Paraguay y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC): Sus compromisos, acciones y cumplimiento

Jaime Torales
Mical Rodríguez
Lucas Arce
Gustavo Rojas

Paraguay y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC): Sus compromisos, acciones y cumplimiento

Jaime Torales
Mical Rodríguez
Lucas Arce
Gustavo Rojas

Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya

Este proyecto está financiado por la **Unión Europea**
a través de **Democracy Reporting International** en el marco del proyecto
Promoting Human Rights and Labour Rights through GSP+

DEMOCRACY
REPORTING
INTERNATIONAL

La presente publicación ha sido elaborada con el apoyo financiero de la Unión Europea.
Su contenido es responsabilidad exclusiva del CADEP y no necesariamente refleja
los puntos de vista de la Unión Europea.

© Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya, CADEP
Piribebuy 1058, Asunción - Paraguay
Teléfono 452 520 / 454 140 / 496 813
cadep@cadep.org.py
www.cadep.org.py

Diseño y diagramación: Karina Palleros
Impresión: QR Impresiones
Asunción, diciembre de 2019

ISBN: 978-99967-973-5-4 (versión impresa)
ISBN: (versión digital, en proceso)

ÍNDICE

Resumen Ejecutivo **5**
1. Introducción **7**
2. Metodología **9**
3. Análisis de las áreas prioritarias de DESC **11**
3.1 Ingreso 11
Recomendaciones del Comité DESC y Estándares Internacionales Relativos 11
Implementación de las recomendaciones 14
3.2 Trabajo 17
3.3 Vivienda 36
Recomendaciones del Comité DESC y Estándares Internacionales en la materia 36
Implementación de las recomendaciones 39
3.4 Seguridad Social 46
Recomendaciones del Comité DESC y Estándares Internacionales en la materia 46
Implementación de las recomendaciones 50
3.5 Salud 52
Recomendaciones del Comité DESC y Estándares Internacionales en la materia. 52
Implementación de las recomendaciones 54
3.6 Salud sexual y reproductiva 57
Recomendaciones del Comité DESC y Estándares Internacionales en la materia 57
Implementación de las recomendaciones 60
3.7 Derecho a la educación 65
Recomendaciones del Comité DESC y Estándares Internacionales en la materia 65
Implementación de las recomendaciones 68
4. DESC en Poblaciones Rurales: Estudios de caso **72**
4.1 Colonia Yerutí – Caso Portillo: Fumigaciones con agroquímicos y sus consecuencias para la vida 72
Consideraciones sobre el caso aplicadas a la investigación. 77
4.2 Marina Kué: donde el problema de la tierra llevó a un desenlace fatal 78
Consideraciones sobre el caso aplicadas a la investigación 83
5. Conclusiones **85**
6. Recomendaciones **89**
Bibliografía 91
Anexo 94

Índice de tablas

Tabla 1. Salario mínimo en Paraguay. 2014-2019 15
Tabla 2. Población ocupada asalariada (empleados y obreros públicos y privados) por tramos de ingreso mensual, según área de residencia y sexo. Años 2017 y 2018. 17
Tabla 3. Ingreso promedio en la actividad principal, según deciles de ingreso 2018 25
Tabla 4. Dirección General de Inspección y Fiscalización Laboral (DGIF) del Ministerio de Trabajo 35
Tabla 5. Lista de todos los programas habitacionales administrados por el Ministerio de Urbanismo, Vivienda y Hábitat durante el periodo 2013-2018 41
Tabla 6. Proyección del Déficit Habitacional 2011-2020 41
Tabla 7. Viviendas construidas a través de programas habitacionales administrados por el Ministerio de Urbanismo, Vivienda y Hábitat 42
Tabla 8. Programas para ampliar la cobertura de agua y saneamiento 2009 - 2016 44
Tabla 9. Principales metas programáticas - punto de partida 2019 del SPS 51
Tabla 10. ¿Cuántos cotizan en una Caja de Jubilación? Periodo 2010 – 2018 52
Tabla 11. Construcción de Nuevas Unidades de Salud de la Familia 54
Tabla 12. Gasto en salud 56

Índice de gráficos

Gráfico 1. Tasa de participación laboral. 24
Gráfico 2. Desempleo desagregado por sexo. 24
Gráfico 3 y 4. Utilización de los Servicios de Agua Potable 45
Gráfico 5. Porcentaje de acceso de la población a la atención en salud. Años 2013-2017 56

Resumen Ejecutivo

Los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC) son aquellos relacionados con el acceso al trabajo, la seguridad social, la atención de la salud, la educación, la alimentación, el agua, el acceso a la vivienda, a un medio ambiente adecuado y la participación en la vida cultural recogidos en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC). Estos generan obligaciones jurídicas a los Estados, como la de garantizar que todas las personas que se encuentren dentro de su territorio puedan disfrutar de esos derechos y ofrecer mecanismos de protección, así como recursos a tales personas en caso de que estos derechos sean vulnerados.

El informe presenta un alcance descriptivo sobre el grado de cumplimiento de las referidas obligaciones concentrándose en la armonización de estándares internacionales de derechos humanos al marco legal local, y en el análisis de los avances en políticas públicas para su *enforcement* y expansión. Para la realización de este estudio se ha recurrido a fuentes secundarias, tales como la bibliografía existente en la materia, informes y publicaciones oficiales. Además, se ha consultado documentos jurídicos y realizado una serie de entrevistas con partes interesadas, incluyendo trabajo de campo en dos comunidades rurales.

A partir de los estándares internacionales sobre derechos económicos, sociales y culturales, y su aplicación en Paraguay, la sección 3 se enfoca en una serie de 6 áreas consideradas prioritarias: a) ingreso, b) trabajo, c) vivienda, d) seguridad social, e) salud, y f) acceso a la educación. Cada una de estas áreas se analiza de manera independiente a través de subsecciones se describen los estándares internacionales relativos a un área y su aplicación en Paraguay. De esta manera, cada subsección enumera, en primer lugar, las recomendaciones del comité DESC teniendo en cuenta los estándares internacionales en la materia, y una serie de obligaciones relativas que los Estados deben asumir. En segundo lugar, se describen los esfuerzos estatales para la armonización del marco legal paraguayo con los estándares internacionales, así como los esfuerzos estatales en la implementación de las recomendaciones en el plano administrativo.

La cuarta sección analiza los estudios de caso de Colonia Yerutí y de Marina Kué, ambas localidades ubicadas en los alrededores de Curuguaty, en el Departamento de Canindeyú. Ambos casos resumen gran parte de las dificultades a las que las poblaciones se enfrentan en las zonas rurales del Paraguay: el problema de acceso a la tierra, la degradación del medio ambiente, la discriminación y dificultades de superación de la situación de pobreza.

Si bien el Estado ha avanzado en la implementación de un marco legal acorde a los estándares internacionales , todavía existen una serie de desafíos para alcanzar la implementación satisfactoria de los estándares internacionales de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, especialmente en el área de políticas publicas. Los principales desafíos en la materia están referidos a la discriminación de grupos vulnerables (mujeres, campesinos, trabajadores en el mercado informal, trabajadores familiares, trabajadores domésticos, entre otros), la falta de capacidad de *enforcement* en casi todas las áreas cubiertas, y el problema de actores foráneos sobre los cuales el Estado paraguayo tiene un rol regulador reducido. Además, de los estudios de caso se desprende que el problema de acceso a la tierra es un tema acuciante que el Estado paraguayo debe resolver.

En términos de recomendaciones, es necesario contar con una ley contra toda forma de discriminación, que incluir temas como cuestiones de género, la falta de cobertura de servicio social, la contratación en economía informal o no estructurada, así como otras prácticas violatorias de las obligaciones asumidas por el Paraguay en virtud del PIDESC. También, es recomendable que el Comité DESC analice la situación de la población campesina paraguaya considerando las dificultades de acceso a la tierra. Además, se debe promover el acceso a recursos efectivos (o reparaciones, en su caso) para violaciones de DESC. Por otra parte, urge un estudio sobre las obligaciones internacionales en materia de DESC, derivadas de las actividades de empresas extranjeras en el Paraguay rural y urbano. Asimismo, se podría realizar un estudio sobre los DESC considerando las recomendaciones emanadas de otros órganos de tratados –creados en virtud de otras Convenciones– y/o relatores especiales.

1 Introducción

Los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC) son aquellos relacionados con el acceso al trabajo, la seguridad social, la atención de la salud, la educación, la alimentación, el agua, el acceso a la vivienda, a un medio ambiente adecuado y la participación en la vida cultural recogidos en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC). Estos generan obligaciones jurídicas a los Estados, como la de garantizar que todas las personas que se encuentren dentro de su territorio puedan disfrutar de esos derechos y ofrecer mecanismos de protección, así como recursos a tales personas en caso de que estos derechos sean vulnerados.

El estándar internacional de garantía para el pleno goce de los DESC establece que estos derechos se basan en el principio de no discriminación, lo cual permite que la atención de los Estados se centre en los grupos de mayor vulnerabilidad. Asimismo, considerando lo establecido en la Declaración y Programa de Acción de Viena, los derechos humanos (incluyendo los DESC) deben ser considerados como universales, indivisibles e interdependientes e interrelacionados entre sí[1]. El reconocimiento de los DESC por parte de los Estados supone para estos una serie de responsabilidades inaplazables como, por ejemplo, garantizar el derecho de acceso un trabajo digno, y el acceso a un sistema de seguridad social con un nivel mínimo de prestaciones que al menos abarquen la atención básica de la salud, las necesidades básicas de alojamiento y vivienda, el agua y el saneamiento, los alimentos y las formas más básicas de enseñanza. Los DESC apuntan a una realización común de la libertad y dignidad humana universal.

Paraguay ratificó el PIDESC el 10 de junio de 1992 y, como resultado, está obligado a la presentación de informes periódicos sobre la implementación de

1 Declaración y Programa de Acción de Viena, Art. 5. (1993)

los derechos contemplados por la convención. El Estado presenta sus informes al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el órgano que supervisa la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. El Comité examina cada informe y expone sus inquietudes y recomendaciones en forma de "observaciones finales." En el 2015, el comité PIDESC publicó las "Observaciones finales sobre el cuarto informe periódico del Paraguay", con las recomendaciones hechas al país. Este informe es el principal documento para evaluar las obligaciones de derecho internacional derivados del PIDESC.

En vistas a que el 30 de marzo de 2020 es el plazo de vencimiento para la presentación del V Informe Nacional del Estado paraguayo ante el Comité DESC, esta investigación se centra en analizar los principales derechos de interés para el mismo. Así, el estudio incluye las recomendaciones presentadas por dicho Comité en sus últimas observaciones finales[2], presentadas al Paraguay en 2015, y se realiza un seguimiento de la implementación de estos compromisos hasta octubre de 2019.

El próximo apartado es una pequeña sección explicando la metodología y el enfoque utilizado para la construcción de nuestro análisis, una importante sección que trata cada una de las áreas a analizar en forma independiente (ingreso, trabajo, vivienda, seguridad social, salud, y acceso a la educación). Continúa con un apartado con un análisis de los DESC en el contexto de dos estudios de caso en zonas rurales del Paraguay. Finalmente, concluimos esta investigación con una sección de conclusiones y otra de recomendaciones.

2 Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, E/C.12/PRY/CO/4 (2015)

2
Metodología

Para analizar el cumplimento de los DESC, esta investigación se enfoca en dos elementos principales: el cumplimiento de los estándares internacionales de estos derechos y su medición por medio de indicadores. El presente estudio considera las obligaciones de derecho internacional de los derechos humanos derivados del PIDESC e incluye consideraciones respecto a la armonización legislativa nacional con los estándares internacionales establecidos por dichos instrumentos internacionales.

El informe analiza el cumplimiento y aplicación de los DESC utilizando los criterios y estándares establecidos por los instrumentos vigentes en el derecho internacional de los derechos humanos, desde el PIDESC y las Observaciones Finales de su Comité de competencia (especialmente sus recomendaciones) presentadas al Paraguay, hasta las Observaciones Generales establecidas por el propio Comité DESC. Por medio de estas Observaciones Generales, el Comité establece cómo deben interpretarse estos derechos, configurando el estándar internacional en la materia. Paraguay, como Estado parte del PIDESC, se ha comprometido a implementar las mismas.

Considerando los derechos abarcados por el PIDESC, se analizan áreas de interés relativas a las condiciones económicas (ingreso, trabajo, vivienda), condiciones sociales (seguridad social y salud) y condiciones culturales (acceso a la educación). Estas condiciones se agrupan en seis temas específicos principales: ingreso, trabajo, vivienda, seguridad social, salud y acceso a la educación. A su vez, se considera la situación de grupos y poblaciones en situación de vulnerabilidad, tales como comunidades campesinas, pueblos indígenas, trabajadores, entre otros. El análisis de este estudio toma particularmente en cuenta la situación de la población rural en Paraguay.

Para la realización de este estudio se ha recurrido a fuentes secundarias, tales como la bibliografía existente en la materia, informes y publicaciones ofi-

ciales. Además, se ha consultado documentos jurídicos y realizado una serie de entrevistas con partes interesadas. Este estudio también se ha enriquecido con la realización de un taller de consulta con organizaciones de la sociedad civil, además del trabajo de campo, contemplando entrevistas semiestructuradas *in loco* a actores claves de dos estudios de caso. La presentación del análisis de estos casos, resultado de trabajos de campo realizados en Colonia Yerutí y Marina Kué, son ejemplos emblemáticos sobre la situación de los DESC en Paraguay y facilitan la visualización de la problemática.

3

Análisis de las áreas prioritarias de DESC

Considerando los estándares internacionales sobre derechos económicos, sociales y culturales, y su aplicación en Paraguay, esta sección se enfoca en una serie de 6 áreas consideradas prioritarias: a) ingreso, b) trabajo, c) vivienda, d) seguridad social, e) salud, y f) acceso a la educación. Cada una de estas áreas se analiza de manera independiente a través de subsecciones se describen los estándares internacionales relativos a un área y su aplicación en Paraguay.

De esta manera, cada subsección enumera, en primer lugar, las recomendaciones del comité DESC teniendo en cuenta los estándares internacionales en la materia, y una serie de obligaciones relativas que los Estados deben asumir. En segundo lugar, se describen los esfuerzos estatales para la armonización del marco legal paraguayo con los estándares internacionales, así como los esfuerzos estatales en la implementación de las recomendaciones en el plano administrativo.

3.1. Ingreso

Recomendaciones del Comité DESC y Estándares Internacionales Relativos

En sus recomendaciones, el Comité insta al Estado parte a tomar las medidas legislativas y administrativas necesarias para garantizar que todos los trabajadores perciban un salario mínimo que les permita tener condiciones de vida dignas para ellos y sus familias de acuerdo con lo establecido en el artículo 7, apartado a), inciso ii) del PIDESC.

- **Artículo 7 del PIDESC: Ingreso**

"Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda per-

sona al goce de condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias que le aseguren en especial:

a) Una remuneración que proporcione como mínimo a todos los trabajadores: (…)

ii) Condiciones de existencia dignas para ellos y para sus familias conforme a las disposiciones del presente Pacto;"

Observaciones Generales

Además, el Estado tiene varias obligaciones generales derivadas del PIDESC relacionadas a cuestiones de ingreso, entre ellas la "obligación de no discriminación", la "obligación de proteger", y la "obligación de dar efectividad", las cuales se tratan a continuación.

Obligación de No Discriminación: Según la Observación General (OG) Nº 24 del Comité DESC "sobre las obligaciones de los Estados en virtud del PIDESC en el contexto de las actividades empresariales", el Estado tiene la "obligación de no discriminación" a las poblaciones en situación de mayor vulnerabilidad, más propensas a percibir salarios más bajos (o inclusive salarios mínimos).

Según el Comité DESC, entre los grupos que se ven afectados de manera desproporcionada por los efectos adversos de las actividades económicas o empresariales, entre ellas se encuentran las mujeres, los niños, los pueblos indígenas, en particular en relación con el desarrollo, la utilización o explotación de tierras y los recursos naturales, los campesinos, los pescadores y otras personas que trabajan en las zonas rurales, así como las minorías étnicas o religiosas en los casos en que están políticamente excluidas. Las personas con discapacidad también suelen verse afectadas de forma desproporcionada por los efectos negativos de las actividades empresariales, en particular porque se enfrentan a obstáculos especiales para acceder a los mecanismos de rendición de cuentas y reparación. Asimismo, los solicitantes de asilo y los migrantes indocumentados corren un riesgo especial de ser objeto de discriminación en el disfrute de los derechos consagrados en el Pacto debido a la precariedad de su situación y, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 7 del Pacto, los trabajadores migrantes son especialmente vulnerables a la explotación, a largas jornadas de trabajo, a salarios injustos y a entornos de trabajo peligrosos e insalubres. Considerando estas situaciones de vulnerabilidad, el Estado tiene la obligación de generar políticas y marcos legales que reviertan la situación de vulnerabilidad de estas poblaciones.

Obligación de Proteger: Otra obligación derivada de la OG Nº 24 es la "obligación de proteger", en relación con las necesidades regulativas de la acti-

vidad privada que podría exponer a las personas en situación de mayor vulnerabilidad a estos riesgos.

Considerando lo establecido en la OG Nº 24, el Estado paraguayo debe actuar siempre según su obligación de proteger a los trabajadores, incluyendo en lo referente a percibir salario mínimo sin discriminación, lo cual implica; luchar contra la discriminación por motivo de género (incluyendo los estereotipos de género que fomentan la discriminación), establecer un salario mínimo acorde con un salario digno y una remuneración justa y ejercer el control efectivo para el cumplimiento de este derecho a fin de promover una vida digna, así como eliminar de manera progresiva las formas de empleo informales o "no estructuradas" (es decir, precarias) que a menudo dan lugar a la denegación a los trabajadores interesados de la protección de la legislación laboral y la seguridad social.

En base a lo expresado en la OG Nº 23 del Comité DESC, el incumplimiento por los empleadores de las disposiciones relativas al salario mínimo debería estar sujeto a sanciones penales o de otra índole. Para garantizar la aplicación en la práctica de esas disposiciones se necesitan medidas apropiadas, como inspecciones laborales eficaces. Los Estados partes deberían facilitar información adecuada sobre el salario mínimo en los idiomas y dialectos pertinentes y en formatos accesibles a los trabajadores con discapacidad y los trabajadores analfabetos.

Obligación de dar efectividad: En el OG Nº 23, el Comité DESC ha definido el concepto de salario mínimo como "la cuantía mínima de la remuneración que un empleador deberá abonar a sus asalariados por las prestaciones que estos hayan efectuado durante un determinado período, sin que dicha cuantía pueda ser rebajada mediante convenio colectivo ni acuerdo individual". Esta definición es utilizada por la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT en diversos informes. Siguiendo esta definición, los Estados partes deberían priorizar la adopción de un salario mínimo sujeto a revisiones periódicas y que se ajuste al menos al costo de la vida. Para ello, debería existir un mecanismo adecuado. Los trabajadores, los empleadores y las organizaciones que los representan deberían participar directamente en el funcionamiento de dicho proceso.

En la misma OG Nº 23, el Comité ha indicado que los salarios mínimos solamente son eficaces si se ajustan a los objetivos establecidos en el artículo 7 del PIDESC. El salario mínimo debería estar reconocido en la legislación, ser fijados atendiendo a los requisitos de unas condiciones de existencia dignas y aplicarse de forma coherente. Los elementos que han de considerarse para fijar el salario mínimo son flexibles, pero deben ser técnicamente adecuados e incluir el nivel general de salarios del país, el costo de la vida, las cotizaciones

y prestaciones de la seguridad social y los niveles de vida relativos. El salario mínimo podría establecerse como un porcentaje del salario medio, siempre y cuando ese porcentaje sea suficiente para garantizar unas condiciones de existencia dignas a los trabajadores y sus familias. También habrán de considerarse las necesidades de desarrollo económico y social y el logro de un alto nivel de empleo, teniendo en cuenta las necesidades de los trabajadores que se encuentran en situaciones de vulnerabilidad, lo cual refuerza la importancia de contar con un procedimiento habitual de revisión periódica.

Por otro lado, la expresión "como mínimo" en el artículo 7 a) del PIDESC tiene por objeto indicar que en ningún caso lo dispuesto en el artículo debería llevar a limitar los esfuerzos destinados a mejorar la remuneración por encima de esos niveles. Estos mínimos se aplican a "todos los trabajadores", lo que remite a la expresión "toda persona" que figura en la disposición introductoria. En ese sentido, corresponde reiterar que los criterios mínimos de la remuneración son los siguientes: un salario equitativo e igual por trabajo de igual valor, sin distinciones de ninguna especie, garantizándose en particular a las mujeres condiciones de trabajo no inferiores a las de los hombres, con salario igual por trabajo igual; y unas condiciones de existencia dignas para los trabajadores y sus familias.

Implementación de las recomendaciones

Implementación Legislativa

El 10 de noviembre del 2016 se promulgó la ley N° 5764[3], que modifica el artículo 255 de la ley n° 213/93 "que establece el código del trabajo", y deroga el artículo 256 del mismo. Esta ley establece que "la consideración del reajuste del salario mínimo será efectuada por el Poder Ejecutivo a propuesta del Consejo Nacional de Salarios Mínimos (CONASAM), sobre la base de la variación interanual del Índice de Precios al Consumidor (IPC) y su impacto en la economía nacional, al mes de junio de cada año".

Al establecer que para el reajuste se toma en cuenta el índice de precios del consumidor y no la canasta básica familiar, los aumentos del salario mínimo no permiten. El aumento del salario mínimo era mayor antes de la promulgación de dicha ley, lo que permitía la convergencia con la canasta, aunque de forma irregular. Los datos de la tabla muestran que el salario mínimo tuvo un aumento interesante en 2014 y 2016. Desde el 2016 en adelante, crece muy a la par de lo que crece la inflación (ver tabla 1). Entonces, si bien no permite al-

3 http://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/8310/ley-n-5764-modifica-el-articulo-255-de-la-ley-n-21393-que-establece-el-codigo-del-trabajo-y-deroga-el-articulo-256-del-mismo

canzar todos los productos de la canasta básica, el salario se recompone frente a la inflación.

Por otra parte, el porcentaje de personas que perciben igual o más del salario mínimo ronda el 60%.Si bien el porcentaje de personas que perciben igual o más del salario mínimo puede girar en torno al 60%, el porcentaje de personas que cotizan en una caja de jubilación gira en torno al 22%. Estos datos reflejan la persistencia de condiciones laborales precarias en el país.

Tabla 1.
Salario mínimo en Paraguay. 2014-2019

Año	Monto Salario mínimo (PYG)	Aumento interanual (%)	Inflación (%)	Población ocupada que gana igual o más que el salario mínimo (%)
2014	1.824.055	9,10%	4,20%	Sin datos
2016	1.964.507	7,10%	3,90%	62,50%
2017	2.041.123	3,80%	4,50%	60,60%
2018	2.112.526	3,40%	3,20%	65,40%
2019	2.192.839	3,70%	1,60%	Sin datos

Fuente: Elaboración propia con datos del BCP, EPH y boletines de trabajo de DGEEC.

Implementación Administrativa

Paraguay no cuenta con una política pública relacionada al salario mínimo.[4] Un artículo periodístico de junio del 2019 reporta que la ministra de trabajo había señalado que el trabajo constituye la principal fuente de ingresos familiares en Paraguay. Alrededor del 85% de los recursos económicos de los hogares provienen de allí, mientras que el restante se origina en jubilaciones, pensiones, subsidios, remesas, intereses o alquileres. Por ello, es muy importante diseñar una política pública del salario mínimo.

La ministra también asumió "que el problema del salario mínimo vigente en Paraguay, de 2.112.562 guaraníes, es que no cubre ni la mitad del costo de la canasta básica familiar. La funcionaria también citó datos de países de la región: Uruguay tiene, con su salario mínimo, la cobertura del 110% de su canasta básica, Chile cubre el 180% de la canasta básica, Ecuador cubre un 79% y Paraguay, actualmente, con el salario mínimo, cubre un 49% de la canasta familiar básica. Es así que el actual nivel del salario mínimo es incapaz de satisfacer una canasta de consumo que garantice una vida medianamente digna. La baja productividad de los trabajadores y los costos de bienes básicos de la

4 https://www.ultimahora.com/paraguay-necesita-contar-una-politica-salario-minimo-n2824701.html

canasta parecen ser los problemas principales, con lo cual adquiere relevancia la educación y formación laboral, en el primer caso, y el control de precios, en el segundo caso. Sin embargo, la evidencia internacional señala otros problemas que son necesarios enfrentar, como la capacidad de negociación de los trabajadores y el cumplimiento de las normas laborales.

Además, otras instituciones deben involucrarse en la construcción de una política integral del salario mínimo, como la Secretaría de Defensa del Consumidor y el Usuario (Sedeco) y el Ministerio de Agricultura (MAG), esta última por su rol en la política de producción de alimentos de la agricultura familiar y su peso en la canasta básica. Las negociaciones tripartitas son otro mecanismo necesario para que el salario mínimo no sea un techo (como lo es ahora), sino un piso, ya que permiten vincular el aumento de las remuneraciones a la productividad y el desempeño del sector económico, y no solo de la inflación. En nuestra región, la experiencia uruguaya es destacable en este campo. Por último, es importante la fiscalización del cumplimiento de las normas laborales.

Según el Observatorio Laboral del Ministerio de Trabajo, una forma de visibilizar la situación laboral de una persona asalariada es comparando su ingreso con el Salario Mínimo Vigente en el país. "En el 2016, aproximadamente el 37,4% de los asalariados percibieron menos de un salario mínimo vigente en su ocupación principal. Se evidencian diferencias según se trate del sector público o privado, ya que entre los asalariados públicos 9,6% no lograron ganar un salario mínimo, mientras que en el sector privado la cifra llegó a 44,5%."[5]. "En el 2017, aproximadamente el 39,18% de los asalariados percibieron menos de un salario mínimo vigente en su ocupación principal. Se evidencian diferencias según se trate del sector público o privado dado que, entre los asalariados públicos, 9,36% no lograron ganar un salario mínimo, mientras que en el sector privado la cifra llegó a 46,03%. Uno de los factores que puede explicar esta diferencia se relaciona con el perfil educativo de ambos grupos, los trabajadores públicos en términos generales presentan mayores niveles de educación (14 años) que los privados (11 años), en lo que respectan a promedios de años de estudio."[6] Lo que queda claro a partir de estos datos es que hay un alto porcentaje de personas trabajando en el sector privado que no perciben el salario mínimo establecido en la ley.

