



# Assemblée générale

Distr. générale  
3 avril 2012  
Français  
Original: espagnol

## Conseil des droits de l'homme

### Vingtième session

Point 3 de l'ordre du jour

**Promotion et protection des droits de l'homme,  
civils, politiques, économiques, sociaux et culturels,  
y compris le droit au développement**

## **Rapport de la Rapporteuse spéciale sur l'extrême pauvreté et les droits de l'homme, Magdalena Sepúlveda Carmona**

### Additif

### **Mission au Paraguay (11-16 décembre 2011)\***

#### *Résumé*

À l'invitation du Gouvernement paraguayen, la Rapporteuse spéciale sur l'extrême pauvreté et les droits de l'homme s'est rendue dans le pays du 11 au 16 décembre 2011. Sa mission avait pour objet d'examiner l'exercice des droits de l'homme par la population qui vit dans des conditions d'extrême pauvreté et les obstacles rencontrés pour obtenir une croissance qui permette l'intégration sociale. Le rapport porte une attention particulière à quelques programmes emblématiques tels que le Programme de transfert monétaire avec coresponsabilité (Tekoporã), le Programme Abrazo et les unités de santé familiale. La Rapporteuse spéciale salue l'ouverture du Gouvernement et reconnaît que d'importants progrès ont été accomplis en matière de planification de politiques publiques axées sur les droits. En outre, elle reconnaît les progrès réalisés grâce aux programmes emblématiques examinés. Elle reconnaît l'ampleur de défis auxquels se trouve confronté le Paraguay, et se dit préoccupée par les graves inégalités économiques et sociales, la corruption, la structure fiscale régressive, la grande concentration des terres et les problèmes environnementaux, autant de facteurs qui compromettent gravement l'exercice de leurs droits par ceux qui vivent dans la pauvreté.

Le rapport contient des recommandations concrètes visant à garantir la protection des droits de l'homme des personnes qui vivent dans l'extrême pauvreté et assurer la croissance pour tous.

\* Le résumé du présent rapport est distribué dans toutes les langues officielles. Le rapport proprement dit est joint en annexe au résumé, et il est distribué dans la langue originale seulement.

## Annexe

**Informe de la Relatora especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, Magdalena Sepúlveda Carmona, sobre su misión al Paraguay**

## Índice

	<i>Parrafos</i>	<i>Pagina</i>
I. Introducción .....	1 – 5	3
II. Marco legal e institucional .....	6 – 22	3
A. Marco legal .....	6 – 19	3
B. Marco institucional .....	20 – 22	5
III. Grandes obstáculos a la superación de la pobreza .....	23 – 53	5
A. Corrupción .....	34 – 37	7
B. Concentración de tierras .....	38 – 42	7
C. Sistema tributario regresivo .....	43 – 46	8
D. Problemas medioambientales .....	47 – 50	8
E. Limitada capacidad institucional .....	51 – 53	9
IV. Personas vulnerables a la extrema pobreza .....	54 – 96	9
A. Mujeres .....	54 – 59	9
B. Niñas, niños y adolescentes .....	60 – 68	10
C. Adultos mayores .....	69 – 72	11
D. Pueblos indígenas .....	73 – 81	12
E. Población afrodescendiente .....	82	13
F. Campesinos .....	83 – 85	13
G. Personas con discapacidad .....	86 – 89	14
H. Personas trabajadoras domésticas .....	90 – 94	14
I. Personas lesbianas, gais, bisexuales, transgénero e intersex .....	95 – 96	15
V. Programas de protección social .....	97 – 121	15
A. El programa Tekoporã .....	98 – 106	15
B. El programa Abrazo .....	107 – 114	17
C. Unidades de Salud Familiar .....	115 – 121	18
VI. Recomendaciones finales .....	122 – 156	19

## I. Introducción

1. Por invitación del Gobierno de Paraguay, la Relatora Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, Magdalena Sepúlveda Carmona, emprendió una misión al Paraguay entre los días 11 y 16 de diciembre de 2011. Visitó los distritos de Abaí, Buena Vista y Tavaí en el Departamento de Cazaapá, donde se reunió con comunidades indígenas, beneficiarios del programa Tekoporã y autoridades locales. Visitó también los programas Abrazo en la ciudad de Luque y Unidades de Salud Familiar en el Bañado Sur.
2. Durante su visita, la Relatora Especial se reunió con representantes de alto nivel del Estado, entre ellos el Ministro de Relaciones Exteriores, Jorge Lara Castro, el Ministro de Educación, Víctor Ríos, la Ministra de Salud, Esperanza Martínez, el Presidente de la Corte Suprema de Justicia, Luis María Benítez Riera, la Ministra de la Corte Suprema de Justicia, Alicia Puchetta y con el Presidente de la Comisión Bicameral de Presupuesto, Ramón Gómez Verlangieri. También mantuvo interesantes intercambios con el Director Ejecutivo del Gabinete Social, representantes de la Secretaría de la Niñez y Adolescencia, de la Unidad de Economía Social del Ministerio de Hacienda y del Ministerio de Salud. Además, la Relatora Especial participó en talleres de trabajo con la Unidad Técnica del Gabinete Social y la Red de Derechos Humanos del Poder Ejecutivo.
3. La Relatora Especial se reunió además con líderes indígenas, organizaciones de la sociedad civil, el equipo de las Naciones Unidas en el país y con representantes de las agencias de cooperación.
4. La Relatora Especial agradece al Gobierno del Paraguay la invitación y la plena colaboración durante su visita. También agradece al Sistema de las Naciones Unidas en el país, en especial a la Asesora de Derechos Humanos de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Liliana Valiña, y al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) por el apoyo prestado para la organización de la misión. La Relatora Especial aprecia el tiempo y colaboración ofrecidos por todos los representantes gubernamentales y no gubernamentales. En especial, agradece a las personas que viven en situación de pobreza que la recibieron en sus comunidades, compartiendo con ella los difíciles desafíos y experiencias de vivir en extrema pobreza.
5. La Relatora Especial expresa su compromiso de continuar el diálogo iniciado con la visita y espera seguir trabajando con el Gobierno en la aplicación de las recomendaciones incluidas en el presente informe.

