondrá de un monto base igual al 42,5% del salario mensual promedio de los 3 años anteriores al comienzo de la invalidez, y de aumentos que ascenderán al 1,5% de dicho monto base por cada 50 semanas de cuotas en exceso sobre las primeras 750 semanas de cuotas.

256. El salario mensual promedio se determinará dividiendo por 36 el total de salarios que corresponde a las cuotas de los 3 años señaladas en el párrafo anterior. En el caso de existir períodos en el que el asegurado haya recibido, dentro de los citados 3 años, subsidios o pensiones de invalidez, se computarán como salarios los promedio de salarios que sirvieron de base para el cálculo de dichos subsidios o pensiones.

9. **Seguro por invalidez por enfermedad común.** El Instituto de Previsión Social otorga una jubilación mensual de invalidez por enfermedad común a sus asegurados, que se compone de un monto base igual al 50% del salario mensual promedio de los 36 últimos meses anteriores a la declaratoria de invalidez, y de aumentos que ascenderán al 1,5% de dicho monto, por cada 50 semanas de cuotas que sobrepasen las 150 semanas de aportes, hasta totalizar el 100%.

257. En el caso de existir períodos en los que el asegurado haya recibido dentro de los citados 36 meses, subsidios o jubilación de invalidez temporal, se computarán como salarios los promedios de los mismos que sirvieron de base para el cálculo de dicho subsidio o jubilación.

258. El riesgo jubilación de invalidez por accidente o enfermedad laboral. La jubilación por invalidez causada por accidente del trabajo o por enfermedad profesional, se determina conforme a una tabla valorativa de incapacidades, a la tabla de porcentaje de jubilación, y al salario mensual promedio de los 36 meses anteriores a la iniciación de la incapacidad. Si el accidente de trabajo ocurriera antes de que el asegurado haya percibido salario alguno, la jubilación se calculará sobre la base del salario mínimo legal vigente en el momento para actividades diversas no especificadas en la capital de la República.

259. En el caso de que el asegurado haya percibido salarios por tiempo menor de 36 meses, se le computarán los faltantes con las equivalencias correspondientes de acuerdo con los salarios mínimos legales.

260. A continuación, la tabla valorativa de incapacidades por accidente del trabajo o enfermedad profesional fijada por el Consejo de Administración del Instituto. Actualmente está vigente la siguiente.

Antigüedad (años)	Porcentaje de pérdida de la capacidad de trabajo							
	100	90	80	70	60	50	40	30
	Porcentaje de jubilación sobre el salario							
3 a 5	75	67,5	60	52,2	45	37,5	30	22,5
6 a 9	79,5	71,5	63,6	55,6	47,7	39,7	31,8	23,9
10 a 14	85,5	76,9	68,4	59,8	51,3	42,7	34,2	25,6
15 a 19	93	83,7	74,4	65,1	55,8	46,5	37,2	27,9
20 o más	100	90,4	80,4	70,3	60,3	50,2	40,2	30,1

10. **Seguro de sobrevivientes o de derechohabientes.** En caso de fallecimiento de un jubilado, o de un asegurado activo, que hubiera adquirido derechos a una jubilación, o que acredite un mínimo de 750 semanas de aportes sin tener la edad mínima para su jubilación, o que fallezca a consecuencia de un accidente del trabajo o enfermedad profesional, los familiares sobrevivientes tendrán derecho a percibir en concepto de pensión el 60% del importe de la jubilación que disfrutaba o que le hubiera correspondido al causante, en orden excluyente:

- a) La viuda o concubina o viudo o concubino en concurrencia con los hijos solteros hasta la mayoría de edad, y los incapacitados y declarados tales por una junta médica del Instituto, en cuyo caso la mitad de la pensión corresponderá a la viuda o concubina o viudo o concubino, y la otra mitad a los citados hijos por partes iguales.
- b) La viuda o concubina o viudo o concubino menor de 40 años de edad, le corresponderá una indemnización equivalente a 3 anualidades de la pensión que le hubiera correspondido.
- c) Los hijos huérfanos hasta la mayoría de edad; los incapacitados y declarados tales por una junta médica del Instituto, por partes iguales, la totalidad de la pensión.
- d) Los padres, siempre que hayan vivido bajo la protección del causante, en partes iguales. De sobrevivir uno de ellos, recibirá la totalidad de la pensión.

Las pensiones indicadas en los incisos a) y c), acrecerán proporcionalmente a medida que los beneficiarios concurrentes dejen de tener derecho a ellos.

El derecho de percibir la pensión se adquiere desde la fecha del fallecimiento del asegurado o de la asegurada, y se extinguirá si la viuda o concubina o viudo o concubino, contrae matrimonio o viviere en concubinato; recibirán en tales casos por una única vez la suma equivalente a dos anualidades de la pensión. La pensión a los hijos incapacitados se pagará mientras dure la incapacidad de los mismos.

261. Para que la concubina o el concubino tenga derecho a la pensión debe haber vivido voluntariamente en relación de pública notoriedad, estable y singular, como mínimo durante dos años si tuvieren hijos comunes y cinco años si no los tuvieren, y además estar inscrita o inscripto en los registros del Instituto antes del fallecimiento del asegurado o asegurada.

11. **Muerte del asegurado.** En caso de muerte de un asegurado, el Instituto de Previsión Social concederá las siguientes prestaciones:

- a) Cuando el asegurado fallecido tuviere menos de 750 semanas de aportes, se otorgará a sus herederos o beneficiarios, un subsidio en dinero por una sola vez equivalente a un mes de salario por cada año de antigüedad que tuviere el asegurado. A dicho efecto se tomará como base el salario mínimo legal vigente para actividades diversas no especificadas en la capital de la República, y el pago se realizará en la proporción establecida en el artículo 62 de esta ley; y
- b) Si no existiere heredero o beneficiario, se abonará a quien o quienes justifiquen haber realizado los gastos fúnebres correspondientes, hasta un monto equivalente a 75 jornales mínimos establecidos para actividades diversas no especificadas en la capital de la República. Cuando posteriormente apareciera algún heredero o beneficiario, el monto de los gastos se descontará de la pensión o del subsidio, en su caso.

A. Cantidad de asegurados

262. El total de asegurados titulares de todos los regímenes (general, magisterio, docente jubilado, no contributivo, servicio doméstico y pasivos del Instituto de Previsión Social) es de aproximadamente 375.000 personas; con los respectivos grupos familiares, la población total asegurada llega a 1.200.000 personas. En el Paraguay no existe seguro de desempleo.

B. Métodos de financiación

263. La financiación de las prestaciones asistenciales de salud de corto plazo se financia mediante un sistema de reparto solidario puro. La financiación de los beneficios de largo plazo (jubilaciones, pensiones) se financia mediante un sistema de capitalización colectiva, de beneficios definidos, y con la rentabilidad de las reservas técnicas.

Porcentaje del PIB y presupuesto general de gastos de la nacional destinado al seguro social

Años	PIB total (millones de guaraníes corrientes)	Presupuesto nacional ¹	Seguridad social ²	Seguridad social/PIB	Seguridad social/presupuesto
				Porcentaje	
1994	13.220.624	2.253.329	18.435	0,14	0,82
1995	15.833.186	3.042.601	32.169	0,20	1,06
1996	18.004.374	3.416.260	28.217	0,16	0,83
1997	19.322.537	9.896.024	230.510	1,19	2,33
1998	21.580.611	11.077.222	508.992	2,36	4,59
1999	22.771.596	12.255.602	670.137	2,94	5,47
2000	24.736.526	13.128.124	1.150.935	4,65	8,77
2001	26.465.663	15.357.915	1.244.987	4,70	8,11
2002	29.104.530	15.306.971	744.328	2,56	4,86

Años	PIB total (millones de guaraníes corrientes)	Presupuesto nacional ¹	Seguridad social ²	Seguridad social/PIB	Seguridad social/presupuesto
				Porcentaje	
2003	35.713.137	18.246.180	1.693.496	4,74	9,28
2004	41.400.770	18.915.114	1.550.558	3,75	8,20
2005	45.737.176	21.809.827	2.330.027	5,09	10,68
2006*	50.585.316	21.255.118	2.391.342	4,73	11,25

Fuente: Sistema de Contabilidad (SICO). En millones de guaraníes.

* Para el año 2006 se registra la cifra estimada del PIB. Fuente: Banco Central del Paraguay.

¹ Presupuesto ajustado correspondiente a la Administración central hasta el año 1996. A partir de 1997 corresponde al presupuesto de AC más las entidades descentralizadas.

² Corresponde a la asignación por clasificación funcional. Incluye todas aquellas entidades que realizan alguna prestación de seguridad social. IPS más cuatro cajas previsionales. Asistencia a la vejez, servicios de jubilaciones.

Evolución de gastos en el seguro social del Instituto de Previsión Social (IPS)

Presupuesto total del IPS	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Gasto en salud	240.617	350.725	377.540	483.677	394.746	318.576	352.792	401.069
Gasto en pensiones y jubilaciones	-	-	-	-	-	271.791	338.616	409.773
Otros gastos	-	350.042	72.959	56.058	277.891	263.536	14.106	19.388
Gasto público total	10.014.255	10.142.171	9.748.383	11.226.571	11.475.031	14.292.510	15.546.136	16.564.956
Gasto total en salud del país	1.324.732	1.526.484	1.747.512	2.273.199	2.351.880	2.640.589	2.813.799	3.178.524
Gasto seguridad social en jubilaciones y pensiones/producto interno bruto (porcentaje)	-	-	-	-	-	0,8	0,9	1,0
Gasto seguridad social en jubilaciones y pensiones/gasto de la Administración central (porcentaje)	-	-	-	-	-	3,7	4,2	4,7
Gasto seguridad social en jubilaciones y pensiones/gasto público total (porcentaje)	-	-	-	-	-	1,9	2,2	2,5
Gasto seguridad social en salud/gasto total de la seguridad social (porcentaje)	33,1	50,0	83,8	89,6	58,7	37,3	50,0	48,3
Gasto seguridad social en jubilaciones y pensiones/gasto total de la seguridad social (porcentaje)	-	-	-	-	-	31,8	48,0	49,4

Fuente: Departamento de Cuentas Nacionales de Salud, 2005.

* Datos del balance. Dirección General de Planificación y Evaluación - M.S.P. y B.S.

Gasto del IPS - Seguridad social (presupuesto obligado en millones de guaraníes).

1996 - 1997 = presupuesto vigente.

Distribución del presupuesto del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social

Función/servicios de salud	2000	2001	2002	2003	2004
Presupuesto obligado (millones de guaraníes)	35,0	34,8	35,1	35,4	35,3
Atención curativa ambulatoria (porcentaje)	24,0	23,2	23,4	26,1	24,4
Subtotal de atención curativa (porcentaje)	59,0	58,0	58,5	61,5	59,7
Emergencias (porcentaje)	3,7	4,6	4,9	5,4	4,7
Servicios de prevención y salud pública (porcentaje)	10,2	10,6	11,3	12,9	11,5
Administración de salud y seguros de salud (porcentaje)	15,0	15,3	12,6	12,1	13,8
Capacitación del personal sanitario (porcentaje)	0,9	1,0	0,8	0,9	1,0
Formación bruta de capital (porcentaje)	8,6	9,3	11,8	7,2	9,3

264. Con relación al cambio en el presupuesto, anualmente se promulga el Decreto de lineamientos para la formulación y programación del presupuesto, en el cual se establece que el mismo, debe realizarse teniendo en cuenta el Plan del Gobierno Nacional, la política económica, las estrategias de desarrollo, el Programa Monetario y el Plan Anual de Inversión Pública. Asimismo, cualquier cambio en la situación del presupuesto se fundamenta o tiene su origen principalmente en tener que cubrir un sector deficitario por medio de un sector con superávit, esto ocurre principalmente desde el sector de jubilaciones y pensiones hacia el sector salud

265. En el Paraguay el seguro social administrado por el Instituto de Previsión Social no se complementa ni se coordina con ningún sistema de seguro privado, ni con los seguros sociales administrados por las demás cajas del sistema (Bancaria, Fiscal, Municipal, Itaipú y otras), excepto con la Caja de Jubilaciones de la ANDE (Administración Nacional de Electricidad), y la Caja de Jubilaciones Parlamentaria.

266. Por ley (Decreto-ley N° 17701/43) el Instituto de Previsión Social provee una cobertura integral de servicios, en el caso de no poder satisfacer la demanda o no contar con los servicios requeridos por los afiliados, compra servicios del sector privado, tales como servicios asistenciales, internación, servicios de terapia intensiva, de diagnóstico y farmacia, que en los últimos años ha superado el 10% de su programa médico. En estos casos, el pago es por acto o por paquetes de servicios prestados. Aproximadamente 20 de cada 100 paraguayos cuentan con algún tipo de seguro médico, esta cifra se muestra incrementada en el área urbana, 27%; en tanto que en el área rural la misma se reduce a cerca del 7%. Según datos de la Encuesta Integrada de Hogares 2000/2001, en promedio el 49% de la población asegurada en el sector público (sanidad militar, sanidad policial e IPS), utiliza los servicios de su seguro, mientras que en el sector privado el porcentaje es mayor, el 83,2% de la población lo utiliza. Por otra parte el 41,7% de la población que no tiene ningún tipo de seguro son asistidos por las instituciones públicas.

267. El Instituto de Previsión Social tiene asegurados al 10,9% de la población total, el sector privado al 6,5%, las sanidades al 11%, en el exterior 0,4 y el 81,1% de la población total del país no tiene ningún tipo de seguro.

268. El otro conjunto de actores privados es aquél sin fines de lucro, formado entre otros por ONG, organizaciones de servicio a la comunidad, proveedores de medicina tradicional y

sistemas comunitarios (microseguros). Dichos sectores están orientados principalmente a atender las demandas de salud de la franja de población en extrema pobreza, y se financian con donaciones de miembros honorarios, actividades de recolección de fondos y pequeños aportes -a menudo ocasionales- de los usuarios de los servicios. Su base de financiamiento es por naturaleza inestable y generalmente pequeña, lo que limita su capacidad de oferta de servicios.

269. En este subsector prestan servicios las ONG y la mayor parte de ellas no ofrecen atención médica sino apoyo complementario a programas de salud e investigaciones, así como medicamentos e insumos para pacientes insolventes. En las colonias menonitas del Chaco se ha desarrollado un sistema de seguro mutual de salud. Los afiliados (15.000 personas) aportan al seguro del 5 al 6% del ingreso familiar. Además, los socios deben pagar el 30% del costo de las consultas, de las atenciones médicas o medicamentos prescritos en los centros médicos, hasta un valor de 2,5 salarios mínimos; sobrepasada esa suma, todos los gastos adicionales son cubiertos por el seguro mutual. Por otra parte, los obreros indígenas de estas colonias (aproximadamente 18.000) reciben los beneficios de la ayuda mutual hospitalaria, que constituye un sistema de seguro para aquellos con trabajos temporales. Para ello, los indígenas aportan el 5% de sus salarios y el empleador un 10%. La ayuda mutual cubre los gastos de consultas, internaciones y medicamentos del trabajador y su familia, y hasta un mes de reposo.

D. Grupos sociales excluidos del seguro social

270. En el Paraguay los sectores poblacionales excluidos de cualquier tipo de seguro social son los sectores informales de la economía, debido a que todas las cajas están organizadas por grupos o colectivos determinados (empleados bancarios, funcionarios públicos, municipales, funcionarios de la Itaipú, Funcionarios de la ANDE). El Instituto de Previsión Social es la única caja que provee seguro social con un criterio más amplio de proveer prestaciones al trabajador dependiente en general. En consecuencia, el sistema administrado por el Instituto es donde se observa la mayor heterogeneidad de colectivos laborales, al haberse incorporado los docentes activos y pasivos, los empleados domésticos y los veteranos de la guerra del Chaco, con sus respectivos grupos familiares.

271. Hasta la fecha, el Instituto no ha podido implementar una normativa que permita la incorporación formal del trabajador independiente, es decir, del trabajador autónomo o unifamiliar.

E. Acciones a favor de grupos vulnerables respecto al seguro social

272. El Gobierno Nacional considera necesario la extensión del seguro a través del Programa de Aseguramiento progresivo que en principio se prioriza al grupo materno-infantil. Además, el Ministerio de Salud Pública, mediante la Resolución N° 19, de 2005, liberó de aranceles por consultas ambulatorias e internaciones para niños menores de 10 años en los centros asistenciales públicos del país. Con anterioridad, (Resolución ministerial N° 198/2003) ya se había dispuesto la liberación de aranceles por la atención a embarazadas y menores de 5 años y la gratuidad en la distribución de medicamentos e insumos para la atención de partos institucionales.

273. Del mismo modo, el Ministerio de Salud Pública, a través del desarrollo del Programa Nacional de aseguramiento materno-infantil (PNAMI), implementa como estrategia articuladora de la protección en salud y la equidad en el acceso a los servicios. Aprobado por el Directorio

del Banco Mundial, el Proyecto de salud II - Proyecto de aseguramiento materno-infantil beneficiará a 353.711 niños de 0 a 4 años de edad y 563.089 mujeres en edad fértil, totalizando una población de 916.800 personas. Este proyecto cubrirá diez 10 regiones sanitarias.

1. Implementación del Programa de cuidados sanitarios básicos

274. Es una estrategia que asume el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social a través del Programa de reformas a la atención primaria de salud, que va a proveer medicamentos básicos esenciales e insumos para 20 prestaciones y 13 patologías. El mismo tiene como meta a todas las embarazadas, niñas y niños menores de 5 años que concurren a los puestos y centros de salud, hospitales distritales, regionales y materno-infantiles, dependientes del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, a quienes se garantiza estas prestaciones en forma gratuita, en todo el territorio nacional.

275. Entre los efectos de estas medidas se pueden observar que en la disposición de la gratuidad de la atención a embarazadas y menores de 10 años, con provisión de *kits* de partos -*kits* de emergencias obstétricas- *kits* de anestésicos, y medicamentos esenciales, ha tenido un logro importante en la reducción de las muertes maternas:

- Total de muertes maternas

2002: 182 x 100.000

2003: 174 x 100.000

2004: 155 x 100.000

Hubo mejora del denominador (Registro nacidos vivos)

- Tendencia de disminución del número bruto de muertes maternas (2005)

Número de muertes maternas hasta el 11 de diciembre de 2005: 108

Número de muertes maternas, mismo período 2004: 138

Diferencia: 30 muertes maternas menos (parcial)

Departamentos de mayor impacto: Concepción: de 11 a 4 menos
San Pedro: de 20 a 11 menos
Caaguazú: de 18 a 9 menos
Amambay: 4 a 1 menos

276. Mortalidad infantil. Se observa disminución de menos de 1% \cong 19 por 1000 N. V. El 60% está dada por mortalidad neonatal, cuyas principales causas son: lesiones debidas al parto, sepsis, prematuridad.

D. Análisis del seguro social en el Paraguay

277. La República del Paraguay ha suscrito dos convenios internacionales de seguridad social, uno con España, también suscribió un convenio con el Reino de los Países Bajos (Holanda) así como con los países miembros del MERCOSUR. Actualmente está en estudio el convenio de

seguridad social con Chile; en todos estos convenios el Instituto es la entidad gestora, es decir la que coordina la aplicación de las prestaciones establecidas en dichos convenios para los extranjeros residentes en el Paraguay y para los nacionales residentes en España, la Argentina, el Uruguay, el Brasil y próximamente Chile.

278. A modo de síntesis, recientemente, el seguro social ha vuelto a ser objeto de revisión en el país, especialmente en lo que refiere a los grupos considerados vulnerables. Las instituciones se han comprometido una vez más a mejorar la situación, debido a la dificultad de recurrir al subsidio, por lo que se están analizando otras vías de mantener el sistema, así como una profunda reestructuración a fin de lograr la sostenibilidad del mismo y las posibilidades de aumentar la cobertura existente.

Artículo 10

A. La familia en la sociedad paraguaya

279. El significado de "familia" en el contexto de la sociedad paraguaya está contemplado en la Constitución nacional y es considerada el fundamento de la sociedad nacional, como tal se garantiza su protección integral. Hoy en día existen otros conceptos de familia que van más allá de lo tradicional, siendo reconocida ya en la Carta Magna las uniones de hecho estable del hombre y la mujer, a los hijos y a la comunidad que se constituya con cualquiera de los progenitores y sus descendientes.

280. La Constitución nacional de 1992 contiene todo un capítulo referente a los derechos de la familia donde tiene garantizada su protección integral, (capítulo IV, De los derechos de familia, arts. 49 a 61) se establece el derecho a constituir familia; asimismo asumen rango constitucional el matrimonio y las uniones de hecho, los hijos, la protección al niño (art. 54), la maternidad y la paternidad responsables, juventud, tercera edad, de los derechos de las personas excepcionales, el bien de familia, la protección contra la violencia (art. 60) y la planificación familiar y la salud maternoinfantil (art. 61).

281. Otra protección constitucional orientada al fortalecimiento de la familia como pilar básico de toda estructura social, es la contemplada en el artículo 115 que trata de las bases de la reforma agraria y del desarrollo rural, al disponer en el numeral 9 "El apoyo a la mujer campesina, en especial a quien sea cabeza de familia" (en concordancia con lo dispuesto en el artículo 53). Esto se complementa con lo que establece el numeral 10 del mismo artículo 115 "La participación de la mujer campesina, en igualdad con el hombre, en los planes de la reforma agraria".

282. Asimismo, con la Ley N° 1680, de 2001, fue sancionado el nuevo Código de la Niñez y la Adolescencia enmarcado en la doctrina de la protección integral, que reconoce a los niños como sujetos de derecho, dotados de capacidad de vivir, tener salud, educación, convivencia familiar, identidad, dignidad y derecho a participar en todos los asuntos que les conciernen. En lo referente a la capacidad de contraer matrimonio, la legislación establece la edad mínima de 16 años para hombres y mujeres; asimismo la legislación establece ciertas limitaciones, necesitando el consentimiento de sus padres o tutor para contraer nupcias. A falta o incapacidad de uno de los padres bastará con el consentimiento del otro. Si ambas fueren incapaces o hubieren perdido la patria potestad decidirá el juez en lo tutelar. Los hijos extramatrimoniales

también menores requieren del consentimiento del padre o madre que lo reconoció, o en su caso, de ambos. En defecto de éstos decidirá el juez. Salvo casos excepcionales en que el juez en lo tutelar del menor autorice el matrimonio a menores en edad comprendida entre 14 y 16 años. La edad mínima para obtener el registro de conducir es de 18 años para hombres y mujeres. Para la compra de propiedad la edad mínima establecida por la Ley N° 2169/03 es de 18 años de edad, así como también para la ciudadanía. En cuanto a la responsabilidad criminal, la misma es establecida en 14 años, edad en la cual el adolescente es imputable por los delitos cometidos.

1. Sistema de protección a la familia

283. El Estado garantiza el derecho de todo hombre y mujer a contraer matrimonio, siempre y cuando hayan expresado libremente su consentimiento. Tanto la Constitución nacional como el Código Civil en su modificación de la Ley N° 1/92, la unión de hecho constituida entre un varón y una mujer que voluntariamente hacen vida en común, en forma estable, pública y singular, teniendo ambos la edad mínima para contraer matrimonio. La unión que reúna las características antes mencionadas y que tuviera por lo menos cuatro años consecutivos de duración, creará entre los concubinos una comunidad de gananciales, que podrá disolverse en vida de ambos o por causa de muerte; debiendo en los dos casos distribuirse los gananciales entre los concubinos, o entre el sobreviviente y los herederos del otro, por mitades. Cuando de la unión expresada hubieren nacido hijos comunes, el plazo de duración se considerará cumplido en la fecha del nacimiento del primer hijo.

284. Un aspecto que de cierta manera se considera un retroceso en el ejercicio de los derechos de familia en igualdad de condiciones se refiere a una modificación de las disposiciones a la Ley N° 1/92 de la reforma parcial del Código Civil, en cuanto al orden de los apellidos de los hijos/as matrimoniales tanto como extramatrimoniales que disponía se definía de común acuerdo entre el marido y la esposa. La modificación de la Ley N° 985/96, establece que no existiendo acuerdo, llevarán en primer lugar el apellido del padre. Adoptado un orden (de apellidos) para el primer hijo, el mismo será mantenido para todos los demás. Sin embargo, el impacto de esta medida no implica mayores complicaciones para el acceso a otros derechos que se encuentran garantizados a todas las personas, tanto para hombres, mujeres como niños/as sin discriminación alguna.

1.2. Acciones concretas de protección a la familia

285. Varias son las medidas tomadas por el Estado paraguayo para la protección de la familia, por un lado, la Secretaría de la Mujer presentó propuestas para la modificación de medidas normativas como estrategias de transformación cultural:

- Proyecto de ley "Licencia de reposo por maternidad a mujeres en cargos electivos" fue presentado en el mes de diciembre del 2004, actualmente cuenta con media sanción;
- Propuesta de ley de paternidad y maternidad responsables presentado en fecha 2 enero de 2003.

286. La Secretaría de la Mujer, incide en las políticas públicas educativas del sistema en la formulación de los programas de estudios, capacitaciones e investigaciones de prácticas sexistas a través del Programa de Igualdad de Oportunidades y Resultados para las Mujeres en la

Educación (PRIOME). Desde el Sector Ambiente, en la formulación de propuestas normativas y abordaje de género en las políticas públicas del sector.

287. Por otro lado, existen diversas instituciones quienes abordan desde la especificidad sectorial acciones destinadas a proteger a la familia a través del acceso a recursos económicos, a prestaciones sociales del Estado y el acceso a la propiedad de la tierra y al crédito.

1.2.1. La Red de protección y promoción social

288. La Secretaría de Acción Social, en el marco de la estrategia nacional de lucha contra la pobreza, cuenta con la "Red de protección y promoción social", que consiste en un conjunto de acciones y programas articulados, dirigidos a prevenir, mitigar y superar los efectos adversos que la situación de pobreza provoca sobre cada grupo de población con énfasis en los más vulnerables. La Red se concentra fundamentalmente en la familia buscando fortalecer y reconstituir su rol protector y que mejoren las capacidades humanas, económicas y sociales de sus miembros; rompiendo de esta forma con la transmisión intergeneracional de la pobreza, prioritariamente busca prevenir y superar los riesgos asociados con el desarrollo de las personas en términos de oportunidades de acceso a educación, salud, participación económica, social y política.

289. Dicha Red cuenta con diversas modalidades de operación, el Programa "Teko Porã" -frase nativa que significa bienestar-, para familias del área rural, el Programa Abrazo, que está orientado a la protección de niños y niñas en situación de riesgo, y Ñopytyvo -que significa ayudémonos-, para familias de la región chaqueña de Puerto Casado. Estas tres modalidades están destinadas a fortalecer el rol protector de la familia facilitando el acceso de los miembros más vulnerables a las prestaciones sociales del Estado con énfasis en salud, educación, identificación, apoyo sociofamiliar y fortalecimiento de las actividades de subsistencia. Y operan a través de bonos solidarios condicionados al cumplimiento de corresponsabilidades por parte de la familia. Se entrega a la mujer jefa o madre de familia de los hogares seleccionados un apoyo monetario directo, a cambio del cumplimiento de compromisos verificables de nutrición, salud y asistencia escolar. Se considera que la legitimación institucional de la mujer como sujeto de las transferencias implicará un cambio en la situación de dependencia económica de la mujer con respecto al hombre y que esto conllevará el aumento de la participación de la mujer en la toma de decisiones en el interior de las familias. La capacitación y la organización son dos aspectos claves que se abordarán con las mujeres que son madres de familia.

290. La Red de protección y promoción social articula su acción con diversos actores del sector público y privado, para dar cuenta de sus metas superiores que son, entre otras, lograr el mejoramiento de la nutrición y la salud, retención escolar y mejoramiento de la salud básica y la alimentación, reinserción escolar y mejoramiento de la salud básica, retención y reinserción escolar juvenil; mejoramiento de la salud básica, empleabilidad y emprendibilidad. Se considera la salud, educación y nutrición, los mayores factores de perpetuación de la pobreza y su superación es estratégica para romper el ciclo de reproducción de la pobreza extrema. Los programas que integran la Red permiten que las personas en extrema pobreza dispongan de ingresos complementarios que les ayude a cubrir sus necesidades básicas. Asimismo, permite igualmente que las mismas eleven su capital humano en términos de educación, salud y capacitación para el trabajo.

1.2.2. Programa de mejoramiento de la comunidad

291. Este Programa está dirigido a familias en situación de pobreza y extrema pobreza que viven en condiciones precarias: de insalubridad y hacinamiento. Sus viviendas están hechas de material de desecho y no pueden acceder a una vivienda digna por los mecanismos de créditos que ofrece el mercado. Así el Consejo Nacional de la Vivienda con la donación del Gobierno de la República de China (Taiwán) ha emprendido la tarea de cubrir, en la medida de sus posibilidades, parte de esa necesidad.

292. Asimismo, con el apoyo de los canalizadores de la demanda: municipalidades, instituciones varias y ONG que facilitan terrenos, los organizadores de la demanda llaman a concurso de ofertas o a licitación para la construcción de conjuntos habitacionales de viviendas tipo UBH (Unidad Básica Habitacional) más un dormitorio e infraestructura con servicios de agua potable, desagües sanitarios, electricidad y apertura de caminos y otros equipos que sean necesarios. Todo ello se realiza bajo la supervisión de esta institución: Convenios CONAVI-FUNDAPUEBLOS y CONAVI-REDINSA.

293. El sistema operativo consiste en un subsidio habitacional y la selección de la demanda se basa en criterios de elegibilidad tales como: la prioridad de la necesidad de vivienda, el interés demostrado por los potenciales beneficiarios, su capacidad de organización y la facilidad de obtención de los terrenos apropiados. Asimismo, se trata de abarcar todo el territorio nacional.

294. En el marco del Programa "Mejoramiento de la comunidad", el CONAVI construye viviendas de interés social con alta participación de empresas constructoras y de la comunidad. Con la ejecución de estos proyectos, el CONAVI pretende atender las necesidades habitacionales y sociales de los sectores más carentes de nuestra sociedad. También contribuir a la reactivación económica, generando fuentes de empleo, distribuyendo trabajo a empresas del gremio de la construcción y actividades relacionadas.

295. Dentro de este programa, además de las inversiones realizadas en materia de viviendas e infraestructura de servicios básicos, se ha invertido aproximadamente 156.397 dólares de los EE.UU. en crear fuentes de trabajo e ingreso, a través de 487 hogares.

296. Se construyeron centros de producción de: panadería, leche de soja, taller de costura y fábrica de ladrillos cerámicos, entre otros.

Localidad	Nombre del proyecto	Centro comunitario	Familias beneficiadas
Coronel Oviedo	Ciudad Nueva	De producción sustentable y de cerámica con horno y secadero	120
Itá	María Auxiliadora	De formación y capacitación profesional	90
Asunción	Esperanza	De producción sustentable	86
Ñeembucú	Laureles	De producción sustentable	30
Guaramaré	Tesá Peará	De producción sustentable	50
Asunción	Ampliación área refugio	De producción sustentable	72
Atyrá	Rosa Mística	De producción sustentable	15
Nanawa	Villa Hilaria	De producción sustentable	24
Total			487

297. En algunos proyectos, los programas de vivienda han incorporado, capacitación en oficios de construcción y a través de las comisiones vecinales, se han promovido los microemprendimientos en esquemas grupales. Igualmente en los proyectos se fomenta la incorporación de mano de obra local en las tareas de construcción.

298. En 2006, la meta dentro del Programa de mejoramiento de la comunidad, Ñande Rogará, es la construcción de 1.070 viviendas, de las cuales 785 viviendas, están actualmente en construcción y 285 viviendas se encuentran con llamados a licitación.

1.2.3. Proyecto piloto - Programa de cooperativas de viviendas por ayuda mutua

299. Por primera vez en el país se inició un programa de cooperativas de vivienda por ayuda mutua, en base a la Ley N° 2329/03 que crea el Fondo para las cooperativas de vivienda. El programa ha tenido buena aceptación y, luego de la terminación de la primera etapa del barrio cooperativo de Aveiro, Itá (septiembre de 2005), otras cooperativas han presentado proyectos que ya fueron aprobados en el Presupuesto 2006 (San Juan Bautista, Ypacarai y segunda etapa de Aveiro, Itá).

300. Esta iniciativa se trata de un proyecto piloto, en fase de expansión, que pretende satisfacer en parte las necesidades de vivienda del país. El monto total invertido es de 580.000 dólares de los EE.UU., (CONAVI: 325.000 dólares de los EE.UU.; BID: 200.000 dólares de los EE.UU., SCC: 55.000 dólares de los EE.UU.). El costo es de 4.300 dólares de los EE.UU. por cada vivienda de 72 m², incluyendo la infraestructura barrial. Estos barrios integrados, productivos y sustentables, con lo cual las familias tienen más posibilidades de conservar su vivienda, en un barrio comunitariamente integrado.

301. El programa ha logrado generar capacidad y organización social de los beneficiarios, para hacer efectiva la ayuda mutua, como la compra de materiales y la administración de la obra. Se avanzó en sentido productivo, pues en lugar de comprar la casa hecha, se conformaron pequeñas empresas cooperativas que se encargaron de esa etapa de producción (aberturas de madera: carpintería; aberturas de metal: herrería; prefabricados de hormigón armado: fábrica de prefabricados).

302. Para la habilitación y gestión del proyecto, se han asociado diferentes actores. Han trabajado en cooperación con las instituciones públicas existentes, para la prestación del servicio de agua y de recolección de basura. En cuanto a la escuela local, se coordina con el Ministerio de Educación y Cultura, así como con el Centro Cooperativo Sueco, que aporta los fondos para construirla. Se ha capacitado particularmente a las empresas cooperativas (herrería, carpintería, prefabricados de hormigón) que surgieron con la misma obra (135 familias beneficiadas).

303. A partir de enero de 2005 se inició la ejecución de la prueba piloto, en la que dentro de la red se van creando programas de transferencia condicionada con características comunes y diferentes, el Programa Tekoporá (familias) de transferencias condicionadas dirigido a familias en condición de pobreza extrema con niños y niñas de 0 a 14 años, el Programa Abrazo, dirigido a niños y niñas trabajadores de la calle y sus familias y el Programa Ñopytyvo dirigido a familias de la localidad de Puerto Casado. El trabajo con las familias consiste en la capacitación de sus integrantes, fundamentalmente madres y padres; el seguimiento a las familias en el cumplimiento

de las corresponsabilidades, el acompañamiento particular para aquellas que requieran una atención especial y el trabajo con la comunidad. Los guías familiares apoyan a las familias para fortalecer aquellos aspectos que permitan el crecimiento individual, familiar y comunitario de los beneficiarios, como una nueva valoración del cuidado de sí mismos, de la familia y de la comunidad, en lo que se refiere a alimentación, salud y educación.

304. La Red de protección y promoción social cuenta con múltiples programas (Mejoramiento de la nutrición y la salud; Retención escolar y mejoramiento de la salud básica y la alimentación; Reinserción escolar y mejoramiento de la salud básica; Retención y reinserción escolar juvenil; Mejoramiento de la salud básica, empleabilidad y emprendibilidad, entre otros) dependiendo de los riesgos que se quieran enfrentar. Se consideran a la salud, educación y nutrición, los mayores factores de perpetuación de la pobreza y su superación es estratégica para romper el ciclo de reproducción de la pobreza extrema. Los programas que integran la red permiten que las personas en extrema pobreza dispongan de ingresos complementarios que les ayude a cubrir sus necesidades básicas. Asimismo, permite que las mismas eleven su capital humano en términos de educación, salud y capacitación para el trabajo. Actualmente la Red de protección social beneficia a 3.054 familias en su Programa Teko Pora, 76% de la meta. El Programa Abrazo beneficia a 279 familias y el Programa Ñopytyvo alcanza a 459 familias.

1.3. Desafíos del sistema de protección a la familia

305. A pesar de estos esfuerzos, y dados los limitados recursos que posee el Paraguay como país en vías de desarrollo y con serias dificultades para mantener un crecimiento económico, que le permita atender las necesidades de su población más vulnerable, existen muchas familias que no gozan de un mínimo de protección social. Según la Encuesta de Hogares 2004, aproximadamente 2.232.000 paraguayos se encuentran en condiciones de pobreza (39,2% de la población) ya que sus ingresos son inferiores al costo de una canasta.

306. Entre las familias más pobres, cerca del 10,4% de los ingresos familiares provienen de ayudas de familiares, ya sean éstas producidas en el país o remitidas desde el exterior. Los hogares pertenecientes al quintil más rico perciben ingresos familiares que en promedio superan 11 veces al percibido por los hogares del quintil más pobre. Cerca del 30% de los hogares pertenecientes al 20% más pobre de la población tiene acceso al abastecimiento de agua potable a través de Empresa de Servicios Sanitarios del Paraguay (ESSAP) o del Servicio Nacional de Saneamiento Ambiental (SENASA), mientras que el acceso a los servicios de alcantarillado sanitario y telefonía fija es prácticamente nulo. De igual manera, los hogares más pobres en promedio tienen seis miembros a diferencia de los hogares más ricos los cuales en promedio cuentan con tres integrantes. Relacionado lo anterior con la presencia de niños en los hogares, en promedio el número es mayor en los hogares de los quintiles de menores ingresos. La jefatura femenina se halla presente en todos los quintiles de ingresos casi en la misma proporción, pues se podría decir que de cada cuatro hogares en uno de ellas la jefatura la ejerce una mujer.

2. Sistema de protección a la maternidad

307. Allende de los seguros sociales descritos con anterioridad, a continuación se detallan otros aspectos referentes a la protección a la maternidad.

2.1. Amplitud del sistema de protección

308. La condición de embarazo, parto y posparto, durante la cual el Instituto de Previsión Social le provee a la trabajadora asegurada o a la esposa o concubina de un trabajador asegurado o de un jubilado, las prestaciones médicas establecidas en la ley, así como el descanso pre y posparto obligatorio, consiste en un subsidio en dinero y la provisión de leche materna artificial si no puede amamantar. La hija del trabajador asegurado, o del jubilado, aunque integran el grupo de familiares asegurados, no tiene derecho a las prestaciones por maternidad.

2.2. Duración del reposo hospitalario por maternidad

309. La duración del reposo por maternidad es de 63 días hábiles, y el período de reposo hospitalario obligatorio después del parto es de 48 horas en un parto normal, y llegando entre 72 horas a 5 días en parto por cesárea.

2.3. Beneficios sociales, médicos y económicos durante reposo por maternidad

310. El riesgo de maternidad provee a las aseguradas prestaciones durante el embarazo, parto y puerperio, y los beneficios son los siguientes: atención medicoquirúrgica y dental, medicamentos y hospitalización, conforme a las normas que dispongan los reglamentos del Instituto de Previsión Social. Los mismos derechos tienen el cónyuge del asegurado o la asegurada, o a falta de los mismos, la concubina o el concubino respectivamente, con quien haya vivido en forma pública, estable y singular, durante dos años anteriores al embarazo. Además, el Código del Trabajo en su artículo 133, parágrafo 2, establece: "... durante su ausencia por reposo de maternidad y en cualquier período adicional entre la fecha presunta y la fecha real de parto, la trabajadora recibirá asistencia médica y prestaciones suficientes, con cargo al régimen de seguridad social...". Dicho permiso laboral por maternidad alcanza los 90 días.