5 DGEEC (2016) "Boletín de empleo 2016", página 16.

6 DGEEC (2017) "Boletín de empleo 2017", página 13.

Tabla 2.
Población ocupada asalariada (empleados y obreros públicos y privados) por tramos de ingreso mensual, según área de residencia y sexo. Años 2017 y 2018.

Área de Residencia y Sexo	Tramos de Ingreso Mensual						
	Total (*)	Menos de 1 SM	1 SM a menos de 1.5 SM	1.5 SM a menos de 2 SM	2 SM a menos de 2.5 SM	2.5 SM a menos de 3 SM	3 SM y más
4º Trimestre - 2017							
Total País[1]	**1.595.540**	**38,5**	**29,8**	**13,9**	**6,3**	**4**	**7,5**
Hombres	1.102.717	41,7	30,7	12,7	4,6	3,7	6,6
Mujeres	492.823	31,2	27,9	16,5	10,1	4,6	9,6
Urbana	**1.195.267**	**35,3**	**31,1**	**14,4**	**6,4**	**4,3**	**8,5**
Hombres	785.214	38,5	31,9	13,6	4,6	3,9	7,4
Mujeres	410.053	29	29,4	16,1	9,9	5,1	10,4
Rural	**400.273**	**48**	**26,1**	**12,3**	**5,9**	**3**	**4,7**
Hombres	317.503	49,5	27,6	10,6	4,6	3,2	4,5
Mujeres	82.770	42,3	20,3	18,9	11,1	2,1	5,3
4º Trimestre - 2018							
Total País[1]	**1.686.458**	**34,6**	**31,3**	**13,3**	**8,3**	**3,6**	**8,9**
Hombres	1.147.411	37,7	33,4	12,4	6,8	2,9	6,9
Mujeres	539.047	27,9	26,9	15,1	11,6	5,1	13,4
Urbana	**1.260.055**	**30**	**32**	**14,9**	**8,6**	**3,8**	**10,6**
Hombres	822.147	33	34,3	14,4	7,2	3,1	7,9
Mujeres	437.908	24,6	27,8	15,7	11,3	5,1	15,5
Rural	**426.403**	**47,9**	**29,2**	**8,5**	**7,3**	**2,9**	**4,1**
Hombres	325.264	49,6	31	7,2	5,7	2,3	4,2
Mujeres	101.139	42,2	23,4	12,6	12,7	5	4

(1) No se incluye a los departamentos de Boquerón y Alto Paraguay
(2) Se excluyen los empleados domésticos
(*) Excluye valores no reportados
SM: Salario mínimo vigente de cada año
Fuente: DGEEC. Encuesta Permanente de Hogares Contínua. Años: 2017 y 2018.

3.2 Trabajo

3.2.1 Desempleo y Subempleo

Recomendaciones del Comité DESC y Estándares Internacionales en la Materia

En sus recomendaciones, el Comité DESC alienta al Estado parte a que intensifique sus esfuerzos para aumentar oportunidades de trabajo en el merca-

do laboral formal, así como a que tome las medidas necesarias para la progresiva transferencia de los trabajadores en la economía informal al sector formal.

Obligaciones establecidas en los artículos del PIDESC:

- **Artículo 6:**

  "1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho a trabajar, que comprende el derecho de toda persona a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente escogido o aceptado, y tomarán medidas adecuadas para garantizar este derecho.

  2. Entre las medidas que habrá de adoptar cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto para lograr la plena efectividad de este derecho deberá figurar la orientación y formación técnico profesional, la preparación de programas, normas y técnicas encaminadas a conseguir un desarrollo económico, social y cultural constante y la ocupación plena y productiva, en condiciones que garanticen las libertades políticas y económicas fundamentales de la persona humana."

- **Artículo 7:**

  "Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona al goce de condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias que le aseguren en especial:

  a) Una remuneración que proporcione como mínimo a todos los trabajadores: (…)

  ii) Condiciones de existencia dignas para ellos y para sus familias conforme a las disposiciones del presente Pacto;"

Observaciones Generales

Obligación de Proteger: En base a lo establecido en la OG Nº 24 del Comité DESC, es obligación de los Estados eliminar de manera progresiva (considerando las dificultades existentes en los países en vías de desarrollo) las formas de empleo informales o "no estructuradas" a fin de que estos no constituyan un factor que obstaculice el pleno goce de los DESC por parte de los trabajadores. Por lo tanto, los estándares internacionales en la materia implican que los Estados no solo deben contar con marcos legales para la regulación del empleo formal sino que deben generar políticas públicas para expandirlos a toda su población, evitando así también el desempleo y subempleo.

Por otra parte, en su OG Nº19, el Comité DESC ha señalado que las personas en situación de desempleo deben contar con la protección de un sistema de seguro social, para así cumplir con los estándares de protección establecidos en el PIDESC.

Implementación de las recomendaciones

Implementación Legislativa

La Ley 6339/19 del Empleo a Tiempo Parcial fue promulgada este año. La misma regula el empleo a tiempo parcial entre trabajadores y empleadores del sector privado para la realización de un trabajo o prestación de un servicio, y concede al trabajador el acceso al seguro social, con un mínimo de 16 horas y un máximo de 32 horas semanales. Según el MTESS, esta ley formaliza a los trabajadores a tiempo parcial, incluyendo sectores excluidos por no cumplir la jornada laboral a tiempo completo.

Implementación Administrativa

Las principales iniciativas publicas para el fomento del empleo son la plataforma digital "Hallate", y las diferentes ferias de empleo organizadas por la Dirección General de Empleo a lo largo del país. "Hallate"[7] es una plataforma digital de oportunidades para los jóvenes del país que fue lanzado el martes 8 de mayo del 2018 por el Gobierno Nacional. La página web contiene más de 750 enlaces que representan más de 13.000 oportunidades. Se puede encontrar datos sobre oportunidades laborales y servicios de apoyo para su postulación a vacancias, pasantías, información útil para emprendedores, oportunidades de voluntariado y otras informaciones útiles. Además, el ministerio de trabajo realiza ferias de empleo todo el año para conectar a empleadores y trabajadores.[8]

En el periodo 2002 – 2018, se visualizan cambios leves en el comportamiento de los indicadores de empleo. La tasa de la fuerza de trabajo, indica que la participación es de alrededor del 70%, mientras que los números de ocupación presentan aumentos entre el 62% y 68%.[9] La tasa de desocupación ha tenido una reducción del 5% en el periodo de la serie. Estos leves cambios denotan que, en el tiempo, el mercado de trabajo absorbe a las personas que ingresan al mercado laboral anualmente, en vista a que no se observan aumentos pronunciados de esta tasa, ni disminuciones en la fuerza de trabajo y la ocupación.

Según el Observatorio Laboral, "la tasa de la fuerza de trabajo es muy similar tanto en el área urbana como en la rural, encontrándose un poco por encima del 70% para el año 2018. Sin embargo, la tasa de ocupación del área rural se encuentra a 2 puntos porcentuales por encima de la tasa de ocupa-

7 https://www.hallate.gov.py/buscar?categoria=14

8 https://www.paraguaydelagente.com.py/empleos/

9 Observatorio Laboral con datos de la EPH 2002 – 2018. Principales Indicadores de Empleo y de Ocupación Informal del Observatorio Laboral. Disponible en: https://sinafocal.gov.py/application/files/4015/5931/5797/Ocupacion_Desempleo_Subocupacion_y_Ocupacion_Informal._2002-2018._NUEVO.pdf

ción urbana, 67% vs 69% para el año 2018. Situación es muy característica del mercado laboral de Paraguay, donde en general las personas constantemente realizan actividades para generar ingresos. Lo anterior se relaciona con la diferencia existente entre la tasa de desocupación urbana y rural, donde la primera está a 2,4 puntos porcentuales por encima de la segunda, 6,6% vs 4,1% para el año 2018."[10]

Por otro lado, la subocupación continúa siendo una problemática importante en el Paraguay. Son subocupados aquellas personas que personas querrían trabajar más de 30 horas semanales pero no encuentran un lugar en el mercado laboral para hacerlo o trabajan más de 30 horas percibiendo un ingreso inferior al salario mínimo. Según el boletín de empleo del segundo trimestre 2019 de la Dirección General De Estadística, Encuestas y Censos[11] se observa un aumento del 52% del subempleo visible si se compara el segundo trimestre 2019 con el segundo trimestre 2018. Desglosando entre hombres y mujeres en todo el país, tenemos que hay 152.472 hombres y 133.088 mujeres subocupados/as[12]. Entre los posibles motivos se encuentran la crisis política y la desaceleración económica que experimentó el país en el año 2019.

3.2.2 Condiciones de trabajo de las mujeres

Recomendaciones del Comité DESC y Estándares Internacionales en la materia

El Comité recomienda al Estado parte que adopte las medidas necesarias para garantizar la igualdad en las condiciones de trabajo, incluyendo un salario equitativo e igual por trabajo de igual valor, y para promover a la mujer en el mercado de trabajo, incluso mediante la realización de capacitaciones a hombres y mujeres sobre la igualdad de oportunidades de carrera.

Obligaciones establecidas en los artículos del PIDESC:

- **Artículo 3**

  "Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a asegurar a los hombres y a las mujeres igual título a gozar de todos los derechos económicos, sociales y culturales enunciados en el presente Pacto."

10 Principales Indicadores de Empleo y de Ocupación Informal del Observatorio Laboral, página 4.

11 https://www.dgeec.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/EPHC2019/Segundo%20Trimestre/Boletin%20trimestral%20de%20empleo%20EPHC_T2_2019.pdf

12 https://www.5dias.com.py/2019/08/subempleo-crecio-52-en-el-segundo-trimestre/

- **Artículo 7**

  "Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona al goce de condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias que le aseguren en especial:

  a) Una remuneración que proporcione como mínimo a todos los trabajadores:

  i) Un salario equitativo e igual por trabajo de igual valor, sin distinciones de ninguna especie; en particular, debe asegurarse a las mujeres condiciones de trabajo no inferiores a las de los hombres, con salario igual por trabajo igual; (…)"

Observaciones Generales

Obligación de No Discriminación: La OG Nº 18 del Comité DESC señala la necesidad de contar con un sistema de protección para luchar contra la discriminación de género y garantizar igualdad de oportunidades y de trato entre hombres y mujeres en relación con su derecho al trabajo, asegurando igual salario por trabajo de igual valor. En particular, y como ejemplo de factor de vulnerabilidad de los derechos de las mujeres en el ámbito laboral, se señala que los embarazos no deben constituir un obstáculo para el empleo ni una justificación para la pérdida del mismo. Asimismo, se debe resaltar la vinculación existente entre el hecho de que las mujeres tengan menos acceso a la educación que los hombres y ciertas culturas tradicionales que menoscaban las oportunidades de empleo y de empoderamiento de la mujer.

Por otro lado, considerando la OG Nº 23, los criterios mínimos de la remuneración son los siguientes: un salario equitativo e igual por trabajo de igual valor, sin distinciones de ninguna especie, garantizándose en particular a las mujeres condiciones de trabajo no inferiores a las de los hombres, con salario igual por trabajo igual y unas condiciones de existencia dignas para los trabajadores y sus familias.

Según lo ya expuesto en la OG Nº 24, se debe reiterar que el Comité DESC ha hecho énfasis prioritario en que las mujeres son uno de los grupos en situación de vulnerabilidad que se ven más afectados de manera desproporcionada por los efectos adversos de las actividades empresariales, considerando que éstas conforman la mayoría en la economía informal y con mayor riesgo a carecer de protección laboral y de la seguridad social, las cuales son cruciales considerando las necesidades y derechos específicos de las mujeres (como cuestiones relativas a los permisos de maternidad, acceso a la salud materna, entre otros), o como ya se ha indicado en este informe, la importancia de la participación de las mujeres en los procesos de adopción de decisiones empre-

sariales. En ese sentido, los estándares internacionales en la materia incluyen la obligación de los Estados en abordar los efectos específicos de las actividades empresariales en las mujeres e incorporar una perspectiva de género en todas las medidas para regular las actividades empresariales que puedan afectar negativamente el pleno goce de sus derechos económicos, sociales y culturales. Los Estados deben adoptar medidas para disminuir la desigualdad salarial, el acceso a los derechos específicos de la mujer por medio de la implementación de medidas que incluyan un enfoque de género, que aumente el número de mujeres en el mercado de trabajo, en particular en los escalones superiores de la jerarquía empresarial y promover la participación de las mismas en los procesos de toma de decisiones. Considerando el enfoque de esta recomendación en particular, los Estados deben promover programas de capacitación que permitan la inclusión equitativa en el mercado laboral, especialmente en las carreras profesionales.

Implementación de las recomendaciones

Implementación legislativa

En los últimos años, los mayores avances son derivados de la ley 5508/2015 de "Promoción, Protección de la Maternidad y Apoyo a la Lactancia Materna" y la ley 5407/15 "Del Trabajo Doméstico". La ley 5508/15 ha ampliado los derechos de las mujeres con relación a los permisos de maternidad, reposo por maternidad y lactancia. Dicha ley asegura la inmovilidad laboral de la mujer gestante (que no sea despedida ni degradada de posición laboral) hasta tanto su bebé cumpla un año. Además, asegura una licencia de 18 semanas (126 días) recibiendo el 100% de la remuneración percibida por la trabajadora, por el Régimen de Seguridad Social del Instituto de Previsión Social (IPS) al momento de ocurrido el parto y mensualmente durante su permiso. También, la ley establece que durante los primeros 7 meses de lactancia (tiempo prorrogable con orden medica) la madre cuente con una licencia para amamantar de 90 minutos durante la jornada laboral. El Decreto reglamentario 7550/2017establece que la madre decidirá cómo usufructuar ese horario en beneficio del niño. Lo puede dividir en dos partes, usarlo al inicio de su jornada laboral (llegando más tarde) o retirarse 90 minutos antes de su salida.

Por su parte, la ley 5407/15 regula el trabajo doméstico. Trabajadores domésticos son las personas de uno u otro sexo que desempeñan en forma habitual las labores de aseo, asistencia y demás del servicio interior de una casa u otro lugar de residencia o habitación particular. En Paraguay, la mayoría de estos trabajadores son mujeres: si bien el 7,2% de la Población Económicamente Activa (PEA) ocupada se dedica al empleo doméstico, tan sólo el 0,9% de los

hombres ocupados trabaja en este rubro, mientras que el 16% de las mujeres ocupadas se dedica al mismo. Este año, entró en vigor la Ley 6.338/19, que modificó el artículo 10 de la Ley 5.407/15, equiparando el salario de los trabajadores domésticos al salario mínimo legal. Además, se clarifica el mecanismo por el cual el empleador paga por hora, día, semana u mes al empleado doméstico. Dada su reciente vigencia, todavía no hay resultados claros de su aplicación.

Implementación administrativa

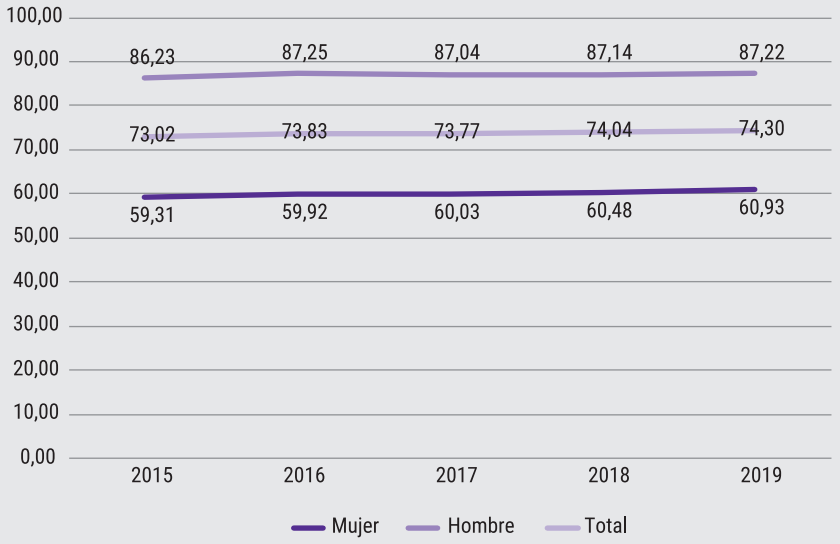
En el 2018, el Ministerio de la Mujer y ONU Mujeres presentaron el "IV Plan Nacional de Igualdad 2018–2024[13]. Este plan delimitó cinco objetivos específicos que son los grandes ámbitos que se proponen trabajar:

- Eliminar toda discriminación legal hacia las mujeres.
- Eliminar obstáculos y desarrollar los mecanismos que hagan posible el acceso igualitario y la permanencia de mujeres en la toma de decisiones públicas, en los diferentes Poderes del Estado y en todos los niveles territoriales.
- Eliminar obstáculos y crear condiciones para una vida libre sin violencia y la plena vigencia del derecho a una salud integral de las mujeres.
- Eliminar obstáculos y crear condiciones que posibiliten el empoderamiento y la autonomía económica a las mujeres.
- Eliminar obstáculos y crear condiciones que, posibiliten a las mujeres su acceso a la justicia.

A pesar de los avances, la tasa de participación laboral es menor para las mujeres. No obstante, ha visto un incremento importante en la tasa de participación laboral de las mujeres en los últimos años (ver gráfico 1). Asimismo, el desempleo es más elevado entre las mujeres, así como son mas propensas a sufrir los cambios de tendencia del mercado laboral: cuando el nivel de actividad económica cae en Paraguay, es mayor el porcentaje de mujeres despedidas que el de hombres despedidos (ver gráfico 2). Este hecho podría indicar que un porcentaje mayor de mujeres están siendo empleadas en el sector informal, donde las condiciones laborales son más vulnerables y cambiantes.

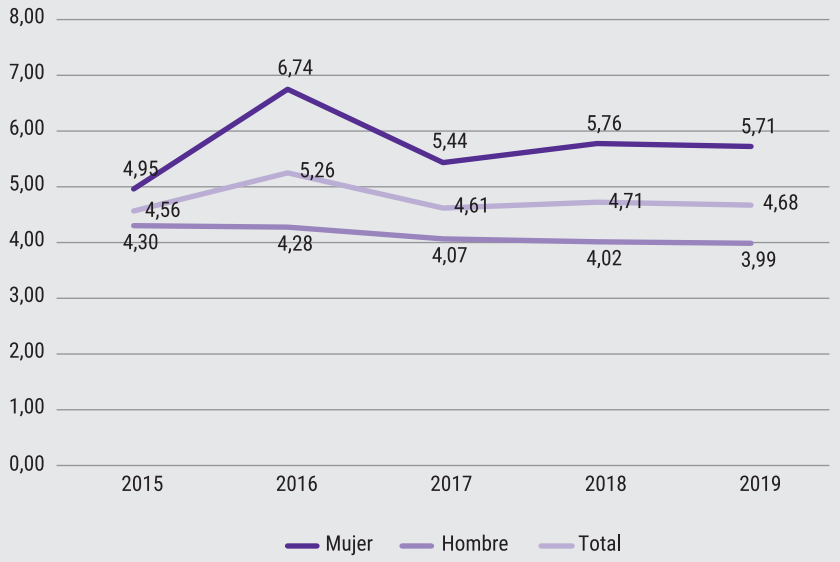
13 https://www.lanacion.com.py/pais/2019/02/25/paraguay-en-busca-de-igualdad-para-las-mujeres/

Gráfico 1.
Tasa de participación laboral



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Mundial.
Tasa de participación laboral incluye personas de 15 a 64 años.

Gráfico 2.
Desempleo desagregado por sexo



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Mundial.
Tasa de participación laboral incluye personas de 15 a 64 años.

Además, existe una marcada brecha salarial entre hombres y mujeres en todos los deciles de ingreso (ver tabla 3). En parte, esta brecha se explica en la participación de mujeres y hombres en sectores con diferente productividad: mientras los hombres se dedican más al sector primario (agricultura y ganadería) y secundario (manufacturas, construcción y energía eléctrica), las mujeres apuntan más al sector terciario (gobierno, comercio, comunicaciones y servicio).

Tabla 3.
Ingreso promedio en la actividad principal, según deciles de ingreso 2018

Deciles para cada área	Área de Residencia								
	Total			Urbana			Rural		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
Total	2,399,112	2,652,257	1,995,066	2,702,480	3,026,602	2,251,456	1,803,306	2,022,722	1,338,064
1	722,427	799,671	581,431	924,033	1,079,485	678,922	326,693	328,345	322,588
2	1,167,100	1,297,062	833,652	1,486,508	1,703,472	1,009,448	568,528	625,744	365,865
3	1,212,460	1,435,230	867,875	1,468,314	1,798,293	1,025,467	660,077	776,125	411,798
4	1,421,133	1,611,342	1,123,425	1,715,445	1,993,514	1,335,660	837,916	963,873	576,002
5	1,661,271	1,855,629	1,325,510	1,917,996	2,238,434	1,475,022	1,085,375	1,193,478	756,672
6	1,844,341	2,057,308	1,517,333	2,106,837	2,401,394	1,720,571	1,257,770	1,426,060	881,317
7	1,999,874	2,205,798	1,681,964	2,259,411	2,492,893	1,945,826	1,442,815	1,685,735	928,547
8	2,290,962	2,481,959	2,009,770	2,691,187	2,914,046	2,406,873	1,571,277	1,820,314	1,091,485
9	2,958,349	3,252,772	2,508,208	3,404,110	3,737,237	2,930,402	2,127,738	2,420,847	1,613,186
10	5,804,206	6,688,086	4,543,910	6,339,720	7,265,909	5,154,344	4,908,982	5,829,965	3,327,871

Fuente: Elaboración propia con datos de la EPH 2018 DGEEC.

3.2.3 Derecho al trabajo de personas con discapacidad

Recomendaciones del Comité DESC y Estándares Internacionales en la materia

El Comité recomienda al Estado parte que tome medidas efectivas para promover el empleo de las personas con discapacidad y para protegerlas contra la discriminación en el lugar de trabajo. En particular, el Comité recomienda que la cuota del 5% asignada a las personas con discapacidad por el Estado parte

en el sector público se extienda también al sector privado. El Comité, además, recomienda al Estado parte que establezca el requerimiento legal de ajustes razonables en el lugar de trabajo y adopte las medidas necesarias para asegurar su aplicación, incluso mediante inspecciones laborales, así como para la aplicación de todas las normas y disposiciones legales destinadas a garantizar la no discriminación y el derecho al trabajo de las personas con discapacidad.

Obligaciones establecidas en los artículos del PIDESC:

- **Artículo 2**

  "(…) Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a garantizar el ejercicio de los derechos que en él se enuncian, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social (…)"

  Es importante resaltar que en el PIDESC (1966) las personas con discapacidad (PcD) no fueron mencionadas, considerando que el vocabulario formal de referencia para esta población en situación de vulnerabilidad fue recién formalmente enunciado recién en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, adoptada en el año 2006. Sin embargo, esta falta de mención no significa que sus derechos no sean reconocidos por el PIDESC.

Observaciones Generales

Obligación de No Discriminación: En su OG Nº 23, el Comité DESC ha identificado a las personas con discapacidad (PcD), como una población en situación de especial vulnerabilidad en el ámbito laboral. Toda persona, sin distinción alguna, tiene derecho a condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias. La referencia a "toda persona" pone de relieve que el derecho se aplica a todos los trabajadores en todos los entornos en diferentes situaciones de vulnerabilidad que puedan resultar en factor de discriminación, tal como es la discapacidad. Así mismo, otros factores también pueden simultáneamente incidir de manera discriminatoria, como el género, la edad (jóvenes y/o adultos mayores), informalidad, la condición de los trabajadores migrantes, los pertenecientes a minorías étnicas y a otras minorías, los trabajadores domésticos, los trabajadores por cuenta propia, los trabajadores agrícolas, los refugiados y los no remunerados. La referencia a "toda persona" refuerza la prohibición general de discriminación que se establece en el artículo 2, párrafo 2, y la disposición sobre la igualdad enunciada en el artículo 3 del Pacto, y se complementa con las diversas referencias a la igualdad y a la protección contra distinciones de cualquier especie que figuran en el artículo 7 a) i) y c).

Según la OG Nº 24, las PcD suelen verse afectadas de forma desproporcionada por los efectos negativos de las actividades empresariales, en particular porque se enfrentan a obstáculos especiales para acceder a los mecanismos de rendición de cuentas y reparación.

Obligación de Proteger: En su OG Nº 23, el Comité DESC ha señalado que los trabajadores con discapacidad requieren medidas específicas de protección para disfrutar del derecho a condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias en igualdad de condiciones con los demás. Los trabajadores con discapacidad no deberían estar segregados en talleres protegidos. Deberían beneficiarse de un entorno laboral accesible y no se les debe negar ajustes de trabajo razonables, como herramientas de accesibilidad en el lugar de trabajo (rampas, elevadores, computadores y teléfonos móviles adaptados, etc.) o modalidades de trabajo flexibles. También deberían disfrutar de igual remuneración por trabajo de igual valor y no deben sufrir discriminación salarial debido a una supuesta menor capacidad de trabajo.

Obligación de dar efectividad: Acorde a la OG Nº 24, los Estados partes deben aspirar a cumplir los derechos enunciados en el Pacto que son de interés de las PcD, por ejemplo, apoyando la creación de bienes, servicios, equipos e instalaciones de diseño universal para facilitar la inclusión de las personas con discapacidad.

Por otro lado, otra práctica que se adecua a los estándares en la materia, como sugerido en la OG Nº 23, es la de que los Estados deban facilitar información adecuada sobre el salario mínimo en los idiomas y dialectos pertinentes y en formatos accesibles a los trabajadores con discapacidad y los trabajadores analfabetos.