## II. Marco legal e institucional

### A. Marco legal

6. La Constitución de la República de Paraguay (1992) resalta la importancia de los derechos fundamentales como componentes indispensables de un orden democrático y reconoce una amplia gama de derechos humanos.
7. El artículo 1 de la Constitución define al país como un “Estado social de derecho” basado en el imperio de la ley y su preámbulo establece el reconocimiento de la dignidad humana con el fin de asegurar la libertad, la igualdad y la justicia, reafirmando los principios de una democracia representativa, participativa y pluralista.
8. Se consagra además el deber del Estado de remover los obstáculos e impedir los factores que mantengan o propicien las desigualdades (art. 46), garantiza a todos los habitantes la igualdad de oportunidades (art. 47.4) así como la igualdad entre el hombre y la

mujer (art.48). Dispone asimismo que el Estado debe garantizar que esta igualdad sea real y efectiva.

9. En su título II, "De los derechos, de los deberes y de las garantías", la Constitución establece los derechos y libertades fundamentales, y reconoce una amplia gama de derechos económicos, sociales y culturales, como el derecho a la salud (arts. 68 a 72), el derecho a la educación y la cultura (arts. 73 a 85), el derecho al trabajo (arts. 86 a 100), y a la reforma agraria (arts. 114 a 116). La Constitución consagra además la obligación de proteger ciertos grupos específicos, como niños (art. 54), tercera edad (art. 57), personas excepcionales (art. 58) y pueblos indígenas (arts. 62 a 67). Además, la Constitución reconoce el deber del Estado de elaborar planes y políticas que reconozcan factores condicionantes, tales como la extrema pobreza (art. 6).

10. La Constitución ubica los instrumentos internacionales como parte integrante del derecho positivo nacional, en un rango superior a las leyes dictadas por el poder legislativo (art. 137). La Relatora Especial felicita al Paraguay por haber ratificado la mayoría de los tratados internacionales de derechos humanos y hace un llamado a que se ratifique a la brevedad el Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

11. La Relatora Especial destaca la importancia de que el Paraguay haya aceptado todas las recomendaciones efectuadas durante el Examen Periódico Universal (EPU) en febrero de 2011 y se haya puesto al día en su obligación de presentar informes a los órganos de supervisión de los tratados de derechos humanos. Sin embargo, considera que el compromiso por sí solo no es suficiente y que los tratados internacionales y las recomendaciones procedentes de mecanismos internacionales tienen que cumplirse y hacerse efectivas en la práctica.

12. La Relatora Especial felicita al Estado por la aprobación de la Propuesta de Plan Nacional de Derechos Humanos (PNDH) y destaca la apertura y participación de los tres poderes del Estado, la Defensoría del Pueblo, el Ministerio Público, organizaciones de la sociedad civil y la academia. El PNDH contiene compromisos de acción estatal que fortalecerán el sistema de protección y promoción de los derechos humanos y facilitará el diseño e implementación de políticas públicas con enfoque de derechos.

13. La Relatora Especial hace un llamado a que el Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos, que ha sido impulsado por la Dirección General de Derechos Humanos del Ministerio de Educación y Cultura desde 2009, sea finalmente adoptado, asegurando que exista una participación efectiva de la sociedad civil en su diseño e implementación.

14. La política social paraguaya está articulada por dos planes principales: la Propuesta de Política Pública para el Desarrollo Social: "Paraguay para Todos y Todas" 2010-2020 (PPDS) y el Plan Estratégico, Económico y Social 2008-2013. La Relatora Especial felicita al Gobierno por estos documentos que han trazado una guía de ruta para combatir la pobreza y la exclusión social.

15. La Relatora Especial destaca que el PPDS hace hincapié en la realización y el disfrute de los derechos humanos, así como la búsqueda de la equidad. Es una propuesta sólida, ambiciosa, con enfoque de derechos y que apunta a una integralidad en las políticas públicas.

16. La Relatora Especial acoge con satisfacción el Sistema de Protección Social "Sâso Pyahu". Considera que este modelo de gestión para mitigar y superar la pobreza extrema a través del establecimiento de un conjunto de políticas públicas, orientadas a reducir la vulnerabilidad y mejorar la calidad de vida de las familias, puede ser considerado como una buena práctica a nivel internacional.

17. La Relatora Especial reconoce el avance en materia de formulación y diseño de programas sociales con enfoque de derechos, pero lamenta la brecha que aún existe entre su formulación y su puesta en práctica. Una condición esencial para la adecuada implementación de los programas sociales es que los poderes legislativo y ejecutivo garanticen los recursos suficientes para su implementación y sostenibilidad.

18. En este sentido, la Relatora Especial expresa su preocupación ante el hecho de que el gasto social en el Paraguay siga siendo uno de los más bajos de América Latina, siendo menor al 10% del producto interno bruto (PIB), muy por debajo del promedio latinoamericano<sup>1</sup>.

19. Reconociendo los esfuerzos del poder ejecutivo, la Relatora Especial pone de manifiesto la importancia de incrementar el gasto social, mejorar la eficiencia de la inversión pública y aumentar el ingreso fiscal a través de un sistema tributario redistributivo.

## **B. Marco institucional**

20. En materia de política social, la Relatora Especial acoge con satisfacción el establecimiento del Gabinete Social, como órgano rector de las políticas sociales de gobierno y reconoce el importante rol que juega en la coordinación de los programas y las políticas públicas en el área social.

21. En materia de derechos humanos, la Relatora Especial manifiesta su gran preocupación ante el parco papel de la Defensoría del Pueblo. Si bien la institución fue creada en 1992, el Defensor del Pueblo no fue nombrado hasta el 2001. A pesar de que el mandato del actual Defensor del Pueblo debía haber terminado en 2008, permanece en el puesto debido a la falta de acuerdo en el Congreso sobre la designación de un nuevo Defensor. A pesar del preeminente mandato constitucional en la defensa de los derechos humanos, la canalización de reclamos populares y la profesión de los intereses comunitarios, en la práctica, esta institución ha sido débil desde su establecimiento, ha contado con pocos recursos y no ha cumplido con sus funciones.

22. El Estado debe atribuir a todas las instituciones públicas con mandato de salvaguarda de derechos, como la Defensoría del Pueblo o el Instituto Paraguayo del Indígena, un presupuesto acorde a sus funciones que les permita cumplir a cabalidad sus funciones.

## **III. Grandes obstáculos a la superación de la pobreza**

23. Paraguay es un país rico en recursos naturales que han contribuido a un importante desarrollo económico en los últimos años. En el 2010, ha experimentado un extraordinario crecimiento económico del 15% del PIB, situándose como el país con el mayor crecimiento de la región<sup>2</sup>.