3. Evolución del marco legal a favor de sectores vulnerables

311. Durante el período que comprende el presente informe, organizaciones gubernamentales y no gubernamentales han logrado impulsar diversas modificaciones en los Códigos existentes como: el del Trabajo, Electoral, Penal y Procesal. Asimismo la ratificación de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Belem do Pará), del Protocolo Facultativo de CEDAW. La promulgación de la Ley de adopciones, la Ley contra la violencia doméstica, el código de la niñez y la adolescencia, y el Estatuto agrario. Y la reciente aprobación por ley de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y el Protocolo para prevenir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, constituyen algunos avances importantes en el marco normativo de protección de los derechos de estos sectores sociales vulnerables. Ha sido importante también la ratificación del Convenio N° 100 de la OIT sobre igual remuneración por igual trabajo. Todos estos instrumentos contemplan la igualdad entre el hombre y la mujer y fueron incorporando la protección de los derechos humanos de las mujeres.

312. Asimismo, el mecanismo nacional de protección a la mujer, ubicado al más alto nivel gubernamental ha creado otras instancias públicas en los tres poderes del Estado que tienen entre sus fines principales la equidad de género, signos de afianzamiento de la institucionalización de tema género en el Estado, que incluso avanza paulatinamente hacia la descentralización.

De igual manera, se crearon la Comisión de Equidad, Género y Desarrollo de ambas Cámaras del Parlamento Nacional, y la Comisión Asesora de Género y Equidad en la Junta Municipal de Asunción, experiencia que se repite en varios consejos municipales de todo el país. Existen también Secretarías de la Mujer en los 17 departamentos del país. De los 234 municipios en todo el territorio nacional, 135 de ellos tienen habilitadas una Secretaría de la Mujer.

313. Por otro lado, teniendo en cuenta las brechas de género en el sector rural y la particularidad del bilingüismo en el Paraguay, se ejecuta el Proyecto de alfabetización guaraní-castellano de adultas y adultos en género, producción y salud comunitaria, el que capacita en un 70% a mujeres de acuerdo a su rutina diaria, aumentando sus capacidades de autocuidado y desenvolvimiento en la comunidad.

B. Situación de la niñez y la adolescencia

1. Medidas especiales de protección a la niñez y adolescencia

314. La Política Nacional de la Niñez y la Adolescencia (POLNA) está orientada a encaminar las acciones dirigidas a la niñez y la adolescencia, con un esfuerzo conjunto del Gobierno, los organismos internacionales, la sociedad civil y las organizaciones de niños/as y adolescentes, a fin de desarrollar políticas y programas eficaces que logren ajustarse a las distintas realidades, necesidades y demandas que enfrentan los niños y niñas del país. El órgano rector de tales políticas es el Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia y su órgano ejecutivo, la Secretaría de la Niñez y la Adolescencia. La Política Nacional de la Niñez y la Adolescencia (POLNA) está diseñada para cubrir un período de diez años: 2003-2013.

315. El objetivo perseguido en la POLNA es "asegurar el desarrollo integral de niños, niñas y adolescentes en el Paraguay, así como el ejercicio efectivo y disfrute pleno de sus derechos". Esto implica, dos tipos de acciones convergentes: la formulación e implementación de políticas universales básicas con enfoque de derechos, que promuevan la protección integral de todos los niños, niñas y adolescentes y el diseño y la ejecución de políticas focalizadas en problemáticas específicas que afectan a sectores especialmente vulnerables de la niñez y la adolescencia.

316. Para hacer realidad este objetivo, la POLNA promueve un cambio de enfoque e instala el criterio de focalización de las acciones en busca de obtener la mayor eficacia y eficiencia posibles en las acciones que se realicen "como un requisito de gestión para asegurar la cobertura de los sectores más vulnerables, el desarrollo de sistemas adecuados de prestación de servicios ajustados a las necesidades y la extensión a la población de menores recursos de las oportunidades y opciones básicas necesarias para promover niveles adecuados de desarrollo humano" (IIN 2002:15).

317. La POLNA propone también una transformación del enfoque tradicional de las perspectivas de acción, desde la provisión de programas y servicios con una visión centrada en la institución prestataria y sus posibilidades y recursos (la oferta), hacia la visión centrada en el destinatario o beneficiario, es decir, centrada en las necesidades, los problemas y los derechos de

los niños, niñas y adolescentes afectados y sus familias (la demanda). Ver anexo V, Síntesis del Plan Nacional de Acción por la niñez y adolescencia (PNA)²¹.

2. Marco legal de protección

318. Los avances en el plano legislativo contempla el Código de la Niñez y Adolescencia consiste en incorporar los principios de la Convención sobre los Derechos del Niño y la doctrina de la protección integral a la legislación nacional, dirigida a atender los asuntos relacionados a la niñez y a la adolescencia.

319. Algunos aportes específicos de dicho Código son:

- El reconocimiento expreso y tácito de derechos y garantías a los niños y adolescentes;
- El reconocimiento específico de los derechos de participación de niños y adolescentes;
- La instalación de un sistema social especializado y descentralizado, responsable de impulsar políticas sociales dirigidas a la atención de los problemas sociales que afectan a los derechos del niño, o sea la desjudicialización de la atención social de la infancia;
- La instalación de un sistema de justicia especializada y jerarquizada para el tratamiento jurisdiccional de los asuntos referentes a niños y adolescentes, que distingue el abordaje de las causas penales que afecten a adolescentes;
- El tratamiento garantista y especializado de las infracciones de la ley penal cometidas por adolescentes.

320. El Código de la Niñez y la Adolescencia, Ley N° 1680/01 en su artículo 8 consagra el derecho a la familia del niño o adolescente, consistente en el derecho a vivir y desarrollarse en su familia, y en caso de falta o insuficiencia de recursos materiales de sus familiares, el derecho a que el Estado los provea de los mismos; asimismo establece la prohibición de separar al niño o adolescente de su grupo familiar, o disponer la suspensión o pérdida de la patria potestad invocando la falta o insuficiencia de recursos.

321. El mismo cuerpo legal, en el artículo 9 establece que la protección de las personas por nacer se ejerce mediante la atención a la embarazada desde la concepción y hasta los 45 días posteriores al parto. La responsabilidad del Estado está determinada en el artículo 10, que deberá atender a la mujer embarazada insolvente, a la que se proveerá de alojamiento, alimentación y medicamentos necesarios; atender a la embarazada indígena, en el marco del más amplio respeto a su cultura; elaborar planes de atención especializada para la protección de la adolescente embarazada; y promover la lactancia materna. Aclara que la mujer embarazada estará sujeta a estas medidas de asistencia, aun cuando el niño naciere muerto o muriese durante el período neonatal.

²¹ Transcripción de Política Nacional de Niñez y Adolescencia (POLNA) y Plan Nacional de Acción por la niñez y adolescencia (PNA). Secretaría Nacional de la Niñez y Adolescencia. Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia. Paraguay, julio 2003.

322. El artículo 11 consagra la obligación de la atención médica en el lugar más cercano de la mujer embarazada que requiriese urgente atención y prohíbe referir o rechazar a la mujer embarazada con trabajo de parto o que requiera urgente atención, cuando sea insolvente o por falta de cama u otros medios de la institución, sin antes recibir el tratamiento de emergencia inicial.

323. Por ningún motivo y en ningún caso se podrá retener al recién nacido o a la madre en el centro hospitalario donde se hubiere producido el alumbramiento, por la falta de pago de los servicios médicos (art. 12):

- Artículo 13: consagra el derecho a la salud del niño/a y adolescente;
- Artículo 14: consagra el derecho a la salud sexual y reproductiva;
- Artículo 15: consagra la gratuidad de los programas de salud pública (asistencia médica y odontológica);
- Artículo 16: consagra el derecho a la protección contra sustancias dañinas, tabaco y bebidas alcohólicas;
- Artículo 17: refiere a las autorizaciones necesarias en caso de intervención quirúrgica ante el peligro de muerte del niño/a o adolescente;
- Artículo 18: consagra el derecho a la identidad;
- Artículo 19: refiere sobre la obligación del registro de nacimiento;
- Artículo 20: consagra el derecho a la educación;
- Artículo 24: consagra el derecho a la cultura y al deporte;
- Artículo 25: consagra el derecho del niño/a y adolescente a ser protegidos contra toda forma de explotación;
- Artículo 26: consagra el derecho de petición;
- Artículo 27: establece el secreto de las actuaciones en asuntos judiciales y/o administrativos relativos al niño/a o adolescente;
- Artículo 28: establece excepciones al secreto de las actuaciones;
- Artículo 29: establece la prohibición de la publicación (en los medios de prensa) de los nombres, fotografías o datos que posibiliten identificar al niño/a o adolescente, víctima o supuesto autor de hechos punibles;
- Artículo 30: establece los deberes del niño/a o adolescente;
- Artículo 31: prohíbe la utilización de niños/as o adolescentes en el comercio sexual;
- Artículo 34: establece medidas de protección y apoyo;

- Artículo 35: establece el abrigo que consiste en la ubicación del niño/a o adolescente en una entidad destinada a su protección y cuidado, como medida excepcional y provisoria;
- Artículo 37: crea el Sistema Nacional de Protección y Promoción Integral a la Niñez y Adolescencia (SNPPI);
- Artículo 39: crea la Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia;
- Artículo 42: constituye e integra el Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia;
- Artículo 44: constituye e integra el Consejo Departamental de la Niñez y Adolescencia;
- Artículo 46: constituye e integra el Consejo Municipal de la Niñez y la Adolescencia;
- Artículo 48: crea las consejerías municipales por los derechos del niño, niña y adolescente.

324. El Decreto N° 4951, de fecha 2 de marzo de 2005, del Consejo Nacional de la Niñez establece el listado de trabajo infantil peligroso.

325. El artículo 1 de la Ley N° 1136/97 dispone que la adopción es la institución jurídica de protección al niño y adolescente en el ámbito familiar y social por lo que, bajo vigilancia del Estado, el adoptado entra a formar parte de la familia o crea una familia con el adoptante, en calidad de hijo, y deja de pertenecer a su familia consanguínea, salvo en el caso de la adopción del hijo del cónyuge o conviviente.

326. Las Consejerías Municipales por los Derechos del Niño, Niña y Adolescente o CODENI es la instancia creada por el Código de la Niñez y la Adolescencia a nivel local, que presta un servicio de carácter permanente y gratuito de protección, promoción y defensa de los derechos del niño, de carácter no jurisdiccional. Sus decisiones podrán ser revisadas por la autoridad judicial a pedido del niño(a) o responsable, y sus funcionarios(as) podrán ser inhabilitados en el caso de utilizar el cargo para beneficio propio, y/o incurrir en actos de infracción de las leyes en vigencia.

327. El Código de la Niñez y la Adolescencia (Ley N° 1680/01) prevé en el artículo 50 las siguientes atribuciones de las CODENIs:

- a) Intervenir preventivamente en caso de amenaza a transgresión de los derechos del niño(a) o adolescente, siempre que no exista intervención jurisdiccional, brindando una alternativa de resolución de conflictos;
- b) Brindar orientación especializada a la familia para prevenir situaciones críticas;
- c) Habilitar a entidades públicas y privadas dedicadas a desarrollar programas de abrigo y clausurarlas en casos justificados;
- d) Derivar a la autoridad judicial los casos de su competencia;

- e) Llevar un registro del niño y el adolescente que realizan actividades económicas, a fin de impulsar programas de protección y apoyo a las familias;
- f) Apoyar la ejecución de medidas alternativas a la privación de libertad;
- g) Coordinar con las entidades de formación profesional programas de capacitación de los adolescentes trabajadores; y
- h) Proveer servicios de salas maternas, guarderías y jardines de infantes para la atención del niño cuyo padre o madre trabaje fuera del hogar.

328. De comprobarse la amenaza o trasgresión a los derechos del niño, se aplican las medidas establecidas en el artículo 34 del Código de la Niñez y la Adolescencia, cuando el niño o el adolescente se encuentren en situaciones que señalan la necesidad de protección o apoyo, a saber:

- a) La advertencia al padre, a la madre, al tutor o responsable;
- b) La orientación al niño o adolescente y a su grupo familiar;
- c) El acompañamiento temporario al niño o adolescente y a su grupo familiar;
- d) La incorporación del niño en un establecimiento de educación escolar básica y la obligación de asistencia;
- e) El tratamiento médico y psicológico;
- f) En caso de emergencia, la provisión material para el sostenimiento del niño o adolescente;
- g) El abrigo;
- h) La ubicación del niño o adolescente en una familia sustituta; e
- i) La ubicación del niño o adolescente en un hogar.

En caso de una medida señalada en los incisos g) al i) de este artículo, la orden requerirá autorización judicial.

329. En cuanto a jurisprudencia en esta materia, actualmente son dictadas infinidad de medidas de protección tanto en la esfera administrativa por CODENI, como en la esfera judicial, especialmente en el tema de disposiciones judiciales para atención a niños en centros hospitalarios que se niegan a brindar atención.

2.1. Consejo Nacional de la Niñez y de la Adolescencia

330. El mismo, será convocado por el Secretario Ejecutivo de la Secretaría Nacional de la Niñez y Adolescencia y está integrado por un representante de:

- La Secretaría Nacional de la Niñez y de la Adolescencia;

- El Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social;
- El Ministerio de Educación y Cultura;
- Ministerio de Justicia y Trabajo;
- Ministerio de la Defensa Pública;
- Ministerio público;
- Los consejos departamentales;
- Los organismos no gubernamentales de bien público y sin fines de lucro de cobertura nacional.

331. Entre sus funciones, se encuentran las de formular políticas para la promoción, atención y protección de los Derechos del Niño y del Adolescente, aprobar y supervisar los planes y programas específicos elaborados por la Secretaría Nacional de la Niñez y de la Adolescencia.

3. Consejería municipal por los derechos del niño, niña y adolescente (CODENI)

332. La finalidad de este órgano es la de prestar servicio permanente y gratuito de protección, promoción y defensa de los derechos del niño y del adolescente. Sin embargo, no tiene carácter jurisdiccional. Entre las atribuciones de la CODENI están la administración y seguimiento de: a) las medidas especiales de protección en favor de niños y adolescentes sin discriminación por razón de filiación o cualquier otra condición; b) la protección a los niños y adolescentes contra la explotación económica y social; c) el empleo de menores en trabajos nocivos para su moral y salud o en los cuales peligre su vida; y d) el control de la edad mínima para el empleo a sueldo de mano de obra infantil.

4. Acciones concretas a favor de la niñez y la adolescencia

333. El Plan Nacional de Acción por la Niñez y la Adolescencia, con una duración de cinco años (2003-2008) tiene como fin que se mejoren las oportunidades de acceso y disfrute de todos los niños, niñas y adolescentes a sus derechos básicos y fundamentales; una de sus estrategias operativas es el fortalecimiento de la familia (trasversal a todos los planes, programas y proyectos de la Secretaría de la Niñez y la Adolescencia) y en especial protección a la primera infancia.

334. En este punto se implementa el Proyecto Ministerio de Educación y Cultura-Banco Interamericano de Desarrollo, Componente 4: educación inicial no formal, teniendo en cuenta que los primeros años de vida del niño y la niña ameritan ser especialmente considerados, porque no existe una segunda oportunidad para un buen inicio en la vida de un niño o niña y las consecuencias posteriores en las diferentes etapas de la vida.

335. En el marco del Programa de Mejoramiento de la Educación Inicial y Preescolar-Componente 4: atención no formal a la primera infancia, se acordó su instalación física en el local de la Secretaría de la Niñez y la Adolescencia a partir de julio, y validar el Convenio del

Ministerio de Educación y Cultura-Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia (MEC-SNNA), lo cual se tradujo en las siguientes actividades:

- Se organizó un ciclo de foros nacionales de atención integral a la primera infancia.
- Se difundió la instalación del Componente 4 para el diseño de una política pública de primera infancia a través de tres foros regionales donde participaron 210 personas de distintas organizaciones.
- Foro internacional con la participación de 554 personas de distintas organizaciones.
- Se instaló el equipo técnico del Componente 4 en la SNNA, en cumplimiento del Convenio.
- Se realizó la primera convocatoria del Fondo concursable para el financiamiento de proyectos de primera infancia el 11 de septiembre de 2005.
- Se capacitaron 89 organizaciones de la sociedad civil para la presentación de proyectos al fondo concursable. Tres foros regionales de primera infancia en fechas: 22 de junio, 30 de junio y 1º de julio, y 14 y 15 de julio. Dos talleres de capacitación a las organizaciones de la sociedad civil abocadas a la primera infancia el 15 de septiembre de 2005 y el 20 de septiembre de 2005.
- Elaboración de una guía para la presentación de proyectos.
- Asesorías técnicas individuales a las ONG.

336. Asimismo, la Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia viene implementando un proyecto piloto de padrinazgo para aquellas familias que se encuentran en situación de pobreza extrema, de tal forma que el apoyo proporcionado por la madrina o padrino les sirva para solventar el inicio de un microemprendimiento que surta un efecto inmediato positivo en sus ingresos (venta de verduras, frutas) que les permita una subsistencia mínima a sus hijos e hijas, también puede consistir en un apoyo puntual a madres solteras, por ejemplo, conseguir algún instrumental médico, medicamentos, acompañamiento médico, y también en el ámbito escolar para sus hijos(as). Este proyecto piloto con dos meses de implementación ha tenido muy buena receptividad en la sociedad y hasta el momento han sido beneficiadas 20 familias en la ciudad de Asunción.

337. Otros programas desarrollados por la Secretaría de la Niñez focalizados, 2005-2006:

- Niñez en situación de calle (CONASICA);
- TEKOVE POTI: protección a niños, niñas y adolescentes frente al consumo de alcohol, tabaco y otras sustancias psicoactivas;
- Programa Nacional de Atención Integral a la Niñez y Adolescencia con Discapacidad.

338. Existen también programas de salud pública conforme a los cuales se provee asistencia médica gratuita a niños y adolescentes de escasos recursos. Además instituciones como la

Secretaría de Acción Social, la Dirección de Beneficencia y Ayuda Social y REPADEH que ofrecen capacitación y subsidios a familias de escasos recursos que tienen a su cargo la educación y el cuidado de los niños dependientes.

339. En el mes de diciembre de 2003 el Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia aprobó los planes nacionales de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil y Protección del Trabajo Adolescente y el de Prevención y Erradicación de la Explotación Sexual de Niños, Niñas y Adolescentes en el Paraguay, posteriormente por Decreto N° 2645 de 8 de junio de 2004 y N° 4269 de 6 de diciembre de 2004, respectivamente, fueron aprobados por el poder ejecutivo de la República del Paraguay. De igual manera, el Decreto N° 4951 de fecha 2 de marzo de 2005 establece el listado de trabajo infantil peligroso.

340. La Oficina Regional de Lucha contra la Explotación Sexual Comercial Infantil en la Triple Frontera (Ciudad del Este) logró instalarse y visibilizarse como referente temático en áreas de intervención psicosocial y jurídica. Así también, se formó un Comité de lucha contra la explotación sexual comercial infantil por diferentes instituciones gubernamentales y no gubernamentales de la zona, denominado COESCI. En ese sentido, se coordinaron acciones y estrategias con el Consejo Tutelar del Menor y el Consulado del Paraguay en Foz de Iguazú para la asistencia y abordaje de los niños(as) y adolescentes víctimas de ESCI y niños en situación de calle que se encuentran en las inmediaciones del Puente de la Amistad y Centro, se integró como miembro al Plan Binacional de Salud promovido por la Itaipú Binacional para una intervención conjunta de los dos países (Brasil y Paraguay) en la prevención y atención de la salud pública de ambos países. Por último, se inició el proceso de fortalecimiento a los Hogares involucrados en asistencia a niños(as) y adolescentes, se inició el proceso de coordinación del Plan Trinacional (Argentina, Brasil y Paraguay) según sus necesidades de atención y derivación oportuna de los casos relacionados con la niñez en la triple frontera, y se integró como miembro del Comité Binacional promovido por los Consulados del Paraguay y el Brasil para delinear estrategias de combate contra el contrabando, piratería, explotación de menores de edad, tanto laboral como sexual, tráfico de personas, se integró al Consejo de Salud Municipal descentralizado del Hospital Regional de Ciudad del Este, se realizaron actividades de sensibilización dirigidos a docentes, directores de área y supervisores de la zona, se evaluó el Programa de Atención directa ejecutado por CEAPRA y se delimitaron acciones conjuntas con los representantes de la Oficina Regional de lucha contra la ESCI. El Comité Nacional de Atención Integral a la Niñez en Situación de Calle (CONASICA) conformado por Decreto presidencial N° 4907 de 10 de marzo de 2005, ha logrado los siguientes avances desde entonces:

- Programa ABRAZO: 1.385 niños(as) (2005);
- Programa de la DIBEN: 500 niños(as) (2005);
- Programa de la DIBEN: 1.800 niños(as) (2006);
- Restitución de derechos de niños(as) abandonados(as): 42 niños(as);
- Niños(as) registrados: 421 niños(as);
- Desintoxicados en ALCEINA: 62 niños(as);

- Centro de adicciones: 5 niños;
- Albergados en Tapé Pyahú: 25 niños;
- Albergados en el Hogar María Reina: 1 niña;
- Albergados en Unidos por Cristo: 1 niño;
- Reinsertados en sus familias: 15 niños;
- Regresaron a la calle: 15 niños;
- Entregados al Instituto Paraguayo del Indígena y derivados a la Comunidad Takuaró: 19 niños(as);
- Diseño de nuevo modelo de abordaje y coordinación con organismos de gobierno y organizaciones de la sociedad civil (Callescuola, Don Bosco Róga, Hogar Mimbí, etc.) para su implementación.

341. Desde septiembre de 2004 la Secretaría de la Niñez ha puesto en ejecución el Programa de prevención y atención del maltrato y abuso sexual infantil, el mismo tiene como finalidad la formación de redes descentralizadas, gubernamentales, para la intervención en los tres niveles de prevención; primaria (prevención), secundaria (atención) y terciaria (rehabilitación).

5. Trabajo infantil

342. El límite de edad para el cual el trabajo remunerado de menores está prohibido es de 13 años conforme se colige del artículo 58 del Código de la Niñez y la Adolescencia. Por otra parte, en el marco constitucional, en particular en el artículo 90, se establecen las garantías para el menor trabajador, teniendo en cuenta su normal desarrollo físico, intelectual y moral. Sin embargo, se estima que en el Paraguay, trabajan más de 265.000 niñas, niños y adolescentes, lo que significa el 13,6% del total de personas de 5 a 17 años que se dedican a alguna actividad económica²². De entre las niñas, niños y adolescentes de 5 a 17 años que trabajan en el Paraguay, el 34,9% o más de 92.000 no asiste a una institución de enseñanza formal. La mayoría alega que no estudia por razones económicas. Parte de esta realidad es el trabajo de niños, niñas y adolescentes en negocios familiares o en la producción agrícola, lo cual significa que del total de niñas, niños y adolescentes que hay en el Paraguay (1.953.725), el 34,4% (672.081) realiza alguna tarea doméstica²³. Las principales actividades dentro de este grupo son limpieza de la casa (89,5%), lavado de ropas (52,6%), cocina (41,4%), cuidado de niñas y niños menores (41,2%) y planchado de ropas (34,6%)

²² Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos. Encuesta integrada de hogares 2000/01. Informe sobre empleo infantil, 2002.

²³ Trabajo infantil rural en Canindeyú, Paraguay 2005, OIT-MPDL-AECI

343. Asimismo, la mayoría de las niñas, niños y adolescentes de 10 a 17 años que trabajan en el Paraguay (más de 90.000, el 37,5% del total de este grupo) se dedica a la agricultura, el trabajo agropecuario y pesquero. El trabajo infantil en el Paraguay se presenta de varias modalidades, definidas por el tipo de relación laboral y la forma de participación en ese trabajo.

5.1. Trabajo infantil según el tipo de relación laboral

344. *Trabajo infantil rural no remunerado*: los niños, niñas y adolescentes no reciben remuneración económica directa; trabajan a cambio de vivienda, alimentación, vestido y educación. Existen especialmente en las pequeñas plantaciones.

345. *Trabajo infantil rural remunerado*: los niños, niñas y adolescentes trabajan y entonces sus padres, madres o encargados reciben pago en dinero por el mismo. Se presenta en las grandes plantaciones y especialmente durante la época de la siembra, cosecha y recolección.

346. *Trabajo infantil rural combinado*: en muchas ocasiones los niños, niñas y adolescentes se trasladan junto con sus padres, madres o encargados de pequeñas o grandes plantaciones, para participar en las diferentes etapas del proceso de trabajo, pasando de ser no remunerados(as) a ser remunerados(as), por lo que se puede pertenecer a ambas categorías.

5.2. Trabajo infantil según propiedad del sitio laboral

347. *Trabajo infantil en la finca familiar*: los niños, niñas y adolescentes trabajan en las viviendas o en las plantaciones de propiedad de la familia a la que pertenece. Generalmente en pequeñas fincas y la producción no se destina al consumo en el hogar sino que se comercializa.

348. *Trabajo infantil extra finca*: son las actividades desarrolladas por los niños, niñas y adolescentes para personas naturales o jurídicas. Se realizan en grandes plantaciones y por lo general lo hacen junto con los padres, madres o encargados, siendo esta forma un trabajo remunerado. También se contempla como trabajo extra finca la venta, aunque los productos sean de la finca familiar cuando para ello se desplazan grandes distancias, y changas diversas.

5.3. Situación de los hijos adoptivos

349. La Ley N° 1136/97 crea el Centro de Adopciones, autoridad administrativa central en materia de adopciones, a fin de garantizar a los niños huérfanos y/o abandonados, una familia que reemplace a la biológica cuando ésta no existe, no desea o no pueda hacerse cargo del niño. Una vez concedida la adopción, el Centro de Adopciones realiza un seguimiento durante tres años hasta concretar la adopción definitiva. Asimismo, el artículo 103 del Código de la Niñez y la Adolescencia establece que el niño o adolescente, privado de su núcleo familiar por orden judicial, podrá ser acogido por una familia, temporalmente, mediante la guarda, la tutela o definitivamente por la adopción, asimismo dispone que la familia o persona que acoja al niño o adolescente quedará obligada a alimentarlo, educarlo, cuidarlo y protegerlo, en la misma medida que corresponde a la misma, como núcleo familiar.

350. Por otro lado, el Centro de Adopciones lleva adelante desde el año 1999 el Programa de Familias Acogedoras, así también la Secretaría de la Niñez lleva adelante sus Programas y Proyectos como componente transversal del fortalecimiento familiar. Así también, durante los

últimos años se dieron 24 casos de restitución internacional de menores al Paraguay y desde el Paraguay al exterior. Esta Secretaría fue designada autoridad central en materia de restitución internacional de menores sustraídos por sus padres por Decreto N° 3230 de septiembre de 2004, para la aplicación del Convenio de La Haya sobre aspectos civiles de la sustracción internacional de menores de 1980 y la Convención Interamericana sobre restitución internacional de menores del 15 de julio de 1989 ambos ratificados por el Paraguay.

351. Asimismo, en el ámbito de la protección a niños(as) fuera del contexto de su familia natural, se ha conformado el Equipo Técnico de Fiscalización de Hogares de Abrigo, en el Sistema de Protección Especial, en la cual se designa a funcionarios de la Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia dependiente de la Presidencia de la República, en el marco de la implementación de políticas públicas en la atención integral de niños, niñas y adolescentes según Resolución N° 61/2006 de 22 de junio de 2006, de la Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia (SNNA). Este órgano tiene por objetivo asegurar el bienestar de menores en hogares transitorios.

5.4. Derechos laborales de la infancia

352. El artículo 50 del Código de la Niñez y la Adolescencia, inciso e) establece como atribución del Consejo Municipal de Niñez (CODENI) el registro del niño y del adolescente que realizan actividades económicas, a fin de impulsar programas de protección y apoyo a las familias. Como tal, la CODENI es la instancia encargada de dar a conocer los derechos de los niños, niñas y adolescentes. El artículo 60 dispone que el empleador que ocupe a trabajadores adolescentes está obligado a llevar un registro de los mismos. Mientras que el artículo 61 prohíbe la discriminación laboral y salarial de los adolescentes con necesidades especiales. Toda esta información se hace pública mediante campañas masivas de educación y forma parte del currículo de la enseñanza básica. Si bien, el Estado paraguayo impulsa la eliminación del trabajo infantil, principalmente mediante las actividades del Consejo Nacional para la Eliminación del Trabajo Infantil (CONAETI) que coordina e implementa una serie de actividades que conjugan a instituciones gubernamentales y organizaciones civiles, con miras a diezmar la incidencia de la explotación laboral infantil en el Paraguay.

5.5. Protección de niños y adolescentes contra la explotación económica y social

353. El Estado paraguayo, consciente de esta realidad, ha incorporado en su normativa diversos tratados internacionales y ha promulgado leyes a fin de combatir y erradicar la explotación sexual comercial infantil, el tráfico de niños y la delincuencia organizada transnacional. Numerosas organizaciones trabajan en este tema en el Paraguay. Algunas de ellas son la Unidad de Derechos Humanos de la Corte, la Secretaría de la Niñez, la OIT-IPEC, UNICEF, y otras organizaciones gubernamentales y no gubernamentales. Actualmente, la Unidad de Derechos Humanos, a través de su Coordinación General de la Circunscripción de Alto Paraná, participa activamente en actividades del Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil de la Organización Internacional del Trabajo (OIT-IPEC).

354. Las acciones se concentran principalmente en la triple frontera en el departamento del Alto Paraná (Paraguay, Argentina y Brasil) donde se observa una presencia significativa del turismo sexual. La explotación comercial sexual no sólo afecta a los niños y adolescentes sino también a

personas mayores de edad. Además, va más allá de casos aislados existiendo una estrecha vinculación con organizaciones delictivas y asimismo con el tráfico fronterizo.

355. Convenio firmado entre la Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia (SNNA), la Entidad Binacional YACYRETÁ y la Municipalidad de la ciudad de Encarnación, para la habilitación en julio de 2006 de la oficina regional de la SNNA, en el tema específico de la Explotación Sexual Comercial Infantil (ESCI), en la ciudad de Encarnación, Departamento de Itapúa.

356. Entre los beneficiarios se encuentran: a) los niños(as) y los adolescentes en situación de explotación sexual con fines comerciales de la ciudad de Encarnación y sus alrededores; b) las familias de origen de los niños(as) y los adolescentes en situación de explotación sexual comercial; y c) las familias acogedoras y del núcleo familiar extendido, tías, tíos, madrinas, padrinos, etc.

357. Para la ejecución del Proyecto, la coordinación general está a cargo de la Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia - SNNA que es el ente rector de las políticas y programas referidos a la niñez y la adolescencia, de acuerdo con el Código N° 1680/01, Código de la Niñez y la Adolescencia. Se le concibe como un organismo coordinador, articulador, gestor, impulsor, negociador, fiscalizador y organizador de informaciones útiles para el Sistema Nacional de Protección y Promoción Integral a la Niñez y la Adolescencia.

358. En cuanto a trata de personas, a partir del año 2005 en la Secretaría de la Mujer, desde la Dirección del Servicio de Apoyo a la Mujer, se habilitó el Centro de referencias en trata de personas, que ofrece a las víctimas o familiares de víctimas todo tipo de información referente a este tipo de crimen. Asimismo brinda apoyo, tratamiento psicológico, orientación legal, social y asistencia médica inmediata a víctimas. Fueron habilitadas también una línea telefónica y una dirección de correo electrónico para recibir denuncias sobre los posibles casos de trata.

359. Desde enero de 2005 a abril de 2006, se han atendido 12 casos de trata de personas, de los cuales fueron víctimas 42 mujeres, 33 de las mismas son mayores de edad y 9 menores de edad. Por otro lado, 4 mujeres (2 mayores y 2 menores), víctimas de trata, forman parte del Programa Piloto de Proceso o Plan de Reintegración a víctimas de Trata de Personas desde febrero de 2006, con la cooperación de la Organización Internacional para las Migraciones OIM (Sede en Argentina), dicho programa constituye una propuesta de reinserción social de la víctima de trata de personas, tendiente a mejorar y/o a ampliar sus recursos socioeconómicos y a disminuir las posibilidades de revictimización de las mismas. Incluye y cubre -por un plazo máximo de seis meses- una asignación económica mensual para la reintegración; acompañamiento psicológico (público o privado, teniendo en cuenta cuál es el psicólogo que existe en la zona); asistencia médica (pública o privada, teniendo en cuenta el médico de la zona); capacitación en oficios y/o estudios para empezar o culminar niveles de educación primario o secundario; apoyo para la realización de microemprendimientos productivos, y tramitación de documentación; entre otros. Todas estas alternativas dependerán de la voluntad y necesidad concreta de la víctima y como ésta se puede reorientar para revertir su situación de vulnerabilidad extrema.

360. En los meses de agosto y septiembre de 2005, estuvo vigente la campaña de comunicación "Sensibilización y Educación" sobre Trata de Personas y Explotación Sexual, que consistió en la difusión de materiales educativos (afiches-dípticos), *spots* de radios en idiomas guaraní y castellano en la capital y el interior del país, y publicidad en el periódico *Popular*.

361. En abril de 2006 se lanzó el *Manual de Procedimientos Generales de Intervención en Trata de Personas*, cuyo propósito es brindar orientaciones generales que permitan abordar la trata de personas, especialmente mujeres, niñas y niños en el Paraguay, desde un enfoque que garantice los derechos humanos de las personas afectadas y promueva la sanción de los responsables, buscando además aportar información y análisis sobre aspectos sustantivos de la trata de personas, tales como el concepto y las normas que se ocupan directa o indirectamente de la trata y de las personas víctimas.

6. Acciones contra la explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes

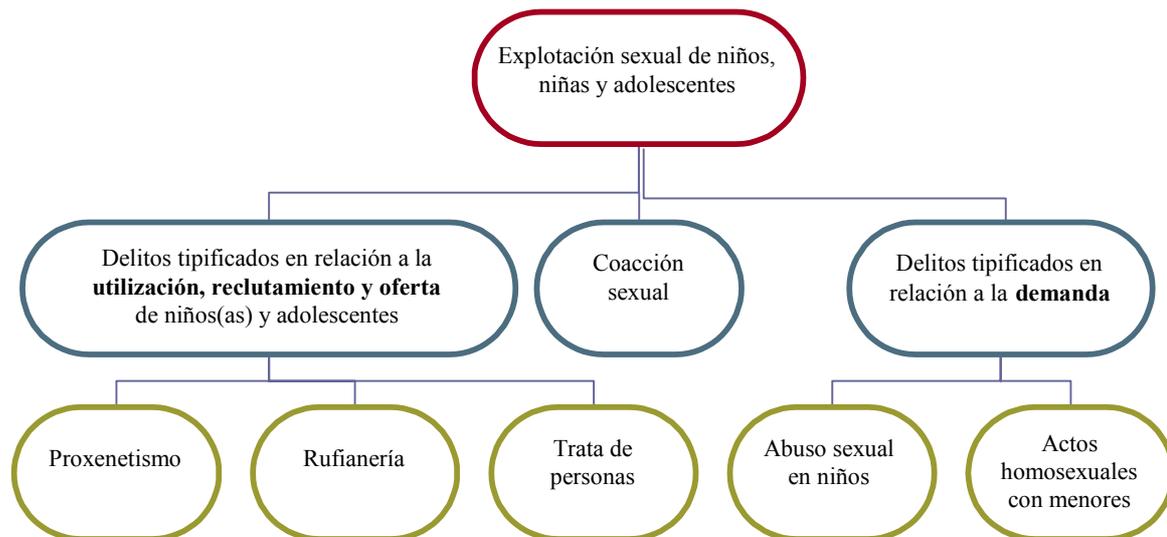
362. La vigencia de la Política Nacional de la Niñez y Adolescencia (POLNA) y de su Plan Nacional de la Niñez y Adolescencia (PNA), desde 2003, fueron diseñados con la misión de "promover la transversalización e institucionalización del enfoque de derechos de los niños en el conjunto de las políticas públicas impulsando y coordinando acciones de negociación y de articulación de convenios con las instancias encargadas de diseñar políticas de reactivación económica y programas de combate a la pobreza, que contemplen componentes de educación, salud, agua y saneamiento y generación de empleo, es decir, todas las acciones básicas que afectan a la vida de los niños, niñas y sus familias"²⁴.

363. La explotación sexual infantil no está exenta en los mencionados instrumentos y en ese sentido, se ha impulsado actividades para combatir explotación sexual infantil a través de la integración de planes sectoriales nacionales, la promoción del diseño y ejecución a nivel municipal de acciones destinadas a combatir la explotación sexual en la calle y en los locales, impulsar la normativa municipal y nacional vigente para la explotación sexual, impulsar la aplicación efectiva de las garantías judiciales de protección y reparación de daños a las víctimas de explotación sexual, maltrato y abusos, entre otras.

6.1. Administración de Justicia

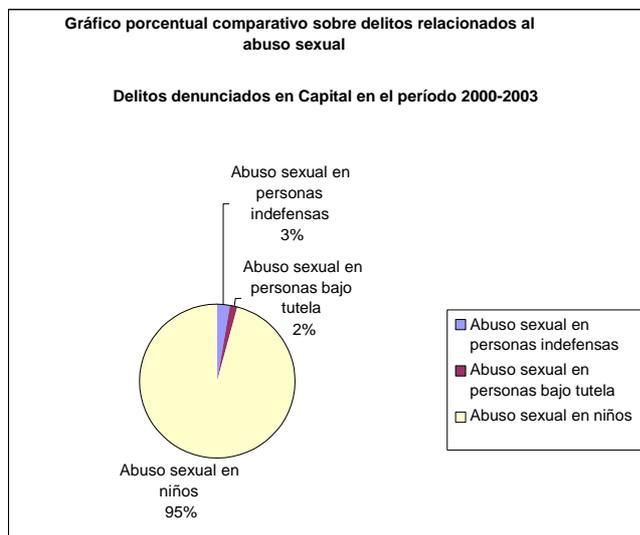
364. La explotación sexual infantil está relacionada con los siguientes delitos tipificados en el Código Penal de la República del Paraguay.

²⁴ Fuente: Política Nacional de Niñez y Adolescencia - POLNA. Plan Nacional de Acción por la Niñez y Adolescencia - PNA. *Construir otro Paraguay para los niños, niñas y adolescentes* publicado por la Secretaría Nacional de la Niñez y Adolescencia.



365. En mayo de 2004, la Unidad de Derechos Humanos de la Corte Suprema de Justicia tomó una muestra sobre el número de delitos de abuso sexual denunciados en Capital de los tres últimos años (2000-2003)²⁵. En ese período se han registrado 181 denuncias de las cuales el 95% de los casos se referían a abusos sexuales a niños y el resto a abusos en personas indefensas y bajo tutela. No obstante, estas cifras no revelan específicamente si fueron cometidos dentro del ámbito de la explotación comercial, sin embargo dan una pauta estimativa y valorativa de la vulnerabilidad de los niños en los delitos contra la autonomía sexual.

6.2. Delitos de abuso sexual denunciados en Capital en el período 2000-2003



Abuso sexual en personas indefensas: 5 denuncias
 Abuso sexual en persona bajo tutela: 3 denuncias
 Abuso sexual en niños: 173 denuncias

²⁵ Fuente: Informe de la Oficina de Distribución de Causas Penales de la Capital.

366. Las víctimas (los menores), de los casos denunciados relacionados a los hechos punibles contra la autonomía sexual que ingresan al sistema judicial, enfrentan otro problema durante el proceso, la revictimización. Este es un fenómeno que ocurre no solamente en los tribunales locales sino también en los de todos los países de la región.