Implementación de las recomendaciones

Implementación Legislativa

No se han hecho modificaciones para que la cuota del 5% asignada a las personas con discapacidad por el Estado parte en el sector público se extienda también al sector privado. Sin embargo, el 16 de abril del 2019 se aprobó la Ley Nº 6292[14] que declara en emergencia la situación de personas con discapacidad y dispone tomar medidas concretas a favor de las mismas. Esta ley se reglamentó el 13 de agosto mediante el decreto reglamentario número 2323[15]. El artículo 1 de la ley dispone que se declare en estado de emergencia

14 http://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/8879/ley-n-6292-declara-en-emergencia-la-situacion-de-personas-con-discapacidad-y-dispone-tomar-medidas-concretas-a-favor-de-las-mismas

15 http://www.gacetaoficial.gov.py/index/detalle_publicacion/60290

por el término de 12 meses situación de las personas con discapacidad ***ante el incumplimiento de legislaciones que tutelan la inclusión de las mismas y garantizan el pleno goce de sus derechos***, tales como: [...] la "Obligatoriedad de la Incorporación de Personas con Discapacidad en las Instituciones Públicas", "las normas de incentivo fiscal para contratar personas con discapacidad en el sector privado", el Protocolo de Atención para el Acceso a la Justicia de las Personas con Discapacidad Psicosocial, el cumplimiento efectivo de los ejes de asistencia a personas con discapacidad y la transversalización del enfoque de derecho en la política pública implementado por la Secretaría Nacional por los Derechos Humanos de las Personas con Discapacidad (SENADIS).

El artículo 2 dispone que todas las instituciones del Poder Ejecutivo, en un plazo de noventa días, deberán reglamentar la Ley N° 4.962/2013 "que establece beneficios para los empleadores, a los efectos de incentivar la incorporación de personas con discapacidad en el sector privado", las normas de incentivo fiscal para contratar personas con discapacidad. Específicamente, la Ley Nº 4.962/2013 dispone los siguientes puntos:

- Habilitar cursos técnicos y en habilidades blandas de formación profesional para Personas con Discapacidad (PcD) y familiares directos en todo el país, poniendo énfasis en capacitación para emprendedurismo.
- Establecer fondos semillas no reembolsables para emprendedores con discapacidad y asistencia técnica a los mismos

Implementación Administrativa

A raíz de la promulgación de la Ley 6292/19, mencionada en la sección anterior, se creó un comité de emergencia con el fin de elaborar un plan de acción para la ejecución de las políticas públicas y a la vez ejecución efectiva de la norma. Este comité se reunió el 22 de octubre del 2019 y hasta la fecha aún no se visualizan avances concretos que apunten hacia la implementación de la ley. En lo que se refiere a políticas públicas, aún no se presentan avances en relación con esta recomendación.

Por otra parte, se celebra que la Secretaría de la Función Pública elabore informes de monitoreo integrales sobre la inclusión Laboral de Personas con Discapacidad en el sector público[16]. En abril del 2018, se presentó un informe que describe la situación de la administración pública central en términos de inclusión de Personas con Discapacidad. Este informe contiene diferentes listas donde se clasifica a las instituciones según su cumplimiento: por ejemplo, incluye una lista de instituciones que cumplen con la incorporación de

16 https://www.sfp.gov.py/sfp/articulo/13970-informe-sobre-inclusion-laboral-de-personas-con-discapacidad-en-el-sector-publico-.html

personas con discapacidad en sus planteles, al menos el 5 % del total, una lista de Instituciones que cuentan con Personas con Discapacidad en sus nóminas, pero no alcanzan aún el 5%, una lista de instituciones que no cuentan con Personas con Discapacidad en sus planteles, y un estudio estadístico de Funcionarios con discapacidad por sexo y tipo de vínculo. El informe muestra que solamente el 5,38% de las instituciones públicas paraguayas cuentan con al menos 5% de personas con discapacidad en sus nóminas, 50,12% de las instituciones públicas paraguayas cuentan con menos de 5% de funcionarios con alguna discapacidad, y 36,92% no cuentan con funcionarios con discapacidad. Además, este informe hace posible, por ejemplo, identificar cuántas personas debe contratar cada institución para llegar a la cuota del 5% y que el 67% de beneficiarios de la cuota del 5% son hombres. Este tipo de datos permiten mejorar la implementación y el alcance de políticas públicas orientadas a personas con discapacidad.

3.2.4 Trabajo forzoso

Recomendaciones del Comité DESC y Estándares Internacionales en la materia

El Comité insta al Estado parte a que adopte medidas inmediatas y efectivas para la erradicación del trabajo forzoso, velando por que las víctimas reciban una protección adecuada y los responsables sean debidamente enjuiciados y castigados conforme a la gravedad del delito.

Obligaciones establecidas en los artículos del PIDESC:

- **Artículo 6**

  "1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho a trabajar, que comprende el derecho de toda persona a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente escogido o aceptado, y tomarán medidas adecuadas para garantizar este derecho. (…)"

- **Artículo 10**

  "Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen que: (…)

  3. (…) Debe protegerse a los niños y adolescentes contra la explotación económica y social. Su empleo en trabajos nocivos para su moral y salud, o en los cuales peligre su vida o se corra el riesgo de perjudicar su desarrollo normal, será sancionado por la ley. Los Estados deben establecer también límites de edad por debajo de los cuales quede prohibido y sancionado por la ley el empleo a sueldo de mano de obra infantil."

Observaciones Generales

Obligación de Proteger: Según la OG Nº 23, los trabajadores agrícolas a menudo se enfrentan a graves desventajas socioeconómicas, incluyendo niños, niñas o adolescentes. Si bien el trabajo forzoso afecta a todas las edades, sus efectos son la exposición a una serie de situaciones de vulnerabilidad multidimensional, como la inseguridad de los ingresos y la falta de acceso a los servicios básicos. En ocasiones, se les excluye formalmente de los sistemas de relaciones laborales y de seguridad social. Las trabajadoras agrícolas, en particular en las granjas familiares, con frecuencia no están reconocidas como trabajadoras y, por consiguiente, no tienen derecho a un salario y a la protección social, a afiliarse a cooperativas agrícolas, ni a beneficiarse de préstamos, créditos u otras medidas para mejorar las condiciones de trabajo. Considerando este ejemplo, los Estados tienen la obligación de promulgar leyes y políticas para asegurar que los trabajadores agrícolas disfruten de un trato no menos favorable que las demás categorías de trabajadores, buscando igualmente erradicar el trabajo forzoso.

Implementación de las recomendaciones

Implementación Legislativa

En 2012 se sancionó la ley Nº 4788/12, "Integral contra la Trata de Personas", la cual contiene en su Art. 4, definiciones sobre víctima, servidumbre, trabajo forzoso, matrimonio servil, otras prácticas similares a la esclavitud, explotación económica de otra persona, servidumbre de la gleba y esclavitud de la deuda. Además, dicha ley contiene una tipificación de la Trata de Personas (Art. 5 al 15), sanciones complementarias (Art.16), responsabilidad civil emergente (Art. 17 al 22), medios de investigación especial (Art. 23 al 29), protección y asistencia a las víctimas y testigos de la trata de personas (Art.30 al 43), y una Estrategia Nacional contra la Trata de Personas (Art. 44 al 50).

Existen otras normas jurídicas relacionadas, como por ejemplo la Ley Nº 2.396/2004 (que ratifica el "Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños –Protocolo de Palermo–), la ley 1160/97 (Código Penal), la ley Nº 978/96 (de Migraciones), la ley Nº 213/93 (Código Laboral), la ley Nº 1264/98 (General de Educación), y la ley 1680/01 (Código de la niñez y la adolescencia).

Implementación Administrativa

La Estrategia Nacional de Prevención del Trabajo Forzoso 2016-2020 fue adoptada a través del Decreto Presidencial No. 6285 del 15 de noviembre de

2016. El MTESS es la institución encargada de su difusión a la ciudadanía en general, y la Comisión Nacional de Derechos Fundamentales en el Trabajo y Prevención del Trabajo Forzoso es la responsable de su implementación efectiva. Tiene como objetivo prevenir y erradicar el trabajo forzoso en el país, contando con un sistema de atención integral a las víctimas rescatadas y generando las condiciones suficientes para prevenir su reaparición en el futuro.

Son 23 las instituciones responsables para la implementación de la Estrategia. Algunas acciones inmediatas propuestas por la Estrategia Nacional de Prevención del Trabajo Forzoso 2016-2020 son:

- Programa de Capacitación dirigido a Jueces, Fiscales y Defensores Públicos de la Capital del país y de la zona del Chaco.
- Programa de Formación para Inspectores del Trabajo y Funcionarios receptores de denuncias en el MTESS.
- Programa de Sensibilización dirigido a Gremios Empresariales, Centrales Sindicales y Funcionarios Públicos.
- Grabación de Cápsulas sobre Derechos Laborales, para ser difundidas en Programas Radiales.

Por otra parte, Paraguay cuenta con una Política Nacional de Prevención y Combate a la Trata de Personas, aprobada en 2012 a través del Decreto Presidencial Nº 8309/2012.Esta política tiene por finalidad establecer los principios, enfoques, directrices y ejes estratégicos, para la prevención, investigación, sanción penal, protección y atención integral a las víctimas, en base a la cooperación local, nacional e internacional y de conformidad a la Constitución Nacional, los instrumentos nacionales e internacionales ratificados por el país y la legislación nacional. Dentro de sus principios establece la prioridad de la atención de los niños, niñas y adolescentes.

Si bien no existe información pública actualizada sobre casos de trabajo forzoso, existen informes periodísticos en los que se sugieren eventos en el Chaco con poblaciones indígenas[17]. Urgen estudios actualizados y periódicos para el análisis de esta problemática.

17 https://www.abc.com.py/nacionales/denuncian-existencia-de-trabajo-forzoso-en-paraguay-1606694.html

3.2.5 Trabajo doméstico e inspecciones laborales

Recomendaciones del Comité DESC y Estándares Internacionales en la materia

El Comité reitera su anterior recomendación (E/C.12/PRY/CO/3, párr. 26) e insta al Estado parte a que modifique los artículos del Código del Trabajo que establecen condiciones discriminatorias en el trabajo doméstico y a que continúe sus esfuerzos para fortalecer el sistema de inspección del Ministerio del Trabajo, Empleo y Seguridad Social, garantizando la asignación de recursos financieros, humanos y técnicos necesarios para su efectivo funcionamiento.

Obligaciones establecidas en los artículos del PIDESC:

- **Artículo 7**

  "Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona al goce de condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias que le aseguren en especial:

  a) Una remuneración que proporcione como mínimo a todos los trabajadores:

  i) Un salario equitativo e igual por trabajo de igual valor, sin distinciones de ninguna especie; en particular, debe asegurarse a las mujeres condiciones de trabajo no inferiores a las de los hombres, con salario igual por trabajo igual;

  ii) Condiciones de existencia dignas para ellos y para sus familias conforme a las disposiciones del presente Pacto;

  b) La seguridad y la higiene en el trabajo;

  c) Igual oportunidad para todos de ser promovidos, dentro de su trabajo, a la categoría superior que les corresponda, sin más consideraciones que los factores de tiempo de servicio y capacidad;

  d) El descanso, el disfrute del tiempo libre, la limitación razonable de las horas de trabajo y las vacaciones periódicas pagadas, así como la remuneración de los días festivos."

Observaciones Generales

Obligación de No Discriminación: Según la OG Nº 23 del Comité DESC, la inmensa mayoría de los trabajadores domésticos son mujeres. Muchos de ellos pertenecen a minorías étnicas o nacionales o son migrantes (migrantes internacionales o nacionales). A menudo están aislados y pueden ser explotados, acosados y, en algunos casos, en particular los trabajadores domésticos que viven en el domicilio del empleador, sujetos a condiciones similares a la

esclavitud. Con frecuencia, no tienen derecho a afiliarse a sindicatos ni libertad para comunicarse con otras personas. Debido a las percepciones estereotipadas, las aptitudes necesarias para el trabajo doméstico están infravaloradas; como resultado, este trabajo es una de las ocupaciones peor pagadas. Los trabajadores domésticos tienen derecho a condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias, incluida la protección contra los abusos, el acoso y la violencia, a condiciones de trabajo decentes, vacaciones anuales pagadas, horas de trabajo normales, descanso diario y semanal en igualdad de condiciones que otros trabajadores, cobertura salarial mínima donde exista, remuneración fijada sin discriminación por razón de sexo y seguridad social. La legislación debería reconocer estos derechos para los trabajadores domésticos y proporcionar los medios adecuados para controlar el trabajo doméstico, por ejemplo, mediante inspecciones de trabajo, y para que los trabajadores domésticos puedan denunciar los abusos y obtener reparación.

Obligación de Proteger: En primer lugar, como obligación principal, los Estados tienen la responsabilidad de proteger los derechos laborales por medio de regulaciones y mecanismos estatales de regulación en la materia. En otras palabras, los estándares internacionales de protección establecen, por un lado, que los Estados deben velar, a través de sus sistemas de inspección con el objeto de evitar la violación de derechos relativos a condiciones desiguales de trabajo; por otro lado, la legislación laboral debe adecuarse armonizadamente con los estándares internacionales de derechos humanos, con el objeto de garantizar que las condiciones de trabajo no contengan consideraciones legales discriminatorias, que podrían recaer en contradicción con las obligaciones de los Estados en virtud del PIDESC. Estos estándares se encuentran igualmente reforzados por el Convenio sobre las Trabajadoras y los Trabajadores Domésticos, 2011 (núm. 189), así como por la Recomendación sobre las Trabajadoras y los Trabajadores Domésticos, 2011 (núm. 201), de la OIT, los cuales se encuentran vigente para el Paraguay.

Implementación de las recomendaciones

Implementación Legislativa

Mediante la promulgación de ley Nº 5407/15 del trabajo doméstico y la Ley nº 6338 /19, que modifica el artículo 10 de la ley n° 5407/15, se modifican los artículos del Código del Trabajo que establecen condiciones discriminatorias en el trabajo doméstico, equiparando la regulación del trabajo doméstico al régimen general del trabajador[18]. Con estas modificaciones, Paraguay imple-

18 Para una discusión mas detallada de los cambios, ver tabla en Anexo.

mentó en su totalidad la primera parte de la recomendación del Comité DESC sobre trabajo doméstico. La nueva ley de trabajo doméstico 5407/15[19] reconoce a las trabajadoras domésticas los siguientes derechos:

- Salario piso del 60% del salario mínimo legal.
- Pagos de horas extraordinarias, horario nocturno y feriado.
- Jornada laboral máxima de 8 horas.
- Descansos legales diarios de 1 hora para las trabajadoras con retiro y 2 horas para las trabajadoras sin retiro.
- Descanso semanal obligatorio y descanso en días feriados.
- Estabilidad en el empleo.
- Inclusión plena en el seguro social obligatorio: salud y jubilación.
- Contrato escrito obligatorio.
- Bonificación familiar.
- Derecho al preaviso igual a los demás tipos de trabajo.
- Promoción y protección gremial.

La nueva ley mantuvo además los derechos que ya estaban reconocidos, aunque muchas de las trabajadoras domésticas o sus empleadores/as aún desconocen o incumplen estos derechos.

- Aguinaldo.
- Vacaciones anuales remuneradas.
- Seguro de maternidad.
- Reposo por maternidad.
- Implementación Administrativa

En la segunda parte de la recomendación, el Comité pide al estado que continúe sus esfuerzos para fortalecer el sistema de inspección del Ministerio del Trabajo, Empleo y Seguridad Social, garantizando la asignación de recursos financieros, humanos y técnicos necesarios para su efectivo funcionamiento. En la siguiente tabla se pueden ver indicadores que ayudan a visualizar avances relacionados a esta recomendación.

19 http://www.cde.org.py/wp-content/uploads/2016/07/avances-de-los-derechos-laborales-del-empleo-doméstico-en-paraguay.pdf

Tabla 4.
Dirección General de Inspección y Fiscalización Laboral (DGIF) del Ministerio de Trabajo

Indicadores	2014	2015	2016	2017
Presupuesto de la Dirección General de Inspección y Fiscalización Laboral (DGIF) del Ministerio de Trabajo	-	-	1.100.000 USD	1.100.000 USD
Número de inspectores de trabajo	26	56	30	35
Número de inspecciones laborales llevadas a cabo	-	308	4800	667

Fuente: Elaboración propia con datos de los reportes de hallazgos sobre las peores formas de trabajo infantil 2014, 2015, 2016, 2017. Departamento de Trabajo E.E.U.U.

Actualmente, Paraguay emplea alrededor de 35 inspectores laborales. La OIT estima que debería haber 1 inspector por cada 15.000 trabajadores, lo que significa que Paraguay debería emplear entre 216 y 229 inspectores laborales, números muy superiores a los actuales. Las agencias gubernamentales, organizaciones internacionales, ONG y organizaciones laborales coinciden en que la financiación inadecuada y el número insuficiente de inspectores laborales disminuyen la capacidad de inspección laboral. Además del reducido número de inspectores, es bajo el número de inspecciones promedio realizadas por ellos. Si se divide el número de inspecciones laborales por la cantidad de inspectores, se identifica que en el año 2015 cada inspector/a realizó solo 5.5 visitas de inspección en promedio a lo largo de todo el año; en el año 2016, cada inspector/a realizó 160 visitas, y en el año 2017, apenas 19 inspecciones. Con estos datos, es posible afirmar que el número de inspectores es insuficiente y que los inspectores activos no están desempeñando adecuadamente sus labores.

No obstante, la Dirección General de Inspección y Fiscalización Laboral (DGIF) del Ministerio de Trabajo también ha registrado avances. El MTESS coordinó con la Fiscalía la agilización el proceso de queja por violación laboral a fin de evitar quejas duplicadas y, consecuentemente, múltiples inspecciones a un mismo sitio de trabajo. Este es uno de los motivos que explicarían el menor número de inspecciones laborales en 2017 en comparación con 2016.

3.3 Vivienda[20]

Recomendaciones del Comité DESC y Estándares Internacionales en la materia

El Comité recomienda al Estado parte que adopte todas las medidas apropiadas para mejorar la disponibilidad y el suministro de viviendas de bajo costo, en particular a los grupos y personas desfavorecidos y marginados. El Comité recomienda al Estado parte que vele por el suministro seguro y asequible de servicios de agua potable y saneamiento, especialmente en zonas rurales.

Obligaciones establecidas en los artículos del PIDESC:

- **Artículo 11:**

  "1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Parte tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento. (…)"

Observaciones Generales

Obligación de No Discriminación: Según la OG Nº24 del Comité DESC, a menudo se produce discriminación en el ejercicio de los derechos de la vivienda y la concesión de préstamos. En virtud de las obligaciones establecidas en el PIDESC, los Estados partes tienen la obligación de garantizar el ejercicio de los derechos que en él se enuncian, sin discriminación alguna. El requisito de eliminar tanto la discriminación formal como la sustantiva incluye la obligación de prohibir la discriminación de las entidades no estatales en el ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales que puedan significar una vulneración al acceso a medios para acceder a una vivienda digna.

Obligación de Proteger: Considerando la OG Nº24 del Comité DESC, en virtud a las obligaciones emanadas del PIDESC, los Estados deben generar una reglamentación para el mercado inmobiliario y la actividad de los agentes financieros que operan en ese mercado a fin de asegurar el acceso a una vivienda asequible y adecuada para todos, considerando las poblaciones en mayor vul-

20 Página 8 de las Observaciones finales sobre el cuarto informe periódico del Paraguay elaborado por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

nerabilidad. Asimismo, se deben establecer mecanismos de control para evitar actividades relacionadas a la corrupción en este campo, que pueden afectar a los precios en el mercado inmobiliario; asimismo, la corrupción puede generar cambios en el mercado inmobiliario, una vez que actores estatales (funcionarios públicos) o no estatales (actores privados) pueden generar precios irreales para el mercado, hecho comúnmente vinculado a prácticas como lavado de dinero u otras actividades ilícitas. Acorde al Comité DESC, estas actividades, de no existir salvaguardias suficientes para hacer frente a la corrupción de los funcionarios públicos o entre particulares o cuando, debido a la corrupción de los jueces, este tipo de violaciones de derechos humanos quedan impunes, o inclusive, no son reconocidas como tales.

En ese mismo sentido, el Comité reconoce que la obligación de proteger de parte de los Estados requiere de una regulación e intervención directas. Los Estados partes deberían considerar la posibilidad de adoptar medidas como ejercer un control sobre los alquileres en el mercado privado de la vivienda, según sea necesario, para proteger el derecho de toda persona a una vivienda adecuada, o inclusive, precios en el mercado que puedan resultar prohibitorios para el mercado, en base a actividades ilícitas que afectan a este mercado.

Obligación de dar efectividad: En su OG Nº 4, el Comité DESC ha indicado que los Estados parte del PIDESC deben considerar ciertos estándares básicos en sus legislación y políticas públicas a fin de que se garantice el derecho a la vivienda digna y adecuada, de conformidad con el Pacto. Entre estos estándares figuran los siguientes:

a) *Seguridad jurídica de la tenencia*. La tenencia adopta una variedad de formas, como el alquiler (público y privado), la vivienda en cooperativa, el arriendo, la ocupación por el propietario, la vivienda de emergencia y los asentamientos informales, incluida la ocupación de tierra o propiedad. Sea cual fuere el tipo de tenencia, todas las personas deben gozar de cierto grado de seguridad de tenencia que les garantice una protección legal contra el desahucio, el hostigamiento u otras amenazas. Por consiguiente, los Estados Partes deben adoptar inmediatamente medidas destinadas a conferir seguridad legal de tenencia a las personas y los hogares que en la actualidad carezcan de esa protección consultando verdaderamente a las personas y grupos afectados.

b) *Disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura*. Una vivienda adecuada debe contener ciertos servicios indispensables para la salud, la seguridad, la comodidad y la nutrición. Todos los beneficiarios del derecho a una vivienda adecuada deberían tener acceso permanente a recursos naturales y comunes, a agua potable, a energía para la cocina, la calefacción y el alumbrado, a instalaciones sanitarias y de

aseo, de almacenamiento de alimentos, de eliminación de desechos, de drenaje y a servicios de emergencia.

c) *Gastos soportables*. Los gastos personales o del hogar que entraña la vivienda deberían ser de un nivel que no impidiera ni comprometiera el logro y la satisfacción de otras necesidades básicas. Los Estados Partes deberían adoptar medidas para garantizar que el porcentaje de los gastos de vivienda sean, en general, conmensurados con los niveles de ingreso. Los Estados Partes deberían crear subsidios de vivienda para los que no pueden costearse una vivienda, así como formas y niveles de financiación que correspondan adecuadamente a las necesidades de vivienda. De conformidad con el principio de la posibilidad de costear la vivienda, se debería proteger por medios adecuados a los inquilinos contra niveles o aumentos desproporcionados de los alquileres. En las sociedades en que los materiales naturales constituyen las principales fuentes de material de construcción de vivienda, los Estados Partes deberían adoptar medidas para garantizar la disponibilidad de esos materiales.

d) *Habitabilidad*. Una vivienda adecuada debe ser habitable, en sentido de poder ofrecer espacio adecuado a sus ocupantes y de protegerlos del frío, la humedad, el calor, la lluvia, el viento u otras amenazas para la salud, de riesgos estructurales y de vectores de enfermedad. Debe garantizar también la seguridad física de los ocupantes. El Comité exhorta a los Estados Partes a que apliquen ampliamente los *Principios de Higiene de la Vivienda* preparados por la OMS, que consideran la vivienda como el factor ambiental que con más frecuencia está relacionado con las condiciones que favorecen las enfermedades en los análisis epidemiológicos; dicho de otro modo, que una vivienda y unas condiciones de vida inadecuadas y deficientes se asocian invariablemente a tasas de mortalidad y morbilidad más elevadas.

e) *Asequibilidad*. La vivienda adecuada debe ser asequible a los que tengan derecho. Debe concederse a los grupos en situación de desventaja un acceso pleno y sostenible a los recursos adecuados para conseguir una vivienda. Debería garantizarse cierto grado de consideración prioritaria en la esfera de la vivienda a los grupos desfavorecidos como las personas de edad, los niños, los incapacitados físicos, los enfermos terminales, los individuos VIH positivos, las personas con problemas médicos persistentes, los enfermos mentales, las víctimas de desastres naturales, las personas que viven en zonas en que suelen producirse desastres, y otros grupos de personas. Tanto las disposiciones como la política en materia de vivienda deben tener plenamente en cuenta las necesidades

especiales de esos grupos. En muchos Estados Partes, el mayor acceso a la tierra por sectores desprovistos de tierra o empobrecidos de la sociedad, debería ser el centro del objetivo de la política. Los Estados deben asumir obligaciones apreciables destinadas a apoyar el derecho de todos a un lugar seguro para vivir en paz y dignidad, incluido el acceso a la tierra como derecho.

f) *Lugar*. La vivienda adecuada debe encontrarse en un lugar que permita el acceso a las opciones de empleo, los servicios de atención de la salud, centros de atención para niños, escuelas y otros servicios sociales. Esto es particularmente cierto en ciudades grandes y zonas rurales donde los costos temporales y financieros para llegar a los lugares de trabajo y volver de ellos puede imponer exigencias excesivas en los presupuestos de las familias pobres. De manera semejante, la vivienda no debe construirse en lugares contaminados ni en la proximidad inmediata de fuentes de contaminación que amenazan el derecho a la salud de los habitantes.

g) *Adecuación cultural*. La manera en que se construye la vivienda, los materiales de construcción utilizados y las políticas en que se apoyan deben permitir adecuadamente la expresión de la identidad cultural y la diversidad de la vivienda. Las actividades vinculadas al desarrollo o la modernización en la esfera de la vivienda deben velar por que no se sacrifiquen las dimensiones culturales de la vivienda y porque se aseguren, entre otros, los servicios tecnológicos modernos.

Implementación de las recomendaciones

Implementación legal

En Paraguay, el derecho a una vivienda digna es un derecho constitucional, avalado por el articulo 100 de la Constitución Nacional de 1992. Según el mismo "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." No obstante, en los últimos años no se identifican avances dentro del marco legal que se relacionan a la recomendación del Comité DESC.