24. Sin embargo, el crecimiento económico no se ha traducido en una disminución significativa de la pobreza. La pobreza sigue siendo muy extendida y en 2010 afectó a más de la mitad de la población (54,8%). La pobreza extrema no se ha logrado disminuir, ya que

<sup>1</sup> “Panorama Social de América Latina”, documento informativo, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2011, pág. 40.

<sup>2</sup> “Objetivos de Desarrollo del Milenio 2010. Primer informe del Gobierno”, Gabinete Social, Presidencia de la República, noviembre de 2011, pág. 11.

afecta al 30,7% de la población<sup>3</sup>; se constata que la población más pobre y excluida del país es la indígena<sup>4</sup>.

25. La pobreza extrema se concentra principalmente en el área rural, donde es muy superior a la urbana y llegó incluso a triplicarla en el año 2010. Las difíciles condiciones de vida en las zonas rurales están obligando a los grupos más vulnerables a emigrar a las ciudades en busca de nuevas oportunidades. Este fenómeno ha contribuido a aumentar la pobreza extrema en el área urbana, que se ha incrementado hasta el 10,3% en 2010<sup>5</sup>.

26. Los índices de desempleo y subempleo son muy altos: aproximadamente 3 de cada 10 personas se encuentran desempleadas o subempleadas<sup>6</sup>; más dramático aún es que aproximadamente la mitad de quienes trabajan perciben menos del salario mínimo en su actividad principal.

27. La inequidad en la distribución de ingresos en el país es alarmante. Paraguay presenta una de las distribuciones más desiguales de riquezas y de ingresos del continente. El 40% más pobre de la población recibe sólo el 11,3% del ingreso nacional total, mientras que el 10% más rico acumula el 41% de los ingresos totales<sup>7</sup>. En 2010, los más ricos obtuvieron un ingreso medio 35 veces más grande que los más pobres. Esto significa que el 10% más pobre de la población tiene un ingreso medio mensual de menos de 25 dólares de los Estados Unidos de América, frente al 10% más rico que tiene un ingreso medio mensual de más de 900 dólares<sup>8</sup>.

28. La desigual distribución de ingresos entre la población es una de las principales razones de la persistencia de altos niveles de pobreza en el país. Los problemas del Paraguay no van a solucionarse a largo plazo si la desigualdad sigue incrementando y los grupos más excluidos y discriminados no obtienen recursos suficientes para garantizar un nivel de vida adecuado.

29. El Paraguay enfrenta grandes desafíos para avanzar de manera más significativa en el combate contra la extrema pobreza y la desigualdad. Algunos de estos desafíos son de carácter externo, como es el caso del alza del precio de los alimentos. Sin embargo, los retos más significativos al desarrollo inclusivo son los obstáculos de carácter interno.

30. La abismal desigualdad en el país se alimenta y perpetúa debido a una gran concentración de tierras, una estructura tributaria regresiva y por la corrupción.

31. Los problemas ambientales, en especial los causados por la deforestación, el avance en el monocultivo de la soja y el uso indiscriminado de pesticidas, constituyen otro de los grandes obstáculos al desarrollo inclusivo. De no ser abordados de manera urgente, no sólo incrementarán la pobreza de varios grupos vulnerables sino que amenazarán el crecimiento del país y las generaciones futuras.

32. Para enfrentar estos obstáculos, es necesaria una institucionalidad adecuada a enfrentar estos desafíos. Sin embargo, existe una limitada capacidad institucional, muy ligada a la corrupción.

<sup>3</sup> “Panorama Social de América Latina” (nota 1 *supra*), pág. 13

<sup>4</sup> Plan de Acción 2010-2011, Red de Derechos Humanos del Poder Ejecutivo, págs. 8 y 9.

<sup>5</sup> Encuesta Permanente de Hogares 2010: Principales resultados de pobreza y distribución del ingreso, Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos, pág. 5.

<sup>6</sup> La tasa de desempleo afecta al 5,7% y la de subempleo es de 22,9%. Encuesta Permanente de Hogares 2010, Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos de Paraguay (DGECC), resumen, pág. 1.

<sup>7</sup> Encuesta Permanente de Hogares 2010 (nota 5 *supra*), pág. 16.

<sup>8</sup> *Ibíd.*, pág. 17.

33. Estas limitaciones son regularmente enfatizadas por la sociedad civil y han sido reconocidas por el actual Gobierno. Sin embargo, los avances alcanzados no son significativos frente a los desafíos que perduran. La superación de estos obstáculos requiere que todos los órganos del Estado trabajen de manera conjunta y coordinada en pro del bien común. Sin una transformación profunda que se cimiente en un combate eficaz a toda forma de corrupción, difícilmente se alcanzarán los objetivos de crecimiento e inclusión social propuestos en el PPDS.

## A. Corrupción

34. En el año 2011, según el índice de percepción de la corrupción de Transparencia Internacional, Paraguay ocupó el puesto 156 de 183 países.

35. La corrupción es un gran obstáculo para la reducción de la pobreza. No sólo afecta el crecimiento económico y desalienta la inversión extranjera, sino que afecta de manera directa a los sectores más pobres de la población al distorsionar las políticas públicas y desviar recursos que podrían ser destinados a inversiones en infraestructura y servicios públicos, elementos esenciales de las estrategias de superación de la pobreza, al tiempo que reduce el ingreso neto de las personas que viven en la pobreza.

36. En un Estado de derecho, todos los funcionarios públicos han de buscar el bien común y es un deber inexcusable el no utilizar las prerrogativas del cargo para la obtención de beneficios personales. Compete a todos los poderes del Estado asegurar que el ingreso y permanencia en la función pública se basen en el mérito y en la evaluación del rendimiento y no en el nepotismo o clientelismo. Es un deber del Estado investigar y sancionar los casos de corrupción, cualquiera sea la autoridad pública que los cometa.

37. El Estado debe movilizar sus recursos de manera transparente y rendir cuenta de la gestión de los fondos públicos, como requisito *sine qua non* para la consolidación de la democracia, la vigencia efectiva de los derechos humanos y el desarrollo social inclusivo. Se hace indispensable que el Paraguay tome medidas efectivas para aumentar la transparencia de la gestión de todos los órganos del Estado.

## B. Concentración de tierras

38. La alta concentración de tierras en manos de pocos perpetúa y agudiza los patrones de desigualdad y pobreza en el país.