367. Según investigaciones realizadas, las razones (de las víctimas menores) por las cuales no se denuncian los hechos punibles contra la autonomía sexual son: el miedo y la vergüenza. Sumado a estas razones, también son sometidas a situaciones psicológicas de recuerdos dolorosos en los momentos de declaraciones y entrevistas consecuencia de falta de procedimientos judiciales especiales, insuficiente asistencia especializada a las víctimas, y por la inadecuada infraestructura para la atención de las víctimas.

6.3. Actividades de la Unidad de Derechos Humanos de la Corte Suprema de Justicia

368. Desde el 2004 la Unidad de Derechos Humanos de la circunscripción judicial de Alto Paraná viene trabajando en el tema de la explotación sexual comercial infantil a través del apoyo al programa de la OIT-IPEC. Las actividades emprendidas por la Unidad en este tema convergen en la protección y difusión. En cuanto al primero, a través de la participación interinstitucional a fin de coordinar acciones conjuntas para el combate y la erradicación del problema. Y en cuanto al segundo, a través de eventos como taller, seminarios y lanzamientos, cuyos logros y resultados se detallan a continuación.

6.3.1. Taller sobre Trabajo Infantil y Adecuación Legislativa (2003)

369. Este taller propició discusiones entre jueces de la niñez y jueces laboristas en torno al trabajo infantil. Gracias a dicho intercambio de informaciones, se logró contrastar las normas de los códigos del trabajo y de la niñez en relación a este tema.

370. La Organización Internacional del Trabajo (OIT) ofreció a la Unidad de Derechos Humanos de la Corte Suprema de Justicia el apoyo para realizar un taller sobre "Trabajo Infantil y Adecuación Legislativa", a fin de que magistrados opinaran sobre el proyecto de ley (patrocinado por la OIT) que regula el trabajo de los(as) adolescentes. A tal evento asistieron magistrados del fuero laboral y de la niñez y la adolescencia, defensores públicos, representantes del UNICEF, y de ONG. A pedido de los magistrados presentes, se organizó un segundo taller para continuar con el análisis del mencionado proyecto. Dicho taller se realizó el 9 de abril de 2003.

6.3.2. "Seminario-taller de Derechos Humanos y Derecho de la Infancia en el Paraguay organizado por la Unidad de Derechos Humanos de la Corte Suprema de Justicia y apoyado por la OIT-IPEC y el CIDSEP" (2003)

371. El presente evento se realizó en las siguientes fechas: 5 de noviembre (Coronel Oviedo), 6 de noviembre (Villarrica), 17 de noviembre (Ciudad del Este), 20 de noviembre (San Juan Bautista de Misiones), 24 de noviembre (Concepción), 25 de noviembre (Pedro Juan Caballero), 1º de diciembre (Pilar), 2 de diciembre (Encarnación), y el 26 de diciembre en Asunción.

372. En oportunidad de los talleres mencionados se presentaron dos planes: la "Propuesta del Plan de Prevención y Erradicación Progresiva del Trabajo Infantil y Protección del Trabajo del Adolescente" y la "Propuesta de Erradicación y Prevención de la Explotación Sexual Infantil del Paraguay".

6.3.3. Mesa de Trabajo de la Triple Frontera sobre la explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes de la OIT-IPEC (2004)

373. A solicitud de la Organización Internacional del Trabajo - Programa de Prevención y Eliminación de la Explotación Sexual Comercial de Niños, Niñas y Adolescentes (OIT-IPEC), la Unidad Regional de Derechos Humanos de Alto Paraná (con la participación de jueces del Tribunal de Apelación Penal de Niñez y Adolescencia y jueces de primera instancia de la niñez y la adolescencia) ha conformado una mesa de trabajo con los operadores jurídicos (abogados, defensores, magistrados y agentes de la policía) para dar seguimiento a las propuestas y recomendaciones que derivan del estudio de la "Explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes en las legislaciones de la Argentina, el Brasil y el Paraguay: alternativas de armonización para el MERCOSUR". Los objetivos de esta mesa son promover propuestas de cooperación jurídica y social para la protección de niños y adolescentes en la Triple Frontera y la formulación de un Protocolo Especial de Asistencia Jurídica Mutua en Materia Penal en la Triple Frontera.

374. El mismo material "La explotación sexual comercial de niños, niñas, y adolescentes en las legislaciones de la Argentina, el Brasil y el Paraguay: alternativas de armonización para el MERCOSUR", fue presentado el 23 de junio 2004 en Ciudad del Este y el 29 de junio 2004 en Asunción, con el apoyo de la OIT-IPEC, la CONAETI, la Unidad de Derechos Humanos de la Corte Suprema de Justicia de la Capital (29 de junio de 2004) y la Unidad Regional de Derechos Humanos de Alto Paraná (23 de junio de 2004). El citado evento estuvo destinado a operadores de justicia. La distribución del material presentado fue gratuita.

6.3.4. "Seminario: Procedimientos respetuosos sobre de los derechos de la infancia y la adolescencia en situaciones de violencia sexual"

375. Realizado el 13 y 14 de octubre de 2006, organizado por BECA y la Unidad de Derechos Humanos de la Corte Suprema de Justicia con la finalidad de difundir y concienciar a los operadores de justicia sobre la aplicación de los principios y criterios contenidos en la Convención sobre los Derechos del Niño, el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo al tráfico de niños, a la prostitución infantil y a la utilización de niños en la pornografía; y promover e incluir en el sistema judicial prácticas respetuosas acordes al nuevo paradigma. Auspiciado por BICE. Dirigido a magistrados, defensores públicos y agentes fiscales.

376. Así también, en 2005, la Unidad de Derechos Humanos realizó en el área de investigación y análisis, un diagnóstico general sobre la situación social y jurídica del Paraguay y su vinculación con la problemática de la explotación comercial sexual de niños, niñas y adolescentes. Para su elaboración se ha realizado un trabajo previo de recopilación de datos, además de la sistematización y análisis de los mismos.

6.3.5. Taller sobre "Políticas de combate y prevención de la explotación comercial sexual infantil y protección de niños, niñas y adolescentes en la Triple Frontera" (2005)

377. Realizado en el Palacio de Justicia de Ciudad del Este y organizado por la Unidad Regional de Derechos Humanos de la Circunscripción Judicial de Alto Paraná y OIT-IPEC Ciudad del Este. Dirigido a operadores de justicia, representantes de organismos gubernamentales y no gubernamentales

6.3.6. Curso de formación en Explotación Sexual Comercial Infantil

378. Organizado por la OIT, con apoyo de la Unidad Regional de Derechos Humanos de la Circunscripción Judicial de Alto Paraná. Dirigido a operadores jurídicos y actores sociales Realizado en el Palacio de Justicia de Ciudad del Este (2005).

6.3.7. Análisis del "Informe sobre violaciones de derechos a niños, niñas y adolescentes en situación de calle" - Privaciones ilegales de libertad en Ciudad del Este (2005)

379. Realizado en el Palacio de Justicia de Ciudad del Este seguido del panel de análisis y preguntas a las autoridades y representantes presentes, dirigido a jueces, defensores, fiscales, funcionarios judiciales, representantes de organismos gubernamentales y no gubernamentales, público en general.

Artículo 11

A. Situación general del derecho a la alimentación adecuada

380. La Constitución nacional en su artículo 72 del control de calidad establece que: "el Estado velará por el control de la calidad de los productos alimenticios, químicos, farmacéuticos y biológicos en la etapa de producción, importación y comercialización (...) y el libro II - De los alimentos, del Código Sanitario, Ley N° 836/80, sus decretos reglamentarios y resoluciones ministeriales, constituyen el marco legal por el que el cual Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social a través de su organismo técnico el INAN (Instituto Nacional de Alimentación y Nutrición) cuenta con un Registro Nacional de Alimentos, RSPA (registro sanitario de producto alimenticio) y el RE (registro de establecimiento), que otorgan la base de datos del universo de productos registrados circulantes en el territorio nacional. Asimismo el área de SISVAN (sistema de vigilancia alimentario nutricional), establecida en los departamentos de todo el país, contribuye a generar información que es analizada en la institución referente al estado nutricional de la población que acude a los servicios de salud dependientes del MSP Y BS. No existe una encuesta nacional por grupos etáricos del estado nutricional en nuestro país, ni un registro descentralizado de los productos alimenticios circulantes en todo el territorio nacional. El monitoreo es parcial, focalizado y no constante por falta de recursos humanos y financieros. En relación a la alimentación adecuada se cuenta con un instrumento educativo, las guías alimentarias del Paraguay y la del menor de 2 años, que promueven estilos saludables de alimentación en la población sana, y que se está implementando a nivel departamental. No existe un Plan Nacional de Seguridad alimentaria. Citamos las instituciones públicas y de la sociedad civil que intervienen con programas de alimentación en distintos grupos poblacionales:

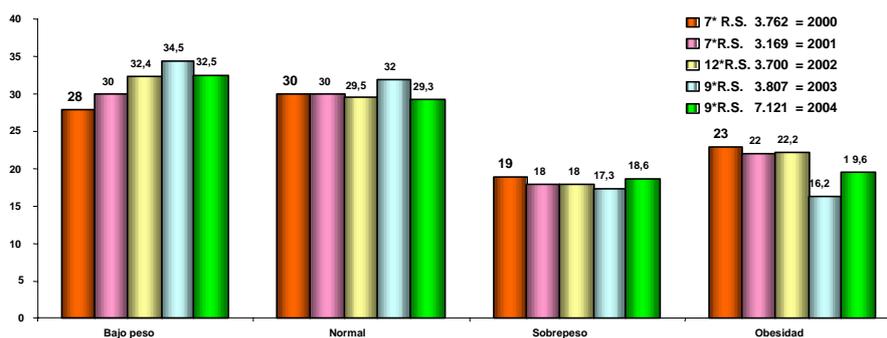
Despacho de la Primera Dama, Pastoral del Niño, Alter Vida, Oguazú, MAG con planes de producción de autoconsumo, SAS, entre otras.

381. En los grupos que el Instituto Nacional de Alimentación y Nutrición (INAN) estableció el sistema de vigilancia alimentario nutricional, están los menores de 5 años, escolares, mujeres embarazadas, cuyos datos son remitidos por los servicios de salud y son procesados en el INAN dando una referencia del estado nutricional.

Incidencia de desnutrición en base a datos del SISVAN 2003 y EIH 2000/01

Distritos	Niños(as) en riesgo de desnutrición de 0 a 6 meses	Niños(as) en riesgo de desnutrición de 6 meses a 1 año	Niños(as) en riesgo de desnutrición de 1 a 4 años	Niños(as) desnutridos moderado a grave de 0 a 6 meses	Niños(as) desnutridos moderado a grave de 6 meses a 1 año	Niños(as) desnutridos moderado a grave de 1 a 4 años	Total de niños en riesgo de desnutrición	Total Niños(as) desnutridos moderado a grave	Total desnutridos	Total embarazadas desnutridas	Total beneficiarios
Coronel Oviedo	36	36	281	9	9	70	353	88	441	132	573
San Estanislao	25	25	196	6	6	49	246	61	307	77	384
San Pedro	14	14	109	3	3	27	137	33	170	67	237
San Juan Pepomuceno	9	9	72	2	2	18	90	22	112	100	212
Total	84	84	658	20	20	164	826	204	1.030	376	1.406

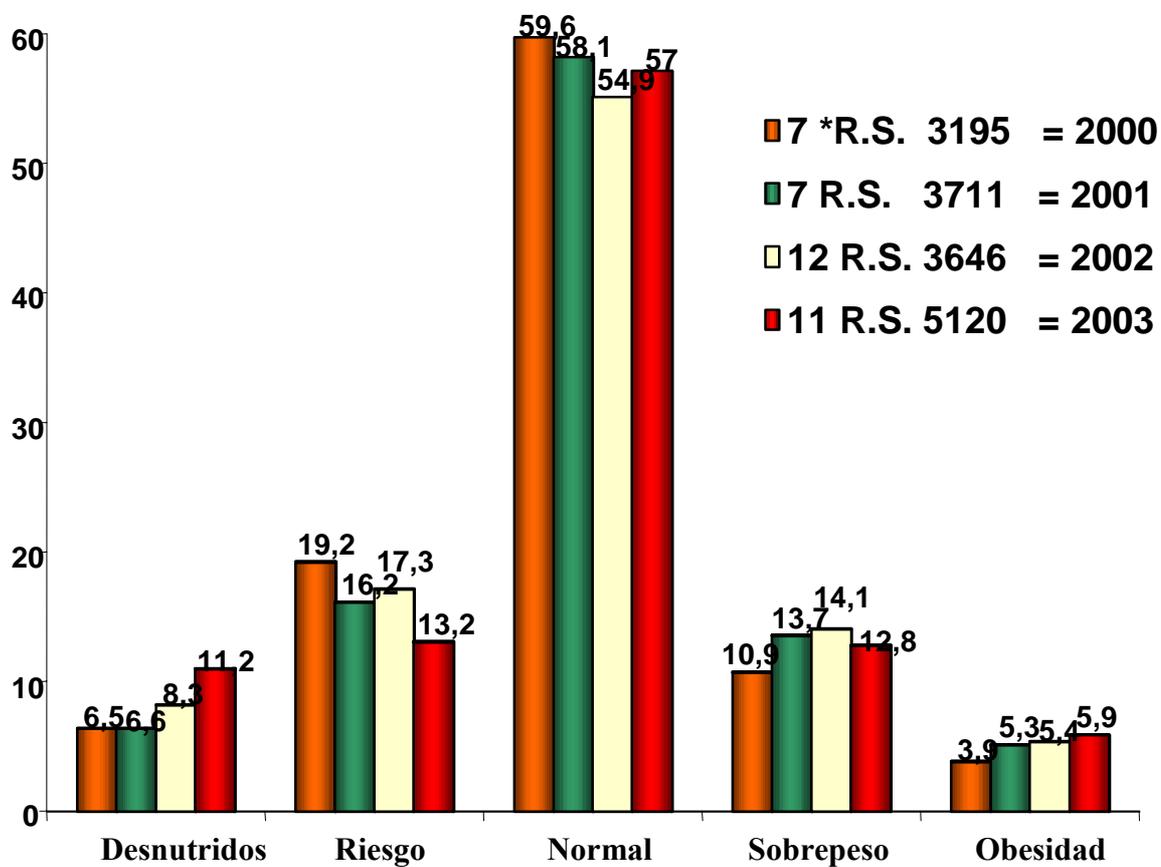
Evolución del estado nutricional
Mujeres embarazadas de regiones sanitarias
Paraguay, 2000, 2001, 2002, 2003 2004



Fuente: SISVAN - INAN

* Regiones sanitarias

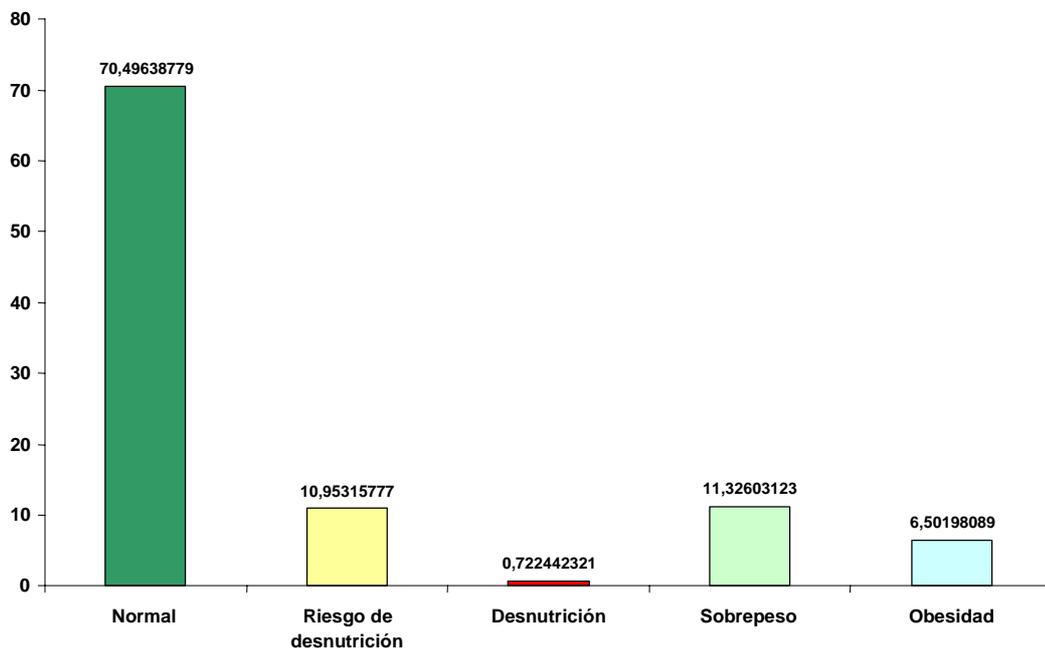
Evolución de la desnutrición
Niños(as) menores de 5 años de regiones sanitarias



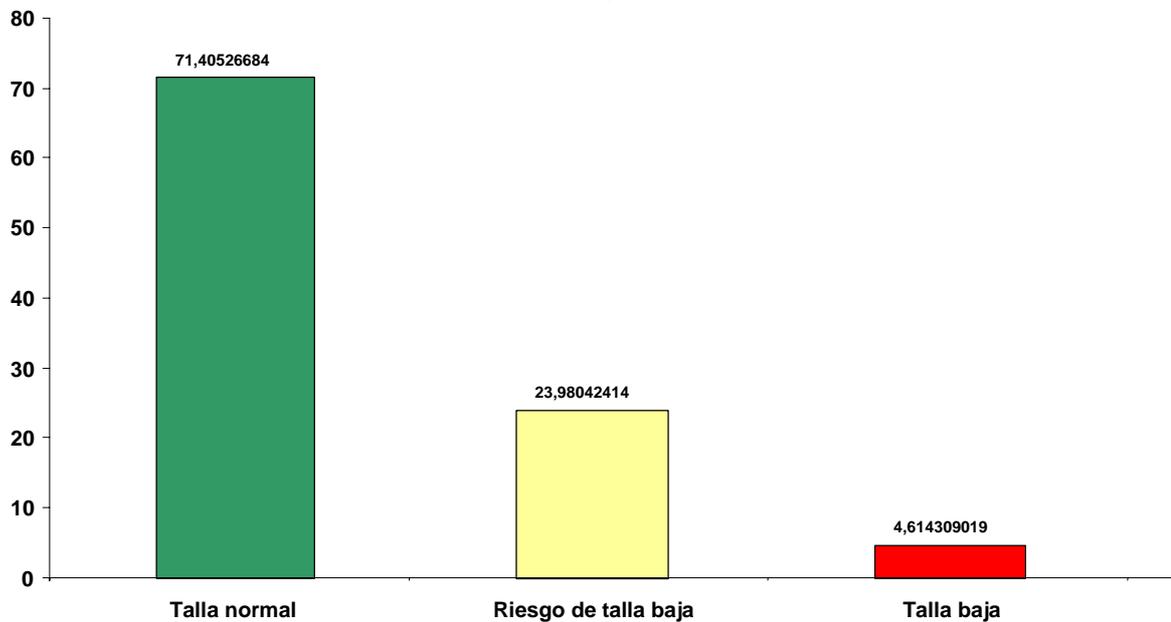
Fuente: SISVAN - INAN

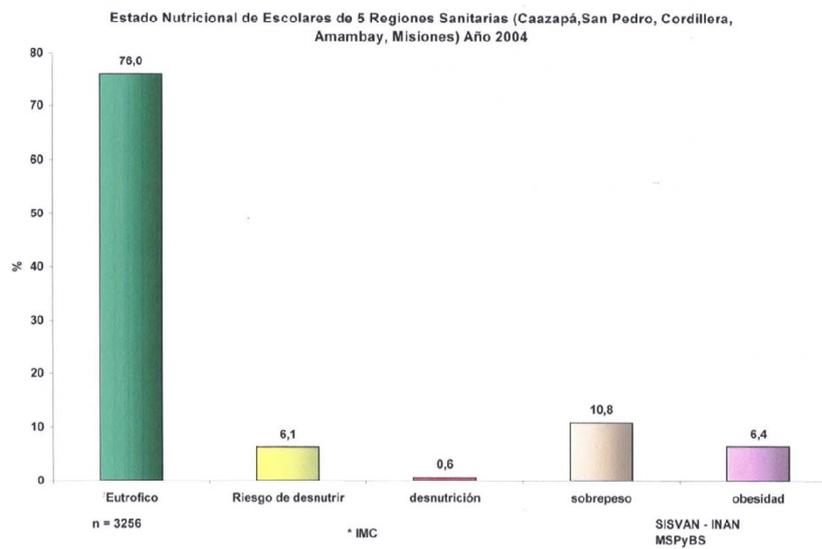
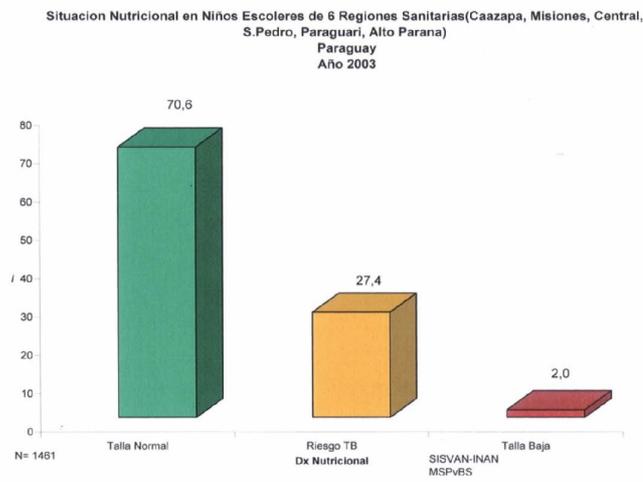
*Regiones sanitarias

Situación nutricional de niños y adolescentes escolares de nueve regiones sanitarias (Canindeyú, Amambay, Alto Paraná, Misiones, Caazapá, Caaguazú, Guairá, San Pedro y Cordillera), 2002

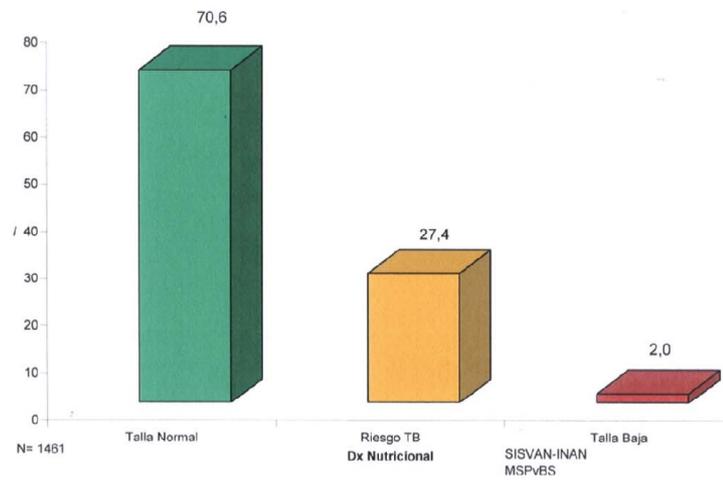


Situación de la talla de niños y adolescentes escolares de nueve regiones sanitarias (Canindeyú, Amambay, Alto Paraná, Misiones, Caazapá, Caaguazú, Guairá, San Pedro y Cordillera), 2002

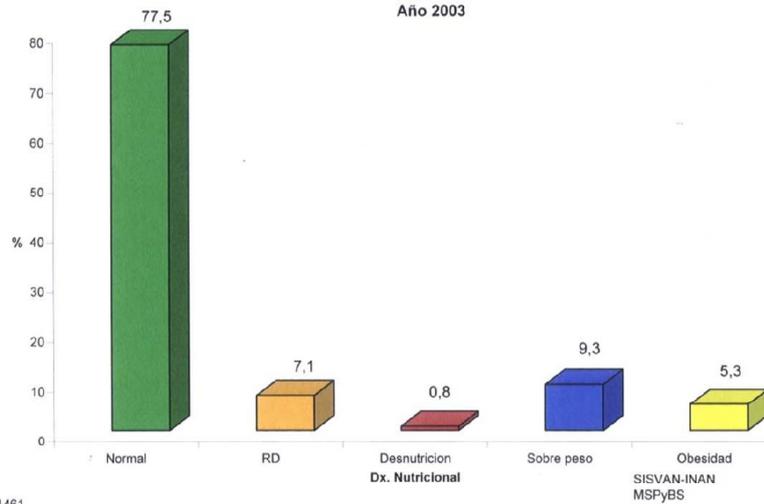




Situacion Nutricional en Niños Escolares de 6 Regiones Sanitarias(Caazapa, Misiones, Central, S.Pedro, Paraguari, Alto Parana)
Paraguay
Año 2003



Situacion Nutricional en Niños Escolares en 6 Regiones (Caazapa, Misiones, Central, S.Pedro, Paraguari, Alto Parana)
Paraguay
Año 2003



382. No se han visto cambios en las políticas y leyes que afecten negativamente el acceso a la alimentación adecuada para los grupos vulnerables o las regiones más desprotegidas, al contrario existen iniciativas gubernamentales en distintos ámbitos de intervenciones alimentarias y de producción de alimentos.

1. Acceso a la alimentación adecuada

383. El Gobierno asignó desde el año 2005 un presupuesto para la Asistencia Alimentaria Nutricional (PROAN) que provee alimentos para niño(as) menores de 5 años y mujeres embarazadas desnutridas, hasta su recuperación nutricional. Es un programa inédito en el país, y el mismo está dirigido a 35.000 beneficiarios, distribuidos en niños(as) menores de 5 años y mujeres embarazadas, con déficit nutricional, las cuales fueron identificadas como poblaciones vulnerables, y con mayor énfasis en aquellas en extrema pobreza. Actualmente se encuentra implementado en el departamento de Caazapá, dos distritos, departamento de San Pedro, tres distritos, departamento de Caaguazú un distrito. En las localidades donde se implementa el programa se provee de leche en polvo, suplementos vitamínicos y cereales.

384. Asimismo, dicho Programa Nacional (normativo y operativo), que brinda la asistencia alimentaria y nutricional a menores de 5 años de edad con desnutrición global y en riesgo y a mujeres embarazadas con bajo peso, es uno de los componentes fundamentales de la estrategia de lucha contra la pobreza y la desigualdad orientada a la recuperación del capital humano y unas de las acciones del gobierno en el cumplimiento de los objetivos de desarrollo del Milenio. Su objetivo es contribuir a mejorar la calidad de vida de la mujer y de la niñez paraguaya, favoreciendo la recuperación nutricional de los menores de 5 años y de las embarazadas. Para ello se propone reducir la desnutrición en niños y niñas menores de 5 años de edad y embarazadas en bajo peso.

385. Tiene como objetivo específico: 1) disminuir el número de niños y niñas desnutridos menores de 5 años en los distritos seleccionados; 2) disminuir el número de mujeres embarazadas de bajo peso en distritos seleccionados; 3) contribuir al fomento de la lactancia materna; 4) contribuir a la atención integral de la niñez y de la mujer, a través de los servicios de salud; 5) fortalecer la vigilancia del Sistema de Vigilancia Alimentaria Nutricional (SISVAN); 6) promover la movilización de la comunidad hacia la recuperación, prevención y promoción nutricional de menores de 5 años y de las embarazadas; 7) fortalecer el programa regular en todos sus componentes; y 8) la evaluación continua y permanente del programa.

2. Programa de Complemento Nutricional Escolar

386. Por su parte, el Ministerio de Educación y Cultura implementa el Programa de Complemento Nutricional Escolar que tiene como objetivo contribuir al mejoramiento de las condiciones de educabilidad de los niños de los sectores más carenciados y consecuentemente de mejorar la equidad educativa, suministrando diariamente y en forma gratuita a cada niño(a) un complemento nutricional consistente en leche enriquecida y alimento sólido. Se implementa desde 1997, con proyección permanente y de crecimiento, según disponibilidad de recursos presupuestarios

387. Desde su implementación se pueden contar 86.329 alumnos(as) beneficiados de 454 escuelas. La cobertura se extendió a Asunción y los departamentos de Concepción, San Pedro,

Cordillera, Guairá, Caaguazú, Misiones, Paraguari, Central, Ñeembucú, Presidente Hayes y Canindeyú.

3. Situación en zonas rurales

388. En primer término es importante hacer una síntesis sobre la situación general del sector rural en el Paraguay. En ese sentido, en el campo vive todavía el 47% de la población total del país; las actividades agropecuarias y forestales brindan el 35% del empleo; el sector rural aporta el 25% del PIB y representa el 90% del valor de las exportaciones; el PIB agropecuario es de 2,45% anual, el que está por debajo de la tasa de crecimiento anual de la población 2,8%; el principal y más acuciante problema del país es la decadencia del 75% de las fincas campesinas, es decir, que esto afecta a unas 190.000 de las más de 280.000 explotaciones familiares que existen en el país.

389. Si bien no existen datos precisos sobre los campesinos sin tierras, los cálculos extraoficiales que se manejan, así como la cantidad de conflictos que ocurrieron en los últimos años, indican la gravedad del problema. El censo agropecuario realizado en 1991, encontró cerca de 115.000 explotaciones agrícolas menores a 5 ha y 66.000 entre 5 y 10 ha. Las explotaciones con más de 1.000 ha son apenas el 1% y controlan 24.000.000 ha, el 77% de las tierras censadas.

3.1. Marco legal de protección a la población rural

390. Para el Estado paraguayo la reforma agraria ha dejado de ser una simple repartición de tierra. Con el nuevo Estatuto Agrario, el acceso a la tierra es sólo un componente aunque fundamental de la agricultura, integrando a la producción, el sistema productivo y la seguridad alimentaria como la base de la reforma agraria. El nuevo Estatuto Agrario declara que la reforma agraria y el desarrollo rural son partes indivisibles de un solo proceso. La nueva Ley agraria, en sus artículos 2 y 25, supera las limitaciones de ambas posiciones, estableciendo que no será posible "el desarrollo rural como producto de la reforma agraria comporta" (...) "lograr una racional distribución de tierras agrícolas a los beneficiarios de esta ley", (...) "promoviendo la implantación de sistemas productivos sustentables" que "logren el arraigo de las familias campesinas."

391. Ley N° 1863/02 "que establece el Estatuto Agrario" en sustitución de la Ley N° 852/63, asimismo, la Ley N° 1863/02, artículo 2 "De la Reforma Agraria y el Desarrollo Rural" establece promover la adecuación de la estructura agraria, conducente al arraigo, al fortalecimiento y a la incorporación armónica de la agricultura familiar campesina al desarrollo nacional, para contribuir a superar la pobreza rural y sus consecuencias, a través de una estrategia general que integre productividad, sostenibilidad ambiental, participación y equidad distributiva.

392. Así también, fue promulgada la Ley N° 2419/04 que transforma el Instituto de Bienestar Rural (IBR), en el Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (INDERT), que tiene por objetivo promover la integración armónica de la población campesina al desarrollo económico y social de la nación. Asimismo el Instituto adecua la estructura agraria promoviendo el acceso a la tierra rural, saneando y regularizando su tenencia, coordinando y creando las condiciones propicias para el desarrollo que posibilite el arraigo conducente a la consolidación de los

productores beneficiarios, configurando una estrategia que integra participación, productividad y sostenibilidad ambiental.

B. Derecho a la vivienda

1. Situación de la vivienda en el Paraguay

393. El Paraguay se caracteriza por mantener una tasa importante de crecimiento demográfico, por un proceso sostenido de urbanización, y por una estructura de población mayoritariamente joven y una alta tasa de formación de nuevos hogares. Estos elementos definen una demanda importante de viviendas en todos los estratos socioeconómicos, que se localiza principalmente en los centros urbanos, con una fuerte concentración en el área metropolitana de Asunción. En la actualidad ya el 31% de la población total y el 55% de la población urbana, vive en el área metropolitana.

394. El Censo de Población y Vivienda del año 2002, demuestra que el país, con una población de 5,2 millones de habitantes, mantiene una alta tasa de crecimiento demográfico, a un promedio anual de 2,5% para el último período intercensal (1992-2002). Esta tasa ubica al Paraguay entre los países de más alto índice de crecimiento poblacional de América Latina. Por otra parte, el tamaño de los hogares está disminuyendo, tanto a nivel urbano como rural, para ubicarse en un promedio de 4,5 personas por hogar y vivienda ocupada.

395. Con una población urbana cercana a los 3 millones, Paraguay muestra un grado de urbanización medio, si consideramos que el 74% de la población de América Latina está ya viviendo en ciudades. El país tiene una estructura demográfica donde los jóvenes gravitan fuertemente, esto sustenta la tendencia a que la formación de nuevos hogares sea alta, lo que configura la demanda bruta de viviendas nuevas. El crecimiento del *stock* de viviendas por otra parte, muestra que numéricamente está en línea con la formación de nuevos hogares, con un incremento promedio anual de 24.327 unidades para el último período intercensal 1992-2002. Esa misma encuesta muestra, que de las viviendas ocupadas, el 58% están en las ciudades, ligeramente por encima del porcentaje de la población urbana (56,74%).

1.1. Calidad de las viviendas

396. Así también, la Encuesta Permanente de Hogares 2003 muestra, que una cuarta parte del *stock* de viviendas en el Paraguay está afectado por problemas de calidad; que el 22% de hogares tienen problemas de hacinamiento y un porcentaje similar carecen de acceso a alguna forma de solución sanitaria. Los problemas de calidad de la vivienda se agudizan en las áreas rurales donde más del 40% de los hogares tienen viviendas precarias y hacinadas. En las áreas urbanas la mala calidad de la vivienda y el hacinamiento afecta al 15% de los hogares, mientras que la falta de acceso al saneamiento, al 23%. La cobertura de servicios sanitarios por red pública es baja, con apenas el 44% de los hogares conectados a la red de agua potable, el 10% a la red de alcantarillado y el 31% cuenta con el servicio de recolección de basura. Si se toma en cuenta que en la actualidad, el 41,4% de la población está por debajo de la línea de pobreza, definida por la metodología de la canasta básica y se comparan con los índices de calidad antes señalados, es posible dimensionar el importante esfuerzo que están haciendo las familias de menores ingresos para proveerse de vivienda, especialmente en las áreas urbanas.

Cuadro 1

Viviendas particulares por área urbana-rural, según servicios básicos, 1992-2002

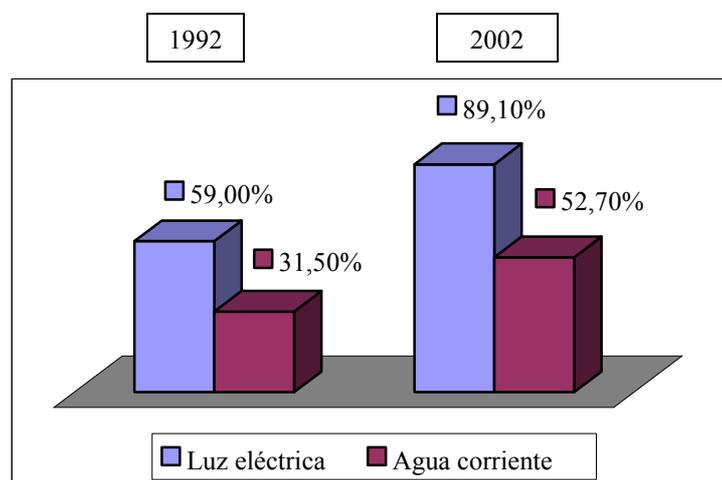
	1992			2002		
	País	Urbana	País	Urbana	País	Urbana
Total	855.547	443.691	411.856	1.098.005	643.920	454.085
Luz eléctrica	504.842	409.090	95.752	978.766	625.602	353.164
Agua corriente*	269.443	256.909	12.534	578.639	476.500	102.139
Baño conectado a red	65.817	65.802	15	103.565	103.565	-
Baño con pozo ciego	231.047	198.878	32.169	588.003	450.981	137.022
Recolección de basura	181.726	181.453	273	369.231	358.012	11.219
	(Porcentaje)					
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Luz eléctrica	59,0	92,2	23,2	89,1	97,2	77,8
Agua corriente*	31,5	57,9	3,0	52,7	74,0	22,5
Baño conectado a red	7,7	14,8	0,0	9,4	16,1	0,0
Baño con pozo ciego	27,0	44,8	7,8	53,6	70,0	30,2
Recolección de basura	21,2	40,9	0,1	33,6	55,6	2,5

Fuente: Paraguay Resultados Finales. Censo Nacional de Población y Viviendas, 2002.

* Incluye red pública (ESSAP/SENASA) y red privada.

Gráfico 1

Viviendas particulares según tenencia de luz eléctrica y agua corriente

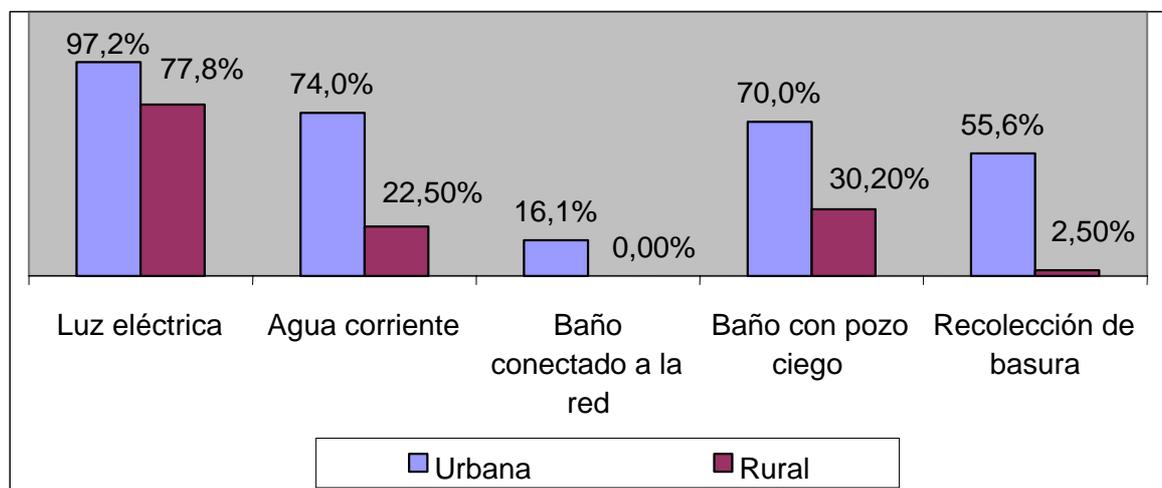


Fuente: Paraguay resultados finales. Censo Nacional de Población y Viviendas, 2002.

Gráfico 2

Viviendas particulares por área urbana rural

Según servicios básicos, 2002



Fuente: Paraguay resultados finales. Censo Nacional de Población y Viviendas, 2002.

397. El total de viviendas deficitarias por problemas de calidad física en todo el país es de 222.298, siendo las del área urbana 48.194 y del área rural 174.104 viviendas. En el cuadro 2 fueron consideradas viviendas deficitarias las del tipo: rancho, improvisadas, otras y el material predominante en paredes exteriores, piso y techo.