Implementación administrativa

El **Ministerio de Urbanismo, Vivienda y Hábitat (MUVH)** es el organismo sucesor de la Secretaría Nacional de la Vivienda y el Hábitat del Paraguay

(SENAVITAT), la cual fue la principal agencia pública para la implementación de medidas referidas a la vivienda hasta 2019. Las iniciativas de vivienda quedan ahora bajo la órbita del MUVH, el cual gestiona diferentes iniciativas:

Política Nacional de la Vivienda y el Hábitat de Paraguay (PNVH): es instrumento de gestión pública que establece las orientaciones generales en dicha materia sobre las cuales se deberán formular los planes, programas y proyectos institucionales, en el corto mediano y largo plazo. La PNVH se estableció en 2018,en cooperación con *Cities Alliance* y el apoyo del Centro de Investigación, Desarrollo e Innovación (CIDi) de la Facultad de Arquitectura, Diseño y Arte (FADA) de la Universidad Nacional de Asunción (UNA)[21].

Fondo Nacional de la Vivienda Social (FONAVIS): promueve la implementación de proyectos de construcción de viviendas sociales e implementa el programa "Subsidio Nacional de la Vivienda Social", dirigido a estratos socioeconómicos que necesiten una ayuda especial del Estado para el acceso a la vivienda.

Che Tapy'i: Es un proyecto integral, que contempla la construcción de viviendas sociales e infraestructura básica. Está dirigido a familias que viven en situación de pobreza y pobreza extrema, nucleados en "Grupo Organizado en Comisión Vecinal u otra Organización Social de Base", reconocida por la Municipalidad local.

Sembrando Oportunidades: es el Programa Nacional de Reducción de la Pobreza Extrema que tiene como objetivo "aumentar los ingresos y el acceso a los servicios sociales de las familias que viven en situación de vulnerabilidad".

Vy'a renda: Se trata de un emprendimiento destinado a la construcción de viviendas propias para todos los habitantes en situación de necesidad habitacional. Específicamente, este programa apunta a satisfacer la demanda de las familias en situación de pobreza que viven en condiciones precarias y no pueden acceder a préstamo en entidades privadas de créditos. El programa se ejecuta a través del Subsidio habitacional Directo (SHD), en las ciudades de Caaguazú, Juan León Mallorquín, Juan E O'Leary, Presidente Franco, Concepción, Loreto, Caazapá y localidades del departamento Central.

Del 2013 al 2018 se implementaron 12 programas habitacionales. El programa con más beneficiarios fue el Fondo Nacional de la Vivienda Social (FONAVIS), seguido por Sembrando Oportunidades y Che Tapy'i (ver tabla 5).

21 https://www.muvh.gov.py/sitio/wp-content/uploads/2018/07/PNVH-Digital.pdf

Tabla 5.
Lista de todos los programas habitacionales administrados por el Ministerio de Urbanismo, Vivienda y Hábitat durante el periodo 2013-2018

Nro.	Programa	Cantidad de viviendas
1	Che Tapýi	4.502
2	Convenio con EBY	1.480
3	Créditos Hipotecarios	16
4	FOCEM	214
5	FONAVIS	20.358
6	FONCOOP	458
7	Convenio con Itaipú	1.222
8	MOPC/SENAVITAT	114
9	Pueblos Originarios	448
10	Sembrando Oportunidades	6.769
11	Viviendas Económicas	436
12	Vy'a Renda	1.144
Suma total		**37.161**

Fuente: Mapa de Viviendas - Unidad de Transparencia y Participación Ciudadana - SENAVITAT

En la tabla 6 se observa una proyección realizada en el marco del Plan de Viviendas. Este cuadro ilustra la evolución y proyección de los déficits cuantitativo y cualitativo en el acceso a vivienda desde el 2011 hasta el 2020. Se habla de déficit habitacional cuantitativo cuando existe demanda de "nuevas viviendas" y se habla de déficit habitacional cualitativo cuando existe demanda de "ampliación" y/o de "mejoramiento" de viviendas. El 87 % corresponde al tipo cualitativo, mientras que el 13% al cuantitativo. Por lo tanto, es posible concluir que mientras que el suministro de viviendas de bajo costo es importante, el déficit más grande en el país es de tipo cualitativo y denota la precariedad con que se construye parte importante de las viviendas paraguayas.

Tabla 6.
Proyección del Déficit Habitacional 2011-2020

Déficit/ Año	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Cualitativo	967,745	1.015.573	1.063.400	1.111.228	1.159.055	1.198.479	1.237.903	1.277.328	1.316.752	1.356.176
Cuantitativo	138,249	145,081	151,914	158,746	165,579	171,211	176,843	182,475	188,107	193,739
Total	1.105.994	1.160.654	1.215.314	1.269.974	1.324.634	1.369.690	1.414.746	1.459.803	1.504.859	1.549.915

Fuente: SENAVITAT / PLANHAVI / Manuel Ferreira.

Desde el año 2013 al 2019 el Ministerio de Urbanismo, Vivienda y Hábitat ha logrado construir y entregar 45.797 viviendas a familias de ingresos bajos o medios. Aunque destacable, este esfuerzo resulta insuficiente considerando el crecimiento de la necesidad de nuevas viviendas: la proyección del déficit cuantitativo para el 2018 es de 188.107 viviendas[22], por lo que para cubrirlo se deben construir más de 142.310 nuevas viviendas. De hecho, el déficit cuantitativo no ha dejado de crecer a lo largo de esta última década.

Tabla 7.
Viviendas construidas a través de programas habitacionales administrados por el Ministerio de Urbanismo, Vivienda y Hábitat

	Año 2013-2018[23]	Año 2018-2019	Total
Cantidad de viviendas	37.161	8.636	45.797

Fuente: Rendición de Cuentas. Gobierno de Horacio Cartes. Administración de Soledad Nuñez 2018. Primer informe oficial del gobierno de Mario Abdo Benítez al congreso y a la Nación 2019.

Ingresos familiares y posibilidades de acceso a vivienda a través de créditos: La Agencia Financiera de Desarrollo (AFD) cuenta con 2 programas crediticios. El primero se denomina "Mi Casa", permite una financiación de hasta 1.000 millones de guaraníes (US$ 160 mil) para la compra, construcción y/o ampliación viviendas con un plazo de hasta 30 años. Ya el segundo se denomina "Primera Vivienda", diseñado para personas que tampoco cuenten con viviendas, cuyo principal requisito de acceso es no exceder ingresos equivalentes a 7 salarios mínimos mensuales. Cabe destacar que todos los créditos de la AFD son canalizados a través de bancos, financieras y cooperativas de ahorro y créditos autorizados a operar por la Agencia. Desde su creación, la AFD ya destinó recursos para financiar más de 14 mil viviendas por un total de US$ 550 millones, cifra que representa el 40% de todo lo otorgado en sus 12 años de operación[24].

Según el último informe anual presidencial, en lo que respecta a viviendas, se han financiado 1.952 viviendas a familias paraguayas a plazos de hasta 30 años, por el equivalente de USD 80.146.492. Del total de créditos aprobados para viviendas, el 56,34% de los beneficiarios destinaron estos recursos para la adquisición de viviendas, un 33,59% para construcción y el 10,07% para ampliación, refacción y /o terminación de sus casas.

22 Proyección del Déficit Habitacional 2011-2020. Fuente: SENAVITAT/PLANHAVI/Manuel Ferreira. http://www.stp.gov.py/v1/wp-content/uploads/2019/02/Vol-6.-PLANHAVI.pdf.

23 En el Anexo se puede encontrar la tabla de Viviendas construidas por departamento.

24 https://www.afd.gov.py/noticias/afd-destino-80-millones-para-viviendas-234.

Bajo este programa, ya fueron financiadas 1.579 viviendas por un valor de 290 mil millones de guaraníes. Un total de 945 viviendas fueron financiadas a la tasa de 7,5% y 634 a la tasa de 9,5%. El promedio de viviendas que se financian bajo el producto "Primera Vivienda" es de 183 millones de guaraníes. El 73% fueron operaciones aprobadas para la zona de Gran Asunción (San Antonio, Capiatá, Luque, San Lorenzo, Limpio, Ñemby, Lambaré, Fernando de la Mora, Villa Elisa, Mariano Roque Alonso, Guarambaré e Itá).

Un estudio del grupo consultor MSC[25] destaca que los créditos para el sector vivienda han evolucionado positivamente en los últimos años. Desde febrero del 2016 a febrero del 2018 los créditos aumentaron en 124%. Estos incluyen los créditos otorgados por la Agencia Financiera de Desarrollo (AFD) a través de las Entidades Financieras de Intermediación (IFIs) que han movilizado el sector de la vivienda, principalmente para las familias con un nivel de ingreso medio-alto. No obstante, muchas familias paraguayas no pueden acceder a estos créditos por sus bajos ingresos mensuales.

Para evaluar si una familia es sujeto de crédito, uno de los requisitos principales exigido por bancos es contar con un ingreso mensual global de 1 a 4 salarios como mínimo por hogar, lo que equivale a un monto aproximado de G. 2 a 8 millones. Según datos de la Encuesta Permanente de Hogares (2017), en Paraguay existen aproximadamente 1.756.991 familias, de las cuales 22 de cada 100 familias percibe menos de un salario mínimo mensual (SMM), lo que quiere decir que aproximadamente 386.000 familias no califican para un crédito a la vivienda. Otra restricción por el lado de los ingresos es que el monto de la cuota del crédito no debe exceder el 30% de los ingresos de la persona o de la familia, lo que implica que un hogar con un ingreso de dos salarios mínimos puede pagar hasta Gs.1.224.673 por mes, cifra insuficiente para cubrir las cuotas para la adquisición de las viviendas ofrecidas actualmente considerando sus altos precios.

Para velar por el suministro seguro y asequible de servicios de agua potable y saneamiento, especialmente en zonas rurales. La Secretaria de Saneamiento Ambiental (SENASA) es la institución encargada de implementar programas para la provisión de servicios de agua y saneamiento. Desde el 2009 al 2016, esta institución implementó varios programas para aumentar la cobertura de agua, saneamiento y educación en higiene en las comunidades rurales e indígenas. Uno de estos programas fue el BIRF - PMSAS (2009 - 2013), que invirtió US$ 14.000.000 y benefició a aproximadamente 31.322 personas. Otro programa, financiado por el Fondo de Convergencia Estructural del MERCOSUR (2008 - 2013), invirtió 39.470.702 y benefició a 160.000 habitantes. Además, el programa Fondos Locales (2011 - 2013) invirtió US$ 9.421.000 y benefició a

25 https://www.mcs.com.py/articulos/boletin-24-04-2018.html

aproximadamente 50.000 personas. El programa de mayor alcance fue PAYSRI - BID/AECID (2011-2016), que incrementó el acceso a servicios de agua potable y saneamiento en las comunidades rurales e indígenas menores a 2.000 habitantes del país. El total de beneficiarios fue 315.450 personas y se invirtió US$ 60.000.000(ver tabla 8).

Tabla 8.
Programas para ampliar la cobertura de agua y saneamiento 2009 - 2016

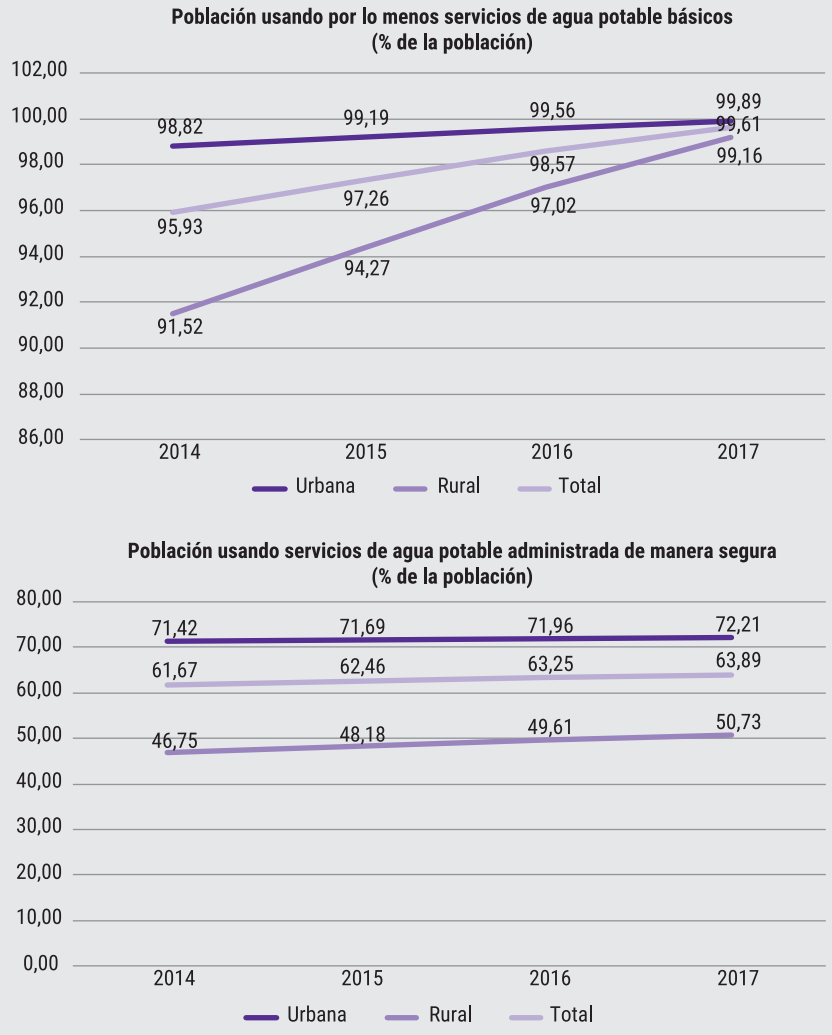
	Proyecto	Periodo de implementación	Beneficiarios	Inversión USD
1	BIRF - PMSAS	2009 - 2013	31.322	14.000.000
2	Fondos locales	2011 - 2013	50.000	9.421.000
3	FOCEM	2008 - 2013	160.000	39.470.702
4	PAYSRI - BID / AECID	2011 - 2016	315.450	60.000.000
Total			**556.772**	**122.891.702**

Fuente: Elaboración propia con datos de SENASA (http://www.senasa.gov.py/index.php/proyectos)

Respecto al acceso a agua potable, una alta cantidad de población de Paraguay tiene acceso a este servicio (ver gráficos 3 y 4). De hecho, Paraguay alcanzó temprano la meta 7.8 de los Objetivos de Desarrollo del Milenio - Reducir a la mitad la proporción de la población que no utiliza fuentes de abastecimiento de agua potable mejorada. En el 2015, Paraguay debía llegar al 81% de población con acceso a fuente de agua mejorada, superó esta meta en el 2004, llegado al 84%[26].

26 https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/3346mercado.pdf

Gráfico 3 y 4.
Utilización de los Servicios de Agua Potable



Fuente: Elaboración propia en base a Banco Mundial.

Hasta la fecha SENASA no tiene programas nuevos con el mismo perfil de los programas mencionados anteriormente. En la página web de SENASA se puede encontrar información sobre el programa de Agua Potable y Saneamiento para Pequeñas Ciudades y Comunidades Rurales e Indígenas con apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo, pero aún no existe información sobre los resultados de este programa. No obstante, a lo largo de 2019, SENASA continúa llamando a licitaciones para construcción, fiscalización y consultorías relacionadas a iniciativas de agua y saneamiento.

3.4 Seguridad Social

Recomendaciones del Comité DESC y Estándares Internacionales en la materia

Teniendo en cuenta su Observación general nro. 19 (2008) sobre el derecho a la seguridad social (art. 9 del Pacto) y la Recomendación nro. 202 (2012) de la OIT sobre los pisos de protección social, el Comité insta al Estado parte a que continúe sus esfuerzos por elaborar un sistema de seguridad social que garantice una amplia cobertura social que asegure las prestaciones adecuadas a todos los trabajadores y a todas las personas y familias desfavorecidas, para que estas puedan tener condiciones de vida dignas. El Comité alienta también al Estado parte a redoblar sus esfuerzos en la determinación de pisos de protección social mínimos que incluyan garantías básicas de seguridad social.

Obligaciones establecidas en los artículos del PIDESC:

- **Artículo 9:**

  "Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la seguridad social, incluso al seguro social."

- **Artículo 10:**

  "Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen que: (…)

  2. Se debe conceder especial protección a las madres durante un período de tiempo razonable antes y después del parto. Durante dicho período, a las madres que trabajen se les debe conceder licencia con remuneración o con prestaciones adecuadas de seguridad social…"

Observaciones Generales

Obligación de No Discriminación: Según la OG Nº24 del Comité DESC, existe un creciente efecto de las actividades empresariales en el disfrute del derecho a la seguridad social. En particular, el Comité ha identificado que las mujeres son menos propensas a gozar del derecho a la seguridad social y a la protección que este ofrece, considerando que las mujeres son mayoría en la economía informal. Conforme los estándares internacionales en la materia, la cobertura social debe asegurar la prestación adecuada a todos los trabajadores, así como a las personas en situación de vulnerabilidad (en materia de género, pobreza, discapacidad, adultos mayores, entre otros) a fin de favorecer la calidad de vida de estas personas. En otras palabras, el Estado tiene siempre la obligación de generar una estructura de servicio social acorde a la cantidad de personas que debe ser beneficiada.

Obligación de Proteger: Para el Comité DESC –según lo establecido en su OG Nº 19– la obligación de proteger exige que los Estados partes impidan que terceras personas interfieran en el disfrute del derecho a la seguridad social. Por terceras partes se entienden los particulares, grupos, empresas y otras entidades, así como los agentes que actúen bajo su autoridad. Esta obligación incluye, entre otras cosas, la de adoptar las medidas legislativas o de otra índole que sean necesarias y eficaces, por ejemplo, para impedir que terceras partes denieguen el acceso en condiciones de igualdad a los planes de seguridad social administrados por ellas o por otros y que impongan condiciones injustificadas de admisibilidad; interfieran arbitraria o injustificadamente en los sistemas de seguridad social consuetudinarios, tradicionales o basados en la autoayuda que sean compatibles con el derecho a la seguridad social; o no paguen al sistema de seguridad social las cotizaciones exigidas por la ley a los empleados u otros beneficiarios del sistema de seguridad social. Cuando los planes de seguridad social, ya sean contributivos o no contributivos, son administrados o controlados por terceras partes, los Estados tienen la responsabilidad de administrar el sistema nacional de seguridad social y asegurar que los agentes del sector privado no pongan en peligro un sistema de seguridad social en condiciones de igualdad, suficiente, al alcance de todos y accesible.

Para impedir estos abusos, debe establecerse un sistema regulador eficaz, que incluya una legislación marco, una supervisión independiente, una auténtica participación pública y la imposición de sanciones en caso de incumplimiento.

En la OG Nº 24 del Comité DESC se expone que la falta de acceso al derecho a la seguridad social es resultado directo de la informalidad de la economía. Por lo tanto, la obligación de protección de los Estados debe incluir la lucha contra la discriminación en la materia, regulando las actividades empresariales para eliminar las formas de empleo informales o "no estructuradas", las cuales, a menudo, dan lugar a la denegación de los trabajadores demandantes de protección y seguridad social, las cuales deberían ser parte del derecho laboral.

Obligación de dar efectividad: La OG Nº 19 del Comité DESC establece los estándares principales en materia de seguridad social. Estos deben cubrir riesgos e imprevistos sociales, para así dar cumplimiento a las obligaciones en virtud del PIDESC, como la atención a la salud, atención a enfermedades, vejez, desempleos, accidentes (especialmente accidentes laborales), prestaciones familiares, maternidad, discapacidad, atención sobrevivientes y huérfanos.

Asimismo, los Estados partes están obligados a adoptar las medidas necesarias para que el pleno goce del derecho a la seguridad social se encuentre vigente, conforme a los estándares internacionales en la materia, lo cual incluye el establecimiento de un sistema de seguridad social dirigido a la plena

realización del derecho a la seguridad social. El Comité ha identificado que, en este ámbito, existe una clasificación de obligaciones: facilitar, promover y garantizar.

La obligación de facilitar exige a los Estados Partes la adopción de medidas positivas para ayudar a las personas y a las comunidades a ejercer el derecho a la seguridad social. Esta obligación incluye, entre otras cosas, a la de reconocer debidamente este derecho en el ordenamiento político y jurídico nacional, preferiblemente aprobando leyes para su aplicación; adoptando una estrategia nacional de seguridad social y un plan de acción para la realización de este derecho y asegurando que el sistema de seguridad social sea adecuado, esté al alcance de todos y cubra los riesgos e imprevistos sociales.

La obligación de promover obliga al Estado Parte a tomar medidas para asegurar que haya una educación y una sensibilización pública adecuadas sobre el acceso a los planes de seguridad social, en particular en las zonas rurales y en las zonas urbanas desfavorecidas, o entre las minorías lingüísticas y de otro tipo.

Los Estados partes también tienen la obligación de garantizar el derecho a la seguridad social en los casos en que las personas o los grupos no estén en condiciones, por motivos que se consideren razonablemente ajenos a su voluntad, de ejercer por sí mismos ese derecho con los medios a su disposición dentro del sistema de seguridad social existente. Esto implica que los Estados partes del PIDESC deben adoptar planes no contributivos u otras medidas de asistencia social para prestar apoyo a las personas y los grupos que no puedan hacer suficientes aportes para su propia protección. Se debe velar especialmente para que el sistema de seguridad social pueda responder en las situaciones de emergencia, por ejemplo, desastres naturales, conflictos armados y malas cosechas.

Es importante que los planes de seguridad social incluyan a los grupos en situación de vulnerabilidad, incluso cuando haya una capacidad limitada para financiar la seguridad social, ya sea con los ingresos fiscales o con las cotizaciones de los beneficiarios, se podría desarrollar planes alternativos y de bajo costo para ofrecer una cobertura inmediata a los excluidos de la seguridad social, aunque el objetivo debe ser integrarlos en los planes ordinarios de seguridad social. Se podría adoptar políticas y un marco legislativo para incluir gradualmente a las personas que trabajan en el sector no estructurado o que por otras razones están excluidas del acceso a la seguridad social.

Por otro lado, la misma OG 19 establece cual es el "piso de protección social mínimo que incluya garantías básicas de seguridad social" –conforme el vocabulario de la recomendación estudiada. Se trata de un conjunto de obligaciones básicas, que considera que los Estados partes del PIDESC tienen la

obligación básica de asegurar, al menos, la satisfacción de niveles mínimos indispensables de cada uno de los derechos enunciados en el Pacto. En consecuencia, el Estado Parte debe:

1. Asegurar el acceso a un sistema de seguridad social que ofrezca a todas las personas y familias un nivel mínimo indispensable de prestaciones que les permita obtener por lo menos atención de salud esencial, alojamiento y vivienda básica, agua y saneamiento, alimentos y las formas más elementales de educación. Si un Estado Parte no puede proporcionar ese nivel mínimo para todos los riesgos e imprevistos hasta el máximo de los recursos de que dispone, el Comité recomienda que el Estado Parte, tras celebrar amplias consultas, seleccione un grupo básico de riesgos e imprevistos sociales;
2. Asegurar el derecho de acceso a los sistemas o planes de seguridad social sin discriminación alguna, en especial para las personas y los grupos desfavorecidos y marginados;
3. Respetar y proteger los regímenes de seguridad social existentes de injerencias injustificadas;
4. Adoptar y aplicar una estrategia y un plan de acción nacionales en materia de seguridad social;
5. Adoptar medidas para aplicar planes de seguridad social, en particular los destinados a proteger a las personas y los grupos desfavorecidos y marginados; y
6. Vigilar hasta qué punto se ejerce el derecho a la seguridad social.

Al respecto, para que un Estado Parte pueda atribuir el incumplimiento de sus obligaciones mínimas a la falta de recursos disponibles, deberá demostrar que ha hecho todo lo que está a su alcance para utilizar todos los recursos a su disposición, en un esfuerzo por satisfacer, con carácter prioritario, estas obligaciones mínimas.

Obligaciones extraterritoriales: Considerando que en las últimas décadas se ha observado un aumento notable de las actividades de las empresas transnacionales, unas corrientes de inversión y de comercio cada vez mayores entre los países y la aparición de cadenas mundiales de suministro, el Comité DESC, en su OG Nº24, ha identificado que las actividades de las empresas pueden generar también obligaciones extraterritoriales de los Estados, en virtud de sus obligaciones establecidas en el PIDESC, lo cual implica que empresas asociadas a los Estados parte deben generar regulaciones orientadas a implementar los mismos estándares en materia de DESC en aquellos territorios extranjeros donde dichas empresas ejerzan sus actividades, incluyendo de producción o comercialización. En otras palabras, las obligaciones de los Estados partes en

el Pacto no terminan en sus fronteras territoriales. Los Estados partes deben adoptar las medidas necesarias para prevenir las vulneraciones de los derechos humanos en el extranjero por empresas domiciliadas en su territorio y/o jurisdicción (ya se hubieran constituido con arreglo a su legislación o tuvieran su sede social, administración central o domicilio comercial principal en el territorio nacional), sin atentar a la soberanía ni menoscabar las obligaciones de los Estados anfitriones en virtud del Pacto.

Estas obligaciones extraterritoriales relacionadas con las actividades empresariales relativas al el derecho al trabajo y el derecho a la seguridad social, así como al derecho al goce de condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias, deben ser tenidas en cuentas para el cumplimiento de los estándares internacionales de los DESC, considerando particularmente la naturaleza universal de los mismos, lo cual no admite la aplicación selectiva de derechos en ninguna circunstancia.

Implementación de las recomendaciones

Implementación Legislativa

La Ley 6339/19 del Empleo a Tiempo Parcial fue promulgada en 2019. La misma regula el empleo a tiempo parcial entre trabajadores y empleadores del sector privado para la realización de un trabajo o prestación de un servicio, y concede al trabajador el acceso al seguro social, con un mínimo de 16 horas y un máximo de 32 horas semanales. Esta ley tiene el potencial de incluir al seguro social a trabajadores excluidos por la imposibilidad de incumplimiento de una jornada laboral completa.

Implementación Administrativa

Actualmente, los niveles de protección y seguridad sociales en Paraguay son bajos. Para remedar este déficit, en septiembre del 2019 se lanzó el **Sistema de Protección Social "¡Vamos!",** una política pública con la que se espera ampliar el acceso a sistemas de salud y educación; mejorar las condiciones de empleabilidad de la población; la productividad; las oportunidades de la gente para insertarse al crecimiento económico y propiciar la inclusión social de la población en situación de vulnerabilidad. ¡Vamos! permitiría que la ciudadanía acceda a prestaciones sociales ejecutadas por las instituciones del Poder Ejecutivo.