39. Entre 1991 y 2008, el índice de Gini de tierras revela un aumento de dos puntos (de 0,87 a 0,89) para la Región Oriental y de un punto (0,93 a 0,94) para la Región Occidental<sup>9</sup>. Este dato demuestra que el patrón de tenencia y propiedad de tierras ha permanecido inalterado en las últimas dos décadas, e incluso se ha agravado moderadamente. El proceso de concentración se refleja en la reducción del número de fincas y de la superficie de las unidades de agricultura familiar (menores de 50 hectáreas) y en el incremento del número de fincas y la superficie de los medianos y grandes productores (superiores a 50 hectáreas). La más perjudicada resulta la agricultura familiar, destinada principalmente al autoconsumo y a la cobertura de las necesidades básicas de las familias campesinas.

40. La Relatora Especial ha notado con preocupación la expansión de la frontera agrícola, que ha sufrido un aumento del 30% de la superficie cultivada o de uso ganadero

---

<sup>9</sup> *Cuaderno de Desarrollo Humano*, N.º 7, “Sector rural paraguayo: una visión general para un diálogo informado”, PNUD, 2010, pág. 58.

en el periodo de 1991 a 2008<sup>10</sup>. La ausencia de medidas correctivas en este ámbito tiene importantes efectos sobre el desempleo, la pobreza rural y el fenómeno migratorio de familias campesinas a centros urbanos y periurbanos.

41. El artículo 114 de la Constitución sitúa la reforma agraria como uno de los factores fundamentales para lograr el bienestar rural, consistente en la incorporación efectiva de la población campesina al desarrollo económico y social del país.

42. La Relatora Especial reconoce que un desarrollo social inclusivo y con equidad sólo será posible con una reforma agraria integral y hace un llamado al Gobierno a implementarla a la brevedad.

### **C. Sistema tributario regresivo**

43. Paraguay tiene uno de los niveles de recaudación impositiva más bajos de la región y una de las presiones tributarias más bajas del continente, de un 12% sobre el PIB. La ausencia de un impuesto a la renta personal —incorporado en 2003, pero cuya vigencia ha sido suspendida por el Congreso hasta 2013— hace que sea el único país de América Latina que aún no tiene vigente este impuesto directo.

44. La recaudación fiscal viene en su gran mayoría del Impuesto al Valor Agregado (IVA) que tiene una carga desigual para los que viven en la pobreza. En efecto, el 10% más pobre de la población paga el 18% de sus ingresos en IVA mientras que para el 10% más rico de la población, el pago del IVA representa sólo el 4,6% de sus ingresos. Esto significa que el IVA representa una carga casi cuatro veces mayor para los más pobres de la población en comparación con los más acomodados.

45. El sistema tributario existente no sólo atenta contra el principio de equidad, impactando desproporcionadamente en el presupuesto de los sectores más pobres de la población, sino que además, los bajos niveles de recaudación fiscal suponen un obstáculo considerable en la capacidad del Estado para garantizar programas sociales y servicios públicos, lo que impide el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales de los sectores más pobres.

46. Una adecuada recaudación fiscal es esencial para aumentar la inversión social. Existe una necesidad imperante de que el Paraguay aumente la recaudación de ingresos fiscales no sólo a través de una mejora en el control de la evasión fiscal sino también a través de la vigencia sin demora de la Ley de Renta Personal.

### **D. Problemas medioambientales**

47. En los últimos años, ha habido un aumento de los problemas medioambientales causados principalmente por la tala indiscriminada de árboles, el avance del monocultivo de la soja y el uso abusivo de sustancias agroquímicas. La expansión de la frontera agrícola se ha traducido en un cultivo desmedido de soja por parte de colonos brasileños y paraguayos y en un uso descontrolado de agroquímicos, que no sólo afectan al medio ambiente y en especial a los ríos, sino que también están perjudicando gravemente la salud de las comunidades indígenas y campesinas.

48. De especial preocupación es el impacto del uso desmedido de pesticidas y la total inacción del Estado para garantizar la protección del derecho a la salud de los afectados, entre ellos los más pobres, quienes tienen menor capacidad para protegerse. Según el Servicio Nacional de Calidad y Sanidad Vegetal y Semillas, en la campaña 2010/2011,

---

<sup>10</sup> *Ibíd.*, pág. 106.



fueron utilizados 25 millones de litros de agroquímicos, poniendo en grave peligro la vida de las personas que viven rodeadas de sojales, especialmente en Alto Paraná, Canindejé e Itapúa.

49. La sostenibilidad de los planes y políticas de desarrollo está íntimamente asociada a una utilización racional de los recursos naturales que no comprometa su uso para las generaciones futuras. En este contexto, la Relatora Especial considera que el país aún no ha sido capaz de implementar un modelo de desarrollo económico sostenible desde el punto de vista medioambiental.

50. El Gobierno debe tomar medidas urgentes para controlar que el cultivo de la soja no traiga aparejado detrimento del disfrute de los derechos de la población local, en especial, el derecho a un nivel de vida adecuado (Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, art. 11), a la salud (art. 12) y a la seguridad personal (Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, art. 9). El Estado debe crear un marco legal efectivo de protección contra el uso de agroquímicos y realizar inspecciones eficaces y frecuentes (en cumplimiento del artículo 66 de su Constitución), en particular en las poblaciones indígenas, donde numerosos niños, niñas y adultos mayores están padeciendo graves enfermedades.

### **E. Limitada capacidad institucional**

51. La débil capacidad del Estado para monitorear el cumplimiento efectivo de las políticas públicas y el respeto del régimen normativo vigente supone un serio obstáculo para la vigencia plena del Estado social de derecho consagrado en la Constitución.

52. La corrupción, las deficiencias en materia de funcionamiento del sistema de justicia y acceso al mismo, y el sectarismo partidario constituyen graves trabas para que se instale un enfoque de derechos en las políticas sociales.

53. Esta limitada capacidad se refleja en casos de comportamientos abusivos e ilegales que buscan intereses particulares o partidistas sobre el interés general de la población y que afectan con más rigor a las personas que viven en situación de pobreza.