Cuadro 2

Viviendas particulares deficitarias por problemas de calidad física por tipo de vivienda, según área urbana-rural y material predominante en paredes exteriores, piso, techo, 2002

Área urbana-rural y material predominante en paredes exteriores, piso y techo	Vivienda particulares ocupadas con personas presentes			
	Total	Tipo de vivienda		
		Rancho	Vivienda improvisada	Otro
Total país				
Total viviendas	222.298	216.251	2.091	3.956
A. Paredes exteriores				
Ladrillo	10.733	8.341	18	2.374
Madera	170.007	168.961	144	902
Estaqueo	24.025	23.926	60	39
Adobe	7.865	7.858	3	4
Tronco de palma	6.190	6.146	33	11
Bloque de cemento	87	-	-	87
Cartón, hule, madera de embalaje	1.660	-	1.660	-
No tiene pared	441	-	17	424
Otro	1.290	1.019	156	115
B. Piso				
Tierra	177.143	174.221	1.981	941
Ladrillo	8.731	8.386	18	327

Área urbana-rural y material predominante en paredes exteriores, piso y techo	Vivienda particulares ocupadas con personas presentes			
	Total	Tipo de vivienda		
		Rancho	Vivienda improvisada	Otro
Baldosa común	1.177	24	7	1.146
Cemento (lecherada)	21.407	20.397	38	972
Mosaico, cerámica, granito y mármol	346	3	-	343
Tablón de madera	12.466	12.339	26	101
Parquet	-	-	-	-
Alfombra	12	-	-	12
Otro	1.016	881	21	114
C. Techo				
Teja	21.715	20.132	44	1.539
Paja	90.844	90.338	298	208
Fibrocemento o similar (eternit)	55.347	54.568	207	572
Chapa de zinc	44.684	43.006	419	1.259
Tablilla de madera	6.232	6.197	16	19
Hormigón armado, loza o bovedilla	292	-	1	291
Tronco de palma	1.973	1.927	29	17
Cartón, hule, madera de embalaje	1.030	-	1.021	9
Otro	181	83	56	42
Área urbana				
Total viviendas	48.194	44.648	681	2.865
A. Paredes exteriores				
Ladrillo	4.652	2.591	4	2.057
Madera	39.436	38.827	14	595
Estaqueo	1.704	1.692	5	7
Adobe	622	619	-	3
Tronco de palma	698	689	5	4
Bloque de cemento	78	-	-	78
Cartón, hule, madera de embalaje	646	-	646	-
No tiene pared	33	-	3	30
Otro	325	230	4	91
B. Piso				
Tierra	28.659	27.670	627	362
Ladrillo	2.937	2.718	7	212
Baldosa común	1.055	19	7	1.029
Cemento (lecherada)	11.498	10.687	26	785
Mosaico, cerámica, granito y mármol	322	3	-	319
Tablón de madera	3.106	3.038	11	57
Parquet	-	-	-	-
Alfombra	12	-	-	12
Otro	605	513	3	89
C. Techo				
Teja	4.898	3.620	11	1.267
Paja	5.574	5.545	17	12
Fibrocemento o similar (eternit)	19.139	18.568	144	427
Chapa de zinc	17.517	16.493	200	824
Tablilla de madera	250	235	2	13
Hormigón armado, loza o bovedilla	278	-	1	277
Tronco de palma	154	143	4	7
Cartón, hule, madera de embalaje	297	-	297	-
Otro	87	44	5	38
Área rural				
Total viviendas	174.104	171.603	1.410	1.091
Ladrillo	6.081	5.750	14	317
Madera	130.571	130.134	130	307

Área urbana-rural y material predominante en paredes exteriores, piso y techo	Vivienda particulares ocupadas con personas presentes			
	Total	Tipo de vivienda		
		Rancho	Vivienda improvisada	Otro
Estaqueo	22.321	22.234	55	32
Adobe	7.243	7.239	3	1
Tronco de palma	5.492	5.457	28	7
Bloque de cemento	9	-	-	9
Cartón, hule, madera de embalaje	1.014	-	1.014	-
No tiene pared	408	-	14	394
Otro	965	789	152	24
B. Piso				
Tierra	148.484	146.551	1.354	579
Ladrillo	5.794	5.668	11	115
Baldosa común	122	5	-	117
Cemento (lecherada)	9.909	9.710	12	187
Mosaico, cerámica, granito y mármol	24	-	-	24
Tablón de madera	9.360	9.301	15	44
Parquet	-	-	-	-
Alfombra	-	-	-	-
Otro	411	368	18	25
C. Techo				
Teja	16.817	16.512	33	272
Paja	85.270	84.793	281	196
Fibrocemento o similar	36.208	36.000	63	145
Chapa de zinc	27.167	26.513	219	435
Tablilla de madera	5.982	5.962	14	6
Hormigón armado, loza o bovedilla	14	-	-	14
Tronco de palma	1.819	1.784	25	10
Cartón, hule, madera de embalaje	733	-	724	9
Otro	94	39	51	4

Fuente: Paraguay resultados finales. Censo Nacional de Población y Viviendas, 2002.

398. La importancia del esfuerzo para acceder a la vivienda, se ratifica al analizar la situación de acceso al financiamiento, ilustrada por los resultados del Censo de Población y Vivienda, 2002, que muestra que apenas el 3,3% del total de las viviendas ocupadas están pagando cuotas de financiamiento; esa proporción sube al 6,8% en el área metropolitana de Asunción.

399. Se puede concluir, por un lado, que existe una alta demanda de viviendas impulsada por las elevadas tasas de crecimiento poblacional y de formación de nuevos hogares. Asimismo, que esa demanda se centra y se acentuará en el futuro en las ciudades, impulsada por el alto índice de urbanización. La oferta formal apenas alcanza a atender a un poco más de un tercio de la demanda de viviendas nuevas y existe una importante oferta informal de viviendas caracterizada por problemas de calidad y acceso a los servicios básicos. La informalidad se acentúa entre otros factores, por la falta de acceso al financiamiento. Por último, la falta de oferta formal accesible a la población, acentúa la condición deficitaria de las viviendas desde el punto de vista cualitativo.

1.1. Evolución del presupuesto nacional de gastos de la Nación para el área de vivienda

Años	Presupuesto nacional ¹	Vivienda ²	Porcentaje vivienda/presupuesto
1994	2.253.329	s/d	
1995	3.042.601	s/d	
1996	3.416.260	s/d	
1997	9.896.024	s/d	
1998	11.077.222	s/d	
1999	12.255.602	83.324	0,68
2000	13.128.124	61.304	0,47
2001	15.357.915	19.282	0,13
2002	15.306.971	12.318	0,08
2003	18.246.180	15.983	0,09
2004	18.915.114	57.348	0,30
2005	21.809.827	62.655	0,29
2006	21.255.118	93.798	0,44

Fuente: Sistema de contabilidad (SICO). En millones de guaraníes.

¹ Presupuesto ajustado correspondiente a la Administración central hasta el año 1996. A partir de 1997 corresponde al Presupuesto AC más las entidades descentralizadas.

² Corresponde al presupuesto del CONAVI. A partir de 2004 incluye el Programa Construcción de Viviendas Populares de la SAS.

1.2. Déficit habitacional y familias sin techo²⁶

400. La proyección realizada arrojó como resultado, que para el año 2004 el déficit habitacional ascendería a aproximadamente 470.000 viviendas, de las cuales el 65% corresponderían a viviendas que presentan problemas de calidad física (piso, pared y techo) y de hacinamiento, mientras que el 35% restante, que correspondería a aproximadamente a 163.000 viviendas, representaría la demanda insatisfecha de nuevas viviendas.

Personas viviendo en asentamientos ilegales (áreas rurales)

Ocupaciones precarias de tierras del dominio privado

Familias (cantidad)	Superficies (hectáreas)
3.580	39.920

Fuente: Accesoria jurídica - INDERT.

²⁶ La última información oficial que se tiene acerca del déficit habitacional, es una proyección realizada por la Gerencia de Planificación del Consejo Nacional de la Vivienda.

1.3. Uso racional de la tierra

401. La Ley N° 1863/02, artículo 9 "Considera latifundio improductivo y, consecuentemente, sujeto a expropiación, el inmueble agrario que conforme a las prescripciones de esta ley no se encuentre racionalmente utilizado, independientemente de que dicho inmueble conforme una sola finca o un grupo de ellas que pertenezcan a una misma persona física o jurídica".

402. El artículo 54 de la citada ley dispone sobre: la "Utilización deficiente de tierras". Las adjudicaciones de tierras del Organismo de Aplicación quedaran rescindidas de pleno derecho, si el beneficiario abandonase su utilización. En tal supuesto, el lote respectivo revertirá al patrimonio de la Institución (INDERT), salvo que el beneficiario ya hubiese cumplido con las obligaciones establecidas en la presente ley. En tal supuesto no habrá lugar a rescisión y si el adjudicatario pagase en tiempo la totalidad del precio, tendrá derecho a que se le otorgue el título respectivo. En el caso de que procediera la rescisión, la Institución establecerá, previo peritaje con intervención del afectado, la forma de indemnización por las mejoras premunete que hubiese introducido en el inmueble.

2. Situación general del suministro de servicios básicos

403. Los servicios con mayor expansión, en los últimos 30 años, en cuanto a cobertura, han sido el acceso a la energía eléctrica y la tenencia de agua corriente. En ambos casos, la proporción se ha quintuplicado, aunque la cantidad de viviendas con energía eléctrica se encuentra muy por encima de aquellas con agua corriente. La energía eléctrica llegaba a 59,0% de las viviendas en 1992 y alcanza hoy a 89,1%. Una particularidad de este servicio es el sustantivo incremento de cobertura en las áreas rurales, que de 23,2% en 1992 pasó a 77,8% en el 2002 (cuadro 1). Las viviendas con agua corriente conformaban 31,5% en 1992 y alcanzan actualmente 52,7%. Si bien se ha producido un significativo incremento, poco menos de la mitad de las viviendas del país no cuentan con este servicio, siendo las áreas rurales las más afectadas por la falta de agua corriente, con una cobertura de tan sólo 22,5% en el 2002.

404. De todo el conjunto de servicios analizados, las viviendas con baño conectado a red pública son las de más lenta expansión de 7,7% en 1992 a 9,4%, en el 2002, especialmente comparadas con las viviendas con baño conectado a pozo ciego 27,0% en 1992 y 53,6% en 2002. Se aprecian diferencias sustanciales en cuanto al acceso a este servicio según área de residencia urbana o rural, siendo casi exclusivamente las viviendas urbanas las que acceden a un saneamiento con mayor nivel de salubridad. En efecto, la cobertura de viviendas con baño conectado a red pública continúa siendo principalmente urbana y es hoy de 16,1%.

405. El servicio de recolección de basura aumentó de 21,2% en 1992 a 33,6% en 2002, siendo este un servicio predominantemente urbano.

Evolución de la disposición de basura, 1995-2004

Total país: hogares por área de residencia según disposición de la basura

Disposición de la basura	1995*			1999*			2004			2005		
	Total	Área de residencia		Total	Área de residencia		Total	Área de residencia		Total	Área de residencia	
		Urbana	Rural									
Quema	54,5	38,8	73,1	53,6	35,5	77,6	51,5	33,0	78,5	51,5	34,3	77,9
Recolección pública o privada	-	-	-	32,1	54,0	3,2	35,2	57,6	2,3	36,6	58,1	3,5
Recolección pública	24,8	45,7	0,1	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Arroja en un hoyo	11,8	8,8	15,3	9,8	7,2	13,3	8,2	5,8	11,6	7,3	4,0	12,3
Tira en el patio	6,0	2,9	9,7	2,8	0,9	5,4	2,7	2,2	3,4	3,4	3,0	3,9
Tira en la chacra	-	-	-	-	-	-	1,6	0,3	3,6	1,0	0,1	2,3
Otro**	2,9	3,9	1,8	1,7	2,5	0,6	0,8	1,0	0,5	0,4	0,5	0,1
Total	1.000.404	541.050	459.354	1.107.486	630.864	476.622	1.288.717	765.308	523.409	1.343.713	813.606	530.107

Fuente: STP/DGEEC. Encuesta Permanente de Hogares 1995, 1999, 2004, 2005.

* En la EPH 1995-1999, los datos están ajustados a los resultados del Censo 2002.

** Años 1995-1999: tira en arroyo, vertedero, chacra; año 2004: tira en arroyo, vertedero.

2.1. Población con acceso a agua potable

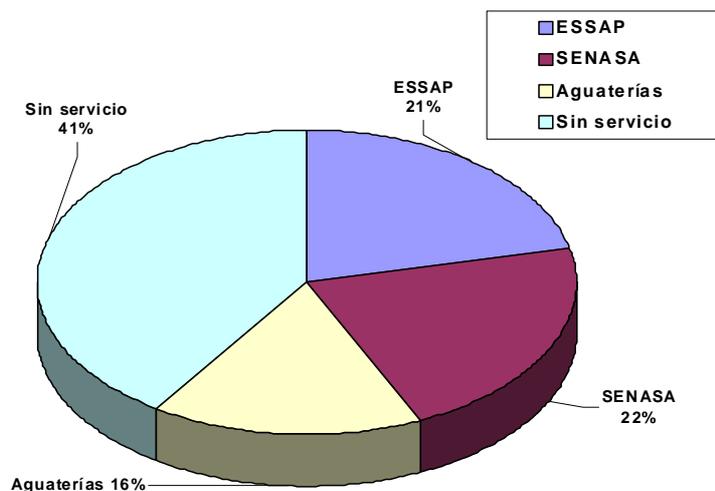
406. Al aumento de la cobertura, la mejoría de la calidad del agua ha sido modesta, representando el agua contaminada un riesgo importante a la salud de la población. El país tiene establecidas metas de cobertura desagregadas para cada una de las localidades a ser servidas en el Programa de Agua Potable y Saneamiento: Plan Director Segunda Etapa para el Área Metropolitana de Asunción y ocho ciudades del interior. Para la primera parte de esta segunda etapa (año 2010) del Plan Director, la meta en agua potable es lograr el 83%. Para las ciudades del interior es el 87,5%. Para la segunda etapa de las ciudades del interior (año 2016) es 95%.

407. En cuanto al sector rural, las metas que el Servicio Nacional de Saneamiento Ambiental (SENASA) ha fijado, es la de cubrir el 60% de la población rural. SENASA tiene como prioridad el suministro de agua potable sobre el servicio de saneamiento con arrastre hidráulico. No obstante, todo proyecto de agua es siempre acompañado por el componente saneamiento mediante soluciones prediales individuales (letrinas sanitarias). Asimismo, el Servicio Nacional provee de agua potable al 62% de la población total del país, lo que significa que desde 2002 acceden al servicio 3.400.000 habitantes aproximadamente

408. Las conexiones tienen dos tipos de sistemas, una que corresponde a población centrada, demanda que es atendida con el sistema público. Del total de la población cubierta por el Sistema Nacional, el 85% de los usuarios están conectados por este medio, lo que hace un total de 2.890.000 habitantes aproximadamente. La población dispersa que es atendida con solución individual asciende al 15%, lo que significa 510.000 habitantes. A nivel global, de la población nacional, sin embargo, el 41% de la población centrada -es decir, aproximadamente 1.145.000 habitantes están sin servicio; el 16%, que hacen 540.000 habitantes, están con servicio de Aguateras Privadas, y el 43%, que son 1.205.000 habitantes, están con servicio de SENASA²⁷.

²⁷ Servicio Nacional de Saneamiento Ambiental (SENASA), 2004.

Situación de cobertura de agua potable en el Paraguay²⁸



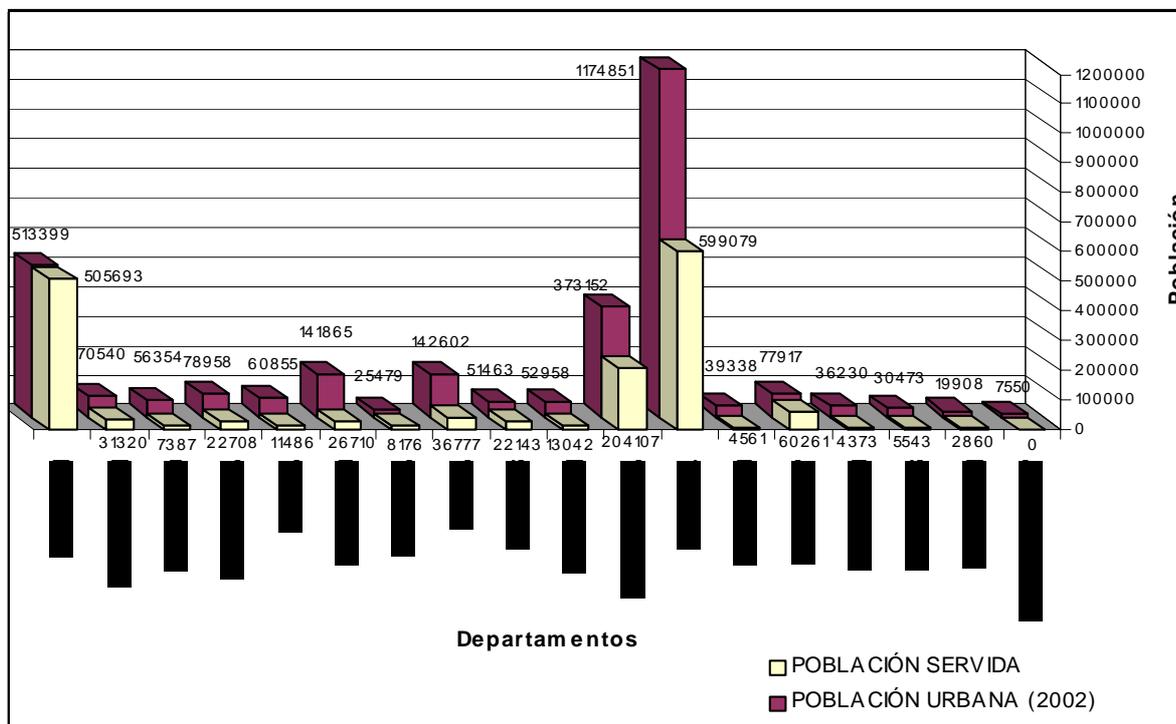
2.2. Población con acceso a sistema de tratamiento de desperdicios

409. La generación de residuos sólidos en el país es de 0,870 kilogramos por habitante y por día para los residuos sólidos domésticos y de 1,038 kilogramos por habitante y por día para los residuos sólidos urbanos. De los residuos urbanos, son recolectados solamente el 53% del total. Los niveles de disposición final todavía muestran cifras alarmantes, vertedero a cielo abierto en un 80 frente a un 20% controlado, con una tendencia a mejorar estos indicadores.

410. El tratamiento y disposición final de los residuos, sigue siendo materia pendiente de urgente intervención de los gobiernos en todos sus niveles (nacional, departamental y municipal), aunque se observan progresos en el campo. En esta línea, el análisis sectorial de residuos sólidos en Paraguay e iniciativas específicas orientadas a una solución necesaria, como la llevada adelante por la gobernación del departamento Central (en 2000-2002) y la elaboración del Plan Maestro de Residuos Sólidos Comunales para la región oriental del Paraguay (2003), son algunos de los esfuerzos más recientes tendientes a concertar acciones en esta materia. De igual manera, se está llevando a cabo en algunos municipios, acciones para el mejoramiento del manejo y la disposición final de los residuos. Existen igualmente esfuerzos en marcha para la mejoría de la gestión de los servicios, proyectos de rellenos sanitarios en elaboración y rellenos controlados que están en el inicio de operación.

²⁸ Fuente: Servicio Nacional de Saneamiento Ambiental SENASA, 2005.

Cantidades de generación y de recolección de residuos sólidos por departamento



411. A nivel de país el volumen de residuos generados por los hospitales públicos es de aproximadamente diez (10) toneladas al día. Aproximadamente el 41,5% de éstos corresponde a residuos peligrosos, y 58,5% a los residuos comunes. En la ciudad de Asunción donde se concentra el mayor número de hospitales públicos, el volumen total de residuos generado es de aproximadamente 2,7 toneladas diarias²⁹.

412. Las características del Paraguay, así como sus condiciones socioeconómicas se reflejan en la cantidad y composición de los residuos producidos, observándose que a medida que disminuye el tamaño de la población y predominan las actividades propias de áreas rurales, aumenta la fracción orgánica en los mismos. La tasa promedio de generación de residuos sólidos urbanos es alrededor de 1,0 kilogramos por persona y por día, variando entre 0,5 y 1,8 kilogramos por persona y por día. Se estima que actualmente se está generando alrededor de 3.700 toneladas al día en las poblaciones urbanas.

413. En lo que refiere a la recolección diferenciada de residuos patológicos, esta se realiza casi solamente en Asunción, con un promedio de 55 toneladas al mes. El tratamiento de los residuos hospitalarios se realiza una vez más, casi exclusivamente en Asunción, a través de incineradores de doble cámara, con operación deficiente.

414. Además, existen algunas fortalezas y progresos en el área. El Gobierno ha establecido como prioridad resolver la problemática de los residuos sólidos de los Establecimientos de

²⁹ *Diagnóstico de Residuos Sólidos Hospitalarios en el Paraguay - MSP y BS, OPS/OMS - 2003*

Atención de Salud (EAS), a través del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social mediante tres ejes: i) aprobación del reglamento de residuos sólidos mediante la Resolución N° 750/02; ii) promoción del manejo extranosocomial de los residuos sólidos de los EAS en la ciudad de Asunción, a través de un esquema que permite participar al sector privado para la recolección, transporte y operación de una central de tratamiento; iii) promoción de la realización del diagnóstico de la gestión y manejo de los residuos sólidos de los EAS, con vistas a la implementación de acciones para mejoría del manejo de estos residuos

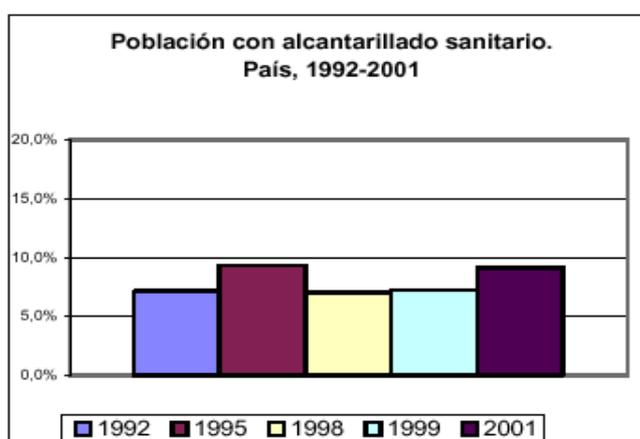
415. Existe aún voluntad política del gobierno local de la ciudad de Asunción para resolver la problemática de los residuos sólidos de los EAS: la actual gestión de la intendencia del municipio de Asunción está en un proceso de licitación pública, para la concesión del servicio de recolección, transporte, tratamiento y disposición final de los residuos sólidos de los EAS, evidenciando la prioridad en la agenda de gestión de la municipalidad.

416. Un problema de relieve lo constituye la baja cobertura de alcantarillado sanitario. En 1992, sólo un 7,9% de los hogares a nivel nacional contaba con acceso a un sistema de red de cloaca pública; en 1997/98 ese porcentaje aumentó apenas al 8,2%. De acuerdo a los últimos datos oficiales (EIH 2000/001) sólo el 10% de los hogares cuenta con alcantarillado y cerca del 90% no accede a conexión domiciliaria, pero posee acceso al sistema por medios privados o compartidos. Entre 1992 y 2001 el acceso a alcantarillado subió del 7 al 10% en la cobertura. Los hogares del sector rural se encuentran en condiciones relativas más adversas que los hogares urbanos. Las graves carencias en materia de saneamiento, especialmente alcantarillado, genera problemas sanitarios, como también la contaminación de los acuíferos.

417. En la figura 2 se presenta un gráfico de la evolución de la cobertura de alcantarillado en Paraguay de 1992 a 2001.

Figura 2

**Evolución de la cobertura de alcantarillado
en el Paraguay de 1992 a 2001**



Fuente: Metas de Desarrollo del Milenio - Informe Preliminar - PNUD 2003.

La meta de cobertura de este servicio, para la primera y segunda etapa, cuyo horizonte son los años 2006 y 2016 respectivamente, es del 80% de la población abastecida de agua potable dentro del Programa ESSAP (ex CORPOSANA)-BID

(En porcentaje)

Fuente de agua	1995*			1999*			2004			2005		
	Total	Área de residencia		Total	Área de residencia		Total	Área de residencia		Total	Área de residencia	
		Urbana	Rural									
Corposana o Senasa	34,6	59,8	4,8	37,1	57,8	9,8	46,0	60,4	24,9	46,3	60,0	25,3
Red privada	7,0	9,0	4,6	10,3	13,8	5,6	13,8	17,9	7,8	16,9	21,3	10,2
Arroyo-tajamar-río	1,1	0,2	2,1	0,6	-	1,4	2,2	0,1	5,2	1,7	0,2	4,0
Ycuá o manantial	3,1	0,0	6,8	3,1	0,1	7,0	-	-	-	-	-	-
Pozo artesiano	-	-	-	-	-	-	2,6	2,7	2,6	2,4	2,0	3,2
Pozo con bomba	13,0	12,8	13,3	16,6	16,0	17,4	12,4	10,4	15,4	12,1	7,7	18,8
Pozo sin bomba	39,9	17,2	66,6	31,6	12,0	57,7	22,4	8,4	42,8	20,3	8,8	37,8
Aguatero	0,2	0,1	0,2	0,2	0,3	-	-	-	-	-	-	-
Aljibe	-	-	-	-	-	-	0,5	0,1	1,1	0,3	0,0	0,7
Otro**	1,2	0,8	1,6	0,5	0,1	1,1	0,1	0,0	0,1	-	-	-
Total	1.000.404	541.050	459.354	1.107.486	630.864	476.622	1.288.717	765.308	523.409	1.343.713	813.606	530.107

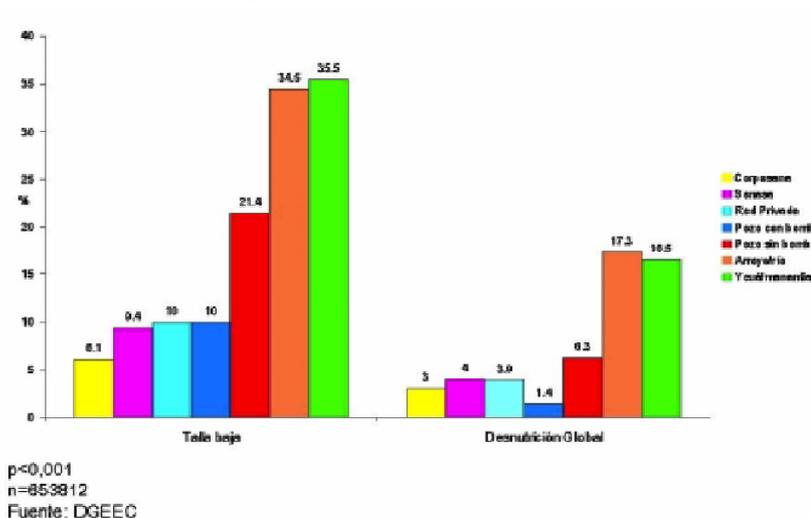
Fuente: STP/DGEEC. Encuesta Permanente de Hogares 1995, 1999, 2004.

* En la EPH 1995-1999, los datos están ajustados a los resultados del Censo 2002.

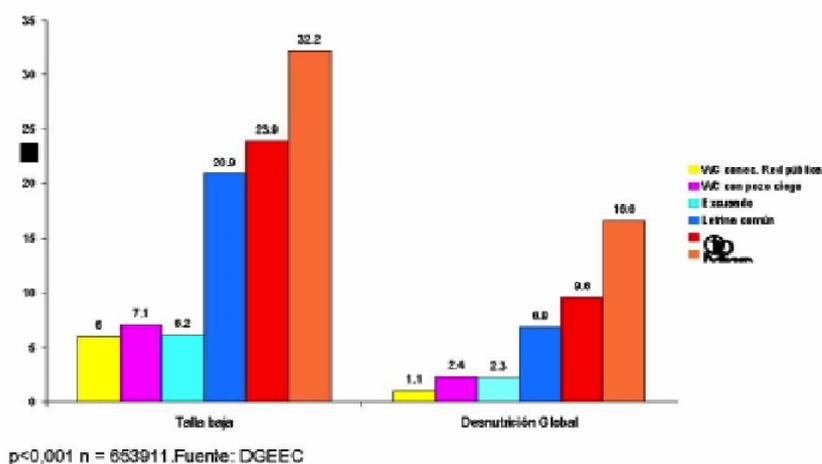
** Año 1995: incluye en otro aljibe, pozo artesiano, tajamar; año 1999: tira en arroyo, en la chacra, vertedero; año 2004: ycuá o manantial, arroyo.

418. Asimismo, se puede afirmar que los niños y niñas que viven en hogares con carencia de agua potable y que son abastecidos con agua de arroyo/ycuá, pozo sin bomba, tuvieron significativamente una mayor prevalencia de desnutrición crónica y global que aquellos con hogares con agua de ESSAP, SENASA, red privada (figura 3). De igual manera y de la misma fuente, se observa en la figura 4 que cuando el hogar no posee algún tipo de desagüe o que éste es muy precario, es significativamente mayor la prevalencia de desnutrición crónica y global comparado con aquellos hogares con WC conectado a red pública o WC conectado a pozo ciego.

Figura 3
Prevalencia de desnutrición crónica y global según tipo de servicio de agua en el hogar



PREVALENCIA DE DESNUTRICIÓN CRÓNICA Y GLOBAL SEGÚN TIPO DE SERVICIO SANITARIO DEL HOGAR. EIH 2000/01



³⁰ Determinantes del estado de salud y nutrición de niños menores de 5 años en situación de pobreza, Paraguay Eih 2000/01 - Marta Cristina Sanabria, Msc.

3. Acceso a la vivienda - Consejo Nacional de la Vivienda (CONAVI)

419. El Consejo Nacional de la Vivienda, creado en 1990, es la entidad autárquica que tiene por objetivo "fijar la política nacional de la vivienda en el marco de las políticas macroeconómicas y del Plan Nacional de Desarrollo que las expresa, tendientes a satisfacer la demanda de viviendas y soluciones habitacionales". El CONAVI se constituye en el organismo rector del sector habitacional en el Paraguay.

420. Entre 1995 a 2000 desarrolló un sistema de subsidio habitacional directo, con recursos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y del Tesoro Nacional. El sistema se basó en los componentes de subsidio, ahorro y crédito. Se establecieron cinco niveles de subsidio en unidades de salario mínimo, en función al nivel socioeconómico de los beneficiarios y al valor máximo de la vivienda. Los créditos complementarios eran concedidos por instituciones intermediarias de financiamiento, entre ellas las Sociedades de Ahorro y Préstamo para la Vivienda (SAPV), algunas financieras y cooperativas, a tasas de mercado y con reajustes en base a un sistema de doble indización. Para fomentar la concesión de estos créditos, el Banco Nacional de la Vivienda estableció un fondo de redescuento de hipotecas, descontando a las instituciones intermediarias las hipotecas de los créditos.

421. Las empresas constructoras e inmobiliarias eran las encargadas de construir y ofrecer en el mercado las viviendas a los beneficiarios del subsidio. Con este sistema se llegó a construir unas 10.000 viviendas. El sistema fracasó por diversos motivos, entre ellos, la crisis del sistema financiero en Paraguay, que llevó a la quiebra a varios bancos y sociedades de ahorro y préstamo para la vivienda. Por ley, las carteras de las instituciones intermediarias pasaron al CONAVI, y se refinanciaron las deudas en base a tasas y cuotas fijas. En el lapso de 2000 a 2003 el presupuesto asignado al CONAVI no permitió realizar proyectos significativos y prácticamente desapareció la financiación de viviendas a largo plazo en Paraguay. Actualmente, con la nueva administración de Gobierno y del CONAVI, a partir de 2003, la Institución estableció dos programas principales de acceso a la vivienda social:

3.1. Programa de mejoramiento de la comunidad

422. Con recursos de donación de la República de China (Taiwán). Está dirigido a familias en situación de pobreza y extrema pobreza, con subsidio casi total. Se construyen las viviendas y mejoras en los mismos sitios habitados por la población beneficiaria. En dos años se han construido unas 1.500 viviendas. No generan cartera.

423. Un programa semejante implementa la Secretaría de Acción Social (SAS) con la misma fuente de recursos y similar cantidad de viviendas por año

3.2. Programa de crédito hipotecario

424. Con recursos propios del CONAVI, está dirigido a familias de clase media. Los créditos son concedidos por instituciones financieras intermediarias en especial cooperativas, a tasas del 17% anual sobre saldos, sin reajustes, con cuotas fijas y a 15 años de plazo. Estos créditos son redescontados en el CONAVI con garantía hipotecaria, al mismo plazo y a una tasa del 11% anual sobre saldos. Se cuenta actualmente con recursos limitados para este programa. Se realizaron sin embargo un total de 300 viviendas.

425. Igualmente se está implementando también un proyecto piloto con cooperativas de vivienda por ayuda mutua, para población en situación de pobreza. Se concedió un crédito hipotecario al consorcio de cooperativas, con sistema de reajuste en función a la unidad de salario mínimo (USM) pero sin intereses. El proyecto tiene una cobertura de 300 viviendas, habiéndose concluido hasta la fecha 135.

426. Asimismo, está prevista la implementación de un nuevo programa para trabajadores de nivel socioeconómico medio-bajo. El mismo se basa nuevamente en componentes de subsidio directo, ahorro y crédito. Dicho programa operaría preferentemente a través de cooperativas. Otra iniciativa en este ámbito, incluye la recientemente creación por ley de la Agencia Financiera para el Desarrollo (AFD). La misma opera como banca de segundo piso, promoviendo la concesión de créditos a través de instituciones financieras intermediarias de primer piso, para:

- Desarrollo rural;
- Créditos para pequeñas y medianas empresas (PYMES);
- Creación y desarrollo empresarial;
- Exportaciones de bienes y servicios e importaciones de bienes de capital para PYMES;
- Proyectos para el desarrollo del turismo;
- Proyectos de inversión en infraestructura básica;
- Desarrollo de programas habitacionales y urbanísticos.

427. Con la instalación de la Agencia Financiera para el Desarrollo se han extinguido las demás bancas públicas de segundo piso, entre ellas el Banco Nacional de la Vivienda, no quedando en la actualidad bancos especializados en vivienda. Por otra parte, si bien está contemplada la financiación de proyectos habitacionales y urbanísticos, se coordinan los esfuerzos de la Agencia y del sector habitacional, con programas diseñados conjuntamente (por ejemplo con subsidios directos del Estado), de manera que los créditos para la vivienda sean realmente accesibles a la población sin vivienda.

428. También se está analizando la posibilidad de inversión en hipotecas de viviendas por parte del Instituto de Previsión Social (IPS), entidad autónoma y autárquica, que administra la seguridad médica y los fondos de jubilaciones de todos los asalariados del sector privado en el Paraguay. Así también, se promulgaron leyes referentes a securitización y calificación de riesgo, que servirán para impulsar un mercado secundario de hipotecas; las mismas no cuentan aún con la reglamentación necesaria. De igual manera, se está impulsando la idea de la creación de una secretaría o ministerio de la vivienda, de manera a elevar el rango del sector.

3.3. Desafíos del sector habitacional

429. En la actualidad no existe financiamiento del sector privado a largo plazo para la vivienda en Paraguay. La experiencia en materia de vivienda social es relativamente corta y las políticas y recursos han fluctuado con cada gobierno. En este sentido, todavía es necesaria una mayor

coordinación de los esfuerzos de todos los sectores involucrados, para así lograr políticas y programas que perduren más allá de los periodos de gobierno.

430. Con relación al número de personas que están inscritas en el Consejo Nacional de la Vivienda (CONAVI), en espera de una vivienda, son alrededor de 1.000 las que introducen por año sus solicitudes al CONAVI, en forma individual. Por otro lado existen alrededor de 11.500 familias que pertenecen a grupos organizados de todo el país que tienen presentadas sus solicitudes al CONAVI. En cuanto al tiempo de espera para la asistencia a los solicitantes de vivienda depende exclusivamente de la disponibilidad presupuestaria de la Institución.

431. Por otra parte, en lo que respecta a la producción del CONAVI, el número de soluciones habitacionales entregadas desde su creación en 1990 a la fecha, asciende a alrededor de 35.000 unidades. En cuanto a la propiedad de la vivienda y situación de inquilinato se presentan seguidamente los cuadros y gráficos que ilustran la situación. Es de importancia destacar que no sólo las familias en situación de pobreza y extrema pobreza carecen de vivienda propia, sino también un alto porcentaje de la clase media baja se encuentra en la misma situación, la principal causa se puede atribuir a la falta de financiamiento adecuado a largo plazo que permita el acceso a la vivienda propia.

432. A continuación, algunos datos estadísticos sobre la situación de la vivienda el Paraguay.

Tenencia de la vivienda

Situación general					
Trato de ingreso familiar	Total hogares	Tenencia vivienda		Porcentaje *	Porcentaje **
		Propia	No propia		
Situación de pobreza (hasta 1 USM)	494.999	369.456	125.543	25	41
Clase media baja (más de 1 USM a 5 USM)	659.119	498.121	160.998	24	53
Clase media alta (más de 5 USM a 10 USM)	66.283	54.448	11.835	18	4
Clase alta (más de 10 USM)	27.251	21.804	5.447	20	2
Total	1.247.652	943.829	303.823	24	100

Fuente: EPH 2003 - DGEEC.

USM = Salario Mínimo= 950.000 Gs. (2003).

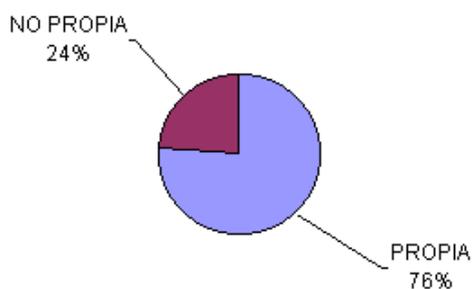
No incluye hogares sin ingreso.

* Porcentaje de hogares sin vivienda propia respecto al total de hogares.

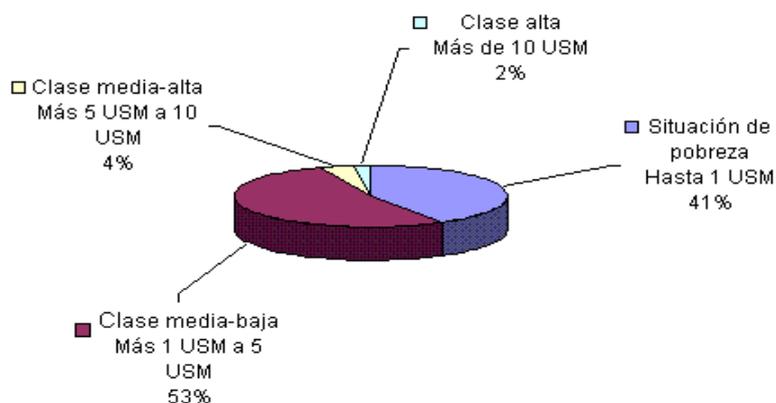
** Porcentaje de hogares sin vivienda propia por tramos de ingreso familiar.

El 24% de los hogares en Paraguay no tienen vivienda propia (303.823 hogares); de éstos el 53% (160.998 hogares) pertenecen a la clase media baja, con ingresos familiares comprendidos entre 1 y 5 unidades de salario mínimo.

TENENCIA DE LA VIVIENDA EN PARAGUAY POR HOGARES



TENENCIA DE LA VIVIENDA EN EL PARAGUAY PORCENTAJE DE HOGARES SIN VIVIENDA PROPIA POR TRAMOS DE INGRESO FAMILIAR



Elaboración: Gerencia de Planificación CONAVI.

Tenencia de la vivienda

Situación de inquilinato				
Trato de ingreso familiar	Hogares sin vivienda			
	Total	Inquilinato	Porcentaje **	Otros *
Situación de pobreza (hasta 1 USM)	125.543	37.713	31	87.830
Clase media-baja (más de 1 USM a 5 USM)	160.998	71.872	59	89.126
Clase media-alta (más de 5 USM a 10 USM)	11.835	7.602	6	4.233
Clase alta (más de 10 USM)	5.447	4.089	4	1.358
Total	303.823	121.276	100	182.547

Fuente: EPH 2003 - DGEEC.