Según el actual ministro de Desarrollo Social, Mario Varela, el SPS centrará sus acciones en la extensión de los mecanismos de protección social hacia

quienes hoy están más postergados. Agregó que se ha puesto fuerte énfasis en la necesidad de las acciones articuladas y coordinadas entre las instituciones prestadoras de servicios públicos. El Sistema de Protección Social es producto del trabajo de los ministerios y secretarías que integran el Gabinete Social de la Presidencia de la República. Estas instituciones son: Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), Ministerio de Educación y Ciencias (MEC), Ministerio de Hacienda (MH), Ministerio de la Mujer, Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS), y el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTESS), así como de la Secretaría Técnica de Planificación y Desarrollo Económico y Social (STP), el Ministerio de Desarrollo Social (MDS) y la Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia (SNNA).[27]

Tabla 9.
Principales metas programáticas - punto de partida 2019 del SPS

Niñas, Niños y Adolescentes	- **125.000** niños de 0 a 4 años y madres atendidos por riesgo y estado de desnutrición. - **275** USF en 49 distritos con primer nivel de atención en Desarrollo Infantil Temprano - **840.000** alumnos con alimento escolar - **1.270.000** alumnos con canasta básica de útiles - **1.260.000** alumnos matriculados
Jóvenes y Adultos	- **126.000 jóvenes y adultos en programas de formación y capacitación.** - **51.000** créditos para productores agrícolas. - **100.000 jóvenes y adultos en programas de alfabetización y educación.**
Adultos	- **202.000** personas con pensión alimentaria no contributiva. - **127.000** personas con pensión para jubilados (contributiva).
Todas las Edades	- **2.700.000** personas cubiertas en atención primaria de salud por 804 USF. - **6.000.000** de dosis de vacunación.

Fuente: Gabinete Social de la presidencia. Documentos de ¡Vamos! SPS
https://www.gabinetesocial.gov.py/pagina/664-.html

Debido a los bajos ingresos del sistema, cabe preguntarse sobre la cobertura posible de estos programas en el largo plazo. Un ejemplo de la muy baja tasa de aportantes a la seguridad social ello son los aportes a las cajas jubilatorias: Mientras que la tasa de aportantes (sobre la población ocupada) fue de 16,9%en 2010, para el 2018 esta la tasa ascendió a 22,6% (ver tabla 10).

27 https://www.gabinetesocial.gov.py/noticia/619-sistema-de-proteccion-social-vamos-fuelanzado-oficialmente.html#.Xdrgri3MxQI

Tabla 10.
¿Cuántos cotizan en una Caja de Jubilación? Periodo 2010 – 2018

Indicador	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Población Ocupada (PO) de 15 Años o más	**2.663.248**	**2.760.794**	**2.993.963**	**2.997.615**	**2.976.862**	**3.061.380**	**3.122.747**	**3.228.636**	**3.317.775**
Hombres	1.640.086	1.661.104	1.746.673	1.746.132	1.792.616	1.814.179	1.872.727	1.927.439	1.967.979
Mujeres	1.023.162	1.099.690	1.247.290	1.251.483	1.184.246	1.247.201	1.250.020	1.301.197	1.349.796
Aportantes	**450.560**	**520.699**	**571.971**	**642.521**	**645.669**	**667.688**	**658.945**	**705.089**	**758.585**
Hombres	288.678	308.129	343.281	380.401	387.845	391.450	392.965	422.617	444.736
Mujeres	161.882	212.570	228.690	262.120	257.824	276.238	265.980	282.472	313.849
Tasa de Aportantes (Aportantes/ PO)	**16,9%**	**18,9%**	**19,1%**	**21,4%**	**21,7%**	**21,8%**	**21,1%**	**21,8%**	**22,9%**
Hombres	17,6%	18,5%	19,7%	21,8%	21,6%	21,6%	21,0%	21,9%	22,6%
Mujeres	15,8%	19,3%	18,3%	20,9%	21,8%	22,1%	21,3%	21,7%	23,3%

Fuente: Observatorio Laboral con datos de la EPH 2010 - 2018

3.5 Salud[28]

Recomendaciones del Comité DESC y Estándares Internacionales en la materia.

El Comité recomienda que el Estado parte asigne recursos suficientes al sector de salud y continúe sus esfuerzos para asegurar la accesibilidad, disponibilidad y calidad de la atención de salud, especialmente en las zonas rurales y remotas. En particular, el Comité recomienda al Estado parte a mejorar la infraestructura del sistema de atención primaria y garantice que los hospitales dispongan de personal médico, suministros y medicamentos de urgencia necesarios.

Obligaciones establecidas en los artículos del PIDESC:

- **Artículo 12**

  "1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental.

28 Página 8 y 9 de las Observaciones finales sobre el cuarto informe periódico del Paraguay elaboradas por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

2. Entre las medidas que deberán adoptar los Estados Partes en el Pacto a fin de asegurar la plena efectividad de este derecho, figurarán las necesarias para:

a) La reducción de la mortinatalidad y de la mortalidad infantil, y el sano desarrollo de los niños;

b) El mejoramiento en todos sus aspectos de la higiene del trabajo y del medio ambiente;

c) La prevención y el tratamiento de las enfermedades epidémicas, endémicas, profesionales y de otra índole, y la lucha contra ellas;

d) La creación de condiciones que aseguren a todos asistencia médica y servicios médicos en caso de enfermedad."

Observaciones Generales

Obligación de No Discriminación: El Comité DESC ha identificado que las actividades empresariales privadas también están obligadas a respetar los derechos concretos del Pacto relativos a la salud, tal como expuesto en su OG Nº24. Por ejemplo, en algunas jurisdicciones, las personas tienen vías de recurso directo contra las empresas ante las vulneraciones del derecho a la salud, ya sea para imponer a esas entidades privadas la obligación de abstenerse de poner en práctica determinadas conductas o la obligación de adoptar ciertas medidas o contribuir a dar efectividad a este derecho. Por otro lado, también existen leyes nacionales destinadas a proteger derechos concretos que se aplican de manera directa a las entidades empresariales que prestan servicios de atención de la salud. Todas las medidas legales y administrativas establecidas por los Estados parte del PIDESC deben considerar siempre que las mismas sean establecidas o realizadas acorde a los estándares internacionales de derechos humanos, bajo dos criterios, el de la no discriminación y el principio de la progresividad de los derechos humanos, ya que estos no pueden ser privados conforme los avances de la medicina.

Obligación de Proteger: Considerando la OG Nº 24 del Comité DESC, los estándares internacionales de protección al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental consideran el efecto cada vez mayor de los agentes privados en sectores tradicionalmente públicos, como la salud o la educación, lo cual plantea nuevos desafíos a los Estados partes en lo que respecta al cumplimiento de sus obligaciones en virtud del PIDESC. Por ejemplo, los proveedores privados deberían ser objeto de normativas estrictas que les impongan las denominadas "obligaciones de los servicios públicos", considerando que cuando se trata de países en vías de desarrollo, la medicina privada puede ejercer un rol complementario de cobertura y universalidad de acceso a la salud, especialmente considerando cuando el Estado cuenta con recursos limitados;

sin embargo, este rol debe estar acompañado de mecanismos de control adecuados a los estándares internacionales de derechos humanos. Como ejemplo, el Comité DESC considera que los proveedores de atención de salud privados deberían tener prohibido denegar el acceso a servicios, tratamientos o información asequibles y adecuados.

Implementación de las recomendaciones

Implementación Legal

En virtud a la naturaleza de la presente recomendación, para su implementación, más que esfuerzos legislativos - más allá de la asignación de recursos en las respectivas leyes anuales de presupuesto general de gastos de la nación -, se requiere un enfoque de políticas públicas que garanticen la inversión necesaria en la materia.

Implementación Administrativa

Las Unidades de Salud de la Familia (USF) son parte de la Red de Atención Primaria (APS). Las USF están conformadas por un médico, licenciados y enfermeros quienes son capaces de resolver la mayor parte de los problemas de salud de la comunidad, cuando los casos requieren atención especializada son derivados a otras redes de mayor complejidad y una vez que se resuelve el problema los pacientes son de nuevos referidos a la USF para su seguimiento.

La construcción de nuevas USF ha venido en retroceso desde el periodo 2008-2009, donde se han construido la mayoría de las unidades existentes (ver tabla 11).

Tabla 11.
Construcción de Nuevas Unidades de Salud de la Familia

Año	Construcción de Nuevas USF
2008-2012	704
2012-2013	44
2013-2018	47
2018-2019	40
Total	**835**

Fuente: Tercer informe del presidente Horacio Cartes al congreso y a la Nación. Julio de 2016**.** Marco de Cooperación para el Desarrollo entre la República del Paraguay y La Organización de las Naciones Unidas 2015-2019. APS: Nuevas Unidades de Salud de la Familia. MSPBS. 2015. https://www.mspbs.gov.py/portal/6094/aps-nuevas-unidades-de-salud-de-la-familia.html

En el 2018, el titular de Atención Primaria de la Salud (APS), indicó que para la construcción de 704 USF en el 2008 se produjo un ajuste en el presupuesto, destinando gran parte exclusivamente a la creación de las mismas, en vista a cumplir el objetivo de la política de salud gratuita y universal. La mayoría de ellas fue instalada en locales que funcionaban como puestos de salud; el 73% eran puestos de salud y 27% locales nuevos, muchos de ellos cedidos por otras instituciones o de particulares, que ahora están con problema para las refacciones por no estar titulados a nombre del Ministerio.[29]

En el año 2019, la titular de Atención Primaria de la Salud (APS), indicó que la atención primaria de la salud (APS), da cobertura al 32% de la población y que se requieren entre 1.200 y 1.600 USF en total para dar una cobertura al 100% de la población.[30]

En el 2017, la ONG DECIDAMOS llevó a cabo una evaluación exhaustiva de las Unidades de Salud de la Familia. En este estudio señalan que "los departamentos más desatendidos son: Central (18,9%, necesidad de 588 USF adicionales), Caaguazú (22,8% - 149 USF adicionales), Asunción (22,9% - 145 USF adicionales) y Alto Paraná (30,2% - 196 USF) (Cuadro N°6). Un análisis a nivel departamental muestra que las USF de tres departamentos tienen coberturas de población por encima del 70% (Ñeembucú, Alto Paraguay y Misiones), en tanto, otros quedan por debajo del promedio de cobertura nacional (32,7%) como Central (18,9%), Caaguazú (22,8%), Asunción (22,9%), Alto Paraná (30,2%), Amambay (30,5%) y Boquerón (32,4%), requiriendo de un esfuerzo mayor para la implementación de nuevas USF." (Evaluación de las Unidades de Salud de la Familia - USF Decidamos, página 2)

En la tabla 12 se observa que, a partir del 2014, el gasto en salud no aumentó al ritmo de años anteriores, incluso disminuyó. El gasto muestra una mejora en el año 2018. La disminución del presupuesto produce impactos directos sobre el nivel de acceso de la población a la atención en salud. El siguiente gráfico refleja que el acceso a la salud disminuyó en el 2016 y 2017.

29 https://www.ultimahora.com/solo-habilitaron-47-unidades-salud-2-anos-gestion-n1132431.html

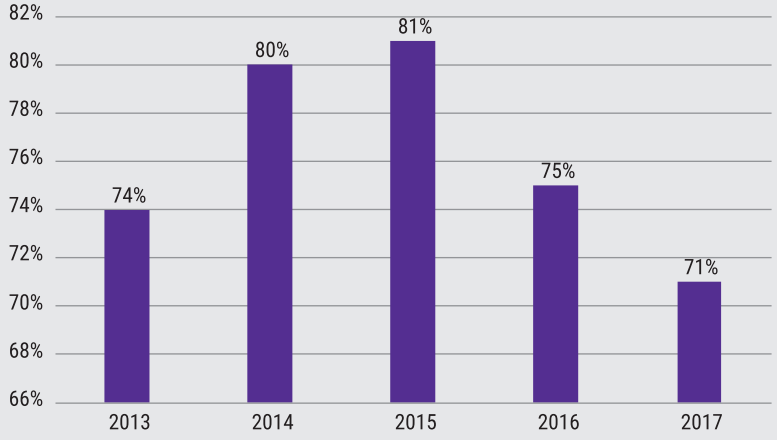
30 https://www.ultimahora.com/unidad-salud-familiar-se-debe-duplicar-cubrir-todo-el-pais-n2793453.html

Tabla 12.
Gasto en salud

Año	Presupuesto en salud en PYG	Incremento % anual del presupuesto
2013	3,967,853,783,044	---
2014	4,500,049,796,127	13.41269216
2015	4,608,943,681,953	2.419837352
2016	4,560,995,979,202	-1.040318695
2017	4,574,797,097,806	0.302590019
2018	4,819,996,500,338	5.35978749

Fuente: Informe CODEHUPY DDHH 2018. Sistema Integrado de Administración Financiera, Ministerio de Hacienda.

Gráfico 5.
Porcentaje de acceso de la población a la atención en salud.
Años 2013-2017



Fuente: Informe DDHH CODEHUPY 2018.

Existen dos programas que, sin ser su principal foco de acción, tienen objetivos de salud: los programas de transferencias condicionadas Tekoporã y Abrazo. Ambos programas buscan mejorar la accesibilidad, disponibilidad y calidad de la atención de salud, especialmente en las zonas rurales y remotas, aunque difieren en su publico objetivo.

Tekoporã es un programa que inició en el 2005 y es implementado por el Ministerio de Desarrollo Social orientado a la protección y promoción de las familias en situación de pobreza y vulnerabilidad. Entre otras cosas, el progra-

ma provee transferencias monetarias a cambio del compromiso de la familia a enviar a niños a la escuela y vacunarse e ir a chequeos médicos. Tekoporã ha beneficiado a 326.294 son niños, niñas y adolescentes, quienes representan alrededor del 40% de beneficiarios y cabe resaltar que la gran mayoría son del área rural.

El Programa Abrazo[31]inició en el 2005 y es un programa transferencia condicionada para la disminución progresiva del trabajo infantil. Los componentes del programa son la detección e intervención de trabajo infantil, y la atención integral en Centros. Los centros tienen el rol de promoción de la vida saludable, de refuerzo escolar y de recreación. Los Centros Abiertos están ubicados en zonas urbanas, en las cercanías de los lugares donde los niños y niñas trabajan; los centros de protección disponen de recursos humanos preparados para recibir a bebés y niños de hasta 5 años. Los Comunitarios brindan servicios en los barrios de donde provienen los niños y niñas que trabajan en la calle o que están en mayor riesgo de hacerlo. Hasta la fecha, ha beneficiado a 13.271 personas con asistencia para la prevención, intervención y protección a niños, niñas y adolescentes que realizan actividades económicas en espacios públicos, olerías, vertederos y agricultura.

3.6 Salud sexual y reproductiva

Recomendaciones del Comité DESC y Estándares Internacionales en la materia

A la luz de su recomendación anterior (E/C.12/PRY/CO/3, párr. 32), el Comité recomienda al Estado parte que: a) Tome las medidas legislativas y administrativas necesarias para prevenir la mortalidad y morbilidad materna, tomando en consideración las orientaciones técnicas del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la aplicación de un enfoque basado en los derechos humanos a la ejecución de las políticas y los programas destinados a reducir la mortalidad y morbilidad prevenibles asociadas a la maternidad (A/HRC/21/22);b) revise su legislación respecto a la prohibición del aborto para hacerla compatible con otros derechos fundamentales como el de la salud y la vida de la mujer, así como con su dignidad; c) redoble sus esfuerzos para asegurar la accesibilidad y disponibilidad de los servicios de salud sexual y reproductiva y de información, especialmente en las zonas rurales; y d) amplíe y refuerce la educación, integral y apropiada a

31 https://www.gabinetesocial.gov.py/archivos/documentos/informe-de-valuacion-brazo_uwzyqq1f.pdf

cada edad, sobre salud sexual y reproductiva para ambos sexos en todas las escuelas, así como en el ámbito informal.

Obligaciones establecidas en los artículos del PIDESC:

- **Artículo 12**

  "1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental.

  2. Entre las medidas que deberán adoptar los Estados Partes en el Pacto a fin de asegurar la plena efectividad de este derecho, figurarán las necesarias para:

  a) La reducción de la mortinatalidad y de la mortalidad infantil, y el sano desarrollo de los niños; (…)

  c) La prevención y el tratamiento de las enfermedades epidémicas, endémicas, profesionales y de otra índole, y la lucha contra ellas;

  d) La creación de condiciones que aseguren a todos asistencia médica y servicios médicos en caso de enfermedad."

  Es importante resaltar que el concepto de salud sexual y reproductiva no estaban vigentes en 1966, año de adopción del PIDESC, sino que dicho concepto es resultado del desarrollo y progresividad del derecho a la salud. Si bien este concepto no existe expresamente en el PIDESC, su Art. 12 es aplicable como estándar mínimo para esta área de la salud y, por lo tanto, todos los Estados parte tienen la obligación de dar implementación a los mismos.

Observaciones Generales

Obligación de No Discriminación: Según lo referido por la Observación General Nº 22 del Comité DESC, el derecho a la salud sexual y reproductiva es una parte integrante del derecho a la salud consagrado en el artículo 12 del PIDESC. Los Estados partes tienen la obligación de eliminar la discriminación contra las personas y grupos y de garantizar su igualdad por lo que respecta al derecho a la salud sexual y reproductiva. Ello requiere que los Estados deroguen o reformen las leyes y las políticas que anulen o menoscaben la capacidad de personas y grupos determinados para hacer efectivo su derecho a la salud sexual y reproductiva. Hay muchas leyes, políticas y prácticas que socavan la autonomía y el derecho a la igualdad y la no discriminación en el pleno disfrute del derecho a la salud sexual y reproductiva, como la penalización del aborto o las leyes restrictivas al respecto. Los Estados partes deben velar también por que todas las personas y los grupos tengan acceso en pie de igualdad a toda la

información, bienes y servicios de salud sexual y reproductiva, en particular mediante la eliminación de todos los obstáculos a los que determinados grupos puedan verse confrontados.

Obligación de Proteger: La OG Nº 22 indica que la obligación de proteger requiere que los Estados adopten medidas para evitar la injerencia directa o indirecta de terceros en el disfrute del derecho a la salud sexual y reproductiva. El deber de proteger requiere que los Estados aprueben y apliquen leyes y políticas que prohíban los comportamientos de terceros que causen daño a la integridad física y mental o menoscaben el pleno disfrute del derecho a la salud sexual y reproductiva, en particular el comportamiento de los establecimientos privados de atención de la salud, las empresas aseguradoras y farmacéuticas y los fabricantes de bienes y equipo en relación con la salud. Esto incluye la prohibición de la violencia y las prácticas discriminatorias, como la exclusión de personas o grupos determinados de la prestación de servicios de salud sexual y reproductiva.

Asimismo, el Comité DESC considera que los Estados deben prohibir e impedir que agentes privados obstaculicen, con prácticas o procedimientos, el acceso de la población a los servicios de salud. Por ejemplo, mediante la obstrucción física de los establecimientos, la difusión de información errónea, los honorarios informales y los requisitos de autorización de terceros. En caso de que se permita a los proveedores de servicios de atención de la salud invocar la objeción de conciencia, los Estados deben regular adecuadamente esta práctica para asegurar que no impida a nadie el acceso a los servicios de atención de la salud sexual y reproductiva, en particular, exigiendo que se remitan los casos a un proveedor accesible con capacidad y disposición para prestar el servicio requerido y que no impida la prestación de servicios en situaciones urgentes o de emergencia.

Los Estados tienen la obligación de velar por que los adolescentes tengan pleno acceso a información adecuada sobre la salud sexual y reproductiva, incluida la planificación familiar y los anticonceptivos, los riesgos del embarazo precoz y la prevención y el tratamiento de las enfermedades de transmisión sexual, como el VIH/SIDA, independientemente de su estado civil y del consentimiento de sus padres o tutores, con respeto de su privacidad y confidencialidad.

Obligación de dar efectividad: Con el objeto de hacer efectivo este derecho, acorde a los estándares establecidos por la OG Nº 22, se requiere que los Estados adopten las medidas legislativas, administrativas, presupuestarias, judiciales, promocionales y apropiadas para dar plena efectividad al derecho a la salud sexual y reproductiva. Los Estados deben tener como objetivo asegurar el acceso universal sin discriminación a todas las personas, entre ellas

las que pertenezcan a grupos desfavorecidos y marginados, a toda una serie de servicios de atención de la salud sexual y reproductiva de buena calidad, en particular la atención de la salud materna; la información y los servicios de anticoncepción; la atención para el aborto sin riesgo; y la prevención, el diagnóstico y el tratamiento de la infecundidad, los cánceres del aparato reproductor, las infecciones de transmisión sexual y el VIH/SIDA, en particular con medicamentos genéricos. Los Estados deben garantizar la atención de la salud física y mental a las víctimas de la violencia sexual y doméstica en todas las situaciones, en particular el acceso a servicios de prevención posterior a las agresiones, anticonceptivos de emergencia y servicios de aborto sin riesgo, lo cual debe ser regulado por el Estado.

Esta obligación requiere también que los Estados adopten medidas para erradicar los obstáculos prácticos a la plena efectividad del derecho a la salud sexual y reproductiva, como los costos desproporcionados y la falta de acceso físico o geográfico a la atención de la salud sexual y reproductiva. Los Estados deben velar por que los proveedores de servicios de atención de la salud estén adecuadamente capacitados para prestar servicios de atención de la salud sexual y reproductiva de buena calidad y con el debido respeto, y por una distribución equitativa de esos proveedores por todo el Estado.

Los Estados deben adoptar también medidas afirmativas para erradicar las barreras sociales en función de las normas o creencias que impiden a las personas de diferente edad y género, las mujeres, las niñas y los adolescentes el ejercicio autónomo de su derecho a la salud sexual y reproductiva. Los malentendidos, los prejuicios y los tabúes sociales sobre la menstruación, el embarazo, el parto, la masturbación, los sueños húmedos, la vasectomía y la fecundidad deben ser aclarados de manera que no obstaculicen el disfrute del derecho a la salud sexual y reproductiva.

Implementación de las recomendaciones

Implementación Legal

El país no registra avances respecto a la recomendación del Comité de revisar la legislación respecto a la prohibición del aborto para hacerla compatible con otros derechos fundamentales, como el de la salud y la vida de la mujer, así como con su dignidad.

Incluso, se identifican algunos retrocesos en el área considerando que, el 24 de agosto del 2016, la Cámara de Diputados aprobó una declaración unicameral (declaración nro. 508, nro. de expediente D-1641080), que exhorta el

poder ejecutivo, Ministerio de Relaciones Exteriores, a respaldar la posición de los Estados miembros de la Organización de Estados Americanos (OEA) que reconocen que el aborto no es un derecho humano y reitera el compromiso de cumplir con el artículo 4.1 de la Convención Americana de Derechos Humanos, de proteger el derecho a la vida desde la concepción.[32]

Implementación Administrativa

El Comité DESC solicitó al Estado que tome las medidas legislativas y administrativas necesarias para prevenir la mortalidad y morbilidad materna. También, asegurar la educación, accesibilidad y disponibilidad en torno a salud sexual y reproductiva.

Los avances relacionados a esta recomendación se observan principalmente en el área de prevención y reducción de mortalidad materna. También se identifican algunos avances en cuanto a salud sexual y reproductiva, como campañas de comunicación de derechos sexuales y reproductivos y la elaboración del Plan Nacional de Salud Sexual y Reproductiva.

La Movilización Nacional "Cero Muertes Evitables"[33] empezó en el 2014 y es llevada adelante por el gobierno de Paraguay, con el apoyo de la cooperación internacional (entre las instituciones participantes se encuentran OPS, UNICEF, UNFPA, Itaipú Binacional, Ministerio de la Mujer, Ministerio de Educación, Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia, entre otras instituciones estatales).

Según el informe de rendición de cuentas de esta campaña, fueron reducidas en un 30% las muertes maternas y en un 18,6% la tasa de mortalidad neonatal. En el año 2013, 103 madres habían fallecido, se registró una disminución de la razón de mortalidad materna en un 30% al finalizar el 2017, año en el que se produjeron 78 muertes maternas. Uno de los principales logros de la iniciativa es la reducción del más de 60% de las muertes maternas en el departamento de Alto Paraná, el doble del porcentaje logrado a nivel país, así como la disminución en más de 20% de la mortalidad de bebés recién nacidos en la misma región.[34]Además, según el informe de la representación de la OPS/OMS en Paraguay (2019), en el 2017 se reportaron oficialmente 78 muertes maternas y en el 2018 fueron reportadas un total de 74 muertes (reducción del 5% anual).

32 http://silpy.congreso.gov.py/expediente/107589

33 https://paraguay.unfpa.org/es/news/paraguay-logra-reducir-mortalidad-materna-y-neonatal

34 https://www.unicef.org/paraguay/cero-muertes-evitables

Los componentes de esta iniciativa fueron:

1. Fortalecimiento de la Red Integrada de Servicios de Salud.
2. Vigilancia de la Mortalidad Materna y Neonatal.
3. Fortalecimiento de la Red de Provisión de Sangre Segura.
4. Desarrollo de competencias y capacidades de recursos humanos en el área Materno Infantil de los tres niveles de atención.
5. Disponibilidad de medicamentos e insumos en los servicios.
6. Promoción de la Salud.
7. Fortalecimiento del Sistema de Información Estratégica en Salud.
8. Seguimiento, monitoreo y evaluación de las estrategias implementadas.

En una primera etapa de la Movilización Nacional, se priorizaron 6 regiones sanitarias: Alto Paraná, Guairá, Caaguazú, Canindeyú, Concepción y Ñeembucú, y luego se fue extendiendo al resto del país. Esta iniciativa dio un fuerte impulso político, social y comunitario a varias acciones para sumar e involucrar a tomadores de decisiones a nivel nacional y local.