## **IV. Personas vulnerables a la extrema pobreza**

### **A. Mujeres**

54. En Paraguay, las mujeres han sufrido una discriminación estructural que persiste en todos los aspectos de la sociedad y que se manifiesta de múltiples formas, entre ellas, la precariedad de las condiciones laborales, la alta tasa de violencia doméstica, la invisibilidad de la trata con fines de explotación laboral y sexual, los altos niveles de mortalidad materna e infantil, los embarazos precoces —que están entre los más altos de la región— y la gran brecha salarial entre varones y mujeres.<sup>11</sup>

55. A pesar de los esfuerzos realizados por algunas instituciones, como la Corte Suprema de Justicia y la Secretaría de la Mujer de la Presidencia de la República en relación a la incorporación de un enfoque de género, los desafíos son aun enormes. En el ámbito de la salud, a pesar del aumento en el presupuesto, la tasa de mortalidad materna sigue siendo alta<sup>12</sup> y en los últimos años, se ha producido una feminización alarmante del

<sup>11</sup> Encuesta Permanente de Hogares 2010 (nota 5 *supra*), pág. 14.

<sup>12</sup> “Objetivos de Desarrollo del Milenio 2010” (nota 2 *supra*), págs. 86 a 91.

VIH/SIDA<sup>13</sup>. La tasa de analfabetismo general es del 8,2% y afecta en mayor medida a las mujeres, en especial las que viven en zonas rurales, indígenas y campesinas, con un 9,9%, frente al 6,4% de hombres<sup>14</sup>.

56. La participación de la mujer en la vida política es aún reducida. La representación femenina en los escaños parlamentarios es de un 13,6% a nivel nacional y en las juntas departamentales no alcanza el 20% mínimo estipulado en el Código Electoral<sup>15</sup>.

57. En el ámbito laboral, las mujeres sufren mayor precariedad en las condiciones de trabajo, enfrentando situaciones de falta de flexibilidad y desprotección frente a la maternidad, falta de acceso a la seguridad social, remuneraciones más bajas con relación a los hombres, falta de contratos laborales, despidos injustificados, altos índices de subempleo, entre otros.<sup>16</sup> Las mujeres se ven más afectadas por el desempleo que los hombres: sufren períodos de desempleo más largos y mayores niveles de informalidad, representando un 7,3% frente al 4,7%<sup>17</sup> de hombres. Estos factores aumentan dificultades para escapar de la pobreza. La vigencia efectiva de la normativa laboral vigente sigue siendo un desafío pendiente, por lo que resulta imperioso fortalecer los mecanismos de vigilancia por parte de las autoridades para asegurar su real implementación.

58. La Relatora Especial destaca la urgente necesidad de garantizar el derecho a la salud sexual y reproductiva, entendida como acceso al cuidado prenatal y posnatal, a la reducción de la mortalidad materna y al conocimiento y uso de métodos de planificación familiar.

59. La Relatora Especial hace un llamado a la adopción sin demora de una legislación contra toda forma de discriminación, dado que existe un proyecto de ley pendiente de consideración en el Congreso.

## B. Niñas, niños y adolescentes

60. En Paraguay, las altas tasas de pobreza afectan de modo particular a las niñas y niños, dada su mayor dependencia del apoyo familiar y de los servicios sociales.

61. En los últimos años, no se han registrado avances en la reducción de la mortalidad en menores de un año, donde las muertes relacionadas con el parto representan el principal desafío. La tasa de mortalidad infantil es una de las más altas de América Latina. La desnutrición crónica y las dificultades para alcanzar el 95% de cobertura de las inmunizaciones constituyen retos importantes que deben ser afrontados prioritariamente<sup>18</sup>.

62. La prevalencia de la desnutrición crónica es un indicador de la pobreza extrema. Según datos del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), en Paraguay, la desnutrición crónica en niños menores de 5 años es de 14,2%, frente al 41,8% en niños y niñas indígenas. La falta de acceso al agua potable es otro de los graves problemas que afecta en mayor medida a los niños, niñas y adolescentes indígenas (el 93% de la niñez indígena no tiene acceso a agua potable, frente a un 30% de promedio nacional)<sup>19</sup>.

<sup>13</sup> Programa Nacional de Control de SIDA-ITS. Informe de Vigilancia Epidemiológica del VIH/SIDA 2010. Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, 2010, pág. 7.

<sup>14</sup> Sexto informe periódico de Paraguay sobre la aplicación de la Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW/C/PRY/6), párr. 18.

<sup>15</sup> “Objetivos de Desarrollo del Milenio 2010” (nota 2 *supra*), pág. 51.

<sup>16</sup> Encuesta Permanente de Hogares 2010 (nota 5 *supra*), págs. 6 y 7.

<sup>17</sup> CEDAW/C/PRY/6, párr. 4.

<sup>18</sup> Datos UNICEF Paraguay. Disponible en [www.unicef.org/paraguay/spanish/children\\_16442.htm](http://www.unicef.org/paraguay/spanish/children_16442.htm).

<sup>19</sup> *Ibíd.*

63. La Relatora Especial pone de manifiesto que la situación de los niños y niñas indígenas en términos de acceso a la salud e indicadores sociales plantea la necesidad de acciones urgentes por parte del Estado.

64. También se necesitan mayores esfuerzos en relación a la educación. A pesar de que la tasa de matriculación escolar ha mejorado, la mejora aún no abarca la educación media. La asistencia escolar de los jóvenes de entre 6 y 12 años es casi universal (98%), pero a partir de los 12 años disminuye sustancialmente llegando a menos del 50%<sup>20</sup>.

65. Preocupa también el bajo índice de escolaridad y permanencia de niñas y niños indígenas, la poca cobertura en materia de alfabetización de personas jóvenes y adultas y la reproducción de estereotipos de género en la capacitación profesional. Desgraciadamente, todos estos problemas se agravan cuando se trata de jóvenes indígenas.

66. Una evidencia del impacto de la situación de extrema pobreza sobre la niñez es el índice de trabajo infantil. En 2001, la niñez trabajadora constituía el 21%, alcanzando a 242.000 niñas y niños trabajadores de 10 a 17 años. La ocupación principal de la niñez trabajadora es el trabajo agropecuario (40,8%)<sup>21</sup>.

67. Paraguay es un país joven donde más de la mitad de la población es menor de 30 años. La juventud es gravemente afectada por la pobreza y la desigualdad. Uno de cada 10 jóvenes de entre 15 y 24 años no tiene trabajo<sup>22</sup>. Asimismo, los jóvenes están siendo afectados en el disfrute de sus derechos a la educación y la salud. Más de un 40% de los jóvenes no continúa su educación media<sup>23</sup>.