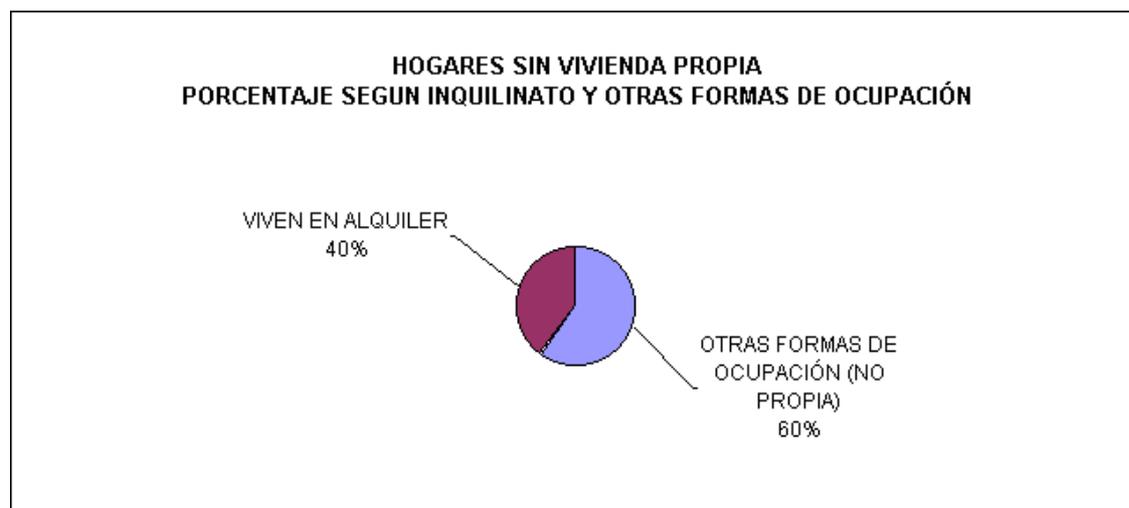
USM = Salario Mínimo = 950.000 Gs. (2003).

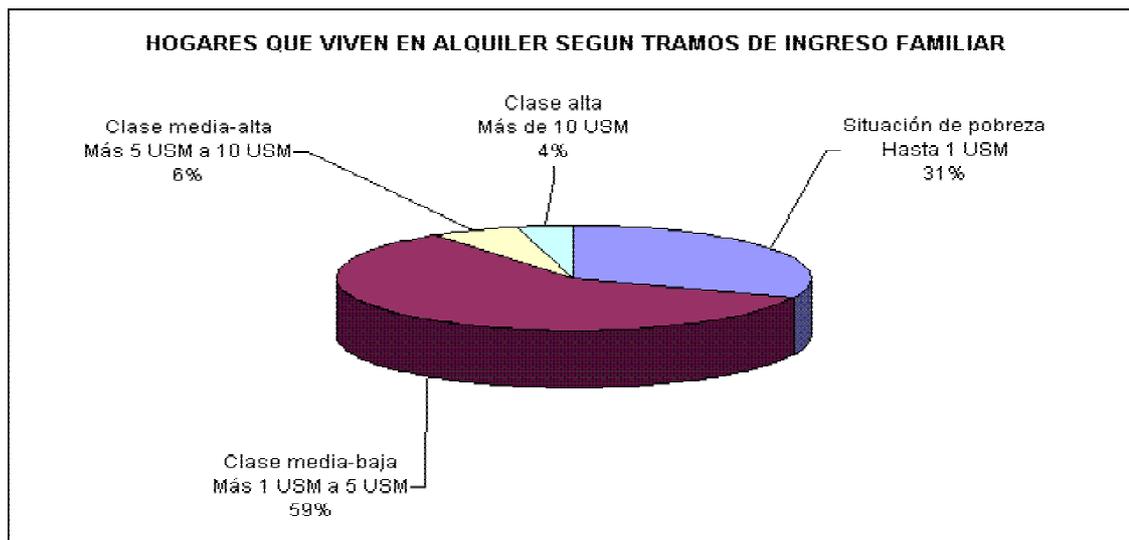
No incluye hogares sin ingreso.

* Otros: cedida, ocupada de hecho, en condominio, paga en cuotas.

** Porcentaje de hogares que viven en alquiler según tramos de ingreso familiar.

De los 303.823 hogares sin vivienda propia, el 40% (121.276 hogares) viven en alquiler. De estos el 59% pertenece a la clase media baja, con ingresos familiares entre 1 USM y 5 USM.





Evolución de la tenencia de la vivienda según área de residencia, (zona urbana o rural)

(Total país)

Tenencia de vivienda	1995*			1999*			2005				
	Total	Área de residencia		Total	Área de residencia		Total	Total		Área de residencia	
		Urbana	Rural		Urbana	Rural		Urbana		Urbana	Rural
Propia	74,2	67,5	82,2	79,6	74,5	86,3	75,4	69,6	77,0	73,2	83,0
Pagando en cuota	2,6	2,8	2,3	1,0	0,6	1,4	1,0	1,1	0,7	0,6	0,8
Propiedad en condominio	0,4	0,6	0,2	0,7	1,0	0,2	0,4	0,4	0,4	0,6	0,2
Inquilino o arrendatario	9,7	16,9	1,2	8,8	14,2	1,7	9,9	15,9	10,1	15,6	1,6
Ocupante de hecho	1,4	2,2	0,4	0,4	0,4	0,2	0,7	0,6	0,3	0,1	0,7
Cedida	8,3	7,6	9,0	9,6	9,3	10,1	12,6	12,3	11,4	9,9	13,7
Otro	3,5	2,5	4,7	-	-	-	-	-	-	-	-
Total	1.000.404	541.050	459.354	1.107.486	630.864	476.622	1.288.717	765.308	1.343.713	813.606	530.107

Fuente: STP/DGEEC. Encuesta Permanente de Hogares 1995, 1999, 2004, 2005.

* En la EPH 1995-1999, los datos están ajustados a los resultados del Censo 2002.

3.4. Listado de leyes que regulan la implementación del derecho a la vivienda

433. En primer término, el artículo 100 de la Constitución nacional (1992) establece que: "Todos los habitantes de la República tienen derecho a una vivienda digna. El Estado establecerá las condiciones para hacer efectivo este derecho y promoverá planes de vivienda de interés social, especialmente las destinadas a familias de escasos recursos, mediante sistemas de financiamiento adecuados".

Decreto o Ley	Enunciado	Fecha de promulgación
Ley N° 970/64	Que crea el Instituto Paraguayo de Vivienda y Urbanismo - IPVU	14 de agosto de 1964
Ley N° 325/71	Que crea el Banco Nacional de la Vivienda - BNV y el Sistema Nacional de Ahorro y Préstamo	10 de diciembre de 1971
Decreto-ley N° 29721/72	Por el cual se reglamenta la Ley N° 325 del 10 de diciembre de 1971, que crea el BNV	15 de diciembre de 1972
Ley N° 1378/88	Que amplía y modifica la Ley N° 325/71, que crea el BNV	20 de diciembre de 1988
Decreto-ley N° 25/89	Por el cual se autoriza al BNV a crear el Consejo Nacional de la Vivienda y se amplían y modifican artículos de la Ley N° 1378 de 22 de diciembre de 1988	6 de mayo de 1989
Ley N° 42/89	Que aprueba, con modificaciones, el Decreto-ley N° 25 de 6 de mayo de 1989 por el cual se crea el Consejo Nacional de la Vivienda - CONAVI y se amplían y modifican artículos de la Ley N° 1378 de 22 de diciembre de 1988	2 de noviembre de 1989
Ley N° 118/90	Que crea la entidad autárquica Consejo Nacional de la Vivienda - CONAVI y establece su Carta Orgánica	14 de diciembre de 1990
Decreto-ley N° 27/92	Por el cual se dispone la extinción del IPVU y se modifican, derogan y amplían disposiciones de las Leyes Nos. 325/71 y 118/90	24 de marzo de 1992
Ley N° 79/92	Que aprueba con modificaciones el Decreto-ley N° 27 de fecha 24 de marzo de 1992, por el cual se dispone la extinción del IPVU y se modifican, derogan y amplían disposiciones de las Leyes Nos. 325/71 y 118/90	3 de septiembre de 1992
Ley N° 771/95	Que modifica la Ley N° 125/92 y exonera de impuestos a las viviendas económicas de interés social y a los préstamos sociales del Banco Nacional de Trabajadores	16 de noviembre de 1995
Ley N° 815/95	Que modifica la Ley N° 118/90, así como disposiciones legales vinculadas al Sistema Nacional de Ahorro y Préstamo para la Vivienda y regula el sistema de subsidio habitacional directo para la adquisición, construcción, ampliación o mejora de viviendas económicas y viviendas de interés social	14 de diciembre de 1995
Ley N° 1555/00	Que establece normas para determinar precio actual de unidades habitacionales y declara inaplicable el artículo 27 de la Ley N° 118/90	4 de mayo de 2000
Ley N° 1741/01	Que reestructura la deuda contraída por los prestatarios del sistema nacional de la vivienda.	10 de julio de 2001
Ley N° 1920/02	Que amplía la Ley N° 1555/00, que establece normas para determinar precio actual de unidades habitacionales y declara inaplicable el artículo 27 de la Ley N° 118/90.	23 de mayo de 2002
Ley N° 1896/02	Que amplía las funciones de las sociedades de ahorro y préstamo para la vivienda y modifica y deroga artículos de la Ley N° 325/71 que crea el BNV y el Sistema Nacional de Ahorro y Préstamo y otras leyes conexas	22 de mayo de 2002

Decreto o Ley	Enunciado	Fecha de promulgación
Ley N° 2026/02	Que establece normas complementarias de ampliación de la Ley N° 1741/01, que reestructura la deuda contraída por prestatarios del sistema nacional de la vivienda	21 de noviembre de 2002
Ley N° 2199/03	Que dispone la reorganización de los órganos colegiados encargados de la dirección de empresas y entidades del Estado paraguayo	8 de septiembre de 2003
Ley N° 2329/03	Que establece el marco de administración de las cooperativas de vivienda y el fondo para viviendas cooperativas	19 de agosto de 2003
Ley N° 2253/03	Que amplía el plazo previsto en el artículo 1° de la Ley N° 2084/03 para la aplicación y cumplimiento de la Ley N° 1555/00	13 de octubre de 2003
Ley N° 2637/05	Que autoriza al CONAVI/BNV a implementar un sistema de asistencia social y determina nuevo régimen de reestructuración de créditos hipotecarios comprendidos en las Leyes Nos. 1741/01 y 2026/02	7 de julio de 2005
Ley N° 2640/05	Que crea la Agencia Financiera de Desarrollo (en el artículo 22 del capítulo II, extingue el Banco Nacional de la Vivienda)	21 de julio de 2005

434. Ningún proyecto legislativo de reforma en el Paraguay impide el pleno derecho a la vivienda.

3.5. Legislación en cuanto a la especulación sobre la vivienda y a la propiedad

435. El Código Civil del Paraguay, prevé el "bien de familia" que se define como: Es el que se constituye sobre un inmueble y sobre los muebles indispensables del hogar y son inembargables. Esta institución favorece a los cónyuges; al concubino, varón o mujer; a los hijos biológicos o adoptivos menores de edad y a los incapaces mayores de edad; los padres y otros ascendientes mayores de 60 años; a los hermanos menores o discapacitados.

3.6. Regularización de viviendas ilegales

436. Desde 1995 existe el Programa de Regularización de Asentamientos en Municipios del Departamento Central - PRAM que se creó, por resolución del Ministerio del Interior N° 11177 del año 1995, a raíz de una solicitud de las familias sin techo, nucleadas en la Coordinación Nacional de Organizaciones Populares (CONOP). En el año 2000, por Decreto N° 8497/00, deroga la resolución anterior y faculta al CONAVI para implementar el programa. El objetivo del PRAM es dotar de un lote de tierra a cada familia de escasos recursos económicos, que viven en forma permanente en los asentamientos humanos organizados. La mayoría de los jefes de familia beneficiarios de este programa son trabajadores informales sin ingresos permanentes. El programa prevé la compra de terrenos libres por parte del Estado para su posterior venta, a precios bajos, financiados a largos plazos y con cuotas accesibles, para evitar así nuevas ocupaciones de propiedades privadas.

437. Así también, el 26 de noviembre de 2003, el poder ejecutivo, por Decreto N° 1038, derogó el decreto mediante el cual se encargaba el PRAM al CONAVI y autorizó a la Secretaría de Acción Social (SAS) a proseguir la implementación. En el tiempo en que el PRAM era ejecutado desde el CONAVI, fueron beneficiadas alrededor de 1.500 familias.

4. Ambiente Sano

438. La Secretaría del Ambiente, institución creada por Ley N° 1561/00, adquiere el carácter de autoridad de aplicación de varias leyes medioambientales. Entre ellas se encuentra la Ley N° 294/93, de evaluación de impacto ambiental, su modificación, mediante Ley N° 345/94, y su decreto reglamentario.

439. Es importante destacar que el derecho a un ambiente saludable tiene carácter constitucional, según lo estipula el artículo 7 de la misma. De igual manera, en el artículo 8 del citado cuerpo legal se sientan las directrices para la protección ambiental. Asimismo, en el artículo 38 de la Constitución nacional, está previsto el derecho a la defensa de los intereses difusos, así: "toda persona tiene derecho, individual o colectivamente, a reclamar a las autoridades públicas medidas para la defensa del ambiente, de la integridad del hábitat, de la salubridad pública, del acervo cultural nacional, de los intereses del consumidor y de otros que, por su naturaleza jurídica, pertenezcan a la comunidad y hagan relación con la calidad de vida y con el patrimonio colectivo".

440. Conforme a la Ley N° 294/93, se define impacto ambiental como toda modificación del medio ambiente provocada por obras o actividades humanas que tengan, como consecuencia positiva o negativa, directa o indirecta, afectar la vida en general, la biodiversidad, la calidad o una cantidad significativa de los recursos naturales o ambientales y su aprovechamiento, el bienestar, la salud, la seguridad personal, los hábitos y costumbres, el patrimonio cultural o los medios de vida legítimos. El estudio científico que permita identificar, prever y estimar impactos ambientales, en toda obra o actividad proyectada o en ejecución, según los artículos 1 y 2.

441. La Ley N° 352/94 de áreas silvestres protegidas. La presente ley tiene por objeto fijar normas generales por las cuales se regulará el manejo y la administración del sistema nacional de áreas silvestres protegidas del país, para lo cual contará con un plan estratégico.

442. Se declara de interés social y de utilidad pública el sistema nacional de áreas silvestres protegidas, que será regulado por la presente ley y sus reglamentos. Todos los habitantes, las organizaciones privadas e instituciones del Estado tienen la obligación de salvaguardar las áreas silvestres protegidas.

443. Conforme a la Ley N° 352/94, se define "zona de amortiguamiento" la región adyacente a todo el perímetro del área silvestre protegida. Ésta será de tamaño variable y sus límites serán determinados por el plan de manejo del área silvestre protegida en cuestión. Es en esta zona donde se expresa la solidaridad, el beneficio mutuo y la responsabilidad compartida necesaria, entre la administración del área silvestre protegida y las comunidades, los individuos, las organizaciones privadas y gubernamentales para el manejo y consolidación del área silvestre protegida involucrada y el desarrollo socioeconómico sustentable. Por ser la zona de amortiguamiento de amplio espectro jurisdiccional y sectorial, la administración del área silvestre protegida se limita a promover, incentivar y participar, en la medida de sus capacidades técnicas y financieras, en el desarrollo sustentable de la zona por medio de la educación socioambiental de la misma.

444. La Ley N° 2425/24 de prohibición en la región oriental de las actividades de transformación y conversión de superficies con cobertura de bosques. Es objetivo de esta ley propiciar la protección, recuperación y el mejoramiento del bosque nativo en dicha región, para que en un marco de desarrollo sostenible el bosque cumpla con sus funciones ambientales, sociales y económicas, contribuyendo al mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes del país.

445. La Secretaría del Ambiente, según el artículo 15 de la Ley N° 1561/00, ejerce autoridad en los asuntos que conciernan a su ámbito de competencia y en coordinación con las demás autoridades competentes en algunas leyes como la Ley N° 836/80, del Código Sanitario.

446. Este Código regula las funciones del Estado en lo relativo al cuidado integral de la salud del pueblo y los derechos y obligaciones de las personas en la materia. El sector salud estará integrado por todas las instituciones, públicas y privadas, que tengan relación con la salud de la población por su acción directa o indirecta. El Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social es la más alta dependencia del Estado competente en materia de salud y aspectos fundamentales del bienestar social. También, la autoridad de salud será ejercida por el Ministro de Salud Pública y Bienestar Social, con la responsabilidad y atribuciones de cumplir y hacer cumplir las disposiciones previstas en este Código y su reglamentación, según los artículos 1, 2, 3 y 4 de la Ley N° 836/80.

4.1. Medidas tomadas en el período 1994-2000

447. En este período no existía una institución gubernamental con rango ministerial encargada de la salud ambiental; esta gestión estaba dispersa en dos ministerios, el de Salud Pública y Bienestar Social -mediante el Servicio Nacional de Salud Ambiental y el Ministerio de Agricultura y Ganadería- a través de la Subsecretaría de Estado de Recursos Naturales y Medio Ambiente. El Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social había creado unidades ambientales y de salud ocupacional; además de crearse e introducirse comisiones de carácter ambiental vinculadas al poder legislativo y a los poderes locales.

448. La Dirección General de Servicio Nacional de Saneamiento Ambiental (SENASA), creada por la Ley N° 369/72, organismo técnico que es, además, la autoridad administrativa del Código Sanitario, cumple las funciones de ejecución y supervisión de programas de saneamiento ambiental relacionados con la provisión de agua potable, disposición de residuos sólidos, control de alimentos, higiene y seguridad ocupacional, desagüe en zonas rurales y urbanas con un alcance de hasta 4.000 habitantes.

4.2. Sistema Nacional del Ambiente

449. Se realizó un adelanto en la legislación ambiental, lo cual se ha dado con la promulgación de numerosas leyes ambientales en los últimos cinco años. El problema más generalizado fue la falta de algunas leyes, la reglamentación de otras que ya estaban en vigencia y el cumplimiento de las mismas. Los conflictos y dificultades de interpretación en la aplicación de las leyes que se detectaron en contados casos se debieron fundamentalmente a que no había derogación expresa de normas anteriores y no estaba claro qué disposición debía ser aplicada en un problema específico. Esto generó numerosas dificultades en la aplicación de la normativa ambiental ya que por lo general las nuevas leyes no derogaban expresamente la legislación precedente.

450. De modo a corregir estas falencias, el 29 de mayo de 2000, fue aprobada la Ley N° 1561/00 que crea el Sistema Nacional del Ambiente, el Consejo Nacional del Ambiente y la Secretaría del Ambiente. Esta ley tiene por objeto crear y regular el funcionamiento de los organismos responsables de la elaboración, normalización, coordinación, ejecución y fiscalización de la política y gestión ambiental nacional. Asimismo, el Sistema Nacional del Ambiente (SISNAM), integrado por el conjunto de órganos y entidades públicas de los gobiernos nacional, departamental y municipal, con competencia ambiental; y las entidades privadas creadas con igual objeto, a los efectos de actuar en forma conjunta, armónica y ordenada en la búsqueda de respuesta y soluciones a la problemática ambiental. Asimismo, para evitar conflictos interinstitucionales, vacíos o superposiciones de competencia, y para responder con eficiencia y eficacia a los objetivos de la política ambiental.

451. El Consejo Nacional del Ambiente (CONAM), órgano colegiado, de carácter interinstitucional, actúa como instancia deliberativa, consultiva y definidora de la política ambiental nacional. Está integrado por el Secretario Ejecutivo de la Secretaría del Ambiente, quien será su Presidente; los representantes de las unidades ambientales de los ministerios, secretarías y órganos públicos sectoriales; por las secretarías y departamentos ambientales de los gobiernos departamentales y de los municipales; y los representantes de las entidades gremiales, así también de los sectores productivos privados y de las organizaciones ambientales no gubernamentales sin fines de lucro.

452. La Secretaría del Ambiente (SEAM), como institución autónoma, autárquica, con personería jurídica de derecho público, patrimonio propio y duración indefinida. Depende del Presidente de la República. Se regirá por las disposiciones de esta ley y los decretos reglamentarios que se dicten al efecto. Por otro lado, tiene como objetivo la formulación, coordinación, ejecución y fiscalización de la política ambiental nacional.

453. Por último, cabe destacar que existe una nueva Política Ambiental Nacional, aprobada por resolución N° 04/05, el 31 de mayo de 2005, que la conforman el conjunto de objetivos, principios, criterios y orientaciones generales para la protección del ambiente de una sociedad, con el fin de garantizar la sostenibilidad ambiental del desarrollo para las generaciones actuales y futuras y establece los criterios de transversalidad que orientarán las políticas sectoriales.

454. Con respecto a las medidas adoptadas y las actividades específicas realizadas por la Secretaría del Ambiente y que guardan relación con la vigencia del presente artículo, véase el anexo VI "Informes Anuales de la Secretaría del Ambiente 2001-2005".

Artículo 12

A. Situación general de la salud

455. En el Paraguay las cinco primeras causas de morbilidad están relacionadas al ambiente y a las condiciones de vida de la población. Son ellas: IRA, diarreas, parasitosis intestinal y anemias. Los casos de diarreas en niños menores de 1 año siguen siendo las causas más frecuentes de enfermedad seguido de las afecciones del aparato respiratorio, la desnutrición. Entre los menores de 5 años las principales enfermedades son las originadas en el período perinatal, entre ellas las afecciones intestinales y las respiratorias agudas. Las bajas coberturas

de alcantarillado sanitario explican en gran medida la alta prevalecida de enfermedades que son prevenibles.

Principales enfermedades registradas en los servicios del M.S.P. y B.S.

Morbilidad de consultorio externo s/enfermedades por años 1995-2005

Enfermedades	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
1. Ira (No Neu, Neu, Neu grav.)	225.311	236.125	238.316	251.110	256.241	207.711	243.503	243.458	274.579	327.317	350.859
2. Parasitosis intestinal	64.755	54.589	59.583	58.011	67.102	50.320	49.485	44.620	*	45.166	57.135
3. Diarrea (con/sin deshidratación)	42.880	43.240	41.798	40.861	41.450	45.006	41.504	50.303	54.538	54.455	64.538
4. Anemia (otros tipos)	32.084	30.512	32.404	29.148	33.648	28.028	28.732	29.214	27.049	25.995	32.444
5. Accidentes todas formas	24.416	25.179	22.549	28.981	28.222	26.970	28.607	28.588	23.748	13.387	7.736
6. Hipertensión arterial	22.004	21.226	23.646	23.376	26.255	25.713	29.948	30.744	32.001	33.551	34.788
7. Anemia parásito nutricional	26.249	24.903	21.485	19.732	23.978	17.948	15.995	12.862	12.957	10.277	9.318
8. Infección urinaria	10.481	10.824	11.831	11.850	12.128	12.986	12.720	13.152	12.470	12.956	13.783
9. Distonía neurovegetativa	12.364	8.727	8.607	8.103	8.289	7.870	7.317	7.608	7.285	6.104	5.453
10. Escabiosis o sarna	2.840	8.542	8.227	9.220	10.487	7.274	8.942	10.025	10.471	10.980	11.603
11. Embarazo de alto riesgo	9.059	7.991	7.947	7.722	7.366	9.868	13.708	13.255	9.894	10.800	11.309
12. Piodermitis	9.976	6.921	8.405	8.582	9.004	6.190	8.453	9.589	9.323	9.059	1.074
13. Mordedura de perro	7.215	5.679	6.100	8.369	7.126	5.210	4.297	5.102	4.772	4.810	4.510
14. Desnutrición (1,2,3)	6.222	4.275	4.676	4.000	4.101	4.510	5.244	5.091	5.005	6.649	14.036
15. Diabetes mellitus	2.570	2.250	2.988	3.096	3.902	3.730	4.917	5616	5829	4.955	5.310

Fuente: Informe de morbilidad-Departamento Bioestadística M. S. P. y B. S.

* Dato no disponible.

456. Estudios epidemiológicos recientes demuestran que alrededor del 20% de menores de 2 años y el 45% de los niños entre 2 y 5 años de bajo nivel socio económico, presentan algún grado de retraso psicomotor. La tipología maltrato infantil abarca cuatro grandes grupos: maltrato físico, maltrato emocional o psicológico, negligencia o abandono y abuso sexual.

457. En el país se registraron 495 denuncias de violaciones sexuales de las cuales el 94% fueron contra mujeres. El mayor número de casos se registró en niñas de 10 a 18 años (50% en 1997 y 63% en 1998), mientras que las menores de 10 años representaron el 15% en el año 1998. En cuanto a varones se registraron denuncias en menores de 10 años. Por otro lado, el 3% de población total está constituido por familias de clase alta con fuerte poder económico, el 14% está representado por pequeños empresarios y profesionales independiente con relativa autonomía económica, el 18% son asalariados que presentan un alto porcentaje de uniones de hecho y familias nucleares desorganizadas con mujeres jefas de hogar, el 65% son los sectores marginales (trabajadores, desocupados y subocupados) con graves problemas económicos y sociales.

458. Los trastornos psiquiátricos severos tienen prevalencia relativamente alta, 0,4% de prevalencia puntual por cada trastorno; esto permite estimar una población de 44.000 personas con algunos de estos trastornos en nuestro país.

459. En cuanto al consumo de drogas, se puede decir que en las drogas de más frecuente consumo aparece el alcohol con una prevalencia del 79,50% en una población de 12 a 45 años. La segunda droga más consumida la constituye el tabaco con un 32,40% de incidencia. En el campo de las drogas ilegales los inhalantes se presentan con 1,90% de prevalencia seguido de la marihuana con 1,40% de prevalencia.

460. En el problema de la violencia y sus consecuencias físicas y psicológicas en el Paraguay más del 18% de las mujeres informó haber sido u oído durante su niñez o adolescencia que sus padres se maltrataban físicamente en el hogar.

461. La implementación gradual del componente salud mental y prevención de adicciones es la estrategia de atención primaria, la que ha sido posible gracias a la incorporación de profesionales especializados en los planteles de los servicios de salud generales y la descentralización de la atención de la salud mental.

1. Política nacional de salud

462. El Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social ha definido una política orientada a aumentar la protección social con equidad, revitalizando la continuidad del Sistema Nacional de Salud, que conlleva fortalecer institucionalmente las funciones de rectoría, organización, provisión y aseguramiento con los recursos disponibles en el sector y la movilización de recursos de otros sectores y actores sociales, en la perspectiva de mejorar la calidad de vida y los años de vida útil para contribuir efectivamente con el desarrollo del país. Esta política ha sido validada ampliamente por la sociedad civil y pretende convertirse en una política de Estado.

463. Con una visión estratégica, esta política pretende desarrollar oportunidades, mecanismos y espacios para potenciar capacidades institucionales y ciudadanas que pueden ir produciendo de manera incremental y sostenida una mejor salud para todos y para todos los habitantes del país, con equidad social, étnica, cultural, generacional y de género y libre de todo tipo de discriminaciones.

464. Sus lineamientos fundamentales se basan en la reforma de la salud; la promoción; la protección social en salud con financiamiento solidario y aseguramiento, focalizando acciones para la satisfacción de necesidades y el acceso a los servicios de personas y grupos humanos excluidos, con más pobreza y con mayor riesgo biológico y social; la salud ambiental y saneamiento básico, con estrategias combinadas de alcance individual, institucional y social; el desarrollo de los recursos humanos y de la educación permanente como ejes estratégicos del cambio en salud hacia la calidad y la eficacia con excelencia técnica y humana en todos los niveles del sistema.

465. El Paraguay, como país miembro de la Organización Mundial de la Salud, ha firmado numerosos tratados y acuerdos internacionales y velar el cumplimiento de los mismos constituye una de sus primeras líneas de acción. El Paraguay asumió como estrategia básica de salud la atención primaria definida en la Conferencia de Alma Ata como la asistencia sanitaria esencial basada en métodos y tecnología prácticas, científicamente fundadas, socialmente aceptada, al alcance de los individuos, la familia y la comunidad mediante su plena participación.

466. El Modelo de Atención, Gestión y Financiamiento es la organización, la integración, la gestión y el financiamiento de los recursos disponibles en el Sistema Nacional de Salud para la promoción, prevención, recuperación y rehabilitación de la salud de manera que se optimice la aplicación de los programas de salud pública en cada nivel de atención y de complejidad para atender los problemas prioritarios de salud de la población.

467. El Modelo establece que para la atención, los servicios de salud deberán articularse funcionalmente conformando redes territoriales de salud, constituidas por establecimientos de primer, segundo y tercer nivel de atención y hasta el cuarto grado de complejidad que existan en un distrito. Son de atención integral debido a que los establecimientos que la conforman brindan servicios de promoción, prevención, recuperación y rehabilitación de acuerdo a su nivel de atención. Por otro lado, al concebir la salud como parte fundamental del desarrollo económico y social, la atención está orientada al individuo, su familia, su comunidad y su entorno ambiental en un proceso que toma en cuenta los determinantes de la salud y los daños producidos

2. Evolución del presupuesto destinado a salud

Años	PIB total (millones de guaraníes corrientes)	Presupuesto nacional ¹	Gasto en salud ²	Gasto salud/PIB	Gasto salud/presupuesto	Atención básica salud ³	Atención básica salud/PIB	Atención básica salud/presupuesto
				Porcentaje			Porcentaje	
1994	13.220.624	2.253.329	160.089	1,21	7,10	117.812	0,89	5,23
1995	15.833.186	3.042.601	190.299	1,20	6,25	152.744	0,96	5,02
1996	18.004.374	3.416.260	241.215	1,34	7,06	207.548	1,15	6,08
1997	19.322.537	9.896.024	382.194	1,98	3,86	307.110	1,59	3,10
1998	21.580.611	11.077.222	439.704	2,04	3,97	392.650	1,82	3,54
1999	22.771.596	12.255.602	577.641	2,54	4,71	492.152	2,16	4,02
2000	24.736.536	13.128.124	620.619	2,51	4,73	335.896	1,36	2,56
2001	26.465.663	15.357.915	636.141	2,40	4,14	349.103	1,32	2,27
2002	29.104.530	15.306.971	1.084.155	3,73	7,08	329.887	1,13	2,16
2003	35.713.137	18.246.180	842.417	2,36	4,62	724.360	2,03	3,97
2004	41.400.770	18.915.114	977.132	2,36	5,17	850.782	2,05	4,50
2005	45.737.176	21.809.827	1.473.932	3,22	6,76	1.068.165	2,34	4,90
2006*	50.585.316	21.255.118	1.553.273	3,07	7,31	1.207.965	2,39	5,68

Fuente: Sistema de Contabilidad (SICO) (en millones de guaraníes).

¹ Presupuesto ajustado correspondiente a la Administración central hasta el año 1996. A partir de 1997 corresponde al presupuesto de AC más las entidades descentralizadas.

² Corresponde a la clasificación funcional del presupuesto.

³ De acuerdo con la clasificación funcional del presupuesto, corresponde al rubro "Atención médica".

Gasto per cápita en salud	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Gasto público en salud (millones de guaraníes)	526.963	694.129	784.316	913.121	828.019	879.870	887.419	1.072.297
Gasto público en salud per cápita	99.113	127.372	139.203	157.907	141.430	146.645	147.903	178.716
Gasto público en salud per cápita (Usd)	45,22	46,23	44,40	45,09	34,26	25,4	23,1	28,6

Fuente: Sector público: M. S. P. y B. S., SICO, M. H., cuentas nacionales en salud.

3. Tasa de mortalidad infantil

468. Esta sección complementa la información proveída con anterioridad en la primera parte, de información general, del presente informe. Los datos estadísticos que se detallan a continuación reflejan datos sobre la mortalidad infantil discriminados según sexo, zona de residencia del fallecido y regiones sanitarias, en donde se observa que: de 1.683 niños menores de 1 año fallecidos, 1.025 (61%) ocurren antes de cumplido el mes de vida, de éstos 768 (75%) fallece antes de cumplir la semana de vida.

469. Un total de 1.257 niños menores de 1 año (74%) que fallecen son provenientes de zonas urbanas según residencia declarados por los padres. En cuanto a la discriminación por sexo 923 (55%) son niños y 758 (45%) son niñas. Entre las cinco principales causas de mortalidad infantil

constituyen las lesiones debidas al parto, infecciones del recién nacido, malformaciones congénitas, prematuridad y neumonía e influenza.

470. Por otra parte, el aborto sigue siendo la primera causa de muerte materna, seguido de toxemia y hemorragia. Sin embargo, en la distribución por regiones sanitarias se aprecia que en los tres últimos años el mayor número de muertes maternas se produjo en los departamentos Central, San Pedro, Alto Paraná y Caaguazú. A continuación se provee una información más detallada sobre la situación del acceso a la salud en el Paraguay.

**Paraguay, defunciones de menores de 1 año sin asistencia médica,
por regiones sanitarias, año 2003**

Regiones sanitarias	1 día		1 a 6 días		7 a 27 días		28 días y más		Total
	CA	SA	CA	SA	CA	SA	CA	SA	
Concepción	14	2	39	0	15	2	28	8	108
San Pedro	13	0	18	0	13	0	42	4	90
Cordillera	26	1	18	1	8	3	28	8	93
Guaira	15	2	27	3	17	1	25	5	95
Caaguazu	21	1	16	3	7	1	25	13	87
Caazapa	8	1	14	1	3	1	8	7	43
Itapúa	14	3	50	2	18	0	40	8	135
Misiones	9	0	21	0	9	0	14	0	53
Paraguari	15	1	10	1	1	1	22	6	57
Alto Paraná	29	1	56	4	39	1	95	21	246
Central	87	3	78	3	69	2	137	19	398
Neembucu	3	0	7	0	2	0	7	1	20
Amambay	7	0	16	1	6	1	7	1	39
Canindeyu	11	0	8	1	0	1	8	2	31
Presidente Hayes	1	1	8	0	5	0	11	3	29
Alto Paraguay	0	0	1	0	0	0	2	0	3
Boquerón	1	0	2	0	0	1	8	1	13
Asunción	31	0	35	0	29	1	41	3	140
Extranjero	1	0	2	0	0	0	0	0	3
Total general	306	16	426	20	241	16	548	110	1.683

CA = Con asistencia médica.

SA = Sin asistencia médica.

Paraguay, mortalidad infantil por regiones sanitarias según zonas de residencia año 2003

Regiones sanitarias	Zonas									Total		
	Urbana			Rural			Ignorada					
	NVR	Def.	Tasa	NVR	Def.	Tasa	NVR	Def.	Tasa	NVR	Def.	Tasa
Concepción	1.612	73	45,3	2.065	35	16,9	0	0	*	3.677	108	29,4
San Pedro	1.191	28	23,5	3.359	62	18,5	2	0	N	4.552	90	19,8
Cordillera	1.844	61	33,1	2.634	32	12,1	0	0	O	4.478	93	20,8
Guairá	1.642	64	39,0	1.569	31	19,8	0	0	*	3.211	95	29,6
Caaguazú	2.619	43	16,4	3.667	44	12,0	1	0	*	6.287	87	13,8
Caazapá	588	16	27,2	1.749	27	15,4	0	0	A	2.337	43	18,4
Itapúa	3.243	66	20,4	3.928	69	17,6	1	0	P	7.172	135	18,8
Misiones	1.098	34	31,0	820	19	23,2	0	0	L	1.918	53	27,6
Paraguari	1.237	32	25,9	2.470	25	10,1	0	0	I	3.707	57	15,4
Alto Paraná	6.518	204	31,3	2.418	42	17,4	1	0	C	8.937	246	27,5
Central	21.133	387	18,3	4.418	11	2,5	6	0	A	25.557	398	15,6
Ñeembucú	684	14	20,5	401	6	15,0	0	0	B	1.085	20	18,4
Amambay	1.088	39	35,8	270	0	0,0	0	0	L	1.358	39	28,7
Canindeyú	633	15	23,7	896	16	17,9	0	0	E	1.529	31	20,3
Presidente Hayes	794	26	32,7	501	3	6,0	0	0	*	1.295	29	22,4
Alto Paraguay	129	1	7,8	63	2	31,7	0	0	*	192	3	15,6
Boquerón	226	11	48,7	459	2	4,4	0	0	*	685	13	19,0
Asunción	8.745	140	16,0	4	0	0,0	0	0	*	8.749	140	16,0
Extranjero	22	3	136,4	1	0	0,0	0	0	*	23	3	130,4
País	55.046	1.257	22,8	31.692	426	13,4	11	0	*	86.749	1.683	19,4

Fuente: Nacidos vivos registrados y defunciones infantiles. M. S. P. y B. S.

Paraguay, mortalidad infantil por regiones sanitarias según sexo año 2003

Regiones sanitarias	Sexo									Total		
	Masculino			Femenino			Ignorado					
	NVR	Def.	Tasa	NVR	Def.	Tasa	NVR	Def.	Tasa	NVR	Def.	Tasa
Concepción	1.874	60	32,5	1.830	48	26,2	0	0	*	3.677	108	29,4
San Pedro	2.379	47	19,8	2.173	43	19,8	0	0	N	4.552	90	19,8
Cordillera	2.230	55	24,7	2.247	38	18,9	1	0	O	4.478	93	20,8
Guairá	1.595	55	34,5	1.616	40	24,8	0	0	*	3.211	95	29,6
Caaguazú	3.178	44	13,8	3.108	43	13,8	1	0	*	6.287	87	13,8
Caazapá	1.180	23	19,5	1.157	20	17,3	0	0	A	2.337	43	18,4
Itapúa	3.638	81	22,3	3.534	54	15,3	0	0	P	7.172	135	18,8
Misiones	999	30	30,0	919	23	25,0	0	0	L	1.918	53	27,6
Paraguari	1.868	31	16,6	1.839	26	14,1	0	0	I	3.707	57	15,4
Alto Paraná	4.558	121	26,5	4.378	123	28,1	1	2	C	8.937	246	27,5
Central	12.972	225	17,3	12.573	173	13,8	2	0	A	25.557	398	15,6
Ñeembucú	542	9	16,6	543	11	20,3	0	0	B	1.085	20	18,4
Amambay	721	17	23,6	637	22	34,5	0	0	L	1.358	39	28,7
Canindeyú	775	19	24,5	754	12	15,9	0	0	E	1.529	31	20,3

Regiones sanitarias	Sexo									Total		
	Masculino			Femenino			Ignorado					
	NVR	Def.	Tasa	NVR	Def.	Tasa	NVR	Def.	Tasa	NVR	Def.	Tasa
Presidente Hayes	682	15	22,0	613	14	22,8	0	0	*	1.295	29	22,4
Alto Paraguay	98	3	30,6	94	0	0,0	0	0	*	192	3	15,6
Boquerón	380	6	15,8	305	7	23,0	0	0	*	685	13	19,0
Asunción	4.506	79	17,5	4.242	61	14,4	1	0	*	8.749	140	16,0
Extranjero	11	3	272,7	12	0	0,0	0	0	*	23	3	130,4
País	55.046	1.257	20,9	42.574	426	13,4	6	2	*	86.739	1.683	19,4

Fuente: Nacidos vivos registrados y defunciones infantiles. M. S. P. y B. S.

Archivo: C/personal/indicado/mortalidad.