Los avances y acciones realizadas desde el 2014 para cumplir con los componentes establecidos en la movilización nacional "Cero Muertes Evitables" fueron:

1. A través del programa, UNICEF ha construido albergues maternos cercanos a hospitales públicos para que las madres que viven en pueblos alejados de hospitales y servicios médicos cuenten con las comodidades básicas para alojarse y estén cerca de los servicios médicos durante su embarazo, parto y luego de dar a luz. Cada albergue cuenta con 6 u 8 camas. Hasta el momento, UNICEF inauguró siete albergues maternos en el interior del país y uno en Asunción. Los albergues se encuentran cerca de los siguientes hospitales: Hospital Regional de Ciudad del Este, Hospital Distrital de Minga Guazú, Hospital Distrital de Hernandarias, Hospital Distrital de Presidente Franco, Hospital Regional de Salto del Guairá, Hospital Distrital de Curuguaty, Hospital San Pablo de Asunción.
2. 27 albergues maternos en 14 de las 18 regiones sanitarias.
3. 21 USF con intervención en infraestructura en etapas de obras, a través del proyecto de Desarrollo Infantil Temprano, además de la adquisición de mobiliarios, equipos médicos para 31 USF y entrega a hospitales de 4 ecógrafos de última generación. Ampliación y mejoras en la infraestructura del hospital Pediátrico "Acosta Ñu", obra que se encuentra en ejecución.

4. Implementación de la estrategia Código Rojo y ALSO (soporte vital avanzado en obstetricia), con capacitación por competencia a 5.229 profesionales de la salud, de los cuales 255 son instructores en código, 309 capacitados en ALSO, de los cuales 59 son instructores.
5. Se entrenó a 2.209 profesionales, en RCP neonatal.
6. En cuidados del recién nacido en riesgo ACORN, fueron entrenados 421 profesionales.
7. 585 parteras empíricas registradas. Se ha realizado capacitación en reconocimiento de signos de alarma a 221 parteras, y se ha provisto de 150 kits de baja complejidad, a fin de mejorar la atención de las embarazadas por parte de las empíricas y que las mismas sean aliadas de los servicios de salud y remitan a las mujeres en tiempo y forma, incluso acompañarlas si así las mujeres lo desean.
8. Entrenamiento en la estrategia AIEPI a 994 profesionales.
9. 397 profesionales de RRHH capacitados en desarrollo infantil temprano.
10. Se han capacitado en preparación integral para la maternidad con énfasis en DIT a 131 licenciadas en obstetricia y enfermería, a cargo del INEPEO.
11. Planificación familiar: se cuenta con 1.118 profesionales entrenados en todas las capacitaciones llevadas adelante por planificación familiar (consejería y oferta de planificación familiar con enfoque de derechos, capacitadores nacionales, profesionales instruidos para la inserción y retiro de implantes subdérmicos).
12. Dos ediciones de curso virtual de sobre "normas de atención de salud integral de la adolescencia - IMAN", 100 matriculados y 50 profesionales que aprobaron el curso.
13. Cuatro ediciones de curso virtual latinoamericano sobre derechos de la niñez y la adolescencia en los servicios de salud, con 320 profesionales que aprobaron el curso.
14. Se realizó el primer congreso internacional "Cero Muertes Evitables", con la participación de más de 700 profesionales de todas las regiones sanitarias. Pediatras, gineco-obstetras, obstetras y enfermeras disfrutaron de una gala científica con disertantes nacionales e internacionales, sin precedente para la salud pública.
15. Aumento de recursos humanos en servicios de salud: médicos pediatras, gineco-obstetras, licenciados en obstetricia y enfermería.
16. Dotación de infraestructura, equipamientos e instrumentales a los ser-

vicios de salud. Con apoyo y financiación de Itaipú y UNICEF, fueron fortalecidas las áreas de internación materna, quirófano y salas de parto, neonatología y pediatría, así como el área de consultorios de servicios Alto Paraná y Canindeyú.

17. Con el apoyo y financiación de la AECID, beneficiados con instalación de albergues maternos, adecuación de espacios físicos para consultorios amigables para adolescentes; provisión de equipamiento para consultorio e instrumentales para consultorio, sala de parto; instrumentales para cajas de cesárea, kits educativos para actividades extramurales.
18. Campaña comunicacional sobre derechos sexuales y reproductivos.
19. Fortalecimiento del Programa Nacional de Sangre para provisión de sangre segura con recipientes térmicos, 11 para traslado de hemoderivados, 3 vehículos, además de las centrifugas de laboratorio para el fraccionamiento en componentes de la sangre y la adquisición de un software, gestión de sangre con 17 servicios sistematizados.
20. Con el apoyo de UNFPA, la entrega de ecógrafos, instrumentales y equipamientos de servicios de salud para la atención integral de la población adolescente. Además de todo el apoyo técnico e impresión de normas y capacitaciones.
21. A través de GT Itaipú, obtención de la franquicia ALSO (Soporte Vital Avanzado en obstetricia). Además de un fuerte apoyo para el desarrollo de talleres de capacitación y simulación.
22. Crecimiento en el número de unidades de terapia intensiva adulto y neonatal.
23. Actualmente, SEME cuenta con 212 ambulancias para traslado, 25 de soporte avanzado.
24. Elaboración de: Plan Nacional de Salud Sexual y Reproductiva, Plan Nacional de Salud de Niñez y el Plan Nacional de Salud Adolescente, en consonancia con la Política Nacional de Salud y con enfoque de derechos, equidad y género.
25. VI Congreso Mundial por los derechos de la infancia y la adolescencia, con 920 participantes de diferentes países del mundo.
26. Aumento de consultorios de atención integral a adolescentes, de 3 a 21, en 12 regiones.
27. Más de 20 normativas, entre manuales, guías, lineamientos para los servicios salud y los profesionales, para que los mismos cuenten con instrumentos con aval institucional en el ejercicio de sus funciones.

28. Conformación de un Comité de Salud de muertes maternas y recién nacidos en las regiones sanitarias y hospitales distritales, con reuniones periódicas, haciendo estudios y análisis de las muertes para llevar adelante planes de acción a fin de evitar más muertes.

3.7 Derecho a la educación

Recomendaciones del Comité DESC y Estándares Internacionales en la materia

Con base en su Observación general nro. 13 (1999) sobre el derecho a la educación (art. 13 del Pacto), el Comité recomienda que el Estado parte tome las medidas necesarias para garantizar la disponibilidad y accesibilidad al sistema educativo para todos los niños, incluidos los niños con discapacidad, mediante la promoción de la educación inclusiva. Además, le recomienda que mejore la calidad e infraestructura de las escuelas, particularmente en las zonas rurales, y asegure que todas las escuelas en zonas rurales dispongan de instalaciones de servicios de agua y saneamiento adecuados, en particular de servicios sanitarios separados por sexo.

Obligaciones establecidas en los artículos del PIDESC:

- **Artículo 13**

  "1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la educación. Convienen en que la educación debe orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad, y debe fortalecer el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales. Convienen asimismo en que la educación debe capacitar a todas las personas para participar efectivamente en una sociedad libre, favorecer la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y entre todos los grupos raciales, étnicos o religiosos, y promover las actividades de las Naciones Unidas en pro del mantenimiento de la paz.

  2. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen que, con objeto de lograr el pleno ejercicio de este derecho:

  a) La enseñanza primaria debe ser obligatoria y asequible a todos gratuitamente;

  b) La enseñanza secundaria, en sus diferentes formas, incluso la enseñanza secundaria técnica y profesional, debe ser generalizada y hacerse

accesible a todos, por cuantos medios sean apropiados, y en particular por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita;

c) La enseñanza superior debe hacerse igualmente accesible a todos, sobre la base de la capacidad de cada uno, por cuantos medios sean apropiados, y en particular por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita;

d) Debe fomentarse o intensificarse, en la medida de lo posible, la educación fundamental para aquellas personas que no hayan recibido o terminado el ciclo completo de instrucción primaria;

e) Se debe proseguir activamente el desarrollo del sistema escolar en todos los ciclos de la enseñanza, implantar un sistema adecuado de becas, y mejorar continuamente las condiciones materiales del cuerpo docente.

3. Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a respetar la libertad de los padres y, en su caso, de los tutores legales, de escoger para sus hijos o pupilos escuelas distintas de las creadas por las autoridades públicas, siempre que aquéllas satisfagan las normas mínimas que el Estado prescriba o apruebe en materia de enseñanza, y de hacer que sus hijos o pupilos reciban la educación religiosa o moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones.

4. Nada de lo dispuesto en este artículo se interpretará como una restricción de la libertad de los particulares y entidades para establecer y dirigir instituciones de enseñanza, a condición de que se respeten los principios enunciados en el párrafo 1 y de que la educación dada en esas instituciones se ajuste a las normas mínimas que prescriba el Estado."

Observaciones Generales

Obligación de No Discriminación: En su OG Nº 19, el Comité DESC indica que es responsabilidad de los Estados parte del PIDESC promover y garantizar la educación universal, sin discriminación, para lo cual se deberá cumplir con estos estándares que están interrelacionados entre sí:

1. *Disponibilidad.* Debe haber instituciones y programas de enseñanza en cantidad suficiente en el ámbito del Estado parte. Las condiciones para que funcionen dependen de numerosos factores, entre otros, el contexto de desarrollo en el que actúan; por ejemplo, las instituciones y los programas probablemente necesiten edificios u otra protección contra los elementos, instalaciones sanitarias para ambos sexos, agua potable,

docentes calificados con salarios competitivos, materiales de enseñanza, etc.; algunos necesitarán, además, bibliotecas, servicios de informática, tecnología de la información, etc.;

2. *Accesibilidad.* Las instituciones y los programas de enseñanza han de ser accesibles a todos, sin discriminación, en el ámbito del Estado parte. La accesibilidad consta de tres dimensiones que coinciden parcialmente:

   i) No discriminación. La educación debe ser accesible a todos, especialmente a los grupos no vulnerables de hecho y de derecho, sin discriminación por ninguno de los motivos prohibidos (véanse los párrafos 31 a 37 sobre la no discriminación).

   ii) Accesibilidad material. La educación ha de ser asequible materialmente, ya sea por su localización geográfica de acceso razonable (por ejemplo, una escuela vecinal) o por medio de la tecnología moderna (mediante el acceso a programas de educación a distancia).

   iii) Accesibilidad económica. La educación ha de estar al alcance de todos. Esta dimensión de la accesibilidad está condicionada por las diferencias de redacción del párrafo 2 del artículo 13 respecto de la enseñanza primaria, secundaria y superior: mientras que la enseñanza primaria ha de ser gratuita para todos, se pide a los Estados Partes que implanten gradualmente la enseñanza secundaria y superior gratuita.

3. *Aceptabilidad.* La forma y el fondo de la educación, comprendidos los programas de estudio y los métodos pedagógicos, han de ser aceptables (por ejemplo, pertinentes, adecuados culturalmente y de buena calidad) para los estudiantes y, cuando proceda, los padres; este punto está supeditado a los objetivos de la educación mencionados en el párrafo 1 del artículo 13 y a las normas mínimas que el Estado apruebe en materia de enseñanza (véanse los párrafos 3 y 4 del artículo 13);

4. *Adaptabilidad.* La educación ha de tener la flexibilidad necesaria para adaptarse a las necesidades de sociedades y comunidades en transformación y responder a las necesidades de los alumnos en contextos culturales y sociales variados.

En relación a lo expuesto, el Comité DESC, como entidad de interpretación de las obligaciones vigentes en el PIDESC, considera que la correcta aplicación de estos estándares interrelacionados se habrán de tener en cuenta, ante todo, los superiores intereses de los alumnos y, por ende, el carácter de aplicación universal de este derecho, tal como lo enunciado en la recomendación presentada.

Obligación de Proteger: En base a la OG Nº24, los Estados partes tienen la obligación de regular las actividades empresariales relacionadas con los derechos a la educación con el objeto de que las empresas que ejercen actividades en la materia cumplan igualmente con los estándares internacionales de derechos humanos, así como los estándares en materia educativa que los Estados parte del PIDESC están obligados a cumplir. Según el Comité DESC, la privatización de la educación pone de manifiesto ese riesgo en los casos en que las instituciones educativas privadas convierten la enseñanza de alta calidad en un privilegio solamente al alcance de los sectores más ricos de la sociedad, o cuando esas instituciones no están suficientemente reguladas, ofreciendo un modelo educativo que no alcanza los niveles mínimos de enseñanza y sirviendo al mismo tiempo de excusa a los Estados partes para no cumplir las obligaciones que les incumben a fin de dar efectividad al derecho a la educación. La privatización tampoco debe dar lugar a la exclusión de determinados grupos históricamente marginados o discriminados, como las personas con discapacidad. Por lo tanto, los Estados tienen en todo momento la obligación de regular la actuación de los agentes privados para velar por que sus servicios sean accesibles y adecuados para todos; evaluar periódicamente a fin de atender a las necesidades cambiantes de la población; y se adaptar a esas necesidades, considerando igualmente la progresividad de los derechos humanos. Dado que la privatización de la prestación de bienes o servicios esenciales para el disfrute de los derechos reconocidos en el Pacto puede dar lugar a una falta de rendición de cuentas, deben adoptarse medidas para garantizar el derecho de las personas a participar en la evaluación de la idoneidad de la prestación de ese tipo de bienes y servicios.

Implementación de las recomendaciones

Implementación Legal

La naturaleza de esta recomendación está más bien enfocada a la generación de infraestructura y expansión de las capacidades de cobertura de la educación, por lo que el enfoque jurídico de esta recomendación es limitado. Si bien pueden existir normativas que sirvan para distribuir recursos a estos fines, las obligaciones derivadas pueden ser consideradas como de impacto indirecto a los fines de la recomendación.

Implementación Administrativa

Los programas mas importantes para el aumento de la cobertura son El Fondo Nacional de Inversión Pública y Desarrollo (FONACIDE), el Programa Tekoporã y el Programa Abrazo. Mientras el primero está enfocado en infraes-

tructura, los dos restantes concentran sus esfuerzos enmejorar la disponibilidad y accesibilidad al sistema educativo para todos los niños, incluidos los niños con discapacidad, mediante la promoción de la educación inclusiva.

FONACIDE: Es un fondo de desarrollo creado por la ley 4758/12 para asignar en forma racional y eficiente los ingresos que el país recibe en concepto de compensación por la cesión a Brasil de la energía de la Entidad Binacional Itaipú. Por lo menos el 50% de los fondos transferidos a los gobiernos departamentales y municipales deberá destinarse a proyectos de infraestructura en educación: construcción, remodelación, mantenimiento y equipamiento de centros educativos; el 30% a proyectos de almuerzo escolar de niños y niñas de Educación Inicial y Educación escolar Básica de Instituciones educativas del sector oficial ubicadas en contextos vulnerables[35]. El Ministerio de Educación cuenta con una lista de establecimientos priorizados elegibles para recibir fondos del FONACIDE[36].

FONACIDE representa una fuente adicional de recursos para inversiones educativas, las cuales aumentaron un 158% entre 2012 y 2016, pasando de G. 94.000 millones a G. 243.000 millones.[37] No obstante, a pesar del significativo aumento de recursos, no existe información actual que permita analizar su focalización y relevancia.

Además, un informe reciente de la Contraloría detalla que al 30 de junio del 2019 fueron transferidos G. 622.289.933.429 en concepto de recursos del Fondo a los 17 gobiernos departamentales, de los cuales 12 presentaron una valoración deficiente de la calidad de gestión.[38] Según la Contraloría, esto significa que las gobernaciones se encuentran por debajo de los niveles esperados, "por lo que se infiere que el control interno no está sistematizado y que pocos o nulos elementos del Sistema de Control Interno (SCI) se encuentran definidos". En cuanto a municipios, de los 255 a nivel nacional, 39 municipalidades no han presentado una rendición de cuentas sobre el destino de los fondos; 56 se encuentran en proceso de verificación documental y 177 figuran con recepción autoriza.

Además, es urgente que el gobierno nacional establezca medidas para asegurar que los fondos sean utilizados para cubrir el gran déficit de inversión en educación. En el 2019, el Sindicato Nacional de Directores (SINADI) denunció que a nivel país 3.500 instituciones educativas públicas están en situación edili-

35 Para ver en detalle las transferencias de FONACIDE, ver tablas en anexo.

36 https://datos.mec.gov.py/data/establecimientos_escolares_priorizados_elegibles_fonacide

37 Banco Mundial (2015), "Infraestructura escolar en Paraguay: Necesidades, inversiones y costos". Disponible en: http://documentos.bancomundial.org/curated/es/190741468188350288/pdf/98205-WP-P129179-Box391506B-PUBLIC-SPANISH-Infraestructura-Escolar-en-Paraguay.pdf

38 https://www.abc.com.py/nacionales/2019/10/07/contraloria-expone-mal-manejo-del-dinero-del-fonacide/

cia colapsada. El Ministro de Educación, Eduardo Petta, indicó que 2.630 aulas se encuentran en crítico estado y 630 baños en alerta roja. El Ministro también señaló que existen 1.300 escuelas que no tienen título de propiedad del MEC y de estas el 80% están en situación edilicia crítica. Enfatizó que a estas escuelas sin titulación oficial no se puede otorgar recursos para mejoras edilicias pues son instituciones que, formalmente, no pertenecen al Estado.[39]

A pesar de todo esto, en el 2018, la municipalidad de Salto del Guairá (Departamento Canindeyú) decidió destinar recursos de FONACIDE a la construcción de iglesias[40]. Según la Contraloría, este departamento se encuentra en la lista de departamentos que no reporta sus gastos adecuadamente[41]. Con reglas mejor definidas, supervisiones y sanciones, los fondos se pudieron haber utilizado para mejorar el estado crítico de la infraestructura escolar.

Tekoporã: Es un programa inició en el 2005 y es implementado por el Ministerio de Desarrollo Social orientado a la protección y promoción de las familias en situación de pobreza y vulnerabilidad. Entre otras cosas, el programa provee transferencias monetarias a cambio del compromiso de la familia a enviar a niños a la escuela y vacunarse e ir a chequeos médicos.

Tekoporã ha beneficiado a 326.294 niños, niñas y adolescentes, quienes representan alrededor del 40% de beneficiarios, la gran mayoría del área rural. Según Ñañomoirũ, un proyecto auditoría del programa Tekoporã a cargo de la fundación CIRD, el porcentaje de niños/as que reciben merienda disminuyó del 2016 al 2018, lo cual es una situación preocupante que debe ser analizada para evitar un retroceso sostenido en la asistencia a niñas, niños y adolescentes.

Programa Abrazo:[42] Es un programa transferencia condicionada para la disminución progresiva del trabajo infantil ocupado en la detección e intervención de trabajo infantil, que lleva adelante a través de la atención integral en Centros. Los Centros Abiertos están ubicados en zonas urbanas, en las cercanías de los lugares donde los niños y niñas trabajan; los centros de protección disponen de recursos humanos preparados para recibir a bebés y niños de hasta 5 años. Los Centros Comunitarios brindan servicios en los barrios de donde provienen los niños y niñas que trabajan en la calle o que están en mayor riesgo de hacerlo. Hasta la fecha, ha beneficiado a 13.271niños, niñas y adolescentes que realizan actividades económicas en espacios públicos, ole-

39 https://www.abc.com.py/edicion-impresa/locales/critica-infraestructura-escolar-desafio-del-2019-1764835.html

40 https://www.lanacion.com.py/pais/2018/07/24/intendente-justifica-desembolso-de-dinero-en-iglesias-del-cfa-en-salto el-guaira/

41 https://www.abc.com.py/nacionales/2019/10/07/contraloria-expone-mal-manejo-del-dinero-del-fonacide/

42 UTGS (2016). "Evaluación del Programa Abrazo". Disponible en: https://www.gabinetesocial.gov.py/archivos/documentos/informe-de-valuacion-brazo_uwzyqq1f.pdf

rías, vertederos y agricultura con asistencia para la prevención, intervención y protección.

A pesar de tener en funcionamientos estos programas, Paraguay continúa con debilidades de cobertura educativa y de infraestructura edilicia en los establecimientos escolares. En el año 2015, en áreas rurales, el 41% de las instituciones estatales no contaban con el número de aulas necesario para impartir todos los niveles educativos ofrecidos[43]. Asimismo, las áreas de Educación Escolar Básica presentan más carencias edilicias que las del nivel medio.

A pesar del déficit en infraestructura, solamente el 5,4% del gasto público total en educación se invierte en esta área, enfatizan en su informe. Paraguay es uno de los países de la región que tiene los déficits más altos en infraestructura escolar.

43 Banco Mundial (2015), ídem.

4

DESC en Poblaciones Rurales: Estudios de caso

Para la presente investigación se presentan dos estudios de casos de Colonia Yerutí y de Marina Kué, ambas localidades ubicadas en los alrededores de Curuguaty, en el Departamento de Canindeyú. Ambos casos recogen en sí mismos gran parte de las dificultades a las que las poblaciones se enfrentan en las zonas rurales del Paraguay: el problema de acceso a la tierra, la degradación del medio ambiente, la discriminación y dificultades de superación de la situación de pobreza.

4.1 Colonia Yerutí – Caso Portillo: Fumigaciones con agroquímicos y sus consecuencias para la vida

La Colonia Yerutí fue fundada en el año 1991 por un campesino migrante proveniente de la región de Caaguazú, conocido como "Karaí Sánchez" (Señor Sánchez, en guaraní). La localidad se encuentra ubicada en una zona de monte, ideal para la producción de ganado y plantaciones. En una entrevista realizada por el equipo investigador, la Sra. Norma Portillo, acompañada de su familia y vecinos, indicó que, a lo largo de un periodo de aproximadamente diez años, el asentamiento de colonos brasileños dedicados a la plantación extensiva de soja en la zona viene "arrasando con los bosques, dejando la zona altamente deforestada". La Colonia Yerutí se encuentra en una de las zonas de mayor expansión del agronegocio en los últimos años en el Paraguay. Remarcó también que el lanzamiento masivo de agroquímicos se ha ido intensificando en la zona, generando progresivamente graves impactos en las condiciones de vida, en las economías domésticas y en la salud de los pobladores. Ello ha llevado a la contaminación de los recursos hídricos y a la imposibilidad de utilizar los arroyos Yerutí y Kuairû (en los que han aparecido peces muertos),

en la pérdida de árboles frutales, la muerte de diversos animales de cría, y el deterioro de los cultivos.

Como resultado de estas prácticas, el 6 de enero de 2011, falleció el Sr. Rubén Portillo Cáceres, hermano de la Sra. Norma Portillo, a raíz de intoxicación a causa del contacto directo con agroquímicos. El Sr. Portillo vivía con su compañera, su hijo y su madre, en la Colonia Yerutí. A causa de la precariedad en la que vivía, su casa carecía de suministro de agua corriente. La familia se abastecía de un pozo existente en la vivienda. Es la casa más próxima al arroyo Kuairû y a la empresa Cóndor, una de las productoras de soja de la zona. Entre el 8 y el 13 de enero de 2011, 21 personas de la comunidad requirieron de atención médica por presentar síntomas de intoxicación. En la familia de Rubén, su hijo de dos años, su compañera y su madre tuvieron que ser hospitalizados.

Conforme a lo descrito en el Dictamen aprobado por el Comité de Derechos Humanos[44], el 13 de enero de 2011, los afectados denunciaron ante la Fiscalía del Distrito de Curuguaty el fallecimiento del Sr. Portillo Cáceres y las intoxicaciones de las cuales fueron víctimas. La Unidad Penal Número 1 Especializada en Delitos contra el Medio Ambiente notificó al Juzgado Penal la apertura de la carpeta penal número 60/2011, caratulada "[a]veriguación sobre supuesto hecho punible de transgresión de las normas ambientales e intoxicación". Como resultado, técnicos de la Unidad Especializada en Delitos contra el Medio Ambiente realizaron, juntos a técnicos del SENAVE, una inspección en la Colonia en la que tomaron muestras del agua del pozo de uso doméstico de la vivienda de los autores. Los resultaron arrojaron la presencia de agroquímicos prohibidos: Aldrín y Lindano (plaguicida e insecticida prohibidos en todas sus formulaciones y usos por ser altamente tóxico para el ser humano y el medio ambiente, de acuerdo con el Convenio de Rotterdam de la FAO sobre procedimiento de Consentimiento Fundamentado previo aplicable a ciertos plaguicidas y productos químicos peligrosos objeto de comercio internacional, de 2008, del cual el Paraguay es parte), y Endosulfán (insecticida cuya prohibición global fue solicitada en el 2008 por el *Review Committee* del Convenio de Estocolmo). Igualmente, el 14 de enero de 2011, la SEAM inspeccionó dos empresas de cultivo de soja colindantes con las fincas de los afectados, las empresas Cóndor Agrícola S.A. y/o KLM S.A, y Hermanos Galhera Agrovalle del Sol S.A. y/o Emmerson Shimmin, en las que comprobó que no contaban con la franja reglamentaria ni con licencia ambiental, y que aplicaban agroquímicos sin receta agroquímica y sin contar con un asesor técnico.

Como resultado, Ministerio Público formuló denuncias contra siete personas (terratenientes sojeros y sus empleados) residentes en la Colonia, por

44 CCPR/C/126/D/2751/2016. Dictamen aprobado por el Comité al tenor del artículo 5, párrafo 4, del Protocolo Facultativo, respecto de la comunicación núm. 2751/2016

supuesto hecho punible de infracción a la normativa ambiental en septiembre de 2011. La audiencia preliminar se realizó el 25 de junio de 2013. La defensa indicó que las fincas de los acusados y las pulverizaciones que realizan son de pequeña extensión en comparación con las grandes haciendas colindantes mencionadas en la carpeta de investigación, por lo que no pudieron haber llegado hasta las fincas de los autores. El Ministerio Público decidió retirar la acusación y solicitar el sobreseimiento provisional por falta de pruebas. El 31 de julio de 2013, la Fiscalía General ratificó el requerimiento de sobreseimiento provisional e indicó que se debían realizar, en el plazo de un año (lapso que otorga el sobreseimiento provisional), 22 pruebas adicionales (declaraciones testimoniales, informes de estudios de laboratorio, antecedentes penales y policiales de los acusados, y autopsia del Sr. Portillo Cáceres). El 3 de setiembre de 2013, el Juzgado Penal de Garantías de Curuguaty resolvió sobreseer provisionalmente a los siete acusados. No se llevaron a cabo diligencias de pruebas fundamentales a pesar de haber sido solicitadas por el fiscal. La autopsia nunca fue efectuada, a pesar de haber sido requerida en cuatro ocasiones a los efectos de determinar la existencia de trazos o vestigios de agroquímicos en los órganos internos y así determinar la relación entre la muerte y la exposición crónica a fumigaciones, y a aguas, suelos y alimentos contaminados. Tampoco se obtuvieron las historias clínicas de los autores, y no se incorporaron a la carpeta de investigación los resultados de sus pruebas de sangre y orina. Asimismo, los dueños o administradores de las dos grandes explotaciones colindantes con sus viviendas no fueron penalmente imputados[45].