68. Otro de los graves problemas que enfrentan las jóvenes, son los embarazos adolescentes que afectan la continuación de sus estudios, y su salud debido a embarazos tempranos y abortos clandestinos que conducen a un alto índice de mortalidad materna. La Relatora Especial manifiesta su preocupación por la falta de datos desglosados y de información desagregada que permita visibilizar este problema grave.

### C. Adultos mayores

69. La población adulta mayor del Paraguay, personas de más de 60 años, asciende a 449.900, cerca de un 8% de la población total del país<sup>24</sup>, quienes son particularmente vulnerables a violaciones de derechos humanos que abarcan desde la violencia hasta estereotipos discriminatorios.

70. Los adultos mayores están más expuestos a un deterioro súbito de sus niveles de vida a medida que su salud se deteriora por la edad, por lo que requieren de una atención especial que asegure el disfrute integral de todos sus derechos, sobre todo el derecho a un nivel de vida adecuado, con inclusión de alimentación y vivienda y acceso a la salud. Desgraciadamente, la población mayor de 65 años que recibe jubilaciones o pensiones ha disminuido dramáticamente en los últimos años, pasando de un 32% (2000) a un 18%

<sup>20</sup> “Paraguay: Determinantes y Desafíos para la Reducción de la Pobreza”, Banco Mundial, junio de 2011.

<sup>21</sup> E/CN.4/2005/78/Add.1 y Corr.1, párr. 33.

<sup>22</sup> La tasa de desempleo para la población entre 15 y 24 años es de 12,6% en 2010. “Objetivos de Desarrollo del Milenio 2010” (nota 2 *supra*), pág. 20.

<sup>23</sup> *Ibid.*, pág. 29.

<sup>24</sup> Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social. Instituto de Bienestar Social. Dirección de Adultos Mayores y Discapacidad. Disponible en: [portal.mj.gov.br/corde/arquivos/pps/paraguai\\_idoso.ppt](http://portal.mj.gov.br/corde/arquivos/pps/paraguai_idoso.ppt).

(2009) de la población<sup>25</sup>. La situación de las mujeres mayores es aún más grave, ya que se benefician en menor medida de las pensiones contributivas.

71. La respuesta del Gobierno a estos problemas ha sido la ejecución de programas de transferencia con corresponsabilidades y la ley de pensión alimentaria para personas adultas mayores en situación de pobreza (Ley N.º 3728/09), que establece el pago de la pensión alimentaria para mayores de 65 años en situación de pobreza. Sin embargo, cada beneficiario recibe una mensualidad equivalente sólo al 25% del salario mínimo vigente<sup>26</sup>, en un contexto en que difícilmente tienen otro ingreso para subsistir. A diciembre de 2011, el programa sólo cubre a 25.000 beneficiarios<sup>27</sup>.

72. La Relatora Especial hace un llamado a que se expanda la cobertura de esta pensión alimentaria para cubrir el 100% de los adultos mayores en pobreza sin discriminación alguna. Asimismo, hace notar que es deber del Estado que requisitos administrativos tales como la exigencia de la cédula de identidad, que afecta desproporcionadamente a los adultos mayores de origen indígena, no sea motivo de exclusión del programa. Corresponde al Estado adoptar las medidas necesarias para asegurar un acceso sin discriminación, por lo que en ausencia de cédula de identidad, debe explorar de manera inmediata métodos alternativos para certificar la edad.

#### D. Pueblos indígenas

73. Los pueblos indígenas en Paraguay se ven desproporcionadamente afectados por la pobreza. Los datos oficiales determinan que los pueblos indígenas siguen sufriendo altos niveles de analfabetismo y dificultades para acceder a la asistencia médica y a servicios básicos como agua, saneamiento, electricidad y viviendas adecuadas. El deterioro continuo de sus condiciones de vida está íntimamente ligado a la desprotección del Estado frente a la falta y deterioro de las tierras ancestrales de los indígenas.

74. Históricamente, muchos pueblos indígenas han sido expulsados de sus tierras, viéndose obligados a vivir en situación de pobreza a los costados de las carreteras o en las ciudades. La Corte Interamericana de Derechos Humanos sentenció al Estado paraguayo a devolver las tierras ancestrales a tres comunidades indígenas: Sawhoyamaxa, Yakye Axa y Xákmoc Kásec. La Relatora Especial recibe con beneplácito la información de que se ha llegado a un acuerdo con la comunidad Yakye Axa que les permitirá abandonar los campamentos al borde de la carretera donde han vivido estos años en pésimas condiciones. Asimismo, encomia los esfuerzos del Estado en llegar a un acuerdo entre las autoridades, los terratenientes y la comunidad Sawhoyamaxa, que podría culminar con la restitución de sus tierras a esta comunidad, pero lamenta que los avances son aún escasos y mayores esfuerzos deben hacerse para continuar la restitución de tierras a otras comunidades indígenas.

75. En agosto de 2010, el Instituto Paraguayo del Indígena (INDI), ha adoptado la resolución N.º 2039/2010 “por la cual se establece la obligación de solicitar la intervención del Instituto Paraguayo del Indígena para todos los procesos de consulta en las comunidades indígenas”. Sin embargo, la Relatora Especial expresa la necesidad de aumentar los esfuerzos para que se cumpla de manera efectiva el derecho de los pueblos indígenas a la consulta previa y a su consentimiento libre e informado, así como la intervención del INDI.

<sup>25</sup> “Panorama Social de América Latina” (nota 1 *supra*), pág. 35.

<sup>26</sup> Ministerio de Hacienda. Informe de gestión 2010/2011. Rendición de cuentas, pág. 39.

<sup>27</sup> Véase [www.gabinetesocial.gov.py/?p=2369](http://www.gabinetesocial.gov.py/?p=2369).

76. A pesar de algunos avances normativos, la Relatora Especial lamenta que las comunidades indígenas continúan siendo gravemente amenazadas en el disfrute de sus derechos humanos, incluso cuando tienen sus tierras registradas.

77. La Relatora Especial tuvo ocasión de reunirse con la asociación de comunidades indígenas Mby'a guaraní "Teko yma jaca pave" del distrito de Tavaí en el departamento de Cazaapá, uno de los más pobres del país. Esta asociación de comunidades indígenas Mby'a está integrada por 25 comunidades indígenas con una población total que supera los 2.850 indígenas.