Paraguay, mortalidad infantil por causa (tasa registrada por 1.000 nacidos vivos) año 2003

Causas		Defunciones infantiles	Porcentaje	Tasa
1.	Lesiones debidas al parto (P01-P03; P10-P15; P20-P28)	381	22,6	4,4
2.	Infecciones del recién nacido (A40-A41; P35-P39)	271	16,1	3,1
3.	Malformaciones congénitas (Q00-Q99)	217	12,9	2,5
4.	Prematuridad (P05; P07)	162	9,6	1,9
5.	Neumonía e influenza (J10.0; J11.0; J12; J16; J18)	136	8,1	1,6
6.	Diarrea (A02-A09; K50-K52)	94	5,6	1,1
7.	Enfermedades nutricionales y anemias (D50-D64; E40-E46; E50-E64)	36	2,1	0,4
8.	Meningitis (G00; G03)	28	1,7	0,3
9.	Tétanos neonatal (A33; A35)	3	0,2	0,0
10.	Síntomas, signos y hallazgos anormales clínicos y de laboratorios no clasificados en otra parte (R00-R99)	83	4,9	1,0
11.	Resto de causas	272	16,2	3,1
	Total general	1.683	100,0	19,4

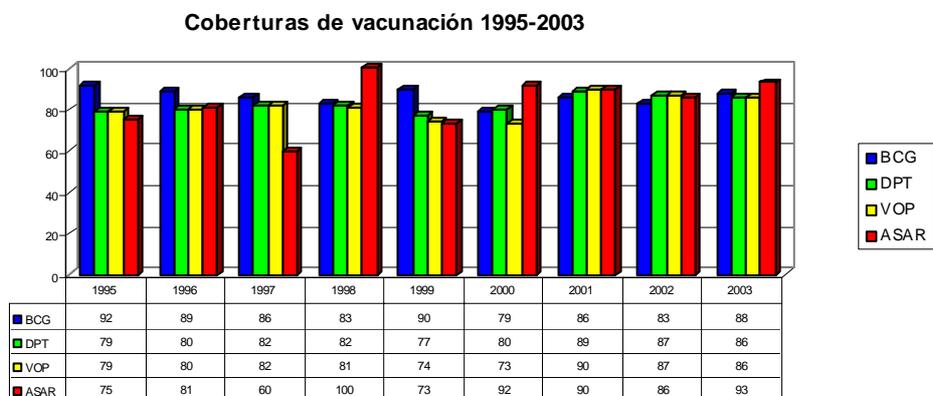
Nacidos vivos registrados en el año 2003 = 86.739.

Fuente: Certificados de defunción registrados. Departamento bioestadística M. S. P. y B. S.

4. Salud infantil

471. El comportamiento de las coberturas de vacunación con todos los biológicos en el Paraguay, muestra resultados de cobertura heterogéneos entre los años 1995-2000. A partir del 2001 los resultados son más homogéneos, siendo un poco más altos los niveles alcanzados en el 2001. Los años 2002-2003 mantienen niveles por encima de 86% para Pentavalente y OPV y de 90% para BCG y SPR. Las coberturas de vacunación con Pentavalente en menores de 1 año en el 2005 es del 86% (127.465 menores de 1 año vacunados con tercera dosis de Pentavalente). Las coberturas de vacunación con SPR en niños y niñas de 1 año de edad en el 2005 es del 91% (130.295 niños y niñas de 1 año vacunados con SPR); las coberturas de vacunación con SPR en

niños y niñas de 1 año de edad en el 2005 es del 91% (130.295 niños y niñas de 1 año vacunados con SPR) y durante la campaña nacional de vacunación se vacunó con SR al 100% de la población de 5 a 39 años (3.761.308 vacunados).



4.1. Inmunización de niños menores de 5 años

472. Algunas de las enfermedades prevenibles mediante inmunización son: sarampión, tos ferina, tétanos, difteria, poliomielitis y tuberculosis. En la ENDSSR 2004 se toma como criterio que un(a) niño(a) tiene el esquema completo de vacunación si se ha aplicado una dosis de BCG y sarampión, tres dosis de polio y tres de DPT. Para la ENDSSR 2004 el criterio incluye la pentavalente en combinación de la DPT, debido principalmente a inconvenientes en los registros de la información y la SPR en sustitución o complementación de la vacuna contra el sarampión.

Gráfico
Cobertura del esquema completo de inmunización con las cuatro vacunas en conjunto (BGG, DPT, polio y sarampión) en niños(as) de 12 a 23 meses de edad, por área



Fuente: ENDSS 1995/1996/2004.

4.2. Niveles de inmunización

473. Comparando los resultados de la ENDSSR 2004 y la ENDSR 95/96 presentados en él se puede mencionar que en la ENDSSR 2004 las coberturas de inmunización a nivel nacional han aumentado en los últimos años. Los niños de 12 a 23 meses de edad han sido vacunados en un 65,2%, es decir con el esquema completo de las cuatro vacunas en conjunto (BCG, polio, DPT y sarampión), conforme a referencia de sus madres o a registro en carné de vacunación. La cobertura es similar en el área urbana (65,8%) y en el rural (64,4%). En la ENDSR 95/96 la cobertura de las cuatro vacunas a niños de 12 a 23 meses alcanzó a 49,8% para el total del país, siendo mayor en el área urbana (59,4%) que en el área rural (42,8%).

4.2.1. Inmunización según región, educación y nivel socioeconómico

474. Cabe resaltar que Gran Asunción presenta el porcentaje más bajo con esquema completo de vacunación (61,3%), por el contrario, Centro Sur es 7 puntos porcentuales mayor (68,6 %), pero la diferencia no es significativa. El esquema completo es más común en madres con mayor educación, y las que pertenecen al nivel socioeconómico alto. Asimismo, conforme aumentan las dosis de vacunas, bajan las coberturas, así se observa que DPT para la primera dosis con 94,9% de cobertura disminuye a 82,8% en la tercera (completa). Lo mismo para polio que pasó de 93,8% en la primera dosis a 82,2% en la tercera. La BCG y sarampión presentan dosis única, y las proporciones registradas son de 96,11 y 75,2% respectivamente.

5. Acceso a servicios básicos de salud

475. Con respecto a la proporción de la población que tiene acceso a personal capacitado para el tratamiento de enfermedades comunes, heridas y cualquiera de los 20 remedios básicos, a una hora de camino o de viaje de los centros de atención, se puede destacar que en el 2000-2001 el 38,6% de la población enferma o accidentada con dolencia no leve no consultó, de los cuales el 6,9% no lo hace por razones geográficas, 33,2% por razones económicas, 56,1% porque se automedica y el resto por otras razones³¹.

476. Por otro lado, el costo del traslado al centro de salud más cercano puede medirse en términos de tiempo. En este sentido, el 17,5% de la población enferma o accidentada que consulta se encuentra a más de 30 minutos en el área urbana y más de 60 minutos en el área rural³².

³¹ Exclusión Social en Salud, 2003. Paraguay.

³² *Ibíd.*

Población total por área de residencia, sexo, tipo de consulta, enfermedad o dolencia en los últimos 90 días³³

Tipo de consulta	Total	Área de residencia	
		Urbana	Rural
Ambos sexos	931.282	426.069	505.213
Dolencia no grave	22,1	27,1	17,9
No hay atención cercana	1,4		
Atención mala	0,1	0,0	0,2
Consultas caras	6,5	4,0	8,6
Sin recursos	6,5	4,6	8,1
Sin recursos para medicinas	2,5	1,2	3,5
Se automedicó	59,2	61,1	57,6
No tuvo tiempo	1,3	1,4	1,2
Otras razones	0,3	0,3	0,3
Hombres	472.683	212.465	260.218
Dolencia no grave	23,0	29,1	18,0
No hay atención cercana	1,3	0,1	2,2
Atención mala	0,2	0,0	0,3
Consultas caras	5,6	2,6	8,1
Sin recursos	6,9	4,5	8,9
Sin recursos para medicinas	2,5	1,0	3,7
Se automedicó	58,7	60,8	57,1
No tuvo tiempo			1,3
Otras razones	0,4	0,4	0,4
Mujeres	458.599	213.604	244.995
Dolencia no grave	21,2	25,1	17,8
No hay atención cercana	1,5	0,2	2,7
Atención mala	0,1	0,0	0,1
Consultas caras	7,4	5,3	9,2
Sin recursos	6,1	4,8	7,2
Sin recursos para medicinas	2,5	1,4	3,4
Se automedicó	59,7	61,5	58,2
No tuvo tiempo	1,3	1,4	1,2
Otras razones	0,2	0,2	0,2

Fuente: STP/DGEEC. Encuesta permanente de hogares 2004.

5.1. Atención prenatal

477. Con relación a la población que tiene acceso a personal capacitado durante embarazo y es atendida por dicho personal en momento del parto, se puede observar que del total de nacimientos ocurridos en el período marzo de 1999 a febrero de 2004, en 94,2% de ellos, sus

³³ Fuente: DGEEC. Encuesta permanente de hogares 2004.

madres concurren al control prenatal por lo menos una vez. Considerando que en la ENSMI 98 el 88% tuvo al menos un control prenatal, se logró un incremento de 6 puntos porcentuales en seis años. Este tipo de control es más generalizado en madres con nivel de instrucción superior (99,4%), para 12 y más años de estudio, las que tienen condiciones económicas más favorables (nivel socioeconómico alto, 98,7%), en madres primerizas (97,2%) y de entornos urbanos (96,5%).

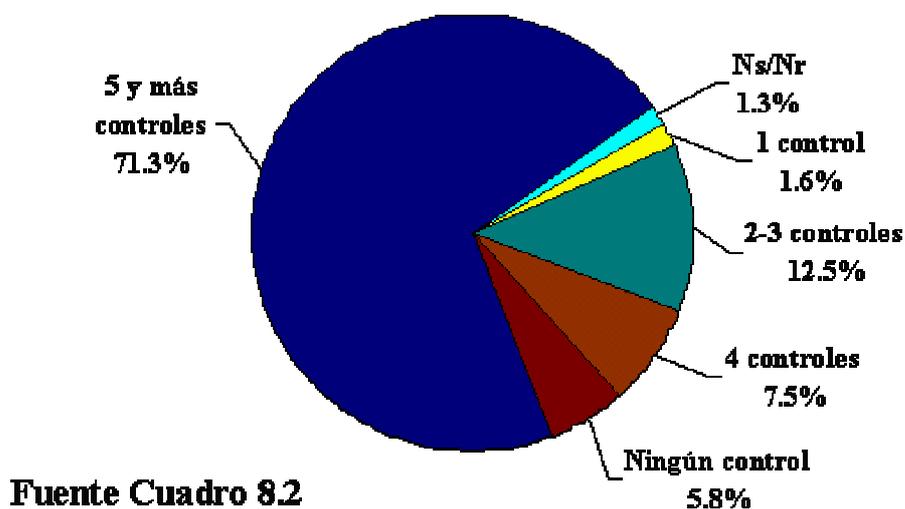
478. Las madres de Gran Asunción y Centro Sur acudieron a los controles en un 95,9 y 97%, respectivamente. Es de considerar que el 83,2% de las madres sin educación o con hasta dos años aprobados de estudio tuvo por lo menos un control prenatal.

Control parental	1997/98*			2000/01		
	Total	Area de residencia		Total	Area de residencia	
		Urbana	Rural		Urbana	Rural
Realizó	61,5	68,4	51,9	73,5	81,6	64,8
No realizó	38,5	31,6	48,1	16,5	18,4	35,2
Total	73.065	42.374	30.691	54.175	28.228	25.947

Fuente: STP/DGEEC. Encuesta integrada de hogares 1997-1998, 2000-2001.

* En la EIH 1997/98, los datos están ajustados a los resultados del Censo 2002.

Gráfico 8.1
Distribución porcentual de nacidos vivos en el periodo marzo 1999 a febrero 2004 con atención prenatal y número de controles, ENDSSR 2004.



Fuente Cuadro 8.2

479. El próximo cuadro presenta la distribución porcentual del lugar donde las madres recibieron su control prenatal. A nivel del país, el 71,9% utilizó los servicios del sector público, el 18,1% de las mujeres embarazadas recibió atención en el sector privado, el 4,2% acudió a otro lugar y el 5,8% no asistió a ningún control.

480. Según las regiones, en las coberturas se observan comportamientos porcentuales diferentes entre establecimientos del sector público y privado. Los controles en el sector privado fueron más comunes en Gran Asunción y Este (25,2 y 23,8%, respectivamente), comparado con controles en el sector público que se concentraron más en Centro Sur (83,7%) y Norte (77,5%).

481. Considerando el idioma hablado en el hogar, las madres que hablan habitualmente guaraní en la casa son las que más se hacen controles en el sector público (79,9%) en comparación a las que acudieron al sector privado (7,2%).

482. De acuerdo al nivel socioeconómico, solamente el 6,7% del nivel más bajo se hizo controles del embarazo en el sector privado, mientras que el 25,8 y 52,6% de los niveles alto y muy alto, respectivamente, utilizó servicios de este sector.

483. Es importante señalar que una de cada diez mujeres de 15 a 19 años de edad nunca acudió a ningún control prenatal; esta misma relación se da en madres que residen en la región Norte o que sólo hablan guaraní en la casa. La situación es más desfavorable en mujeres sin educación o que apenas terminaron el 2º del nivel inicial, donde una de cada seis mujeres con estas características nunca fue a un control prenatal.

5.1.1. Número de controles prenatales

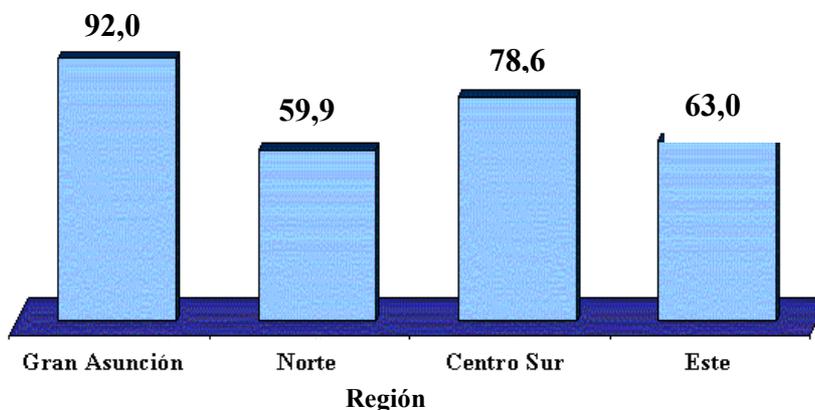
484. Las "Normas de Atención del embarazo, parto, puerperio y recién nacido", componentes de la "Iniciativa Maternidad Segura" del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, definen que el número de controles mínimos aplicando el enfoque de riesgo obstétrico debe ser de seis; sólo a efectos de comparación con encuestas precedentes que consideraban cinco y más, se tomará éste como el número adecuado de controles para el análisis.

485. En la figura se observa que a nivel nacional, para el 5,8% de los nacimientos, las madres no hicieron ningún control prenatal, el 1,6% realizó uno solo, 12,5% acudió a dos o tres controles y 7,5% realizó cuatro. En el 71,3% de los nacimientos, las madres cumplieron con el número de cinco y más controles. Comparando el porcentaje de nacimientos cuyas madres cumplieron con cinco o más controles encontrados en la ENDSSR 2004, con encuestas anteriores (57,4%) y ENSMI 98 (55,7%), se logró un incremento de alrededor de 15 puntos porcentuales.

486. Se encontró además una situación menos favorable en áreas rurales, donde solamente 58,9% de las mujeres embarazadas tuvo controles suficientes. Según los datos por regiones, el problema de no tener controles adecuados es más apremiante en el Norte, donde sólo el 48,6% de las madres han tenido cinco y más controles.

Gráfico 8.2

Porcentaje de parto institucional de los nacidos vivos en el período de marzo de 1999 a febrero de 2004, por región, ENDSSR



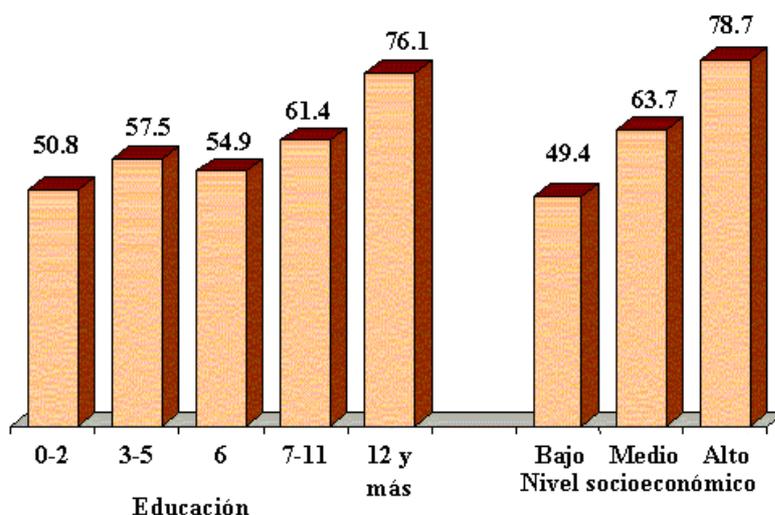
Fuente: ENDSSR 2004.

487. Las madres sin instrucción o con apenas dos años de estudio y las que no terminaron la primaria, con tres a cinco años de estudio, están lejos de alcanzar los niveles adecuados de control prenatal (cinco y más), menos de la mitad, 46 y 49,8%, respectivamente, para ambos grupos mencionados. Lo mismo ocurre para nacimientos de madres que sólo hablan guaraní (53,2%), pertenecen al nivel socioeconómico bajo (52,6%) y de paridez mayor a cinco hijos (47%).

488. Las normas establecidas por el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social citadas anteriormente también definen que para que el control prenatal cumpla con el requerimiento de ser "precoz" la primera atención debe darse en el primer trimestre de embarazo, es decir antes de las 12 semanas de gestación. Los datos a nivel total indican que solamente en el 68,6% de los nacimientos, las mujeres recibieron atención prenatal en el primer trimestre, la cuarta parte (25,3%) en el segundo o tercer trimestre y el 5,8% no recibió ningún control. La asistencia al primer control de manera tardía (en el segundo o tercer trimestre) es mayor en el área rural (30,9%), en la región Norte (34,8%), y entre las mujeres menos educadas (34,4%, para mujeres con cero a dos años de educación), del nivel socioeconómico bajo (34,4%), que hablan habitualmente guaraní (33,5%) y que tienen mayor paridez.

Gráfico 8.3

Porcentaje de asistencia de profesionales médicos en partos institucionales, según educación y nivel económico de la mujer, ENDSSR 20



Fuente: ENDSSR 2004.

5.1.2. Vacuna antitetánica durante el embarazo

489. Para cada nacimiento, en el período de marzo de 1999 a febrero de 2004, se le preguntó a la madre si le habían aplicado la vacuna antitetánica durante el embarazo; la información presentada proviene de la referencia de la madre. A nivel nacional, la ENDSSR 2004 encontró una cobertura con protección antitetánica en 93,6% de los embarazos ocurridos en el período mencionado, cifra que resulta más de tres puntos porcentuales mayor a la registrada en la ENDSR 95/96.

490. Esto es más común entre madres de áreas urbanas, Gran Asunción y Centro Sur, todos con un porcentaje de 951%. Las madres que hablan sólo guaraní tienen el menor porcentaje (90,6%) en cuanto a la aplicación de la vacuna antitetánica en la ENDSSR 2004. Sin embargo, en la ENDSR 95/96 la menor proporción de madres con vacuna antitetánica se encontró en mujeres que hablaban otro idioma distinto al español o guaraní (77,6%).

5.1.3. Lugar de atención y tipo de asistencia profesional del parto

491. El porcentaje de partos realizados en instituciones es aún bajo en Paraguay aunque se ha demostrado un incremento, pasando de 56,3% en 1998 a 74,1% en 2004, diferencia que resulta estadísticamente significativa con un nivel de confianza del 95%. A nivel de regiones se pueden observar en el gráfico las diferencias en el porcentaje de partos institucionales que van desde 92% en Gran Asunción a 59,9% en la región Norte.

492. Los partos fueron realizados en un 45,1% en servicios del Ministerio de Salud, en un 16% en sanatorios o clínicas privadas, en un 7% en el IPS y en 5,9% en otras instituciones como la Cruz Roja, Hospital Materno Infantil de la Facultad de Ciencias Médicas o la sanidad militar o policial.

5.1.4. Partos institucionales

493. A nivel del país, el 58,1% de los partos ocurrieron en instituciones públicas y el 16% en instituciones privadas, acumulando estas cifras y, como se ha mencionado anteriormente, se tiene que casi las tres cuartas partes (74,1%) de los partos fueron institucionales. Los partos institucionales son más comunes en áreas urbanas (84,9%) y Gran Asunción (92%), para las mujeres con educación secundaria o superior (94,3%) y las que hablan español (91,3%) y para los primeros partos de una mujer (83,1%).

5.1.5. Partos domiciliarios

494. El 21,3% de las madres tuvo su parto en el domicilio, sea con obstetras profesionales de la salud (3,1%) o con parteras empíricas (15,8%); los demás partos domiciliarios fueron con familiares (1,9%) o solas y sin asistencia (0,5%). Los partos domiciliarios con una partera son más frecuentes en áreas rurales (25,4%), en la región Norte (27,6%), y para mujeres menos educadas (33,5%) y con nivel socioeconómico bajo (28,8%). Cabe mencionar que 5,9% de las mujeres sin educación o con apenas dos años de educación tuvo su parto sin asistencia adecuada, es decir, sin asistencia profesional, debido a que se encontraba sola (1,1%) o fue asistida solamente por familiares (4,8%).

5.1.6. Asistencia profesional del parto

495. La atención profesional del parto se presta con médicos (63,2%), obstetras profesionales (32,9%) y enfermeras (3,4%). En áreas urbanas, aproximadamente en siete de cada diez partos institucionales, fueron médicos quienes prestaron asistencia, mientras que en áreas rurales esa situación se da sólo en cinco cada diez partos. Es de considerar la atención de la obstetra en zonas rurales (40,8%) y en regiones específicas como Norte (46,4%) y Centro Sur (37,15%). En el gráfico se observa que la atención de médicos aumenta cuando la madre tiene más años de estudio y pertenece al nivel socioeconómico alto.

496. Los resultados de la ENDSSR 2004 indican que el 26,9% de todos los partos fue por cesárea, presentando un incremento del 63% desde 1998, donde el porcentaje era de 16,5%. Dado que el 74,1% de los partos fueron institucionales y que todos los partos por cesárea son institucionales, la proporción de cesáreas que resulta de los partos institucionales es de 36,3%. El porcentaje de cesáreas de todos los nacidos vivos en el período de marzo de 1999 a febrero de 2004 es mayor en áreas urbanas (35,9%) que en las áreas rurales (15,6%), una diferencia de alrededor de 20 puntos porcentuales. El porcentaje de partos por cesárea entre todos los partos tiene un valor más elevado en el Gran Asunción (40,7%) y la región Norte presenta el menor porcentaje (12%).

5.1.7. Educación, nivel socioeconómico e idioma

497. El porcentaje de partos por cesárea entre todos los partos aumenta conforme es mayor el nivel educativo de las mujeres, pasando de 12,1% entre las que tienen entre 0 y 2 años de estudio a 53,4% entre las que tienen 12 años y más de educación. Las madres que hablan sólo guaraní en la casa tienen las cifras más bajas de cesárea (12,9%); en cambio, las que hablan sólo el idioma español alcanza a 43,5%.

498. En cuanto a las condiciones económicas, se puede mencionar que la proporción de cesáreas aumenta con el nivel socioeconómico, subiendo de 11,9% para el nivel bajo a 52,6% en el nivel alto.

499. Cabe mencionar que la Organización Panamericana de la Salud (OPS), en su Plan Acción Regional para la Reducción de la Mortalidad Materna en las Américas, citado en el *Boletín de la OPS*, vol. 110, N° 5, expresa que "se procurará reducir el número de cesáreas a menos del 15% del total de partos".

5.1.8. Atención posparto de la madre

500. El control posparto adquiere vital importancia en la atención de la salud reproductiva, ya que permite identificar alguna morbilidad materna debida especialmente a las condiciones de atención del parto y procurar su oportuno tratamiento, particularmente cuando dicho control es "precoz" (dos semanas después del parto) y en todos los casos porque, para el período de lactancia, permite aconsejar medidas de planificación familiar apropiadas y de acuerdo con los deseos y las necesidades de las usuarias.

501. Con el objetivo de analizar el control posparto de la madre, entre todos los nacimientos ocurridos cinco años antes de la encuesta, se seleccionó en forma aleatoria un(a) hijo(a) nacido(a) vivo(a) en el período marzo de 1999 a febrero de 2004. En total, el 68,5% de los partos fue seguido por atención posparto de la madre; 77,6% en áreas urbanas y 57,3% en áreas rurales. La atención posparto es más frecuente para mujeres que tuvieron partos institucionales (78,7%) con relación a aquellas que tuvieron partos domiciliarios (31,7%).

502. El 21,5% de las que tuvieron control posparto lo recibió en una institución privada, porcentaje que asciende con el nivel educativo de la mujer, pasando de 6,9% entre las que tienen entre 0 y 5 años de estudio, hasta 43,2% entre las que tienen 12 y más años aprobados de estudio. El 72,8% obtuvo la atención posparto de una institución pública y 5,7% de una partera u otro lugar.

503. Con respecto al tiempo del control posparto, el 9,4% de los controles posparto obtenidos ocurrieron en la primera semana después del parto, 62,1% dentro de las dos semanas siguientes y 17,2% en el mes después del parto. Las que tuvieron partos institucionales, concurren al control posparto de manera más temprana en comparación a las que tuvieron partos domiciliarios. Alrededor del 90% de los controles posparto de partos institucionales ocurrieron en el primer mes, comparado con 79,4% para partos domiciliarios en el mismo período.

5.2. Mortalidad materna

504. La mortalidad materna registrada por el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social es de 155 por 1.000 nacidos vivos, que ha tenido una variación de 20. Sobre la cifra del 2003 que fue de 174 por cada 100.000 nacidos vivos.

505. Actualmente la mortalidad materna del Paraguay está clasificada como moderada. Los datos del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social muestran una alta tasa de mortalidad que fue descendiendo en la última década, aunque con importantes variaciones anuales. Desde hace tres o cuatro años se ha fortalecido el proceso de registro de defunciones

maternas, con el trabajo de la Comisión Nacional de Vigilancia de la Salud y la Mortalidad Materna y los esfuerzos del Ministerio de Salud de conocer con mayor profundidad la problemática de esta situación. Es importante tener en cuenta que es estimando un porcentaje importante de subregistros de defunciones que podría llevar a dar datos y cifras más elevadas en la medida que el sistema de vigilancia mejore.

506. Las condicionantes de la mortalidad materna en el Paraguay son principalmente: la pobreza; la falta de educación; la falta de vivienda digna; la alta tasa de fecundidad durante los 20 años anteriores a este informe; la planificación familiar que no logra extenderse en el uso por condicionantes del nivel educativo; la preferencia de las mujeres a tener muchos hijos asegurando su futuro bienestar; las dificultades de acceso a los servicios de salud que en un sistema fragmentado de salud existe un remanente que no accede a ellos y por lo tanto a la atención adecuada maternoinfantil; el desconocimiento de los derechos reproductivos también como consecuencia del nivel educativo de hombres y mujeres.

507. Con mirar a subsanar esta situación, el Proyecto Monitoras en Salud Sexual y Reproductiva, ejecutado por la Secretaría de la Mujer y el apoyo del UNFPA, fueron formados(as) 1.200 monitores y monitoras en salud sexual y reproductiva, conformando una Red Nacional entre todos los departamentos del país. En el marco de este proyecto fueron capacitadas en salud sexual y reproductiva 68 mujeres rurales e indígenas de 3 departamentos del país.

508. La Secretaría de la Mujer lanzó a través de la Campaña Iguales en Todo, materiales educativos de prevención de la mortalidad materna a través de los controles prenatales y señales de alarma así como de prevención de infecciones de transmisión sexual. En el marco de esta campaña también se realizan teatros callejeros de prevención de la violencia intrafamiliar y de la transmisión de ITS entre ellas, el VIH/SIDA.

Evolución de la mortalidad materna, 1996-2003

Causas	1996		1997		1998		1999		2000		2001		2002		2003	
	Nº	Tasa	Nº	Tasa	Nº	Tasa	Nº	Tasa	Nº	Tasa	Nº	Tasa	Nº	Tasa	Nº	Tasa
1. Aborto	34	38,5	25	28,3	16	18,5	23	25,6	35	40,7	32	38,1	39	43,3	36	41,5
2. Toxemia	23	26,0	15	17,0	23	26,6	21	23,3	37	43,0	20	23,8	27	30,0	32	36,9
3. Hemorragia	21	23,8	27	30,5	25	28,9	28	31,1	22	25,6	33	39,3	48	53,3	28	32,3
4. Sepsis	10	11,3	7	7,9	12	13,9	11	12,2	15	17,4	22	26,2	19	21,1	16	18,4
5. Tétanos obstétrico	0	0,0	1	1,1	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
6. SIDA	0	0,0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	2,4	0	0,0	0	0,0
7. Otras complicaciones, embarazo, parto y puerperio	21	23,8	15	17,0	20	23,1	20	22,2	32	37,2	25	29,8	31	34,4	39	45,0
Total general	109	123,3	90	101,8	96	110,9	103	114,4	141	164	134	159,7	164	182,1	151	174,1
	1996		1997		1998		1999		2000		2001		2002		2003	
Nacidos vivos	88.438		88.422		86.596		90.007		86.000		83.919		90.085		86.739	

Fuente: Indicadores de mortalidad. Departamento de Bioestadística M.S.P. y B.S.

Defunciones maternas, por regiones sanitarias, 2001-2005

Regiones sanitarias	Defunciones maternas					
	2001	2002	2003	2004	2005	2003-2005
Concepción	10	12	10	11	5	26
San Pedro	7	14	17	20	14	51
Cordillera	2	6	6	6	10	22
Guaira	2	5	2	6	3	11

Regiones sanitarias	Defunciones maternas					
	2001	2002	2003	2004	2005	2003-2005
Caaguazu	11	13	20	19	11	50
Caazapa	5	8	7	5	4	16
Itapúa	13	14	12	10	11	33
Misiones	1	4	1	3	1	5
Paraguari	11	9	4	7	10	21
Alto Paraná	25	17	18	10	14	42
Central	28	32	31	28	26	85
Neembucu	0	1	2	1	1	4
Amambay	2	4	1	4	3	8
Canindeyu	7	7	5	8	5	18
Presidente Hayes	6	4	3	5	6	14
Alto Paraguay	2	0	2	2	0	4
Boquerón	0	2	1	1	2	4
Asunción	2	12	9	9	8	26
Extranjeros	0	0	0			0
Total general	134	164	151	155	134	440

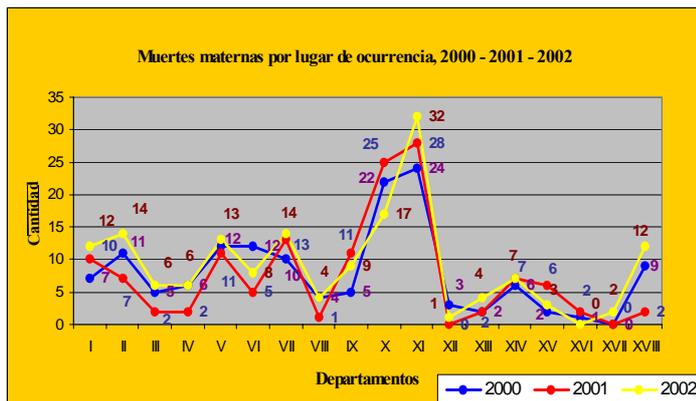
Fuente: Certificados de defunción registrados. Departamento de Bioestadística M. S. P. y B. S.

509. En el año 2002 se registraron 164 casos de muertes maternas por cada 100.000 nacidos vivos. En el 2003, datos preliminares denuncian 150 casos de muertes maternas por cada 100.000 nacidos vivos. El análisis de la mortalidad materna en los últimos años muestra un mejoramiento en el registro de la información y un ligero descenso.

510. La causa más frecuente de la muerte materna registrada en el año 2003, ha sido la hemorragia, seguida por el aborto. Sin embargo cada año se registran variaciones en las causas de muerte siendo últimamente muy importante también las infecciones ligadas a la sepsis.

511. El aborto ha sido, a través de los años una importante causa de muerte materna, siendo responsable, según el año, de una de cada cuatro o de cada cinco muertes maternas. Es probable que su importancia sea mayor en la realidad, debido al subregistro y ocultamiento de que es objeto por ser una actividad penada por la ley.

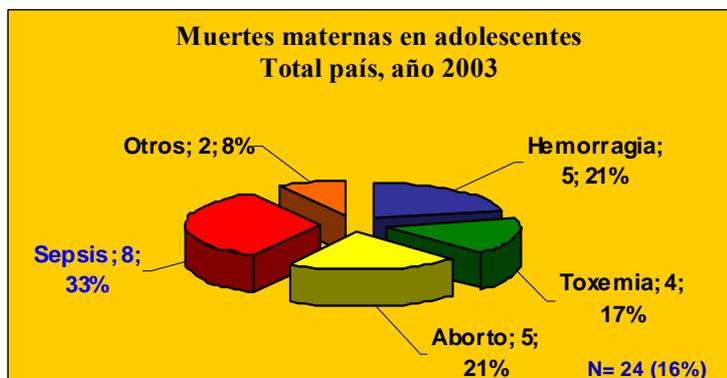
Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social
 Dirección General de Programas de Salud



Fuente: Departamento de Estadística.

512. En cuanto a las muertes maternas por lugar de ocurrencia, el departamento Central, Capital y Alto Paraná tienen el mayor número de muertes.

Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social
 Dirección General de Programas de Salud



Fuente: Departamento de Estadística.

513. Las muertes maternas en adolescentes dejan ver las mismas causas de la mortalidad materna, pero las infecciones y el aborto juntos hacen más del 50%.

6. Acceso a salud para grupos vulnerables

514. La provisión de servicios de salud puede aproximarse de manera adecuada a través del número de médicos y camas por habitante, más que por el número de establecimientos, debido a que este último indicador incluye una diversidad amplia de instancias de distinto tamaño y complejidad. En este sentido, según información del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, existe en promedio 4,0 médicos por cada 10.000 habitantes y 6,7 camas por cada 10.000 habitantes. A nivel de regiones y estratos de valores de esta variable refleja situaciones bien diferenciadas de la exclusión social en salud. Así mientras en Asunción existen 19,5 médicos por cada 10.000 habitantes, en el resto del país sólo alrededor de dos médicos, mientras que la población del estrato con más ingresos tiene tres veces más médicos por habitante que la población del estrato más pobre. Asimismo, el número de profesionales "no médicos" (licenciados en enfermería y obstetricia, incluyendo los pasantes rurales) por habitante muestra patrones similares al número de "médicos" por habitante. En este sentido, en Asunción existen dos veces más de este tipo de profesionales que en el resto del país, al igual que en el estrato más rico respectivo al más pobre. Con relación al número de camas puede indicarse que en el país existen un promedio de 6,7 camas por cada 10.000 habitantes, promedio que varía de manera importante a nivel de regiones y grupos poblacionales. Mientras que en Asunción existen 20,9 camas por cada 10.000 habitantes, en el resto del país el promedio es de alrededor de 5 camas por 10.000 habitantes. Esto significa que la población del estrato con más ingresos (quintil 5) tiene 65% más camas por habitante que la población del estrato más pobre (quintil 1) y que en 91 distritos del país (40% respecto al total de distritos) el número de camas por 10.000 habitantes no llega a más de 3,8, implicando ello a la mitad de la población del país.

515. Del total de la población que se enferma o accidenta (el 37,8% del total de la población) el 48,6% consulta en algún tipo de establecimiento. De este porcentaje el 76,6% lo hace en algún hospital, clínica, puesto, centro o dispensario público o privado, y el resto en una farmacia, curandero u otros.

516. Los grupos más vulnerables lo constituyen los indígenas, los asentamientos campesinos, las zonas marginales y rurales, donde las mujeres, los niños y las niñas. La mortalidad indígena así como la morbilidad, son difíciles de analizar ya que en la historia clínica como así tampoco en el certificado de defunción no se discrimina la condición de indígena.

517. Con miras a mejorar la situación de los grupos vulnerables se han desarrollado modelos de atención y mecanismos de extensión de cobertura focalizada hacia poblaciones específicas con criterios de equidad: poblaciones periurbanas, familias en condiciones de pobreza, asentamientos campesinos y urbanos pobres, comunidades indígenas, poblaciones fronterizas y migrantes.

518. Algunas actividades, programas y políticas orientadas a lograr el mejoramiento de la situación de los grupos vulnerables incluyen la atención integral mediante la extensión y universalización del aseguramiento y el suministro y uso racional de medicamentos.

519. En cuanto a la lucha contra la muerte materna:

- Plan Nacional de Salud Sexual y Reproductiva 2003-2008;
- Plan Nacional Atención Integral a la Niñez con estrategia AIEPI;
- Plan Nacional de Atención Integral a la Adolescencia;
- Política Nacional de Atención a la Salud Integral de la Mujer;
- Normas de Atención del Embarazo, Parto y Puerperio;
- Distribución de *kits* de partos;
- Normas y Procedimientos de Atención de Emergencias Obstétricas;
- Normas de Diagnóstico y Tratamiento de las Infecciones de Transmisión Sexual;
- La Comisión Nacional de Vigilancia Epidemiológica de la Salud y la Mortalidad Materna (VESMM);
- Programa Ampliado de Inmunización (AIEPI);
- Control de Enfermedades Metaxémicas.

520. Si bien el impacto en salud no es de medición inmediata, es posible observar un leve descenso en las tasas de mortalidad maternoinfantil. El acceso a los servicios de salud ha mejorado; las coberturas de vacunación con Pentavalente en menores de 1 año en el 2005 es del 86% (127.465 menores de 1 año vacunados con tercera dosis de Pentavalente); las coberturas de vacunación con SPR en niños y niñas de 1 año de edad en el 2005 es del 91% (130.295 niños y niñas de 1 año vacunados con SPR); las coberturas de vacunación con SPR en niños y niñas de 1 año de edad en el 2005 es del 91% (130.295 niños y niñas de 1 año vacunados con SPR) y durante la Campaña Nacional de Vacunación se vacunó con SR al 100% de la población de 5 a 39 años (3.761.308 vacunados).

521. En cuanto a las medidas tomadas para reducir la tasa de muertes de no natos y mortandad infantil y para proveer un desarrollo saludable del niño se encuentra en desarrollo el Programa Nacional de Aseguramiento Materno Infantil, PNAMI, como estrategia articuladora de la protección en salud y la equidad en el acceso a los servicios; distribución de *kits* de parto; Cuidados Obstétricos y Neonatales Especializados (CONE); ampliación de la cobertura de inmunización correspondientes, entre otros.

522. Así también, la Secretaría de la Mujer, de forma conjunta con el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, propiciaron mesas temáticas para establecer compromisos de forma conjunta e interinstitucional con relación a la sífilis y el VIH/SIDA en mujeres embarazadas. En la misma se logró la gratuidad del análisis y tratamiento de la sífilis y el VIH/SIDA en mujeres embarazadas. La Secretaría de la Mujer ha logrado, con el apoyo de las agencias de cooperación internacional, instalar la temática de género en importantes programas y direcciones del Ministerio de Salud, así como en el Consejo Nacional de Salud Sexual y Reproductiva.