La señora Portillo indicó que, desde esa fecha hasta hoy, la práctica de uso de agroquímicos continúa en la zona, pero las denuncias son aisladas debido al "miedo" de perder el ingreso económico, ya que muchos de estos pobladores de la zona dependen económicamente de los alquileres de sus tierras a extranjeros ubicados en la zona.

Ante la falta de respuesta de parte del Estado ante la muerte del Sr. Portillo, así como por la continuidad de la práctica de uso de agroquímicos y de otras prácticas prohibidas que dañan el medio ambiente en la zona, la Sra. Norma Portillo Cáceres, quien en nombre propio y en nombre de su hermano fallecido, así como de otros familiares y vecinos, presentaron una Comunicación ante el Comité de Derechos Humanos en septiembre de 2013.

Considerando el caso vinculado a las fumigaciones con agroquímicos y sus consecuencias para la vida, el Comité ha decidido que el Estado es responsable de la violación del derecho a la vida, del derecho a un recurso efectivo, entre otros. Por cuestiones de competencia, el Comité no se expidió sobre el dere-

45 CCPR/C/126/D/2751/2016. Dictamen aprobado por el Comité al tenor del artículo 5, párrafo 4, del Protocolo Facultativo, respecto de la comunicación núm. 2751/2016

cho a un ambiente sano, considerando que el mismo se relaciona a los derechos económicos, sociales y culturales, para lo cual el PIDESC sería aplicable, cuya la instancia competente es el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. No obstante, Paraguay no es parte del Protocolo Facultativo del PIDESC, por lo que la sociedad civil paraguaya se ve impedida de presentar denuncias contra el Estado al Comité en lo relativo al cumplimiento de los DESC.

Considerando este caso, esta investigación ha identificado que esta comunidad vive en una situación de vulnerabilidad múltiple, debido a diversos factores observados durante la visita realizada a la Colonia Yerutí.

La señora Portillo indicó que anteriormente en la colonia existía "un comité de pobladores, el cual sería apoyado por Itaipú Binacional (la mayor hidroeléctrica en generación de energía en el mundo cuyas transferencias aportan importantes sumas a la política social en Paraguay), pero que debido a la falta de miembros en la colonia no prosperó ni tuvo ningún beneficio para las familias". Según la Sra. Portillo, "los miembros de la colonia trabajan como agricultores en la chacra y con la producción animales (gallinas, vacas, cerdos), se mantienen con la venta de estos animales y de los productos que cosechan. Otros miembros de la colonia trabajan en la ciudad de Curuguaty". Con el crecimiento expansivo de las plantaciones de soja, los bajos ingresos generados por las actividades de chacra y el efecto de los agroquímicos aplicados en campos colindantes –incluyendo los arroyos de la zona–, los pobladores vienen progresivamente migrado de la zona o alquilando sus tierras, retroalimentando a la expansión de las plantaciones de soja.

Además de esa grave problemática, el acceso a los servicios públicos es limitado. La colonia cuenta (aunque precariamente) con la provisión de energía eléctrica, tienen acceso a radio, televisión. En materia de comunicación, los entrevistados (familiares y vecinos que acompañaban a la Sra. Portillo), indicaron que utilizan telefonía celular de la compañía CLARO PY, la única que llega (imperfectamente) hasta la comunidad.

Con relación al acceso a transporte público, la colonia no cuenta con este servicio. Los entrevistados indicaron que la única forma de llegar hasta la Ciudad de Curuguaty –la más próxima– es únicamente a través de medios privados, como motocicletas o solicitando servicio de taxi, de altísimo costo; indicaron que ir y volver de la ciudad de Curuguaty tiene un costo aproximado de Gs. 400.000 (US$ 65), lo cual no solo considera la extensión del camino, sino las malas condiciones del mismo. Esto incide negativamente en la real capacidad de acceso a otros servicios, como centros de salud, tribunales de justicia, fiscalía, policía, supermercados, una vez que todos estos se concentran en la ciudad de Curuguaty. Para el acceso y salida de la comunidad a la ruta más

cercana, los habitantes tienen que transitar por dos caminos de tierra, de diez y de catorce kilómetros, ambos intransitables en caso de lluvia. Una vez que se logra salir a la ruta, el núcleo urbano más cercano (Curuguaty) se encuentra a 20 km de distancia.

En materia de condiciones sanitarias, la única forma posible de acceder a estos servicios es a través de sus propios medios, contratando un servicio de transporte privado (taxi, moto taxi, etc) y desplazarse hasta la ciudad de Curuguaty. El centro de salud de la colonia no cuenta con insumos, ni médicos, solamente ofrece a los pobladores una atención básica de primeros auxilios, prestada por un licenciado.

En materia de acceso a la seguridad social, la misma es inexistente. Solo la Sra. Portillo cuenta con seguro social gracias a que su marido trabaja como guardia de seguridad en otra ciudad.

En cuanto al acceso a la educación, la colonia cuenta con dos escuelas que ofrecen cursos hasta la educación básica (8vo grado) con un solo docente "plurigrado". Para acceder a la educación de nivel medio y superior, los pobladores de la colonia deben ir hasta la ciudad de Curuguaty. La situación de la educación local es crítica: los entrevistados señalaron que una de las falencias más grandes dentro de la escuela es la falta de recreación para los niños. Actualmente existe el riesgo de perder el rubro presupuestario del único docente debido a la continua emigración de los pobladores de la colonia, lo que viene reduciendo progresivamente el número de alumnos en la zona.

En materia de seguridad ciudadana, si bien los entrevistados indicaron que la zona es pacífica, la misma puede ser vulnerable, debido a que, debido a la despoblación de la zona, no existen vecinos próximos unos de otros, permanecen muy pocas familias y las casas se encuentran alejadas unas de otras. Asimismo, no existen policías que patrullen o mínimamente visiten la colonia. La señora Norma Portillo ha comentado un caso ilustrativo de la ausencia estatal en el cumplimiento de que sus obligaciones básicas de seguridad: años atrás, la Sra. Portillo había realizado una denuncia de un caso de abuso sexual a un menor, el cual quedó sin acción por parte de las autoridades estatales. Los propios miembros de la colonia tuvieron que costear la atención médica del menor y la denuncia no fue atendida.

Administrativamente, la Colonia depende enteramente de las autoridades de la Ciudad de Curuguaty. Sin embargo, los entrevistados han indicado que, pese a las condiciones en que viven en la Colonia Yerutí, ni las autoridades ni sus representantes visitan la zona. Indicaron que solamente reciben visitas en el marco de actividades proselitistas, y apenas en ocasiones de elecciones.

En materia de medio ambiente, los pobladores reiteraron la continuidad del uso indiscriminado de agroquímicos, lo cual afecta a las pequeñas plantaciones de árboles frutales y huertas familiares, ya que no mantienen su productividad debido a los efectos nocivos asociados al uso de productos como los "secantes para la cosecha de la soja". Al respecto, los entrevistados explicaron que, a causa del uso de estos agroquímicos, "no crece otra cosa que no sea soja".

La Sra. Norma Portillo, los miembros de su familia y sus vecinos[46] indicaron que, permanentemente, buscan hacer justicia y que el Instituto Nacional de Desarrollo de Desarrollo Rural y de la Tierra (INDERT) cumpla su papel. Revelaron que existen personas que venden sus tierras sin contar con título correspondientes; consideraron que estas personas deberían ser obligadas a volver a ocuparlas. Asimismo, reiteraron la importancia de que las normas ambientales deben ser impuestas a los productores de soja y que las condiciones de uso de las tierras sean reguladas, especialmente en relación con el uso de agroquímicos, dando cumplimiento efectivo a la ley.

Finalmente, finalizando la entrevista, los entrevistados reiteraron que el daño causado por las plantaciones extensivas de soja es permanente y múltiple para la comunidad, generando daños en varios aspectos. Por ejemplo, el de cierre de escuelas es motivado por la venta de tierras de los pobladores, que abandonan la colonia en dirección a las ciudades, donde se convierten en los comúnmente denominados "campesinos sin tierra". La falta de trabajo obliga al desarraigo debido a que abandonan sus lugares de origen quedando colonias vacías, lo cual contribuye al crecimiento de las plantaciones extensivas de soja, continuando con la degradación del medio ambiente.

Consideraciones sobre el caso aplicadas a la investigación.

El caso de Norma Portillo y sus familiares y vecinos indica la importancia de dar protección integral a los derechos económicos, sociales y culturales, ya que el incumplimiento de estos derechos, que deben ser garantizados por el Estado, pueden conllevar a violaciones de otros derechos, entre ellos, el derecho a la vida. Este caso tiene una relación directa entre el derecho a un medio ambiente sano y el derecho a la vida. Esto refuerza la concepción de la naturaleza de los derechos humanos como universales, interdependientes, indivisibles e interrelacionados.

Asimismo, este caso demuestra sobre la importancia de garantizar la justiciabilidad de los DESC, ya sea por medio de un recurso adecuado de repara-

46 Además de la Señora Portillo (hermana de la víctima), fueron entrevistados la esposa de Portillo, su madre e hijos (menores de edad), todos pequeños agricultores campesinos.

ción por daños en la legislación interna, como la posibilidad de recurrir ante el Comité DESC, lo cual no es posible considerando que el Paraguay no es parte del Protocolo Facultativo del PIDESC. Sin embargo, como el Paraguay sí es parte del Protocolo Facultativo del Pacto de Derechos Civiles y Políticos, el Comité de Derechos Humanos sí pudo ejercer competencia en este caso, considerando, especialmente, la muerte del Sr. Portillo, como violación al derecho a la vida, no considerando los DESC también violados en este caso.

Este caso nos muestra que las violaciones de los DESC también pueden darse por parte de actores no estatales, por lo que es importante revisar la responsabilidad de las empresas en el marco de los derechos humanos, en todas sus actividades.

Las personas entrevistadas en este análisis presentan una diversidad de situaciones de vulnerabilidad en simultáneo, lo cual las expone a una continua degradación de su calidad de vida. Considerando las tendencias socioeconómicas en la zona –o en áreas rurales en general– es posible que esta situación (ya sea en el contexto de la degradación ambiental por uso extensivos de agroquímicos, o no) sea la misma o similar a la de la gran proporción de la población rural en el Paraguay.

Finalmente, se puede considerar que este es un caso emblemático en el Paraguay, observando su trascendencia a instancias internacionales. En este sentido, es posible que existan otros casos similares (posiblemente sin deceso de personas) no denunciados, o que, de ser denunciados, el Estado no haya presentado recursos efectivos.

4.2. Marina Kué: donde el problema de la tierra llevó a un desenlace fatal

Se realizó una visita a la localidad de Marina Kué, ubicada en la localidad de Curuguaty. En dicha visita, fue entrevistada la Sra. Martina Paredes González, presidenta de "Sin Tierras Naranja Ty – Marina Kué", residente de dicha localidad. La Sra. Paredes es hermana de dos personas fallecidas en el enfrentamiento ocurrido el 15 de junio de 2012, en la que perdieron la vida once campesinos y seis policías y, cuyos sucesos, desembocaron en la destitución de un Presidente electo democráticamente (primera alternancia democrática y pacífica de poder en la historia del país) por alegado mal desempeño de sus funciones.

Desde el año 2004, campesinos se encontraban realizando gestiones ante instituciones estatales para formalizar sus derechos de tenencia sobre las tierras de Marina Kué, reivindicándolas como públicas y destinadas a la reforma agraria. Ante la inacción del Estado, diversos grupos han ocupado en reiteradas ocasiones las tierras en disputa para salvaguardar sus derechos de posesión y por la necesidad de cultivarlas para alimentarse. En todas estas ocasiones, las ocupaciones fueron pacíficas y, cuando desalojados, los ocupantes se retiraron pacíficamente.

El estopín del caso Marina Kué se da el día 14 de junio de 2012, cuando el juez penal de garantías de la ciudad de Curuguaty, José Benítez, ordenó el allanamiento del inmueble conocido como Marina Kue, admitiendo la denuncia de invasión efectuada por la empresa Campos Morombí. Sin embargo, esa empresa no posee la titularidad de dichas tierras. La definición respecto de quién es el titular del derecho de propiedad sobre las tierras de Marina Kué se encuentra pendiente de resolución por la Corte Suprema de Justicia. Se trataría de tierras malhabidas, es decir, tierras destinadas a la reforma agraria, pero apropiadas ilegalmente por latifundistas.

Los testimonios de los campesinos que sobrevivieron y la versión presentada por las autoridades se contradicen sobre lo que ocurrió exactamente ese día en las tierras de Marina Kué. Lo que queda claro es que un gran contingente de policías fuertemente armados entró en el campamento campesino alrededor de las siete de la mañana, dándose un acercamiento e intercambio verbal entre jefes policiales y un grupo de campesinos y campesinas. Hubo un primer disparo, seguido por una balacera. El balance final de ese día fueron once campesinos y seis policías muertos, y varias personas heridas.

En ese sentido, la Sra. Paredes recordó que, en julio de 2016, como resultado de un juicio, al cual calificó de "lleno de irregularidades", once personas campesinas fueron condenadas con penas y medidas de hasta 35 años de cárcel, acusadas de invasión de propiedad privada, asesinato de policías y formación de grupo delictivo. No obstante, mediante masivas protestas sobre la sentencia dictada, así como por los recursos judiciales presentados el 26 de julio de 2018, la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia revocó todas las condenas otorgadas.

La entrevistada indicó que miembros de la comunidad estuvieron durante dos años privados de su libertad; primeramente, presos en la Penitenciaría de la ciudad de Coronel Oviedo, de allí fueron trasladados hasta la cárcel de Tacumbú, en la ciudad de Asunción. Una vez ahí, tras 58 días de huelga de hambre, lograron la concesión de prisión domiciliaria; todo esto sin sentencia judicial. Dos años más pasaron hasta que, finalmente, logren conseguir la libertad de los mismos.

Luego de indicar lo ocurrido en el ámbito judicial, la entrevistada procedió a dar los detalles relativos a la calidad de vida que actualmente lleva, en el presente, la comunidad de Marina Kue, para lo cual se realizaron consultas relativas a los derechos económicos, sociales y culturales en esa zona al presente.

La Sra. Paredes indicó que más de 150 familias se encuentran establecidas en la localidad, en un radio de 200 hectáreas donde los pobladores labran la tierra plantando mandioca,

Asimismo, indicó que la propia comunidad establece sus reglas comunitarias, las cuales abarcan normas de convivencia, distribución de tareas y los trabajos realizados por la comunidad, mencionado entre ellos –como, por ejemplo–, la prohibición para la producción de carbón, considerando que requiere de tala de árboles, los cuales buscan conservar.

La entrevistada indicó que, actualmente, el asentamiento está organizado a través del presidente de la Asociación de Familiares de Marina Kue, encabezada por Darío Ortega, y que ya cuenta con personería jurídica. Administrativamente, indicó que la localidad depende de la ciudad de Curuguaty, pero que también reciben asistencia de la Intendencia de Yvy Pyta, la cual es la más cercana. La Sra. Paredes hizo énfasis en que si bien, territorialmente hablando, la localidad depende de la ciudad de Curuguaty, las tierras donde la comunidad está establecida se encuentran dentro de una reserva natural, que se encuentra bajo responsabilidad del Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADES) desde el año 2014.

En ese sentido, indicó que el desalojo forzoso ocurrido en junio de 2012 fue solicitado por personas que no contaban con los títulos de las tierras en cuestión, ya que éstas eran (o son) propiedad del Estado. En ese sentido, explicó que las tierras en cuestión fueron donada al Estado paraguayo por la empresa LIPSA S.A. en 1967, siendo esta adjudicada a la Armada Paraguaya (de ahí su nombre "Marina Kue"). Un destacamento de la Armada ocupó estas tierras hasta 1999. Según afirmó la entrevistada, la empresa Campos Morombí fue tomando progresivamente las tierras, alambrando la tierra luego de cinco años de la desocupación de la armada. Ante este hecho, se realizaron esfuerzos para revertir esta situación. En octubre de 2004, las tierras fueron destinadas al INDERT, a fin de que éste las destine a la reforma agraria, en el 2005, se realizaron las mensuras correspondientes, orientadas a la titulación. Ante esto, la empresa Campos Morombí inició una demanda contra el Estado, por usucapión, indicando que llevaban ocupando y explotando estas tierras por más de 30 años. Ante esto, un juzgado otorgó el permiso a Campos Morombí a continuar explotando las tierras e inhibiendo al Estado de hacer uso de estas tierras; sin embargo, el resultado de dicho juicio no otorgó de manera formal la titularidad de estas tierras a favor de dicha empresa. Es importante señalar

que, acorde a la ley paraguaya, las tierras del Estado no pueden ser adquiridas por usucapión[47].

En ese sentido, la entrevistada señaló que, entre las medidas más urgentes que el gobierno debería tomar en este caso es avanzar con los procesos de regularización de las tierras, siendo transferidas a favor del INDERT. En ese sentido, indicó que desde hace 5 años se aguarda este traspaso a fin de realizar la distribución como parte de la reforma agraria. La Sra. Paredes hizo énfasis que estos avances no se llevan a cabo por falta de voluntad política.

Por otro lado, la Sra. Paredes indicó que, a causa de la irregularidad legal de las tierras ocupadas, la comunidad vive desatendida por el gobierno.

En ese sentido, señaló que la comunidad, actualmente, no cuentan con servicio de aprovisionamiento de energía eléctrica, lo cual trae consigo problemas para la conservación de alimentos, así como tener que soportar las altas temperaturas, especialmente en el verano.

En materia de transporte, los pobladores de esta localidad sólo pueden movilizarse por medios propios, considerando que no existe servicio de transporte público. Profundizando aún más esta situación, los caminos y puentes deben ser mantenidos por la comunidad; para estos fines, cuando necesitan máquinas de mayor porte para realizar estos trabajos (como grúas o tractores) acuden a dueños de las estancias cercanas, ya que en ningún momento reciben apoyo del Estado.

En materia de salud, tienen un pequeño dispensario que, a través de donaciones, ofrecen una atención precaria, ya que no cuentan con profesional alguno en el área de la salud; en casos más graves, se traslada a los miembros de la comunidad hasta la ciudad de Curuguaty. En lo que respecta a la educación, los propios pobladores construyeron una escuela en la comunidad, la cual, en condiciones muy precarias, ofrece enseñanza a los aproximadamente 120 niños de las familias que viven en Marina Kue, desde el preescolar hasta el 7mo grado. La enseñanza es recibida por un maestro *ad honorem* y cuentan con una resolución de aulas extensivas para el siguiente año (dependiendo aún de otra escuela). Esperan recibir rubros suficientes para el próximo año.

En el marco de esta visita, también se tomó contacto con el Sr. Darío Ortega, Presidente de la Asociación de Familiares de Marina Kue, quien otorgó más detalles sobre la situación de la calidad de vida de los pobladores de Marina Kue y sus alrededores.

47 Código Civil, Art.1993.- Las tierras del dominio privado del Estado y de los entes autónomos del Derecho Público no pueden ser adquiridas por usucapión.

Primeramente, el entrevistado se refirió a la situación económica como la problemática más urgente de los pobladores de la zona. Indicó que la limitación territorial hace que el campesino no logre sostener siquiera una economía de subsistencia, ya que sus productos (mandioca, poroto, maní, etc) se venden a precios extremadamente bajos en el mercado, lo cual hace que el campesino se vea en la necesidad de buscar otras opciones de trabajo, fuera del radio de su comunidad, dejando de lado sus labores como agricultor y, en muchas ocasiones, mudándose a las ciudades, lo que hace que las tierras no productivas sean alquiladas o vendidas a los grandes terratenientes.

Por otro lado, el Sr. Ortega manifestó su preocupación por la implementación de incentivos por parte del Estado, como es el caso del programa Tekoporã como un "enemigo", a la voluntad de trabajo de los campesinos, alegando que estos subsidios "dejan a las personas sin creatividad para trabajar, se conforman solamente con ese ingreso, dejando de lado sus verdaderos oficios, como el trabajo en la huerta, que está quedando de lado" y agregó que con estos subsidios, "los políticos sacan ideas de la gente y dejan a la comunidad con opciones limitadas."

En otro sentido, el entrevistado señaló con preocupación el problema de los trabajadores que migran a las plantaciones de marihuana como opción laboral. Agregó que si bien los ingresos son mayores a aquellos posibles con la pequeña producción agropecuaria, el riesgo también es muy significativo en términos legales, considerando el carácter ilegal de esta práctica. Añadió que cuando se realizan detenciones por estos hechos, los trabajadores son los únicos apresados y privados de su libertad. Sin embargo, las grandes "cabezas tras la producción de estos negocios" continúan operando con total impunidad, ya que, según el entrevistado, muchas veces son los mismos policías los involucrados.

En relación a otros factores que afectan negativamente la productividad agropecuaria, el Sr. Ortega señaló que, al momento de cultivar la tierra, los pobladores de Marina Kue se ven en la necesidad de utilizar pesticidas, debido a que al ser aplicados en las plantaciones de soja, estos productos empobrecen el suelo, anulando los nutrientes naturales de dichas tierras y, por ende, los cultivos en las huertas familiares se ven negativamente afectados. Los miembros de la comunidad tienen un acuerdo de utilizar lo menos posible ese tipo de productos y buscan producir pesticidas naturales para no contaminar sus cultivos.

El entrevistado comentó que en la zona existen más de cuarenta comunidades indígenas, entre ellas: Fortuna de los Ava Guaraní, Montanía, Chupapuu de los Ache, Aguae, Yryapu. Estos pueblos indígenas también se ven afectados por las grandes plantaciones de soja, ya que se van desplazando, buscando a veces huir de los agroquímicos, lo cual también significa una amenaza para sus territorios. Señaló que, además de la contaminación causada a los cauces hí-

dricos, la pesca y la caza indiscriminada afectan a las capacidades de las comunidades indígenas para conseguir fuentes de alimento. Asimismo, señaló que "si un indígena mata una vaca o pesca en lagunas de estancias privadas para poder alimentarse y llevar alimento a sus familias son ladrones y van presos, pero que los grandes terratenientes los desplacen dejándolos sin tierras y sin alimentos no está penado".

El Sr. Ortega resaltó la necesidad de capacitación para formar y acompañar a los pequeños productores por parte del Estado, para tener un mayor conocimiento para la producción sustentable de hortalizas, apicultura, pesticidas orgánicos, etc.

Añadiendo a lo expresado por la Sra. Paredes, el entrevistado indicó que la falta de energía eléctrica en la comunidad los limita mucho a la hora de producir insumos. Por ejemplo, los pobladores cuentan con máquinas de pequeño porte para la producción de harina de mandioca y aceite, pero que no pueden ser utilizadas debido a que no cuentan con electricidad en la comunidad. Expresó que, a pesar de sus esfuerzos, hasta el día de hoy la comunidad Marina Kué no cuenta con provisión de electricidad.

Según el Sr. Ortega, la necesidad más urgente e importante para los pobladores de la zona (y que, según el mismo, debería ser objeto de preocupación de toda la población paraguaya) es la distribución de tierras por parte del Estado a los pobladores - especialmente considerando la falta de implementación adecuada de la Reforma Agraria. Esta situación contrasta con el hecho de que los extranjeros continúan ampliando sus tenencias de tierras. Añadió que estos terratenientes no ofrecen trabajo a los pobladores, ya que todos sus cultivos son mecanizados, por lo que no existe espacio para "changar", es decir, para trabajos ocasionales que les provean ingresos para la subsistencia de los campesinos de la zona. Al no contar con trabajos e ingresos permanentes, estos campesinos recurren a la economía informal/ilegal como medio de subsistencia.

Consideraciones sobre el caso aplicadas a la investigación

Las entrevistas realizadas a ambos participantes en Marina Kue revelaron una situación de vulneración multidimensional de los DESC, los cuales se encuentran directamente vinculados al problema del acceso a la tierra, resultantes de la falta de implementación efectiva de la Reforma Agraria.

En ese sentido, la falta de acceso a la tierra incide en los niveles de productividad de los campesinos pequeños productores, lo cual afecta su desarrollo socioeconómico, ya que, al no contar con este recurso, las economías de subsistencia y de comercialización agrícolas se ven afectadas. Esta falta de desarrollo expone a la población campesina de la zona a una situación de pobreza, que

los lleva a alquilar o vender sus tierras, contribuyendo así a la profundización de la desigualdad de tenencia de la tierra.

Con el objeto de revertir esta situación, el Estado, intentando promover el acceso a la tierra a los campesinos, ha realizado trámites a fin de que las tierras de Marina Kue fueran asignadas a la Reforma Agraria, pero a falta de la efectividad del procedimiento de titulación, este proceso se vio afectado por intereses privados que impidieron el uso de esas tierras por parte de campesinos. La falta de titulación estatal de las tierras, en el contexto de la reiteración de las promesas del Estado de implementar la Reforma Agraria, por medio de asignación a tierras a favor del INDERT (lo cual incluye a las tierras de Marina Kue) llevó a grupos de campesinos a realizar repetidas ocupaciones irregulares de estas tierras, lo cual derivó en los enfrentamientos ocurridos en junio de 2012.

Lo descriptivo anteriormente reitera la importancia de la protección debida de los DESC, considerando que los derechos humanos son de carácter interdependientes e indivisibles, por lo que la afectación a un derecho en particular puede desencadenar en la violación de otros, sean estos DESC o no, propiciando una situación de vulnerabilidad múltiple, tal como descripta en este caso.