78. Estas comunidades sufren de pobreza por la escasez de recursos económicos, lo que impide su desarrollo. Existen más de 1.500 niños malnutridos, desnutridos y enfermos. No tienen fácil acceso a los centros de salud y sufren falta de medicamentos.

79. La Relatora Especial expresa su preocupación respecto al impacto de la expansión desmedida de los campos de soja, que está suponiendo un fuerte deterioro en las condiciones de vida de los pueblos indígenas. A pesar de que la Ley N.º 904/81 sobre el Estatuto de los pueblos indígenas prohíbe que la fracción de tierra sea embargada, enajenada, arrendada a terceros, prescrita ni comprometida en garantía real de crédito alguno, en todo o en parte (artículo 17), el Estado no garantiza de manera efectiva e integral su cumplimiento, dejando a los pueblos indígenas en una gran indefensión.

80. La situación de los indígenas se ha exacerbado también por las acciones que destruyen o deterioran el medio ambiente. La deforestación es un grave problema para su forma de vida que está siendo amenazada de manera irreparable. En la actualidad, en territorio paraguayo solamente queda un 15% de sus bosques originales.

81. Las mujeres indígenas, en particular, padecen discriminación múltiple e intersectorial motivada por su origen étnico, su género, su ocupación y por la situación de pobreza en que la mayoría vive.

## **E. Población afrodescendiente**

82. Los afrodescendientes son otro grupo discriminado y excluido en Paraguay. No existen datos estadísticos desglosados y actualizados de su composición, por lo que la visibilidad de sus problemas está enormemente limitada. La Relatora Especial considera que dicha información es necesaria para el desarrollo de políticas y programas adecuados a favor de los sectores de la población sujetos a discriminación racial.

## **F. Campesinos**

83. El 41,4% de la población paraguaya habita en zonas rurales<sup>28</sup>. La pobreza extrema en zonas rurales (32,4%) triplica la de las zonas urbanas (10,3%). Casi la mitad de la población rural se encuentra en situación de pobreza (48,9%) y la mayoría está en extrema pobreza<sup>29</sup>.

84. La Relatora Especial ha notado con preocupación las importantes asimetrías existentes entre el sector urbano y rural de la población, sobre todo en lo referente a educación, salud, servicios de saneamiento y condiciones de hábitat. Asunción tiene el índice de desarrollo humano más alto del país (asociado al acceso a servicios básicos) en contraposición a los departamentos de la Región Occidental o Chaco.

<sup>28</sup> *Cuaderno de Desarrollo Humano*, N.º 7 (nota 9 *supra*), págs. 16 y 17.

<sup>29</sup> Encuesta Permanente de Hogares 2010 (nota 5 *supra*), pág. 23.

85. Pese a que la agricultura familiar campesina representa cerca del 84% de las explotaciones (frente al 16% de las explotaciones de los medianos y grandes productores)<sup>30</sup>, su débil inserción en el mercado, así como el escaso desarrollo alcanzado por la misma, contribuye a incrementar la incidencia de la pobreza y de la extrema pobreza en el ámbito rural, con la consecuente migración rural-urbana y el aumento del desempleo y subempleo urbanos.

## G. Personas con discapacidad

86. La Constitución consagra la atención de salud, educación, recreación y formación profesional para una plena integración social de las personas con discapacidad, y reconoce el disfrute de los derechos para dichas personas en igualdad de oportunidades (art. 58). Sin embargo, las personas con discapacidad padecen en la práctica innumerables barreras físicas, legales y culturales que dificultan su acceso a servicios sociales como la educación, la salud y el trabajo.

87. La Relatora Especial ha podido constatar que en los últimos años se han registrado avances importantes en los marcos regulatorios laborales e institucionales para fomentar las oportunidades laborales en el sector público y educativo. Sin embargo, aún existen importantes retos que deben ser abordados con premura para garantizar el acceso efectivo de las personas con discapacidad a los servicios básicos.

88. Existe escasa, inexacta y desactualizada información censal y estadística, que conduce a la subestimación de la proporción de personas con discapacidad, hecho que impide hacer frente a sus necesidades de la debida manera. De esta manera la Relatora Especial acoge con beneplácito que, según lo informado por el Instituto Nacional de Protección a Personas Excepcionales (INPRO), en el próximo censo (2012) existirá un ítem especial para identificar a las personas con discapacidad. La Relatora Especial lamenta que el INPRO tenga un enfoque reduccionista y sólo se enfoque en atender aspectos relacionados con la salud y rehabilitación física, pero no aborda otras esferas de la discapacidad y que según informaciones recibidas, el acceso a estos servicios es además muy limitado.

89. La Relatora Especial hace un llamado abordar la situación de las personas con discapacidad de manera integral y con debido respeto a los derechos consagrados en la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad.

## H. Personas trabajadoras domésticas

90. La población de personas trabajadoras domésticas constituye el 7,5% de la población económicamente activa del Paraguay. Los datos por áreas revelan que en las zonas urbanas se da un porcentaje de 9,6% frente al 4,6% de las zonas rurales<sup>31</sup>.

91. La Relatora Especial ha notado con preocupación que el desarrollo normativo y de políticas públicas de los últimos años no ha alcanzado adecuadamente la esfera de los derechos de las personas trabajadoras domésticas. El salario mínimo de la actividad doméstica está fijado por ley en el 40% del salario mínimo legal, y no cuentan con acceso a la jubilación. Asimismo, la carga horaria de trabajo supera la legalmente establecida. Esta vulneración de derechos se ve profundizada por la ausencia de una política adecuada de

<sup>30</sup> *Cuaderno de Desarrollo Humano*, N.º 7 (nota 9 *supra*), pág. 136.

<sup>31</sup> Encuesta Permanente de Hogares 2010 (nota 5 *supra*), pág. 9.

control de condiciones laborales. El acceso a la justicia y la falta de uniformidad en los fallos judiciales existentes en la materia es otro flagelo del que son víctimas.

92. Se reconocen también algunos avances. En septiembre de 2009, se eliminaron las barreras para el acceso a la cobertura de salud del Instituto de Previsión Social, lo que supuso un aumento en el registro de 801 a 10.963 empleados domésticos. Sin embargo, este incremento alcanza sólo al 5,2% del sector que supera las 210.000 personas<sup>32</sup>.