Actualmente, la Política Nacional de Salud (2005-2008) "Construyendo juntos una política de Estado, salud para todos con equidad" tiene como principios la equidad social, étnica, cultural, generacional y de género, libre de todo tipo de discriminaciones.

523. Es importante destacar que la mayoría de los planes y programas emanados del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social tienen componente de género.

7. Salud ambiental

524. Existe un código sanitario, además existen disposiciones de ordenanzas municipales, que regulan ciertos parámetros para un ambiente de trabajo saludable.

525. Por otra parte, con la creación de la Dirección de Salud Ambiental - SENASA (2004), su misión es proteger la salud de la población de los efectos por la exposición innecesaria o excesiva a agentes físicos, químicos y biológicos que no dependen exclusivamente de la decisión personal. Entre sus áreas de acción, incluye el suministro de agua segura, saneamiento básico, ambientes saludables, salud primaria ambiental.

8. Control de enfermedades epidémicas, endémicas, ocupacionales y de otro tipo

526. El Gobierno, a través de diferentes programas, establece la vigilancia sobre el control de enfermedades endémicas en el país. A continuación se describen algunos puntos focales de las mismas.

8.1. Paludismo o malaria

527. El comportamiento histórico del paludismo presenta variaciones inestables cíclicas, como se puede observar comparando las décadas de los ochenta y fines de los noventa. El número de casos notificados disminuyó de 5.247 en 1989 (año epidémico) a 567 en 1997 (89,2% de reducción). En los años noventa, el número de casos baja considerablemente a promedios de 1000 casos anuales, para mostrar a partir de 1995 un franco descenso en el número de casos, diagnosticándose un promedio de 600 casos en esos años.

528. Sin embargo hubo un incremento notable para 1998 con 2.091 casos, incluso con características epidémicas en 1999 alcanzando 9.946 casos, epidemia que se mantuvo hasta agosto del 2000, año que reportó un total de 6.853 casos. A partir de 1999 la nueva estrategia empleada para el control de paludismo se centra en el diagnóstico precoz y tratamiento inmediato de los casos, como medidas integradas al rociado residual y espacial. En el 2001 el número de casos reportados fue de 2.710 y en el año 2002 se alcanzaron 2.778 casos, lo cual equivale a una reducción de 77,1 % en el número de casos en un período de cuatro años.

529. En el 2003 se registraron 1.235 casos y 694 casos para 2004. La serie histórica presentada en el Canal endémico revela una tendencia decreciente del número de casos registrados a partir de la gran epidemia del año 1999, observándose medias mensuales de 571 casos para el 2000, 226 el año 2001, 231 para el 2002, 116 para el 2003 y 58 para el 2004. El 75% de la ocurrencia de los casos de paludismo, en los últimos cinco años, está concentrada en el área rural de Alto Paraná, Caaguazú y Canindeyú, de la zona centro-este (presentando casos esporádicos en aquellos ubicados alrededor de esta zona).

Tabla

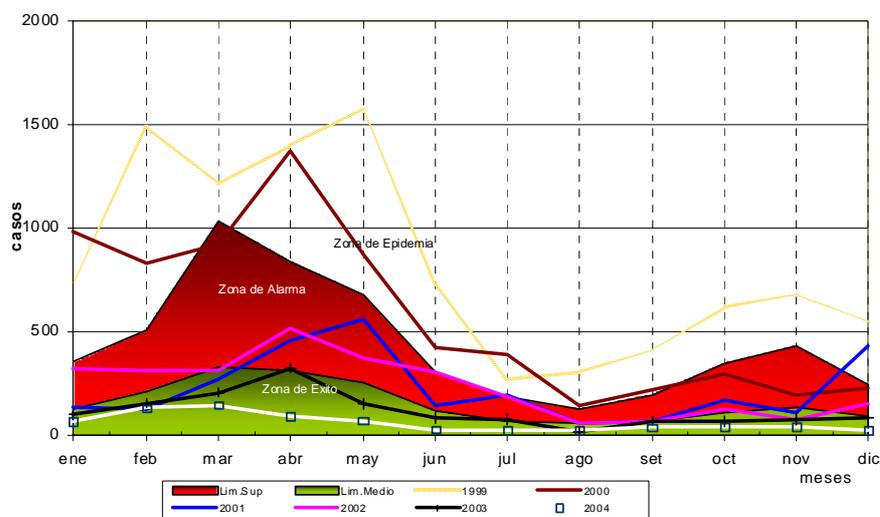
Casos positivos de paludismo distribuidos por grupos de edad, 1999-2004

Años	Número de casos	Grupos de edad								
		< 1	1-4	5-14	15-19	20-39	40-49	50-59	60 y más	Ignorado
1999	9.946	127	961	2.297	1.123	3.245	1.082	546	327	238
2000	6.853	60	718	1.768	809	2.222	677	348	195	56
2001	2.710	23	319	684	336	858	259	131	88	12
2002	2.778	41	277	628	363	924	289	161	92	3
2003	1.392	13	156	286	158	633	80	61	0	5
2004	694	5	59	139	80	251	92	40	23	5

Fuente: Sección de Estadística - SENEPA.

530. Las comparaciones interanuales (2003-2004) muestran un descenso acentuado en relación al número de casos y al IPA, se redujo un 44% en cuanto a casos y de 0,89 de IPA a 0,44. Para el 2004 la mayor proporción de los casos fue en el sexo masculino (68%) no difiriendo del patrón visto en años anteriores. La faja etaria más afectada fue la de mayores de 20 años (60%). No obstante, la faja etaria de 4 a 15 años representa un 20%, aspecto resaltante.

**Tendencia de Control de Paludismo
 Paraguay-1999/2004**



531. Por último, es de importancia destacar que el objetivo del programa es disminuir el número de casos de paludismo en las zonas endémicas en base a una estratificación epidemiológica de riesgo de las zonas geográficas afectadas. La estrategia se basa en:

- a) Enfoque epidemiológico por prioridad de riesgos:
 - Estratificación por la intensidad de la incidencia del paludismo a nivel departamental y distrital;

- Determinación de objetivos de control apropiados para cada situación local;
 - Identificación de medidas de control a nivel local.
- b) Atención prioritaria al enfermo:
- Diagnóstico precoz y preciso: clínico y parasitológico;
 - Tratamiento curativo oportuno y completo.
- c) Control integral:
- Aplicación combinada de medidas de control de los factores locales de transmisión.

8.2. Dengue

532. El Programa de Control Vectorial del Dengue en Paraguay, a partir de 1997 está basado en los objetivos propuestos por los países de la región en el Plan Continental, cual es el incremento de las acciones de combate al *Aedes aegypti* con el apoyo de las comunidades, para alcanzar niveles de infestación inferiores a 1%, y así conseguir la eliminación de la circulación de los virus del dengue en la región del MERCOSUR o evitar epidemias de magnitudes incontrolables. En el marco de este Plan Continental, se delinearón los ejes principales de acción, centrándose en la eliminación de criaderos de *Aedes aegypti* con participación ciudadana, y ya no sólo al tradicional control químico como se estaba dando hasta ese momento. Para lograr desarrollar estas actividades conjuntas con la comunidad, los roles de una Vigilancia Entomológica y la Promoción de la Salud, son cruciales y determinantes.

533. En el año 2001, se lanza con mucha fuerza una nueva perspectiva para la gestión de los programas apuntando a una visión más holística para la solución del dengue teniendo como base la promoción de la salud. El Programa Nacional de Control del Dengue depende de la Dirección General de Vigilancia de la Salud, según resolución S.G. 597/2000. Está encargada en primer lugar de articular todos los componentes institucionales del sector público (Laboratorio Central, Regiones Sanitarias, Servicios de Salud, Vigilancia Epidemiológica, Promoción de la Salud, Control Vectorial entre otras), así como también los emprendimientos del sector privado, orientados todos a la disminución del riesgo de transmisión de esta patología reemergente. En este contexto, el Servicio Nacional para la Erradicación del Paludismo (SENEPA) es parte integrante en el abordaje del control vectorial, y actualmente las informaciones técnicas generadas por el Servicio, así como la organización de las acciones de combate al vector, a través del Programa de Control Vectorial del Dengue, sirven de pilares fundamentales a este Programa Nacional.

8.3. Mal de Chagas

534. El Programa ha considerado establecer tres tipos de vigilancia entomológica: 1) formación de líderes comunitarios; 2) participación activa de las escuelas; 3) vigilancia activa, vertical y por muestreo con especial énfasis en las localidades infestadas detectadas en las evaluaciones entomológicas previas al ataque químico.

535. A partir del año 1999, se observa una mayor atención en la construcción de datos entomológicos de base, en función de relevamientos hechos casa a casa y considerando variables que permiten el cálculo de todos los indicadores de uso corriente, tales como infestación (referida al intra y peridomicilio); infección natural, colonización, hacinamiento. Eso representa un avance importante para el análisis y acompañamiento de resultados.

536. Se han desarrollado ajustes metodológicos que permiten un empleo racionalizado de los recursos, garantizando la continuidad y contigüidad de las actividades de control en las áreas endémicas priorizadas según grado de riesgo. Así también, la sistemática adoptada para la colecta de datos, con infestación pre y posrocio, con la recolección de ejemplares después del tratamiento químico domiciliar hace posible perfeccionar la investigación entomológica o identificar condiciones de riesgo para la presencia de triatominos, aun en condiciones de baja densidad.

537. El descenso de la infestación domiciliar por *Triatoma infestans* es amplia en áreas endémicas del Paraguay. Se ha logrado sin embargo, la interrupción de la transmisión vectorial por *Triatoma infestans* en el departamento Amambay en el 2002 (certificación internacional). Se han desarrollado estrategias de vigilancia en forma mediata a las acciones de control que permitirán sostener la actual situación epidemiológica y encaminarse hacia el objetivo final: la eliminación del *Triatoma infestans*.

538. En cuanto a la participación comunitaria, esta se da mediante una coparticipación del Programa de Combate y Erradicación del Chagas en el Paraguay y los sistemas departamentales de educación, en operaciones de vigilancia que integran el alumnado y la comunidad a las actividades de notificación de focos y mejora de las condiciones de las viviendas, como resultado de las actividades de líderes comunitarios capacitados, vigilancia activa por muestreos y actividad escolar "Semana de Chaga".

8.4. Fiebre amarilla

539. En los últimos diez años no se han reportado casos de fiebre amarilla, si bien debido al alto índice de infestación por *Aedes aegypti* y a los casos reportados en países limítrofes, el país se mantiene en alerta epidemiológica. La situación epidemiológica de la fiebre amarilla en países limítrofes con el Paraguay y el índice de infestación del vector *Aedes aegypti* mayor del 5% sugieren que existe un alto riesgo para una eventual circulación y aparición de casos de fiebre amarilla urbana. No se ha registrado igualmente ningún caso sospechoso. El sistema de vigilancia ha establecido la notificación inmediata y la toma de muestras ante la presencia de un caso sospechoso y el diagnóstico lo realiza el Laboratorio Central de Salud Pública, utilizando el análisis serológico por el método ELISA IgM de captura desde el año 2001.

540. El Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social dio inicio en el 2001 a un plan de vacunación antiamarílica por etapas, cuyo objetivo general es prevenir la aparición de la enfermedad en el Paraguay. La vacunación está dirigida a personas mayores de 1 año de edad, de acuerdo a las zonas de riesgo y a la disponibilidad de vacunas.

541. La primera etapa consistió en vacunar 280.000 habitantes de las zonas fronterizas con países endémicos (Boquerón, Alto Paraguay, zona norte de Presidente Hayes y Amambay) y viajeros de todo el país a zonas endémicas. Desde el 2002 se incluyó la población de

Concepción, Canindeyú y Alto Paraná. Para avanzar en la prevención de la fiebre amarilla, en 2003 se vacunó a la población de 1 a 4 años en el marco de la campaña de seguimiento para la erradicación del sarampión en los siete departamentos limítrofes.

542. Las coberturas de vacunación contra la fiebre amarilla no son homogéneas en las diferentes regiones sanitarias incluidas dentro del plan. No obstante, considerando los compromisos internacionales, se ha realizado una evaluación de los avances redefiniendo las metas y estrategias conforme a la situación de riesgo de cada una de las regiones afectadas. Las coberturas de vacunación reportadas por las regiones incluidas dentro del plan se pueden valorar en la siguiente tabla.

Paraguay, coberturas de vacunación con AA según región sanitaria, 2001-2004

Región	Población	Vacunados	Cumplimiento (porcentaje)
Boquerón	32.345	39.579	82
Ato Paraguay	9.136	11.228	81
Presidente Hayes	26.121	86.295	30
Concepción	31.812	191.226	17
Amambay	16.383	110.782	15
Canindeyú	24.630	153.292	16
Alto Paraná	59.745	598.613	10
Total	200.172	1.191.015	17

543. En cuanto a la vigilancia, actualmente se está diseñando un sistema de vigilancia de síndrome febril icterico en centros centinelas y el desarrollo de la vigilancia entomológica y control de epizootias en la región del Chaco. El Paraguay mantiene a nivel internacional el requerimiento de la vacunación contra la fiebre amarilla para inmigrantes de zonas endémicas.

544. Se ha firmado un acuerdo binacional Paraguay-Bolivia para avanzar en la prevención y control de la fiebre amarilla en áreas de frontera que incluye alcanzar y mantener coberturas de 100% con AA en municipios de frontera, intercambio de datos de vacunación en estos municipios, fortalecimiento de la vigilancia y estandarización de la ficha de notificación.

8.5. Cólera

545. En el Paraguay se notificaron hasta la fecha cuatro casos de cólera, de los cuales tres fueron importados de la Argentina. El diagnóstico se confirmó por laboratorio en el Instituto Carlos G. Malbián de Buenos Aires. Las muestras examinadas han dado como resultado vibrio cholerae 01, biotipo EL TOR, serotipo Inaba. Los estudios concluyeron que el brote se inició probablemente con la ingestión de alimentos contaminados.

546. Los casos que aparecieron fueron casos aislados, sin una fuente conexión de contaminación. Los tres casos importados corresponden a paciente con residencia en áreas urbanas, es decir, con acceso a agua potable y saneamiento básico. El caso nativo se registró en la localidad de San Antonio, a 22 km de Asunción, en un paciente del sexo masculino, pescador

del río Paraguay. En 1999 se ha declarado el riesgo inminente del ingreso del cólera en el país, debido a un brote que surgió en Paranaguá, puerto franco del Paraguay en el Brasil.

547. Se acepta que la proporción de diarreas en menores de 5 años, con relación al total de diarreas, no es superior a un 20-30%. Cuando se observa semanalmente esta proporción (diarreas en mayores y menores de 5 años), puede advertirse que un aumento proporcional de diarreas en mayores de 5 años, precede en dos o tres semanas a la aparición de caso de cólera.

8.5. Control de otras enfermedades

548. Con relación a la vigilancia sanitaria con relación a otras enfermedades, se encuentra en funcionamiento la Vigilancia Integrada de Gripe Aviar e Influenza en Humanos (2005) y el lanzamiento del Programa Nacional de Vigilancia y Control de Infecciones Intrahospitalarias (2005).

9. Educación para la salud

549. Uno de los mecanismos para promover los hábitos y entornos saludables que favorezcan la construcción de la salud y de la vida se da mediante el impulso de programas y campañas de municipios saludables, escuelas saludables, viviendas saludables, mercados saludables, cárceles saludables, transportes saludables, sistemas de producción orgánica, lugares de trabajo saludables, etc.

550. Asimismo, se promueven estilos de vida que favorezca la salud por grupos étnicos, género y ubicación geográfica para prevenir los factores de riesgo que afecten a la población, como la alimentación saludable, desarrollo de actividades físicas, prevención de adicciones y violencia, educación en valores, atención primaria ambiental, desarrollo de dispositivos de salud mental. También se incorpora al currículo de la educación formal, el desarrollo de los factores protectores de la salud y vigilancia del crecimiento y desarrollo del escolar y adolescente.

551. Desde el año 2004 se vienen realizando talleres de capacitación en género dirigido a responsables de programas de enfermedades de transmisión prioritaria (ITS/VIH SIDA, Chagas, tuberculosis e inmunización del niño(a) y la madre) capital e interior del país. Hasta la fecha se han realizado 5 talleres con un total de 37 beneficiarios(as).

552. Por otro lado, se ha lanzado recientemente la campaña de sensibilización e información "No le des la espalda al SIDA, detén el SIDA, mantengamos la promesa" cuyo objetivo principal son las mujeres. El Programa Nacional de Lucha contra el SIDA tiene plena conciencia de la feminización del VIH/SIDA y ha incluido en los talleres de capacitación para la prevención, módulos de "Género" involucrando a la Secretaría de la Mujer en la concienciación sobre la importancia de cambiar conductas culturales.

Artículo 13

A. Derecho a la educación

553. En primer término, es importante señalar que la Constitución nacional en su artículo 76 deja explícito que "La educación escolar básica es obligatoria. Las escuelas públicas tendrán carácter gratuito. El Estado fomentará la enseñanza media, técnica, agropecuaria, industrial y la

superior o universitaria, así como la investigación científica y tecnológica. La organización del sistema educativo es responsabilidad esencial del Estado, con la participación de las distintas comunidades educativas. Este sistema abarcará a los sectores públicos y privados, así como al ámbito escolar y extraescolar". De igual manera, el artículo 73 de la Constitución nacional define clara y detalladamente el derecho de toda persona a la educación integral y permanente (...) así como los fines de la misma.

554. La Ley general de educación N° 1264 en el artículo 4 establece que "El Estado tendrá la responsabilidad de asegurar a toda la población del país el acceso a la educación y crear las condiciones de una real igualdad de oportunidades. El Sistema Educativo Nacional será financiado básicamente con recursos del Presupuesto General de la Nación".

555. En el artículo 18 de la misma ley se establecen "las funciones del Estado, en el ámbito de la educación", que ejerce por medio del Ministerio de Educación y Cultura.

556. Con relación a la forma en que el Estado delega su función de proveer educación se puede constatar a través de los siguientes artículos de la Ley general de educación N° 1264:

- **Artículo 12:** "La organización del Sistema Educativo Nacional es responsabilidad del Estado, con la participación de las distintas comunidades educativas. Este sistema abarca los sectores públicos y privados, así como el ámbito escolar y extraescolar".
- **Artículo 20:** El Ministerio de Educación y Cultura, las gobernaciones, los municipios y las comunidades educativas garantizarán la calidad de la educación. Para ello se realizará una evaluación sistemática y permanente del sistema y los procesos educativos.
- **Artículo 109:** El Ministerio de Educación y Cultura tiene la responsabilidad de la supervisión educativa de las instituciones públicas y privadas. La supervisión será ejercida por supervisores de control y apoyo administrativo y supervisores de apoyo técnico pedagógico.
- **Artículo 112:** El Ministerio de Educación y Cultura y los gobiernos departamentales y municipales establecerán el modo de coordinación de los servicios de educación y cultura que corresponda a cada una de ellas según su jurisdicción, en consonancia con términos de esta ley.
- **Artículo 113:** El Ministerio de Educación y Cultura creará consejos departamentales de educación en todos los departamentos del país, en coordinación con las gobernaciones. El Ministerio de Educación y Cultura determinará los aspectos relativos a la administración escolar en los centros educativos públicos y concertará con los centros educativos privados sobre los aspectos que, según las leyes vigentes, requieren de aprobación ministerial. Fijará las fechas de admisión y matrícula de los centros educativos públicos, el calendario anual y el horario de trabajo diario para los diversos turnos y definirá los períodos escolares y de descanso. Atenderá siempre con la diversidad de las circunstancias, características y ciclos de producción y cosecha agrícola de los departamentos.

- **Artículo 117:** El Ministerio de Educación y Cultura diseñará los delineamientos generales de los procesos curriculares, definiendo los mínimos exigibles del currículum común para el ámbito nacional. Su decisión tendrá en cuenta la descentralización, la necesidad de la pertinencia curricular y el derecho de las comunidades educativas. En la elaboración de los planes y programas el Ministerio consultará especialmente a los gobiernos departamentales y a las instituciones educativas públicas y privadas.
- **Artículo 118:** El Ministerio de Educación y Cultura establecerá sistemas de evaluación de la educación, tanto a los que corresponda a la educación de régimen general, como a la educación de régimen especial. Tendrá por objeto velar por el cumplimiento de los fines y la calidad de la educación.

1. Educación secundaria

557. Alrededor del 80% de la matrícula total de la educación media (educación secundaria, técnica y vocacional) corresponde al sector oficial, es decir, está sustentada con el presupuesto general de gastos de la nación. En los colegios oficiales de enseñanza media no se abonan cuotas mensuales, excepto algunos aranceles como matrícula, derecho a exámenes y otros aportes voluntarios administrados por las ACEs (destinados a cubrir diversos rubros como: mantenimiento escolar, compra de materiales, equipos informáticos, etc.). Los aranceles varían de acuerdo a la modalidad de bachillerato que curse el alumno(a) y su valor monetario no es excesivo.

2. Acceso a la educación para adultos

558. La creación y puesta en marcha de una estructura administrativa adecuada para la formación básica de los jóvenes y adultos del país, en el Ministerio de Educación y Cultura (Dirección General de Educación Permanente), incluyendo la creación de un centro de capacitación, oficinas de la sede central, equipamientos necesarios, la creación y funcionamiento del sistema de organización, gestión y capacitación de recursos humanos, técnicos y administrativos.

559. Entre tales medidas se encuentra el desarrollo y la aplicación de un modelo pedagógico propio para la educación básica de jóvenes y adultos, en el marco de la reforma educativa del Paraguay, que incluye la elaboración de los lineamientos curriculares y materiales didácticos adecuados y la capacitación de los responsables de la acción educativa (coordinadores departamentales, supervisores y promotores de educación, y docentes).

560. La creación de PRODEPA KO'E PYAHU (Programa del Paraguay Nuevo Amanecer), ofrece educación a personas mayores de 15 años que no han accedido o no han concluido sus estudios de educación básica, que viven en las zonas rurales o en las zonas urbanas marginales y que están en situación de pobreza o pobreza extrema.

3. Desafíos en materia de derecho a la educación

561. La reforma educativa iniciada en el año 1994 establece como política de interés prioritaria para el sector educativo la universalización del acceso a la educación básica y establece dos ejes prioritarios para la acción: la educación escolar básica (EEB) y la educación general básica

(EGB). El primer eje incluye acciones referentes a la atención diferenciada de escuelas de alto riesgo educativo y el desarrollo de un programa de expansión gradual de la capacidad en el segundo y tercer ciclo, así como una columna de acciones para fortalecer la gestión escolar y la participación de la comunidad educativa en el proceso de reforma, entre otros.

562. Los logros más significativos a este respecto constituyen el aumento de la tasa neta de escolarización para los dos primeros ciclos de la EEB que en el año 2004 fue del 97%. No obstante, en este mismo período la tasa neta de escolarización para el tercer ciclo fue sólo del 54%.

563. A pesar de los esfuerzos realizados y avances obtenidos en el marco de la reforma persisten dificultades relativas al logro de la universalización del acceso a la EEB. Estas dificultades pueden clasificarse en internas y externas. Externas: la pobreza creciente dada la disminución sistemática del PIB entre 1990 y 2001, el desempleo (abierto y oculto) y subempleo que afecta principalmente a las mujeres y la zona rural y cuya tasa asciende a 15,9% en 2001, la dispersión geográfica de la población, la migración interna hacia las zonas urbanas en busca de mejores opciones laborales.

564. Las limitaciones presupuestarias que dificultan principalmente la construcción y reparación de aulas, la provisión de textos y materiales didácticos, así como la incorporación de docentes para la atención de nuevas secciones y el déficit en la formación de los maestros para la atención de los ciclos más avanzados (más del 90% del presupuesto del Ministerio de Educación y Cultura se destina al pago de salarios, quedando poco margen para inversiones en infraestructura y otros gastos para funcionamiento de las escuelas, y para gerenciar con eficiencia el Sistema Educativo Nacional).

3.1. Acciones concretas

565. Las principales medidas implementadas a fin de paliar los efectos de estas dificultades propiciando el acceso y la retención de la población en edad escolar, dentro del sistema educativo, fueron el diseño e implementación de programas y acciones.

3.1.1. Programa Escuela Viva Hekokatúva para el fortalecimiento de la reforma educativa en la educación escolar básica.

Objetivo general

El objetivo general del programa es mejorar la calidad y equidad de la educación escolar básica paraguaya, contribuyendo así a la disminución de la pobreza y al desarrollo social y económico del país.

Objetivos específicos

- Mejorar los procesos tanto pedagógicos como de gestión de las escuelas del programa;
- Disminuir la desigualdad dentro del sistema educativo;
- Mejorar la calidad de la formación de los maestros;
- Fortalecer la gestión del MEC.

Líneas de acción

- Intervenciones en escuelas básicas (en 150 escuelas urbanas y 1.000 escuelas rurales que más necesitan);
- Mejoramiento de la formación inicial de los maestros;
- Infraestructura y equipamiento para la expansión del 3^{er} ciclo de la EEB (7°, 8° y 9° grados);
- Apoyo estratégico a las acciones del MEC.

3.1.2. Otras acciones implementadas para aumentar la retención escolar en este nivel son:

- a) **Distribución de kits escolares** a escuelas de comunidades pobres de la zona metropolitana e interior del país. Cada *kit* contiene: cuadernos, lápices de papel, lápices de colores, regla, borrador, sacapuntas, tijerita y plasticola.

Objetivo: mejorar la educación de los grupos sociales desfavorecidos contribuyendo a la igualdad de oportunidades educativas para los paraguayos.

Beneficiarios: 450.000 *kits* escolares para alumnas y alumnos de preescolar y 1^{er} y 2^o ciclo de EEB de comunidades pobres de Capital, Concepción, Cordillera, Guairá, Itaipú, Misiones, Paraguari, Central, Ñeembucú, Amambay, Presidente Hayes, Boquerón, Alto Paraguay, San Pedro, Alto Paraná, Itapúa.

- b) **Boleto estudiantil:** desde 1999 se encuentra vigente el régimen del boleto estudiantil, que consiste en un descuento del 50% en el pasaje de transporte público urbano, para los estudiantes de la educación básica y media. Esto constituye un apoyo importante para los estudiantes que deben utilizar este servicio diariamente para desplazarse desde y hasta sus lugares de estudio.

Distribución del carné estudiantil

Meta 2005:

- entregar 60.000 carnés en departamento Central, Capital e interior del país;
- ejecución a septiembre: 34.248 carnés entregados.

- c) **Bonos de medio pasaje**

Meta 2005

- entregar 32.400.000 bonos al año (60 bonos por alumno al mes);
- ejecución a septiembre: 9.646.000 bonos entregados para 34.248 alumnos.

566. A nivel de metas macroeducativas, la principal meta consiste en lograr que todos los niños de 5 años estén matriculados en el preescolar al 2010 (Plan Nacional de Educación Inicial). Dentro de este contexto, cada año se habilitan más secciones de preescolar a fin de llegar a la cobertura del 100% propuesto.

567. Líneas de acción:

- Universalización de la educación inicial y escolar básica (84% de cobertura en la educación inicial, 100% de cobertura en el 1^{er} y 2^o ciclo y 75% en el 3^{er} ciclo);
- Políticas compensatorias para mejorar la educación de los grupos sociales desfavorecidos mediante la provisión de textos, útiles escolares, almuerzo y merienda escolar;
- Modernización de la estructura administrativa y de gestión del sistema educativo.

568. Otro objetivo se refiere a que todos los niños culminen nueve años de estudios al 2020 (Plan Estratégico Paraguay 2020). Cobertura actual de 75%. Reducir al 0% el número de analfabetos al 2008 (Plan Estratégico Paraguay 2020, Plan Nacional de Alfabetización y Meta Educación para Todos - Dakar).

4. Medidas para promover la alfabetización

569. Entre las medidas concretas llevadas a cabo por el Estado paraguayo con relación a la promoción de la alfabetización, se pueden citar a las siguientes:

4.1. Plan Nacional de Alfabetización (período 2004-2008) - Programas implementados

- **Programa educación básica bilingüe de jóvenes y adultos:** los beneficiarios del año 2005 fueron 26.000 jóvenes y adultos alfabetizados, lográndose una reducción del analfabetismo del 12,1%.
- **Programa de alfabetización bilingüe intensiva:** 65.000 alumnos matriculados en cuatro años (período 2002-2004). Los beneficiarios del año 2005 fueron 8.000 jóvenes y adultos alfabetizados, lográndose una reducción del analfabetismo del 4,2%.
- **Programa de alfabetización por teleclases:** 45.000 alumnos matriculados en cuatro años (período 2002-2004). Los beneficiarios del año 2005 fueron 6.000 jóvenes y adultos alfabetizados, lográndose una reducción del analfabetismo del 3,2%.
- **Alfa prepara PRODEPA:** se desarrolla en convenios con IFDs. Instituciones de educación media. Cobertura aproximada: 5.000 participantes. Dicho programa consiste en la reforma curricular e implementación de programas de educación de jóvenes y adultos que no han tenido acceso o no han concluido la Educación Elemental Básica. Beneficia a 185.000 personas jóvenes y adultas

entre 15 y 30 años de edad, de la Capital y todos los departamentos geográficos del país.

Proyectos complementarios del programa PRODEPA

- Abordaje pedagógico de las necesidades educativas especiales asociadas a la discapacidad: sordos, ciegos, retardo mental leve y problemas motóricos.
- **Formación profesional:** la educación permanente contempla la formación profesional como modalidad que implementa un currículum especial con enfoque a la formación de mano de obra calificada para una ocupación laboral específica. Es a nivel postescolar básica (2° y 3° ciclo).
- **Programa de capacitación laboral:** programa ofrecido a los participantes de centros de educación de jóvenes y adultos y personas interesadas de la comunidad; su objetivo es desarrollar en los participantes las competencias básicas para su inserción en el mundo laboral. Son beneficiarios 20.000 participantes matriculados durante el año 2005.
- **Aula mentor:** ofrece formación a través de Internet, por medio de cursos con asistencia tutorial telemática, a las mujeres privadas de libertad del correccional de mujeres "Casa del Buen Pastor".

570. **Proyecto educativo de centros penitenciarios.** Brinda a los jóvenes y adultos mayores de 15 años la oportunidad de acceder a una educación básica y a una capacitación laboral, que posibilite una mejor calidad de vida y la efectiva reinserción de los mismos a la sociedad paraguaya. Se implementa en penitenciaría nacional, regionales, correccional de menores, correccional de mujeres. Beneficia a 1.400 personas de las penitenciarías y participantes del PRODEPA de los centros penitenciarios, en los departamentos de Concepción, Amambay, San Pedro, Caaguazú, Guairá, Alto Paraná, Itapúa, Misiones, Cordillera, Central y Asunción, mediante un Convenio firmado entre el MEC y el Ministerio de Justicia y Trabajo.

571. En el marco de las políticas curriculares en el contenido de la educación y las estrategias de enseñanza-aprendizaje, particularmente en el ámbito de la educación de jóvenes y adultos, la reforma curricular de este subsistema es de carácter bilingüe, castellano-guaraní, atendiendo a la realidad sociolingüística del país, con un servicio educativo orientado hacia el desarrollo de competencias y el mejoramiento de las oportunidades educativas en el marco de la equidad. El currículum se orienta al logro de una participación ciudadana autónoma y propicia la formación de ciudadanos para una convivencia democrática.

572. La estructura de la modalidad se describe en cuatro ciclos, con una duración de un año lectivo cada uno que incluye la capacitación laboral mediante el aprendizaje de la práctica de un oficio, que, una vez completados, permiten la obtención del título de graduado en educación básica.

B. Sistema educativo

1. Presupuesto de la educación

573. Del Presupuesto General de Gastos de la Nación para el año 2005, el 18,23% de lo asignado a la Administración central corresponde al Ministerio de Educación y Cultura. Asimismo, en la Constitución nacional del Paraguay se encuentra establecido, en su artículo 85: "Los recursos destinados a la educación en el Presupuesto General de la Nación no serán inferiores al 20% del total asignado a la Administración central, excluidos los préstamos y las donaciones".

2. Sistema de escuelas

574. Las escuelas de acuerdo al tipo de gestión pueden ser:

- **Escuelas oficiales:** del Estado, administradas directamente por el Gobierno;
- **Escuelas privadas subvencionadas:** de administración privada pero con docentes pagados por el Gobierno;
- **Escuelas privadas.**

575. A continuación se detalla la distribución de los centros educativos según estos tipos de gestión.

Porcentaje de instituciones por sector y zona, según nivel, 2004

Instituciones	Oficial	%	Privado	%	Privado subvencionado	%	Urbana	%	Rural	%	Total
Educación inicial	4.032	78	687	13	454	9	1.894	37	3.279	63	5.173
Educación escolar básica (1º, 2º y 3º ciclos)	6.920	85	646	8	590	7	2.338	29	5.818	71	8.156
Educación media	1.521	76	304	15	189	9	987	49	1.027	51	2.014
Formación profesional	11	58	3	16	5	26	16	84	3	16	19
Formación docente	35	33	61	58	10	9	96	91	10	9	106
Educación técnica superior	2	13	13	87	-	-	14	93	1	7	15
Educación especial	26	46	9	16	22	39	55	96	2	4	57
Especial en educación escolar básica	505	88	2	0	66	12	317	55	256	45	573
Régimen especial de enseñanza media	-	-	141	100	-	-	121	86	20	14	141
Educación de jóvenes y adultos	1.047	70	414	28	33	2	706	47	788	53	1.494
Enseñanza profesional	33	9	258	72	66	18	332	93	25	7	357

Fuente: MEC, DGPEC.

Nota: Existen instituciones que ofrecen más de un nivel y/o modalidad educativa.

2.1. Construcciones escolares

576. Se realizan en distintas modalidades y con distintas fuentes de financiamiento; por ejemplo, construcciones directas realizadas por el Ministerio de Educación y Cultura, construcciones a través de aportes entregados a Asociaciones de Cooperadoras Escolares (ACEs), a través de donaciones o inversiones locales (por ejemplo, obras sociales de Itaipú,

gubernaciones departamentales, etc.). Las construcciones en el presente año se detallan a continuación (no incluye las obras realizadas por Itaipú y gubernaciones):

- **Programa Fortalecimiento de la reforma educativa en la educación escolar básica - "Escuela Viva Hekokatuva".** Beneficia con inversiones en infraestructura a 130 instituciones educativas para la construcción y reparación: 337 aulas nuevas, 97 servicios higiénicos diferenciados y 48 pozos artesianos.
- **Programa de mejoramiento de la educación inicial y preescolar.** Se prevé la construcción de 244 aulas nuevas, 258 servicios higiénicos diferenciados y 134 pozos artesianos.
- **Programa de reforma de la educación con énfasis en la educación media.** Se ha iniciado el diseño para la construcción de tres colegios prototipo, en zonas urbanomarginales de los departamentos de Caaguazú y Central.

577. Asimismo, con los recursos presupuestarios del Ministerio se ha previsto para el año 2005 la construcción de 476 aulas y 78 servicios higiénicos en los niveles de escolar básica y educación media. Durante 2005 se han entregado aportes a las Asociaciones de Cooperadoras Escolares (ACEs) de instituciones educativas de educación escolar básica y educación media, para mejoramiento de infraestructura, en el marco de los Programas MEC-BID y MEC-BIRF. Los aportes a 133 ACEs de educación escolar básica ascienden a 18 millones de guaraníes en promedio a cada cooperadora exclusivamente para mejorar, mantener o ampliar la estructura física de las instituciones escolares (suma total de 2.398.399.391 guaraníes aproximadamente).

578. Mientras que los aportes a 60 ACEs de educación media y técnica corresponde igualmente a 18 millones de guaraníes en promedio a cada cooperadora, exclusivamente para el mejoramiento de infraestructura física (suma total de 1.087.600.609 guaraníes aproximadamente).

2.3. Calendario escolar

579. El calendario escolar se establece teniendo en cuenta los siguientes artículos de la Ley general de educación N° 1264:

- **Artículo 114.** El año lectivo en la educación escolar básica, media y profesional tendrá como mínimo 200 días laborales contando cada día con no menos de cuatro horas en los cuales no se incluyen los días de exámenes.
- **Artículo 115.** El Ministerio de Educación y Cultura determinará los aspectos relativos a la administración escolar en los centros educativos públicos y concertará con los centros educativos privados sobre los aspectos que, según las leyes vigentes, requieren de aprobación ministerial. Fijará las fechas de admisión y matrícula de los centros educativos públicos, el calendario anual y el horario de trabajo diario para los diversos turnos y definirá los períodos escolares y los días de descanso. Atenderá siempre con la diversidad de circunstancias, características y ciclos de producción y cosecha agrícola de los departamentos.

Resumen de días de clases

Febrero	6 (a partir del 21 de febrero)
Marzo	20
Abril	21
Mayo	22
Junio	22
Julio	11 (dos semanas de receso de invierno)
Agosto	22
Septiembre	21
Octubre	21
Noviembre	22
Diciembre	11 (hasta la 16ª evaluación complementaria)
Total	199

3. Acceso a la alfabetización

580. La tasa de acceso al sistema educativo nos permite identificar el número de niños(as) que ingresan por primera vez a un nivel determinado como porcentaje de aquellos niños(as) que tienen derecho a ser admitidos. En cuanto a la tasa bruta de admisión al primer grado de la educación escolar básica, es superior al 100% (129%, año 2004). Esto demuestra que el sistema posee capacidad suficiente para absorber a toda la población en la edad oficial establecida. El índice superior al 100% evidencia igualmente que existen niños(as) con extraedad en el sistema.

581. En cuanto a la matriculación, se registraron incrementos significativos en todos los niveles educativos, siendo en el nivel medio y preescolar donde se observa el mayor crecimiento porcentual, 177 y 137%, respectivamente, en el período 1994-2004.

Matrícula por nivel y sexo, 1994-2004

Año	Preescolar		Educación escolar básica				Educación media	
	Hombres	Mujeres	1 ^{er} y 2 ^o ciclo		3 ^{er} ciclo		Hombres	Mujeres
			Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres		
1994	26.056	25.615	431.189	403.900	79.721	79.954	35.727	40.512
1995	29.933	29.680	449.050	420.553	85.824	86.856	38.357	43.969
1996	37.377	37.336	461.657	434.120	96.141	95.765	47.631	52.795
1997	43.998	43.668	466.682	439.131	109.403	107.306	52.592	58.474
1998	48.457	48.319	479.927	453.362	116.670	113.961	59.588	64.996
1999	53.859	53.426	481.055	451.943	127.720	125.532	68.339	72.455
2000	57.806	56.710	489.171	459.038	136.534	134.288	75.251	77.947
2001	60.337	59.197	489.510	459.173	148.230	144.478	81.830	83.054
2002	60.085	57.918	484.053	451.835	152.933	148.725	90.454	92.452
2003	62.310	60.555	483.217	451.364	156.632	152.621	98.381	100.420
2004	62.300	60.174	479.989	449.489	159.790	156.579	102.234	104.623
Crecimiento porcentual 1994-2004	13,9	135	11	11	100	96	186	158

Fuente: MEC, DGPEC-SIEC.

582. Asimismo, se expresa que forman parte del Programa de educación de jóvenes y adultos: 20.351 hombres (44%) y 26.077 mujeres (56%) en la zona urbana, y en la zona rural 13.474 hombres (46%) y 15.546 mujeres (54%), siendo el porcentaje total de la zona urbana 62% y 38% en la zona rural (*Fuente: MEC, DGPEC-SIEC*).