5
Conclusiones

Esta investigación ha analizado el cumplimiento de las obligaciones del Paraguay en virtud del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en particular teniendo en cuenta seis ejes temáticos de interés: ingreso, trabajo, vivienda, salud, seguridad social y acceso a la educación. Considerando estos objetivos, se recurrió al análisis realizado por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales sobre el cumplimiento de los DESC en el Paraguay, el cual ha identificado una serie de áreas en las que el Paraguay debe enfocar sus esfuerzos para cumplir con los estándares internacionales establecidos en el PIDESC.

Como resultado del estudio realizado por el Comité DESC luego de la última presentación del informe periódico nacional del Paraguay, este emitió, en 2015, una serie de recomendaciones para el Estado paraguayo. Dichas recomendaciones estaban orientadas a una amplia serie de DESC, de las cuales se han seleccionado aquellas relativas a ingreso, trabajo, vivienda, salud, seguridad social y acceso a la educación, conforme los objetivos inicialmente establecidos.

El enfoque metodológico para el análisis de las recomendaciones seleccionadas fue seleccionado con el objeto de obtener datos con indicadores socio-económicos y con enfoque de derechos humanos, a fin de conocer si existe o no un cumplimiento de los estándares internacionales de derechos humanos, por medio de medidas legales y la implementación de políticas públicas.

En ese sentido, como conclusión general, existe para el Paraguay una serie de desafíos para alcanzar la implementación satisfactoria de los estándares internacionales de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. A este respecto, se han identificado los principales desafíos en la materia.

La discriminación: un asunto de urgencia

En general, todos los estándares de derechos humanos encontrados en las Observaciones Generales del Comité DESC contienen una obligación de no discriminación. Igualmente, una importante cantidad de recomendaciones recibidas por el Paraguay, como resultado de su último examen, han estado orientadas a temas relativos a la discriminación.

Las preocupaciones del Comité DESC han apuntado que la discriminación afecta a varios grupos en situación de vulnerabilidad, como mujeres, campesinos, trabajadores en el mercado informal, trabajadores familiares, trabajadores domésticos, entre otros ya mencionados. En Paraguay, las mujeres, las personas con discapacidades y/o de etnias originarias poseen menor participación que los hombres mestizos y blancos en el mercado laboral, tienen menor acceso a la educación y a la vivienda digna, registran menores ingresos y mayor tiempo de trabajo, gozan de menor protección laboral y de seguridad social, se desempeñan en puestos de menor jerarquía, tienen más socavada su autonomía e igualdad en el goce de sus plenos derechos a la salud sexual y reproductiva. Es así que la discriminación constituye un factor estructural y transversal de las violaciones de derechos humanos en materia de DESC en Paraguay, conforme lo expuesto en los datos presentados, así como el contenido de las recomendaciones cursadas al país.

Hasta la fecha, el Paraguay no cuenta con una ley contra toda forma de discriminación, la cual podría establecer sanciones a actores no estatales por actos de discriminación, así como también ser aplicada para acciones u omisiones discriminatorias en materia de DESC por parte del Estado.

Justiciabilidad de los DESC

El marco normativo del Paraguay es ciertamente limitado en lo respectivo a la obtención de recursos efectivos de reparación, considerando el marco legal presentado en el presente trabajo. Si bien existen marcos legales que pueden ser aplicados, la informalidad de la economía, las prácticas de economía no estructurada, en conjunción con la situación multidimensional de vulnerabilidad de grupos como campesinos, trabajadores domésticos, personas en situación de pobreza, refuerzan la situación de la falta de aplicación de las normas que garantizan la protección correspondiente, como por ejemplo, el seguro social.

Por otro lado, el Paraguay no es parte del Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales del PIDESC, al no haberlo ratificado, lo cual limita la capacidad de individuos y/o grupos recurrir a instancias internacionales del sistema universal en caso de que el Estado

no presente una reparación efectiva a violaciones de los DESC. Sin embargo, esta justiciabilidad puede percibirse como una realidad relativa, considerando que los derechos humanos universales, indivisibles, interdependientes e interrelacionados, lo cual pudo notarse en el grave ejemplo de la Comunicación Núm. 2751/2016, presentada por Norma Portillo Cáceres (en nombre propio y en nombre de su hermano fallecido, Rubén Portillo Cáceres) y otros –bajo la representación de CODEHUPY–. En ese sentido, la violación de regulaciones ambientales, así como la realización indebida de fumigaciones con agroquímicos (DESC), han resultado en la violación al derecho a la vida (derecho protegido por el Pacto de Derechos Civiles y Políticos) y, por lo tanto, actualmente este caso se encuentra avanzando en el Comité de Derechos Humanos. Sin embargo, si en este caso no hubiese ocurrido el deceso del Sr. Portillo, es probable que los afectados no hubieran tenido la posibilidad de iniciar acción alguna contra el Estado, al no ser éste parte del Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales del PIDESC.

Obligaciones extraterritoriales

Como resultado de las observaciones de trabajo de campo, en conjunto con la consideración de los estándares internacionales de los DESC que incluyen las obligaciones extraterritoriales de los Estados por la actividad de las empresas de su nacionalidad en el Paraguay, existen indicios de que estos estándares pueden verse violados, considerando que existe un grave problema de acceso a la tierra y degradación del medio ambiente por plantaciones extensiva de soja y práctica de la ganadería (lo cual incluye la práctica de una extensiva deforestación). En ese sentido, sería oportuno realizar un estudio comparativo sobre las diferencias entre las regulaciones existen entre los países de la región, en concordancia con la Observación General Nº 24 del Comité, la cual ha identificado que las actividades de las empresas pueden generar también obligaciones extraterritoriales de los Estados, en virtud de sus obligaciones establecidas en el PIDESC. Dicho estudio, además de que reflejaría las posibles diferencias regionales en materia de protección al medio ambiente en el ámbito agropecuario, indicaría qué medidas debería tomar el Paraguay para fortalecer su protección en la región, e inclusive, permitirá identificar responsabilidades extraterritoriales en la materia.

Acceso a la tierra, población campesina y reforma agraria

El problema del acceso a la tierra es un punto importante señalado por el estudio de casos pero que tiene pocas recomendaciones de parte del Comité DESC, especialmente considerando la magnitud de las urgentes necesidades de la población rural del Paraguay, lo cual incluye campesinos e indígenas.

Si bien el Comité DESC manifestó su preocupación por la insuficiente implementación de las políticas relacionadas con la reforma agraria, solamente ha recomendado adoptar las medidas necesarias para la efectiva implementación de la reforma agraria, de conformidad con lo enunciado en la Constitución, de manera transparente y participativa.

6
Recomendaciones

Las presentes recomendaciones son presentadas como una propuesta de acciones a ser eventualmente realizadas, considerando los principales hallazgos expuestos en las conclusiones.

Es necesario **contar con una ley contra toda forma de discriminación**, con el objeto de cumplir con los estándares internacionales de derechos humanos. La misma, a fin de responder con las necesidades actuales en materia de DESC, deberá ser confeccionada con el objeto de responder a las prácticas discriminatorias excluyentes, como, por ejemplo, las diferencias salariales por cuestiones de género, la falta de cobertura de servicio social, la contratación en economía informal o no estructurada, así como otras prácticas violatorias de las obligaciones asumidas por el Paraguay en virtud del PIDESC. Asimismo, dicha ley debería ofrecer medidas de reparación y recursos jurídicos de protección contra los actos de discriminación. Se recomienda además que la eventual redacción de la normativa propuesta sea realizada con un control de convencionalidad (considerando todas las principales Convenciones y Pactos) a fin de generar un texto que cumpla con los estándares internacionales establecidos por aquellos instrumentos internacionales de derechos humanos de los cuales el Paraguay es parte.

Es recomendable **que el Comité DESC analice la situación de la población campesina en el Paraguay con mayor énfasis, considerando las dificultades de acceso a la tierra**, así como los estándares aplicados en el país en materia de aplicación de la Reforma Agraria. En este sentido, las organizaciones de la sociedad civil pueden contribuir con este énfasis, considerando el proceso de consulta con el Paraguay, durante la próxima presentación de su informe nacional, agendado para marzo de 2020.

Se debe **promover en el Paraguay, por medio de armonización legislativa con los estándares internacionales de derechos humanos, el acceso a recursos efectivos (o reparaciones, en su caso) para violaciones de DESC**. En este sentido, **ratificar el Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales podría ser un curso a seguir**. En ese sentido, considerando la profundidad de lo sugerido, se debería realizarse un estudio en particular sobre la armonización legislativa con los estándares internacionales del DESC, a fin de establecer las prioridades al respecto.

Será de interés realizar un estudio sobre las obligaciones internacionales en materia de DESC, derivadas de las actividades de empresas extranjeras en el Paraguay, tanto en el ámbito rural como urbano, con el objeto de conocer si las mismas llevan a cabo sus operaciones con los mismos estándares que en sus respectivos países de origen. Este estudio debería incluir estudios de casos de empresas que funjan ya sea como proveedores, como parte de una cadena de suministro, franquicias y como sede sucursal.

Teniendo en cuenta que los DESC abarcan una cantidad de ejes muy amplio, más allá de los solicitados (ingreso, trabajo, vivienda, salud, seguridad social y acceso a la educación), **se podría realizar un estudio con esta misma metodología, considerando otros temas de relevancia mencionados en este documento, como acceso a la tierra, el proceso de aplicación la reforma agraria o cuestiones relativas a la pobreza y pobreza extrema, o bien estudiando poblaciones en situación de vulnerabilidad como campesinos e indígenas**. Asimismo, se podría realizar un estudio sobre los DESC considerando las recomendaciones emanadas de otros órganos de tratados –creados en virtud de otras Convenciones– y/o relatores especiales.

Considerando el enfoque de derechos humanos implementado en este trabajo, es recomendable socializarlo con las partes interesadas relevantes, como organizaciones de la sociedad civil, agencias internacionales, e inclusive, con el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Bibliografía

5 días. (2019, 8 agosto). Subempleo creció 52% en el segundo trimestre. *5 días*. Recuperado de https://www.5dias.com.py/2019/08/subempleo-crecio-52-en-el-segundo-trimestre/

ABC Color. (2018, 2 diciembre). Crítica infraestructura escolar, desafío del 2019. *ABC Color*. Recuperado de https://www.abc.com.py/edicion-impresa/locales/critica-infraestructura-escolar-desafio-del-2019-1764835.html

ABC Color. (2019, 7 octubre). Contraloría expone mal manejo del dinero del Fonacide. *ABC Color*. Recuperado de https://www.abc.com.py/nacionales/2019/10/07/contraloria-expone-mal-manejo-del-dinero-del-fonacide/

AFD. (2019, 2 octubre). AFD destinó más de USD 80 millones para viviendas. Recuperado 29 enero, 2020, de https://www.afd.gov.py/noticias/afd-destino-80-millones-para-viviendas-234

CODEHUPY. (2018). *Derechos Humanos en Paraguay 2018*. Asunción, Paraguay: CODEHUPY.

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general Nº 4, "El derecho a una vivienda adecuada" (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto) (1991)

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general Nº 5 "Las personas con discapacidad" (1994)

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general Nº 9 "La aplicación interna del Pacto". E/C.12/1998/24 (1998)

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observaciones general Nº 13 "El derecho a la educación" E/C.12/1999/10 (1999)

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general Nº 14 "El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud" E/C.12/2000/4 (2000)

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general Nº18 "El derecho al trabajo" E/C.12/GC/18 (2006)

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General Nº 9 "El derecho a la seguridad social" E/C.12/GC/19 (2008)

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observaciones finales sobre el cuarto informe periódico del Paraguay. E/C.12/PRY/CO/4 (2015)

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general Nº 22 "Relativa al derecho a la salud sexual y reproductiva" E/C.12/GC/22 (2016)

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general Nº 23 "El derecho a condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias" E/C.12/GC/23 (2016)

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general Nº 24 "Sobre las obligaciones de los Estados en virtud del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en el contexto de las actividades empresariales E/C.12/GC/24 (2017)

Comité de Derechos Humanos, Dictamen aprobado por el Comité al tenor del artículo 5, párrafo 4, del Protocolo Facultativo, respecto de la comunicación núm. 2751/2016, Adoptado por el Comité en su 126° período de sesiones (1 a 26 de julio de 2019). CCPR/C/126/D/2751/2016 (2019)

Consejo Económico y Social de Naciones Unidas. (2000). *El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud*. Recuperado de https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/1451.pdf

Departamento de Trabajo de Estados Unidos (2014). *Informe de hallazgos sobre las peores formas de trabajo infantil*. Washington DC: Departamento de Trabajo.

Departamento de Trabajo de Estados Unidos (2015). *Informe de hallazgos sobre las peores formas de trabajo infantil*. Washington DC: Departamento de Trabajo.

Departamento de Trabajo de Estados Unidos (2016*). Informe de hallazgos sobre las peores formas de trabajo infantil*. Washington DC: Departamento de Trabajo.

Departamento de Trabajo de Estados Unidos (2017). *Informe de hallazgos sobre las peores formas de trabajo infantil.* Washington DC: Departamento de Trabajo

DGEEC. (2017). *Principales Indicadores de Empleo EPH/2016*. Recuperado de https://www.dgeec.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/EPH-2016/Boletin_Empleo_2016.pdf

Gabinete Social. (2018, 19 septiembre). Sistema de Protección Social "Vamos!" fue lanzado oficialmente. Recuperado 29 enero, 2020, de https://www.gabinetesocial.gov.py/noticia/619-sistema-de-proteccion-social-vamos-fuelanzado-oficialmente.html#.XjGbtGhKjIV

La Nación. (2018, 24 julio). Salto del Guairá: Intendente justifica desembolso de dinero en iglesias del CFA. *La Nación*. Recuperado de https://www.lanacion.com.py/pais/2018/07/24/intendente-justifica-desembolso-de-dinero-en-iglesias-del-cfa-en-salto-del-guaira/

La Nación. (2019, 25 febrero). Paraguay, en busca de igualdad para las mujeres. *La Nación*. Recuperado de https://www.lanacion.com.py/pais/2019/02/25/paraguay-en-busca-de-igualdad-para-las-mujeres/

MCS Grupo Consultor. (2018, 25 abril). Déficit habitacional persistente y dificultades de acceso a financiación de viviendas. Recuperado 29 enero, 2020, de https://www.mcs.com.py/articulos/boletin-24-04-2018.html

Mercado, L. (Ed.). (2006). *Agua y los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)* (-). Recuperado de https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/3346mercado.pdf

Ministerio de Educación y Ciencias. (2020). ESTABLECIMIENTOS ESCOLARES PRIORIZADOS ELEGIBLES - FONACIDE. Recuperado 29 enero, 2020, de https://datos.mec.gov.py/data/establecimientos_escolares_priorizados_elegibles_fonacide

Ministerio de Hacienda. (2019). FONDO NACIONAL DE INVERSIÓN PÚBLICA Y DESARROLLO (FONACIDE). Recuperado 29 enero, 2020, de https://www.hacienda.gov.py/

Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social. (2015, 16 agosto). APS: Nuevas Unidades de Salud de la Familia. Recuperado 29 enero, 2020, de https://www.mspbs.gov.py/portal/6094/aps-nuevas-unidades-de-salud-de-la-familia.html

Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. (2016). *Estrategia Nacional de Prevención del Trabajo Forzoso 2016-2020*. Recuperado de https://www.mtess.gov.py/application/files/3115/5913/3271/ESTRATEGIA_TRABAJO_FORZOSO.pdf

Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. (2018). *Boletín Estadístico de Seguridad Social 2017*. Recuperado de https://www.mtess.gov.py/application/files/9315/7192/5254/MTESS_Boletin_2017__VERSION_WEB_2018.pdf

Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. (2019). *Informe de Gestión 2018-2019*. Recuperado de https://www.mtess.gov.py/application/files/9915/6907/5815/informe%20de%20gestion%202018-2019.pdf

Observatorio Laboral - SINAFOCAL. (2019). Principales Indicadores de Empleo y de Ocupación Informal Datos de la Encuesta Permanente de Hogares 2002 - 2018. *Serie Indicadores de Empleo*, , 1–20. Recuperado de https://sinafocal.gov.py/application/files/4015/5931/5797/Ocupacion_Desempleo_Subocupacion_y_Ocupacion_Informal._2002-2018._NUEVO.pdf

OPS/OMS. (2019). *Hacia la salud universal sin dejar nadie atrás*. Recuperado de https://www.paho.org/par/index.php?option=com_docman&view=download&alias=596-informe-de-la-representacion-de-la-ops-oms-en-paraguay-2018-1&category_slug=documentos-estrategicos&Itemid=253

Presidencia de la República. (2019). *Primer Informe del Presidente Mario Abdo Benítez al Congreso y a la Nación*. Recuperado de https://www.informepresidencial.gov.py/ResumenEjecutivoPresidenteMarioAbdoBenitez-2019.pdf

Secretaria Nacional de la Juventud. (s.f.). Hallate. Recuperado 29 enero, 2020, de https://www.hallate.gov.py/buscar?categoria=14

SENAVITAT. (2018a). *Informe de Gestión SENAVITAT* (Gobierno Horacio Cartes 2013-2018). Recuperado de https://www.muvh.gov.py/sitio/wp-content/uploads/2018/07/Informe-de-Gesti%C3%B3n-SENAVITAT-Borrador-Actualizado-a-Mayo-2018.pdf

SENAVITAT. (2018b). *Política Nacional de la Vivienda y el Hábitat del Paraguay*. Recuperado de https://www.muvh.gov.py/sitio/wp-content/uploads/2018/07/PNVH-Digital.pdf

SENAVITAT. (2019). *Plan Nacional de Hábitat y Vivienda del Paraguay*. Recuperado de http://www.stp.gov.py/v1/wp-content/uploads/2019/02/Vol-6.-PLANHAVI.pdf

Soto, L. (2016). *Avance s en los derechos laborales del empleo doméstico en Paraguay*. Recuperado de http://www.cde.org.py/wp-content/uploads/2016/07/avances-de-los-derechos-laborales-del-empleo-dom%C3%A9stico-en-paraguay.pdf

Última Hora. (2018, 7 febrero). Solo habilitaron 47 unidades de salud en 2 años de gestión. *Última Hora*. Recuperado de https://www.ultimahora.com/solo-habilitaron-47-unidades-salud-2-anos-gestion-n1132431.html

Última Hora. (2019, 24 enero). Unidad de salud familiar se debe duplicar para cubrir todo el país. *Última Hora*. Recuperado de https://www.ultimahora.com/unidad-salud-familiar-se-debe-duplicar-cubrir-todo-el-pais-n2793453.html

UNFPA. (2018, 25 julio). Paraguay logra reducir mortalidad materna y neonatal. Recuperado 29 enero, 2020, de https://paraguay.unfpa.org/es/news/paraguay-logra-reducir-mortalidad-materna-y-neonatal

UNICEF. (2018). Cero muertes evitables. Recuperado 29 enero, 2020, de https://www.unicef.org/paraguay/cero-muertes-evitables

Unidad Técnica del Gabinete Social. (2016). *Programa Abrazo - Evaluación de Consistencia y Resultado*. Recuperado de https://www.gabinetesocial.gov.py/archivos/documentos/informe-de-valuacion-brazo_uwzyqq1f.pdf

Wodon, Q. (2015). *School Infrastructure in Paraguay: Needs, Investments, and Costs*. Washington, Estados Unidos: World Bank Publications.

Zavattiero, C. (2018). *Evaluación de las Unidades de Salud de la Familia del MSPBS*. Recuperado de http://www.decidamos.org.py/fiscalidad/wp-content/uploads/2018/05/resumen-7-USF-WEB-1.pdf

ANEXO.
Comparación del régimen general del trabajo y del empleo doméstico según el código del trabajo y la nueva ley de trabajo doméstico 5407/15 con sus modificaciones

Código del Trabajo (Ley Nº 213/1993) y modificaciones Derecho a una remuneración mínima y a igual salario por trabajo de igual valor		Nueva Ley del Trabajo Doméstico 2015 y sus modificaciones
Régimen general	**Empleo doméstico**	
- Derecho al salario mínimo legal obligatorio. - Pago en especie no podrá ser superior al 30% del total del salario convenido, y será siempre parcial, excepcional, apropiado al uso personal del trabajador y de su familia, que redunde en beneficio de los mismos y que el valor que se les atribuya sea justo y razonable. - Derecho al aguinaldo. - Derecho al pago de horas extraordinarias, nocturnas y por trabajo en días feriados.	- Obligatorio, mínimo del 40% del salario mínimo legal en efectivo. - Derecho al aguinaldo. - Se exceptúa el pago de horas extras.	Salario mínimo legal **(equiparado al régimen general mediante la Ley nº 6338 / modifica el artículo 10 de la ley n° 5407/15. Fecha De Promulgación: 01-07-2019** Pago en especie comprende la alimentación (desayuno, almuerzo y cena) y una habitación privada, amueblada e higiénica. - Derecho al aguinaldo. - Derecho al pago de horas extraordinarias, nocturnas y por trabajo en días feriados.

Código del Trabajo (Ley Nº 213/1993) y modificaciones Derecho a la limitación razonable de la jornada de trabajo		Nueva Ley del Trabajo Doméstico 2015
Régimen general	**Código del Trabajo para el empleo doméstico**	
- Jornada máxima de 8 horas o 48 horas semanales.	- Sin límites, solo se establecía la jornada de descanso de 12 horas	- 8 horas para el trabajo con retiro. No especifica el trabajo sin retiro.

Código del Trabajo (Ley Nº 213/1993) y modificaciones. Derecho a descansos mínimos obligatorios		Nueva Ley del Trabajo Doméstico 2015
Régimen general	**Código del Trabajo para el empleo doméstico**	
- Durante la jornada descanso adaptable, conforme a la naturaleza del trabajo y las necesidades de los trabajadores. - Descanso absoluto diario de 10 horas. - Descanso semanal los domingos. - Descanso obligatorio en días feriados.	- 12 horas de descanso absoluto, 10 para el sueño. - No tienen derecho al descanso semanal obligatorio ni días feriados.	- Descanso intermedio durante la jornada de una hora (modalidad con retiro) o de dos horas (modalidad sin retiro). - Descanso absoluto diario de 10 horas. - Un día de descanso semanal obligatorio. - Descanso obrigatórioemdias feriados.

Código del Trabajo (Ley Nº 213/1993) y modificaciones Garantías para la estabilidad en el empleo		Nueva Ley del Trabajo Doméstico 2015
Régimen general	**Código del Trabajo para el empleo doméstico**	
Preaviso: - Durante el primer año: 30 días. - Más de un año y hasta 5: 45 días. - Más de 5 y hasta 10 años: 60 días. - Más de 10 años de antigüedad: 90 días. Indemnización por despido injustificado, proporcional a la antigüedad. Derecho a la adquisición de estabilidad laboral luego de 10 años de trabajo continuado al servicio del mismo empleador. En caso de despido, se aplica la regla de la doble indemnización o el reintegro.	Preaviso: - Durante el primer año: 7 días. - Más de un año de antigüedad: 15 días. - No adquieren estabilidad laboral.	Igual al régimen general Preaviso: - Durante el primer año: 30 días. - Más de un año y hasta 5: 45 días. - Más de 5 y hasta 10 años: 60 días. - Más de 10 años de antigüedad: 90 días. Indemnización por despido injustificado, proporcional a la antigüedad. Derecho a la adquisición de estabilidad laboral luego de 10 años de trabajo continuado al servicio del mismo empleador. En caso de despido, se aplica la regla de la doble indemnización o el reintegro.

Código del Trabajo (Ley Nº 213/1993) y modificaciones y Ley del IPS Derecho a la seguridad social		Nueva Ley del Trabajo Doméstico 2015
Régimen general	**Empleo doméstico**	
- Cobertura del seguro social frente a riesgos de enfermedad, accidente de trabajo, maternidad mediante atención médica y subsidios. - Licencia pagada por maternidad de 12 semanas. - Derecho a la jubilación y pensiones por invalidez.	- Sin derecho a jubilaciones y pensiones.	- Igual al régimen general.

Código del Trabajo (Ley Nº 213/1993) y modificaciones Modalidad de contrato		Nueva Ley del Trabajo Doméstico 2015
Régimen general	**Código del Trabajo para el empleo doméstico**	
- Contrato escrito obligatorio cuando se estipule una remuneración superior al salario mínimo legal. - Inscripción del contrato obligatoria.	- Contrato escrito no obligatorio. - Inscripción del contrato no obligatoria.	- Contrato escrito obligatorio mediante instrumento privado. - Cualquiera de las partes podrá inscribir y homologar el contrato ante la Autoridad Administrativa del Trabajo.

Código del Trabajo (Ley Nº 213/1993) y modificaciones Bonificación familiar		Nueva Ley del Trabajo Doméstico 2015
Régimen general	**Código del Trabajo para el empleo doméstico**	
- 5% sobre el salario.	- No es obligatorio.	- Igual al régimen general.

Código del Trabajo (Ley Nº 213/1993) y modificaciones Derecho a vacaciones anuales remuneradas		Nueva Ley del Trabajo Doméstico 2015
Régimen general	**Código del Trabajo para el empleo doméstico**	
- Hasta 5 años de antigüedad: 12 días. - De 5 hasta 10 años: 18días. - Más de 10 años: 30 días.	- Hasta 5 años de antigüedad: 12 días. - De 5 hasta 10 años: 18 días. - Más de 10 años: 30 días.	- Igual al régimen general.

Código del Trabajo (Ley Nº 213/1993) y modificaciones Fuero de maternidad		Nueva Ley del Trabajo Doméstico 2015
Régimen general	**Código del Trabajo para el empleo doméstico**	
- Prohibición del despido. Nulidad en caso del mismo. - Desde el momento en que el empleador haya sido notificado del embarazo hasta el fin del período de descanso de maternidad.	- Igual al régimen general.	- Igual al régimen general.

Fuente: Informe de avances en los derechos laborales de empleo doméstico en Paraguay. La nueva ley de trabajo doméstico 5407/15. Centro de Documentación y Estudios (2016). Incluye la Ley nº 6338 /19 que modifica el artículo 10 de la ley n° 5407/15.

Fuente: Ministerio de Hacienda.

UNIÓN EUROPEA

Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya

DEMOCRACY REPORTING INTERNATIONAL

Promoting Human and Labour Rights Through GSP+

ISBN: 978-99967-973-5-4