3.1. Educación indígena

583. En la actualidad existen 34.705 personas indígenas en edad escolar (censo 2002), comprendidas entre los 5 y 19 años, de los cuales 20.530 niños(as) gozan del derecho a la educación formal dentro de la educación inicial y escolar básica, distribuidos en 339 instituciones educativas en la región oriental y occidental. En la educación media existen 7 instituciones indígenas con énfasis en bachillerato humanístico y agropecuario con una matrícula de 334 jóvenes. Para los cursos de alfabetización de jóvenes y adultos se inscribieron 2.000 participantes a nivel país, en 82 centros educativos.

584. En el nivel superior, curso de profesionalización docente a distancia para bachilleres indígenas, se matricularon 57 alumnos de la etnia ava guaraní. Actualmente el Programa Escuela Viva, subcomponente Mejoramiento de las escuelas indígenas, está trabajando con el objetivo de contar con propuestas para una educación intercultural y bilingüe, construida de manera participativa con las comunidades indígenas para asegurar el derecho a la educación y el derecho de los pueblos indígenas del Paraguay al mantenimiento y desarrollo de sus culturas particulares originarias.

585. Sigue siendo un desafío para el Gobierno mejorar en términos de cobertura, calidad y pertinencia de la educación indígena.

3.2. Acceso igualitario a la educación

586. El Gobierno aplica distintas medidas para favorecer el acceso igualitario a todos los niveles de educación, entre ellas se describen las siguientes.

a) Programa fortalecimiento de la reforma educativa en la educación escolar básica - "Escuela Viva Hekokatuva"

587. El objetivo general de este programa busca mejorar la calidad y equidad de la educación escolar básica paraguaya, contribuyendo con ello a la disminución de la pobreza y al desarrollo social y económico del país. Se busca desarrollar intervenciones integrales que superen la perspectiva de la provisión de insumos y se concentren en el mejoramiento de los procesos, de modo de poder garantizar resultados pertinentes y de calidad.

588. Escuela Viva focaliza su intervención en el 10% de las escuelas urbanas con mayor riesgo educativo y en aproximadamente el 25% de las escuelas rurales con bajos resultados educativos. En conjunto, y desde sus distintos subcomponentes, cubre aproximadamente unas 2.500 escuelas oficiales, lo que corresponde al 43% del universo de escuelas públicas del país.

589. Para el mejoramiento de los aprendizajes en el contexto rural, el programa focaliza las acciones de la implementación de la propuesta pedagógica en 1.000 escuelas rurales distribuidas

en seis regiones y 150 escuelas urbanas de alto riesgo en 3 áreas geográficas definidas como prioritarias.

590. Los principales subcomponentes de este programa que tienen que ver con las intervenciones en las escuelas básicas son:

- **Mejoramiento de las escuelas rurales.** Tiene como objetivo implementar, en 1.000 escuelas rurales (25% de la matrícula), una propuesta pedagógica bilingüe, orientada a mejorar los aprendizajes de los alumnos de los seis primeros años del sistema educativo (1^{er} y 2^o ciclo).
- **Mejoramiento de las escuelas urbanas.** Busca implementar una intervención pedagógica integral en los dos primeros ciclos de la EEB que beneficie a 69.362 alumnos de 150 escuelas en condiciones de mayor riesgo educativo y pobreza.
- **Mejoramiento de las escuelas indígenas.** Busca implementar una propuesta pedagógica intercultural bilingüe con la participación de las comunidades en escuelas indígenas.

591. En términos educativos, el promedio de años de estudio de la población indígena de 15 años y más es de 2,2 años; en cambio, este promedio para la población en general, para el mismo grupo de edad, es de 7 años.

592. Para la atención diferenciada al sector indígena, desde hace varios años funcionan las Supervisiones de Educación Indígena, que son las encargadas de coordinar, apoyar y hacer un seguimiento de la aplicación de los programas en las comunidades indígenas. Existen en total cinco supervisiones.

593. Desde el año 2002 se viene implementando, en el marco de un Programa de fortalecimiento de la reforma educativa, un componente dedicado a la educación indígena con el objetivo de crear propuestas educativas contextualizadas a la realidad de cada etnia. Esta experiencia se lleva a cabo en forma focalizada.

b) Programa de reforma de la educación con énfasis en la educación media

594. Oferta alternativa de educación media abierta: actualmente en proceso de diseño surge como alternativa, dirigida especialmente a jóvenes de entre 15 y 18 años, quienes han concluido la educación escolar básica y no han podido acceder a la educación media regular, pues necesitan trabajar.

c) Programa Escuela Activa Mitá Irú

595. El Ministerio de Educación y Cultura, a partir del año 1995, implementa este Programa con el apoyo de organismos internacionales de cooperación: Plan Internacional, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y el Programa para el mejoramiento de la calidad de la educación MEC-BID, orientado a atender a las escuelas rurales con modalidad plurigrado y de esta manera acortar la brecha de inequidades en cuanto al servicio educativo, reconociendo al mismo tiempo a la educación como el motor fundamental de desarrollo y como la inversión de

mayor retorno, y también como el mejor canal de movilidad social y una de las principales estrategias para mejorar las desigualdades.

596. La Escuela Activa es un programa educativo innovador expresamente dirigido al sector rural que utiliza la metodología activa que le facilita a los niños el aprender haciendo, jugando y solucionando problemas de su quehacer cotidiano. Es decir, un programa que forma niños activos, creativos, participantes. Usa el juego como vehículo de aprendizaje, respeta las diferencias individuales, tiene en cuenta las particularidades de los contextos rurales de los niños campesinos para ofrecerles un tratamiento positivamente diferencial e innovador, de tal manera que los niños que asisten a estas escuelas puedan ejercer el derecho a una educación de calidad acorde con su realidad y de esta manera puedan acceder y mantenerse en la escuela, aprendiendo en ellas las habilidades básicas para constituirse en ciudadanos productivos y participativos:

- En la etapa inicial fueron seleccionadas 10 escuelas en el departamento Caaguazú;
- A partir de 1997 se consolidó y extendió el programa a otros departamentos, afectando a 50 instituciones de los departamentos de Caaguazú, Paraguari y Presidente Hayes;
- El proceso de consolidación y extensión continuó entre los años 1998-2000, abarcando a los departamentos de Guairá y San Pedro, totalizando 100 instituciones de carácter oficial;
- En 2002 se realizan evaluaciones de impacto interno-externo que han sido los insumos fundamentales para el proceso de ampliación de la cobertura; en 2003 se inicia un proceso de ampliación de la cobertura a 43 escuelas en el departamento de San Pedro, 15 escuelas en Guaira y 16 escuelas en el departamento de Caaguazú, totalizando 164 escuelas activas financiadas en este tiempo;
- Un convenio de cooperación entre PLAN y el MEC se realiza para la capacitación a maestros del Instituto del Mañana en la capital del país en 2004;
- La cobertura del programa aumenta ese mismo año, afectando a un nuevo departamento que es Cordillera, alcanzando el apoyo a 218 escuelas en cinco departamentos.

4. Incentivos financieros a la educación

4.1. Fortalecimiento de las Asociaciones de Cooperación Escolar (ACEs). Fortalece la experiencia exitosa de participación y gestión comunitaria existente en el Paraguay, mediante la transferencia de recursos a las ACEs. Con ello se pretende mejorar la capacidad de organización de la comunidad educativa, la infraestructura escolar y la adquisición de equipamiento.

4.2. Provisión de becas para jóvenes de escasos recursos para proseguir sus estudios de enseñanza media

- a) Programa de reforma de la educación con énfasis en la educación media.** Programa sostenible de becas: busca aumentar el índice de retención de jóvenes de escasos recursos económicos de entre 15 a 17 años en la escuela

media. En 2005 ha favorecido a 2.807 jóvenes de la media de los departamentos de San Pedro, Caaguazú, Itapúa, Central, Guairá y Alto Paraná.

- b) Consejo Nacional de Becas.** Las ayudas que el Consejo otorga están destinadas a estudios de nivel terciario, formación docente, carreras de grado y posgrado (especializaciones, diplomados, maestrías y doctorados). Las ayudas otorgadas a becarios con recursos económicos por el Consejo en 2005, en los distintos niveles de estudio, son las siguientes: 435 becarios de grado, 38 becarios de posgrado, 194 becarios de formación docente y 89 becarios de diversos cursos de perfeccionamiento en distintos países.

597. Entre las otras mediadas tendientes a garantizar el acceso igualitario a todos los niveles de educación se puede citar al Programa de Mejoramiento de la Educación Inicial y Preescolar.

5. Situación del plantel docente

598. Con relación a las condiciones del plantel docente en el país, en particular teniendo en cuenta la recomendación adoptada el 5 de octubre de 1966 por la Conferencia Intergubernamental en el Estatus de Profesores, convenida por la UNESCO, con relación al estatus del profesor, el marco legal que sustenta actualmente el ordenamiento administrativo del Ministerio de Educación y Cultura es la Ley general de educación N° 1264 de 26 de mayo de 1998 que, en su capítulo III, sección II, regula el ejercicio de profesión de educador en sus artículos 133 a 136. Asimismo, en su sección III, cuyo único artículo es el 137, prevé la elaboración de un Estatuto del Personal de la Educación, el cual se ha establecido a través de la Ley N° 1725 de 13 de septiembre de 2001, las leyes marco que encuentran lógicamente su sustento en la Constitución nacional vigente desde el año 1992.

599. Al analizar la implementación de tales recomendaciones sobre la situación del personal docente aprobada el 5 de octubre de 1966 por la Conferencia Intergubernamental Especial sobre la Situación del Personal Docente, se puede destacar que se han respetado dichas recomendaciones, lo cual se deduce de la simple lectura del ordenamiento legal vigente.

600. En particular, en lo concerniente al apartado VII (Contracción y carrera profesional), específicamente en el Ingreso en la profesión docente, actualmente existe una reglamentación acorde a lo recomendado en los numerales 38 y 39 del documento de referencia, la cual está dada por el Manual de Selección del Educador Profesional aprobado por la Resolución ministerial N° 2520/05, de vigencia experimental por un año, la cual establece los criterios para la evaluación de los títulos y méritos y las evaluaciones escritas y orales como condición previa al ingreso de educadores profesionales matriculados en el sistema educativo nacional. Este reglamento fue redactado en el marco de la política de contratación definida previamente por la Ley general de educación, artículo 135: "Los educadores tiene derecho a: inciso b) ingresar al ejercicio de la profesión mediante un sistema de concursos", y por la Ley del estatuto docente, capítulo IV - Del ingreso, ascenso, duración y permanencia en la carrera de educador, que en su artículo 16 reza: "Los concursos de oposición serán organizados de acuerdo a la reglamentación vigente y quedarán a cargo de los organismos creados a este efecto en cada región". En ese sentido cabe aclarar que en virtud de la reestructuración ordenada por resolución ministerial vigente desde el año 2004, actualmente este proceso se encuentra a cargo de la Dirección General de Recursos Humanos, a través de su Dirección de Concursos, la cual se encarga de

encaminar el proceso, ejerciendo el control administrativo y técnico del mismo, lo cual responde a la nueva visión y política que actualmente se tiene de la Administración de los Recursos Humanos, abandonando el antiguo concepto de la mera administración y control del personal administrativo a través de una Dirección del Personal, lo cual sigue en vigencia como órgano encargado del personal de la Administración central pero dentro del esquema de una Dirección General de Recursos Humanos, la cual cuenta además con una Dirección de Evaluación y Formación Continua y una Dirección de Concursos Públicos de Oposición para el ingreso y ascenso del personal docente propiamente dicho.

601. Los antecedentes de la reglamentación vigente son los Manuales de Selección de 2000 y 2004. Sin embargo, es importante aclarar que el primero de los mencionados establecía criterios para la puntuación del legajo personal del docente, en lo que se conocía como Concurso de Méritos, sin evaluaciones de otra índole. Posteriormente, para adecuar la reglamentación a la Ley N° 1725/05, y en un trabajo conjunto de colaboración con los gremios docentes, siguiendo la Recomendación N° 38 del documento en cuestión, se logró el Manual de Selección aprobado por Resolución ministerial N° 16731/03 y los Perfiles requeridos para cargos concursables y puntajes para los concursos públicos de oposición, aprobado por Resolución ministerial N° 1176/04.

602. En cuanto al numeral 39 de las recomendaciones, la Ley N° 1725 establece el mencionado período de pruebas puesto a consideración en el documento, el cual queda establecido por el artículo 22 en un año durante el cual será evaluado en su desempeño profesional y luego del cual, de ser confirmado, adquirirá la estabilidad en el cargo y en cuyo caso se computará ese período a todos los efectos legales.

603. En cuanto al *Ascenso y promoción* (numerales 40 y 41 de las Recomendaciones), éstas también se encuentran insertas en nuestras normativas a través del Manual de Selección del Educador Profesional, Resolución ministerial N° 2520/05, en la que se detallan los perfiles requeridos tanto para el ingreso como para ocupar cargos de mayor responsabilidad dentro del sistema educativo nacional y, si bien es cierto que los mismos sólo rigen obligatoriamente en las instituciones educativas públicas, todas las instituciones que presten el servicio público de la educación deben ajustarse a ella en lo referente el perfil mínimo requerido para el ejercicio profesional de educador y la correspondiente evaluación de la integridad ética del mismo.

604. En ese sentido hemos dado un salto cualitativo en cuanto a la promoción de docentes a cargos directivos y de supervisión al no tener en cuenta sólo la cuantificación de sus méritos académicos, lo cual constituye el 50% del proceso de selección, sino que se han implementado evaluaciones tanto escritas como orales basadas en pruebas de conocimientos, aptitudinales y actitudinales, todo esto teniendo en cuenta el fin precípua de la educación y los destinatarios de la misma, todo ello dentro de un marco de igualdad y transparencia de las gestiones, dando a conocer los mecanismos adoptados y, lo más importante aún, no sólo dando oportunidad en la elaboración de los instrumentos de selección a los gremios docentes, sino también incorporando la participación como miembros de las comisiones de selección de las cuales son miembros activos con todas las prerrogativas que ello implica, conjuntamente con los secretarios de educación de las gobernaciones y representantes de las cooperadoras escolares y municipios, que acompañan el proceso y que apunta a encontrar la calidad en los educadores que quieran asumir los diferentes cargos.

5.1. Otros aspectos importantes

605. Actualmente se encuentran prestando servicios en el sistema educativo un gran número de docentes no matriculados, a razón de que para ello se requiere el título habilitante y para lo cual se encuentran realizando la correspondiente profesionalización. Esto se da exclusivamente en zonas rurales en las cuales los mismos cumplen una tarea por demás importante debido a la falta de recursos humanos titulados en esas zonas. En ese sentido, es importante destacar que en las Disposiciones Finales, capítulo XII de la Ley N° 1725, artículo 60, se establece que el personal no profesional que ejerce la enseñanza o cumple tareas de apoyo técnico administrativo en la educación al tiempo de la promulgación de dicha ley, contará con un plazo máximo de cinco años a partir de la fecha de promulgación para obtener el título habilitante y su matrícula. Este plazo, por lo tanto, se cumple el 13 de septiembre de 2006. Con miras a ello, este Ministerio ha implementado en su momento las respectivas oportunidades de profesionalización y capacitación, así como la formación docente continua, todo lo cual se hizo observando las recomendaciones de 1966.

606. A manera de conclusión, en lo que respecta al cumplimiento de las recomendaciones sobre la situación del personal docente, han sido plenamente respetadas en el ordenamiento legal vigente para la educación. Asimismo, el marco legal vigente, y por lo tanto las medidas administrativas acordes al mismo, se encuentran contenidas o previstas en la Ley general de educación, el Estatuto del Docente y el Manual de Selección del Educador Profesional.

6. Evolución del salario del personal docente

607. Como se puede apreciar del cuadro esquemático a continuación, se observa un aumento sostenido del salario docente en la última década.

Evolución del salario docente, 1994-2005

Años	Educación escolar básica (1 ^{er} y 2 ^o ciclo)		Educación escolar básica (3 ^{er} ciclo) y educación media
	1 ^a categoría	Bachiller docente	Horas cátedra
	(Guaraníes)		(Guaraníes por hora)
1994	423.700	274.100	5.300
1995	489.400	316.600	6.120
1996	538.300	348.300	6.730
1997	538.300	348.300	6.730
1998	613.660	397.060	7.400
1999 (1 ^{er} semestre)	650.480	420.884	7.844
1999 (2 ^o semestre)	689.508	446.137	8.315
2000	758.400	490.700	9.100
2001	758.400	490.700	9.100
2002	758.400	490.700	9.100

Años	Educación escolar básica (1 ^{er} y 2 ^o ciclo)		Educación escolar básica (3 ^{er} ciclo) y educación media
	1 ^a categoría	Bachiller docente	Horas cátedra
	(Guaraníes)		(Guaraníes por hora)
2003	758.400	490.700	9.100
2004	823.622	532.900	10.000
2005	823.622	532.900	10.000

Fuente: Presupuesto general de gastos de la nación - anexo del personal (1994-2005), Ministerio de Hacienda.

Observaciones

- Desde noviembre de 2005 está previsto un aumento del 10% del salario docente.
- El sueldo mensual de un docente de educación escolar básica corresponde a un turno de enseñanza.
- Un catedrático de educación media puede enseñar en total 260 horas mensuales como máximo en los dos turnos.

608. Por último, cabe destacar que durante el período de referencia no existen leyes de carácter especial en el ámbito educativo que violen los principios consagrados en el artículo 13.

609. De igual manera, en el marco del derecho a la educación se debe señalar el proceso de reforma legal como componente de la reforma educativa (Política de Estado) en marcha en nuestro país. En el componente de reforma legal se han promulgado las leyes: N° 1264/98 "general de educación"; N° 2072/2003 de creación de la "Agencia Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior"; N° 1680/2001 "Código de la Niñez y la Adolescencia"; N° 1725/2001 "Estatuto del Educador" y su Decreto reglamentario N° 468/03, entre las más sobresalientes. Asimismo, las reglamentaciones emanadas del Ministerio de Educación y Cultura se encuentran ajustadas a las normas citadas.

610. Las citadas normas han recogido fielmente los principios consagrados en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, permitiendo consolidar los profundos cambios producidos en proceso de afianzamiento del pleno goce del derecho a la educación de todos los ciudadanos del país.

Artículo 14

611. La Constitución nacional, en su artículo 75 "De las obligaciones del Estado" consagra: "La educación escolar básica es obligatoria. En las escuelas públicas tendrá carácter gratuito...".

612. Igualmente, se han obtenido logros importantes en materia de matriculación, desde la educación inicial hasta el nivel medio, así como en lo referente a la equidad de género y a la disminución del analfabetismo; sin embargo, el Paraguay enfrenta el desafío de aumentar la retención escolar, teniendo en cuenta que se necesitan 12 años de estudios, como mínimo, para

obtener una ocupación que asegure una alta probabilidad de evitar la pobreza (CEPAL, 1999), así como en lo que respecta al mejoramiento de la calidad de la educación.

613. En cuanto a las tasas de escolarización de los diferentes niveles educativos, muestran incrementos significativos. El incremento de dichas tasas se debe en gran medida a la extensión de la obligatoriedad y gratuidad de la educación de 6 a 9 años producto de la implementación de la reforma educativa. El incremento de dichos indicadores trajo consigo el incremento del promedio de años de estudio y la reducción del analfabetismo.

Artículo 15

A. Situación general de la promoción de la cultura

614. En el Paraguay se adoptan varias medidas, tanto legislativas como de otra índole, con miras a afirmar el goce del derecho a participar de la vida cultural y a promocionarla. En particular, estas actividades se desarrollan a través del Fondo Nacional para el Desarrollo de la Cultura (FONDEC), que en el presente año ha distribuido la suma de 2.670 millones de guaraníes que fueron destinados a 68 proyectos culturales en el departamento Central y a 85 en el interior del país.

615. Por otra parte, con relación a la infraestructura institucional establecida para la implementación de políticas que promueven la participación popular en la cultura, como centros culturales, museos, bibliotecas, teatros, cines y artes tradicionales, el Viceministerio de Cultura, dependiente del Ministerio de Educación, posee siete museos, el Archivo Nacional y la Biblioteca Nacional. No obstante, colabora y hace uso de centros culturales que se encuentran en embajadas o representaciones diplomáticas (Argentina, Brasil, España, Norteamérica, etc.). También utiliza el Teatro Lírico del Banco Central del Paraguay para trabajos del Ballet Nacional y de la Orquesta Sinfónica Nacional. Esta modalidad híbrida de cooperación con organizaciones de la sociedad civil permite un mayor alcance y difusión de la cultura así como la participación de la población en la cultura.

616. Uno de los mecanismos para la promoción de la identidad cultural como factor de consideración mutua entre individuos, grupos, naciones y regiones se lleva a cabo mediante la promoción de resoluciones ministeriales que atestiguan la actividad, evento u objeto con la clasificación de "interés cultural". Esto tiene el propósito de reconocer y potenciar las diferentes actividades y manifestaciones culturales realizadas por la comunidad. En particular, en lo que hace a la promoción de la información y el goce del derecho a la herencia cultural de los grupos étnicos nacionales y minorías y de pueblos indígenas, se trabaja con grupos étnicos en diferentes manifestaciones. Recientemente se concretó el Primer Encuentro del MERCOSUR de los Depositarios Fundamentales de la Cultura Guaraní. Otro aspecto importante es el Segundo Censo Nacional Indígena, que tuvo lugar en 2002, el cual suministró el "Mapa de las Comunidades Indígenas en el Paraguay", trabajo que sirve de referencia y diagnóstico para evaluar la situación general de las poblaciones indígenas en el Paraguay.

617. El papel de los medios de comunicación en la promoción de la vida cultural es importante en el Paraguay, si bien la mayor parte de esta actividad se concreta a través de los medios periodísticos (diarios, radios, televisión) que difunden el material oficial y privado. La Dirección de Teleducación registra los actos fundamentales del Viceministerio de Cultura.

1. Enfoque curricular de la cultura

618. La propuesta curricular de la promoción de la cultura se encuentra inserta en los objetivos de educación paraguaya, específicamente en las competencias y capacidades a ser logradas por los estudiantes; se enfatiza principalmente:

- la valoración y promoción de la identidad cultural;
- el goce del derecho a la herencia de la cultura de grupos étnicos y minoritarios;
- la conservación y difusión del patrimonio cultural de la humanidad.

619. Estos temas son abordados en todos los niveles educativos con diferente grado de profundidad y complejidad.

620. Cabe destacar que el Ministerio de Educación y Cultura, en lo referente a la política de equidad de género, viene trabajando conjuntamente con la Secretaría de la Mujer a través del Programa nacional de igualdad de oportunidades y resultado para las mujeres en la educación (PRIOME). El programa es una instancia asesora de las políticas de género en la educación, cuyo accionar está basado en el Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades (2003-2007).

621. Este programa, a través de sus líneas de acción, desarrolla estrategias con la finalidad de contribuir a la disminución de la inequidad de género y promover condiciones para transversalizar la perspectiva de género en el sistema educativo, con miras a lograr un desarrollo humano integral y sostenible.

2. Conservación y difusión de los patrimonios de la humanidad

622. Corresponde a la Dirección de Patrimonio Histórico y Cultural, del Viceministerio de Cultura, la conservación y la difusión del patrimonio cultural de la humanidad presente en el Paraguay. Es por ello que ha organizado con el IILA -Instituto Italoamericano- cursos para el entrenamiento de funcionarios en el área. Actualmente hay ocho becarios en Italia profundizando estudios en esta materia.

3. Libertad de creación y expresión artística

623. En la actualidad se está trabajando sobre una ley de cultura que pretende englobar diferentes aspectos que hacen a la promoción y protección del patrimonio cultural. Sin embargo, existe la Ley que crea el FONDEC, la Ley de creación de protección de bienes culturales, la Ley del fomento a las artesanías, la Ley de creación del Conservatorio Nacional de Música, la Ley de creación del Instituto Superior de Bellas Artes.

4. Educación profesional en el campo de la cultura y el arte

624. Existe un instituto oficial de formación docente y artístico (ISBA) y otro dependiente de la Universidad Nacional, y además existen academias supervisadas por la Dirección de Difusión Cultural. De igual manera, el plan nacional para el área de cultura se encuentra en proceso de elaboración, así como la ley de cultura respectiva.

B. Difusión de los avances científicos

625. En el marco de la promoción y difusión de los avances científicos y tecnológicos, el Paraguay cuenta con el Consejo Nacional de Ciencias y Tecnología (CONACYT), que se crea en virtud de la Ley N° 1028 de 31 de enero de 1997, "Ley general de ciencia y tecnología" para dar paso a la Organización de la Ciencia y la Tecnología, dada la importancia de la ciencia y la tecnología en el desarrollo social y económico de un país moderno. La concepción del CONACYT está sustentada en los principios más modernos en este tipo de gestión: la creación de un organismo de administración y de coordinación del sector, el CONACYT; con la participación multidisciplinaria y representativa de los diversos actores de un sistema de ciencia, tecnología e innovación (Estado, instituciones académicas, instituciones de investigación y desarrollo, empresas y trabajadores) y la creación de incentivos fiscales para la inversión en investigación y desarrollo.

626. El CONACYT conformó su Consejo en julio de 1997. El Organismo Nacional de Acreditación (ONA) fue creado en 1998, por medio del Decreto del poder ejecutivo N° 20660/98, que lo vincula al CONACYT como el organismo para dar transparencia e independencia en el reconocimiento de calidad en los ámbitos nacional e internacional.

627. Con posterioridad, el Congreso de la Nación sancionó la Ley N° 2279/03, "ley que modifica y amplía los artículos de la Ley general de ciencia y tecnología N° 1028/97". La Ley N° 2279/03 instituye los sistemas nacionales de ciencia, tecnología, innovación y calidad.

1. Composición del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología

628. El CONACYT, de conformidad a la Ley N° 2279/03, está compuesto de 14 consejeros titulares e igual número de suplentes, quienes representan a las instituciones y sectores siguientes:

- la Secretaría Técnica de Planificación de la Presidencia de la República, STP;
- el Ministerio de Industria y Comercio, a través del Instituto Nacional de Tecnología y Normalización (INTN);
- el Ministerio de Agricultura y Ganadería;
- el Ministerio de Educación y Cultura;
- el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social;
- las universidades estatales;
- las universidades privadas;
- la Unión Industrial Paraguaya, UIP;
- la Asociación Rural del Paraguay, ARP;
- la Federación de la Producción, la Industria y el Comercio, FEPRINCO;

- la Asociación de Pequeñas y Medianas Empresas;
- las centrales sindicales;
- la Sociedad Científica del Paraguay; y
- la Asociación Paraguaya para la Calidad.

2. Marco legal para la promoción de los avances científicos y tecnológicos

629. De conformidad a la Ley N° 2279/03, se transcriben los artículos 1, 2 y 3 que se refieren a las atribuciones del CONACYT:

- **Artículo 1 de la institución de los sistemas.** Por la presente ley se instituye el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (SNCTI), integrado por el conjunto de organismos, instituciones nacionales públicas y privadas, personas físicas y jurídicas dedicadas o relacionadas a las actividades científicas, tecnológicas y de innovación.

Se instituye asimismo el Sistema Nacional de Calidad (SNC), integrado por el conjunto de organismos nacionales públicos y privados y por las personas físicas y jurídicas que desarrollan actividades vinculadas con la calidad.

El Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) podrá instituir otros sistemas nacionales, en áreas específicas de las ciencias y las tecnologías, cuando el avance en un campo determinado y la importancia de las mismas para el desarrollo científico y tecnológico del país lo hagan conveniente.

- **Artículo 2 de las competencias.** Compete al Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación estimular y promover la investigación científica y tecnológica, la generación, difusión y transferencia del conocimiento, la invención, la innovación, la educación científica y tecnológica, el desarrollo de tecnologías nacionales y la gestión en materia de ciencia, tecnología e innovación. Compete al Sistema Nacional de Calidad promover la investigación científica y tecnológica en el área de calidad y la aplicación y difusión de los servicios de acreditación, de metrología, de normalización y del sistema de evaluación de la conformidad.
- **Artículo 3 de la ciencia, la tecnología, la innovación, la calidad y la política de desarrollo.** El desarrollo de actividades científicas y tecnológicas y de innovación en el país, así como el desarrollo de actividades en el ámbito de la calidad, estarán orientados por políticas y programas específicos impulsados por el sector público y, cuando correspondiere, debidamente coordinados con el sector privado. Estas políticas y programas deben responder a la política de desarrollo social y económico del país. Las políticas nacionales de ciencia, tecnología e innovación y las políticas nacionales de calidad se desarrollarán basándose en programas preferentemente intersectoriales y multidisciplinarios.

3. Atribuciones del CONACYT

630. Son atribuciones del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología:

- a) Formular y proponer al Gobierno nacional las políticas nacionales y estrategias de ciencia, tecnología e innovación y de calidad para el país, en concordancia con la política de desarrollo económico y social del Estado. En coordinación con las instituciones relacionadas, supervisar y evaluar la implementación de estas políticas y estrategias.
- b) Concertar los esfuerzos científicos, tecnológicos, de innovación y de calidad nacionales con los que se realizan en el extranjero, promoviendo las redes de investigación y desarrollo de los mismos.
- c) Seleccionar, aprobar, supervisar y evaluar las investigaciones financiadas por el FONACYT, para que las mismas se lleven a cabo dentro de los lineamientos de la política nacional de ciencia, tecnología e innovación y de la política nacional de calidad formuladas por el CONACYT.
- d) Asesorar a los poderes del Estado en todos los aspectos relacionados con las áreas de la competencia del CONACYT.
- e) Determinar los criterios y/o principios de ciencia, tecnología e innovación y de calidad a ser incorporados en la formulación de políticas nacionales.
- f) Reglamentar y ejecutar la política de asignaciones de recursos del FONACYT para la consecución de los fines de la política nacional de ciencia, tecnología e innovación y de la política nacional de la calidad.
- g) Promover la difusión de actividades científicas, tecnológicas, de innovación y de la calidad, así como realizar su ordenamiento y sistematización.
- h) Promover la normalización y la evaluación de la conformidad de los procesos, productos y servicios y la generación, uso y aplicación de la tecnología.
- i) Auspiciar programas de formación y especialización de los recursos humanos necesarios para el desarrollo del Sistema Nacional de Calidad y del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación.
- j) Incentivar la generación, uso, difusión y aplicación de conocimientos científicos, tecnológicos, de innovación y calidad que sean cultural, social y ambientalmente sustentables.
- k) Establecer y mantener relaciones con organismos similares públicos y privados del extranjero, así como propiciar la participación de representantes del país en congresos u otro tipo de actividades científicas o técnicas y apoyar el intercambio, la cooperación y la información recíproca en las áreas de competencia del CONACYT.

- l) Concertar y apoyar la acción de entes públicos nacionales, asociaciones civiles y organismos no gubernamentales en materias de su competencia.
- m) Promover la racionalización y transparencia en la gestión y aplicación de los recursos públicos y privados destinados a la investigación científica, el desarrollo tecnológico, la innovación y la calidad.
- n) Definir los conceptos relacionados con las áreas de su competencia, de acuerdo a criterios establecidos y aceptados a nivel internacional.
- o) Constituir comisiones permanentes o comisiones ad hoc para el tratamiento y estudio de temas específicos, así como para la evaluación de proyectos específicos, dentro de las áreas de su competencia.
- p) Participar en las actividades, comisiones o colegiados de cualquier tipo o denominación vinculados a organismos oficiales relacionados con ciencia, tecnología, innovación y calidad.
- q) Fomentar el desarrollo de la ciencia, la tecnología, la innovación y la calidad por medio de mecanismos de incentivos a instituciones, empresas y personas.
- r) Autorizar la realización de convenios, acuerdos, contrataciones y otros instrumentos afines relacionados con el cumplimiento de sus objetivos.
- s) Administrar sus recursos presupuestarios, realizando las gestiones administrativas que sean necesarias a tal efecto.
- t) Dictar los reglamentos y resoluciones que se relacionen con las funciones del CONACYT.
- u) Fijar los montos a percibir por prestación de servicios y actualizarlos periódicamente.
- v) Fijar remuneraciones adicionales y extraordinarias a los funcionarios del CONACYT, a ser pagados con los fondos del FONACYT.
- w) Aprobar el Informe Anual de Actividades, la Memoria y el Balance del año anterior, el anteproyecto de presupuesto debidamente justificado y los planes de trabajo que el presupuesto asignado al CONACYT permitan ejecutar.
- x) Designar a los miembros del Consejo y a los funcionarios que, junto con el Presidente del CONACYT, han de suscribir los valores, títulos y otros documentos.
- y) Realizar los demás actos necesarios al cumplimiento de los fines del CONACYT.

4. Política Nacional de Ciencia y Tecnología

631. El Paraguay posee una Política Nacional de Ciencia y Tecnología, homologada por el poder ejecutivo en virtud del Decreto N° 19007 de 15 de octubre de 2002. La Política Nacional de Ciencia y Tecnología tiene como fines: mejorar, aumentar y hacer más eficiente el esfuerzo

nacional en ciencia y tecnología, promoviendo una mayor participación del sector privado y de los gobiernos locales. En función de ello, los objetivos que componen dicha política tienen como principios rectores los siguientes:

- El desarrollo de la ciencia y tecnología constituye uno de los pilares fundamentales del desarrollo social, económico y cultural del país y, por lo tanto, su política debe estar en concordancia con las políticas sociales y económicas de largo plazo.
- El fortalecimiento de la capacidad tecnologicocientífica nacional colabora para otorgar a la ciencia y la tecnología el papel que le corresponde en un país moderno.
- Las investigaciones deben ser clasificadas por nivel de prioridad de acuerdo a las necesidades nacionales.
- La adecuación institucional del sector se orienta al fortalecimiento de la capacidad local de innovación y de utilizar los avances científicos y tecnológicos para beneficio de la sociedad. En especial, debe fortalecerse el CONACYT como organismo rector del Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología.
- La articulación y los vínculos entre los actores e instituciones, tanto en el sector público como en el privado, y que participan directa e indirectamente en las actividades científicas y tecnológicas, es una necesidad para el diseño y ejecución de las políticas sectoriales. En particular, tiene especial importancia la vinculación entre universidad-empresa para el cumplimiento de los objetivos de incremento de productividad, competitividad y calidad.
- El impulso y la racionalización de los programas gubernamentales que tengan como objetivo la investigación y desarrollo deben constituirse en líneas básicas de acción del CONACYT.
- La asignación de manera sostenida y de un monto creciente de recursos financieros del presupuesto público a la investigación a través del FONACYT es una obligación del Estado. Para el manejo del Fondo deben contemplarse mecanismos de competencia por calidad y pertinencia.
- Uno de los mecanismos de potenciación de los efectos del financiamiento público nacional a la ciencia y tecnología debe estar orientado a la cofinanciación de los proyectos respectivos por parte del sector privado, gobiernos locales y/o instituciones de otros países en el marco de la cooperación internacional.
- Las inversiones públicas y privadas hacia actividades cada vez más intensivas en conocimientos serán favorecidas y fomentadas.

632. Cabe destacar que no se conoce restricción alguna al ejercicio del derecho al acceso a la información.

5. Medidas para asegurar la aplicación del progreso científico

633. Promulgación de la Ley general de ciencia y tecnología N° 1028, de 31 de enero de 1997, en virtud de la cual se crea el CONACYT; el Decreto N° 19007 de 15 de octubre de 2002. a través del cual el poder ejecutivo homologa la Política Nacional de Ciencia y Tecnología; y la Ley N° 2279 de 7 de noviembre de 2003 "que modifica y amplía artículos de la Ley general de ciencia y tecnología N° 1028/97".

634. En cuanto a las actividades concretas en el ámbito de la aplicación efectiva del plan nacional se puede citar:

- La firma del Proyecto PAR/02/005 "Fortalecimiento institucional para el desarrollo de la ciencia, tecnología, innovación y calidad en el Paraguay", entre el PNUD y el CONACYT;
- Finalización de la recolección de datos a instituciones de ciencia y tecnología para la construcción de Indicadores de Ciencia y Tecnología correspondientes al año base 2001, en el marco del Proyecto AE/149/01;
- Firma del Convenio Interinstitucional entre el CONACYT y la Secretaría de Ciencia, Técnica e Innovación Productiva del Ministerio de Educación de la República Argentina;
- Organización de la Conferencia "Ciencia, Tecnología y Sociedad" a cargo del Dr. José Antonio López Cerezo, de la Universidad de Oviedo (España);
- Organización del "Seminario Internacional de Ciencia, Tecnología, Sociedad y Globalización";
- Ejecución del Proyecto PAR 02 M15 "Fortalecimiento del diálogo nacional sobre sociedad de la información";
- Firma del Convenio Interinstitucional entre el CONACYT y el Servicio Brasileiro de Apoyo a las Empresas (SEBRAE);
- Apoyo al Forecasting Regional realizado en el marco del Convenio Andrés Bello para el período 2005-2015, con el empleo de la Plataforma DELPHI, orientado a establecer las principales tendencias de la ciencia y tecnología en el ámbito de los países miembros del CAB;
- Formulación de la propuesta final del proyecto "Programa de apoyo al desarrollo de la ciencia, tecnología e innovación", CONACYT/Banco Interamericano de Desarrollo PR 126;
- Formulación e implementación del Proyecto Génesis; fases I y II; Sistema de Incubación e Innovación Regional del Paraguay; BM-InfoDev;
- Establecimiento de la Plataforma Nacional y Regional para el inicio de las actividades del Proyecto BIOTECH I UE-MERCOSUR;

- Establecimiento del Premio Juvenil de Ciencias "Pierre et Marie Curie", de cobertura nacional CONACYT-MEC;
- Establecimiento del Premio RECYT-MERCOSUR, en el ámbito regional con la participación de científicos de la Argentina, el Brasil, el Paraguay y el Uruguay;
- Suscripción de acuerdos de cooperación con las universidades, tanto con las universidades del sector público como del sector privado con el interés de establecer los mecanismos necesarios que posibiliten el acompañamiento del progreso de la ciencia en los diferentes campos del saber.

635. Es igualmente importante destacar que el Gobierno nacional incentiva y desarrolla los contactos internacionales y de cooperación en el quehacer de la ciencia y la tecnología, con la participación de la Cancillería Nacional en el marco de los Acuerdos de Cooperación Bilateral o Multilateral Suscritos u otros instrumentos, acuerdos en los cuales el CONACYT participa de forma regular en el ámbito de sus atribuciones.

636. La participación de los científicos y/o escritores en conferencias, seminarios o simposios se efectúa en el contexto referido precedentemente, así como también en el marco de proyectos que cuentan con recursos de Organismos de Cooperación Financiera, o con los recursos disponibles en el Presupuesto General de Gastos y en ocasiones con la financiación de las asociaciones de profesionales, sean las mismas nacionales, regionales o internacionales.

637. Con relación a las actividades específicas del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología durante el año 2005, relativas a la vigencia del presente artículo del Pacto, ver anexo VII "Informe de las actividades del CONACYT, año 2005".

Cooperación Internacional

638. La cooperación internacional cumple un papel muy importante en la implementación efectiva de todos los derechos consagrados en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. En particular, con relación al apoyo a las gestiones del Gobierno nacional con miras a garantizar la amplia difusión y alcance de sus programas y proyectos de desarrollo y asistencia social. La Secretaría Técnica de Planificación es la institución estatal encargada de recepcionar y dar seguimiento a las ofertas de cooperación internacional en distintas áreas. En ese sentido, la Secretaría Técnica de Planificación ha elaborado un documento donde se detallan las contribuciones de las agencias cooperantes internacionales y la aplicación efectiva de los artículos del Pacto. Ver anexo VIII, "Papel de la Cooperación Internacional en la vigencia de los DESC".