93. La Relatora Especial celebra la creación del Centro de Atención a Trabajadoras Domésticas (Resolución Ministerial N.º 124) así como la Red de Centros de Atención a Trabajadoras Domésticas, como espacio de articulación de trabajo de sindicatos, asociaciones de la sociedad y el Estado que promueven la defensa y mejora de las condiciones laborales del sector.

94. La Relatora Especial recomienda que se siga trabajando en el Anteproyecto de Ley para Trabajadoras Domésticas, en consulta con organizaciones de la sociedad civil y espera que se logren introducir modificaciones legislativas y de seguridad social, que garanticen, entre otras cosas, el salario mínimo vigente para las personas trabajadoras domésticas.

## I. Personas lesbianas, gais, bisexuales, transgénero e intersex

95. En Paraguay, las personas lesbianas, gais, bisexuales, transgénero e intersex (LGBTI) se encuentran ante una situación de enorme discriminación e inseguridad, frente a abusos de autoridades públicas y privadas ante una total inacción del Estado. A pesar de que el principio de igualdad y no discriminación está consagrado constitucionalmente (art. 46), la prohibición de discriminación por orientación sexual e identidad de género con mucha frecuencia no es garantizada ni promovida por los entes públicos.

96. Dicha discriminación afecta en todas las esferas de la vida, incluyendo la laboral y por tanto aumenta desproporcionadamente el riesgo de pobreza. Es deber del Estado asegurar la protección de las personas LGBTI frente a cualquier vulneración de sus derechos y eliminar cualquier tipo de discriminación de jure o de facto que las afecte.

## V. Programas de protección social

97. En Paraguay, el 69% de las familias no reciben ningún tipo de protección social: ni seguridad social, ni transferencias asistenciales públicas, ni jubilación o pensión<sup>33</sup>. Los programas emblemáticos analizados a continuación son imprescindibles para asegurar un nivel mínimo de acceso a los derechos económicos, sociales y culturales.

### A. El programa Tekoporã

98. La Relatora Especial ha prestado particular atención al programa Tekoporã como uno de los programas emblemáticos de protección social. La Relatora Especial tuvo la oportunidad de constatar el impacto positivo que tiene el programa sobre las familias beneficiarias, quienes destacaron la importancia de recibir esa contribución para garantizar la escolarización de sus hijos, una alimentación adecuada y la posibilidad de acudir a un centro de salud. Durante la visita pudo comprobar cómo las transferencias monetarias contribuyen al mejoramiento de la calidad de vida de la población viviendo en situación de

<sup>32</sup> Informe de Gestión 2008–2011, Ministerio de Justicia y Trabajo, pág. 35.

<sup>33</sup> “Panorama Social de América Latina” (nota 1 *supra*), pág. 37.

pobreza extrema, lo que promueve el ejercicio efectivo de sus derechos a la alimentación, a la salud y a la educación.

99. El análisis de impacto de Tekoporã concuerda con otros similares en el resto de la región, donde se ha comprobado que los programas de transferencia en efectivo son instrumentos eficaces para la erradicación de la pobreza, debido a su capacidad para reducir desigualdades económicas y romper la transmisión intergeneracional de la pobreza.

100. La fase piloto de Tekoporã se inició en septiembre de 2005 con 3.452 familias beneficiarias en cinco distritos de dos departamentos. A la fecha de la visita, Tekoporã cubría 71 distritos de 14 departamentos, además de los barrios más pobres de la Capital<sup>34</sup>. Hasta diciembre de 2011, beneficiaba a 109.692 familias. La Relatora Especial felicita al Gobierno por la expansión progresiva del programa. Sin embargo, lamenta que no se haya cumplido la meta fijada para el 2011 de 200.000 familias<sup>35</sup>. Asimismo, expresa su preocupación por el recorte presupuestario previsto para 2012. Lamenta esta decisión del poder Legislativo, que impedirá aumentar el número de beneficiarios de este programa.

101. Sin perjuicio de la evaluación positiva del programa, durante la visita, la Relatora Especial recibió información sobre algunos problemas en su implementación. A la fecha de la misión, existía un retraso de seis meses en el pago de la transferencia. Este retraso atenta contra el principio del programa que se basa en la regularidad y la certidumbre de los pagos y ocasiona graves problemas a las familias. El Estado debe garantizar que los pagos se realicen a tiempo y que el programa cuente con recursos suficientes para su adecuada ejecución.

102. Otro problema planteado es la distancia existente en algunos distritos entre el banco donde se realiza el pago de las transferencias y los lugares donde viven los beneficiarios, que muchas veces los obligan a pagar un transporte. Además, la Relatora Especial recibió quejas por casos en que policías que vigilan los bancos maltratan a las mujeres que acuden a solicitar dichos pagos.

103. La Relatora Especial fue informada que, a la fecha de la visita, no se sancionaba a los titulares del Tekoporã por el incumplimiento del componente de corresponsabilidad del programa. La Relatora hace notar que desde un enfoque de derechos, existen argumentos fuertes para rechazar que el disfrute de los derechos dependa del cumplimiento de condiciones por parte de sus titulares. Además, no se puede ignorar el hecho de que el monitoreo de la corresponsabilidad aumentaría significativamente el costo de la administración del programa y que dichos fondos pueden ser mejor invertidos en expandir el programa. Considerando que el Estado no puede garantizar el cumplimiento de su parte de la corresponsabilidad, y que no puede asegurar una oferta de servicios públicos de calidad y con enfoque de género al alcance de todos los beneficiarios, no parece razonable que por su parte los titulares del programa puedan ser sancionados por el incumplimiento de la suya. Cualquier tipo de enfoque punitivo respecto a la corresponsabilidad abriría las puertas a potenciales abusos que perjudicarían el disfrute de los derechos de los titulares del programa. La búsqueda de acuerdos políticos partidistas no es una razón legítima para arriesgar los derechos de los sectores más desventajados de la población.

104. El impacto que el compromiso de garantizar el cumplimiento de las corresponsabilidades puede tener sobre las mujeres debe ser analizado de manera cautelosa. El programa podría estar creando una carga innecesaria en las mujeres y perpetuando las ideas tradicionales sobre los roles de género en el seno familiar. La imposición de condiciones a la mujer se basa en datos que reflejan que su compromiso con el bienestar de

<sup>34</sup> Secretaría de Acción Social. Programa Tekoporã. Disponible en [www.sas.gov.py/xhtml/DGPSyDH/dgpsydh\\_dtekopora3.html](http://www.sas.gov.py/xhtml/DGPSyDH/dgpsydh_dtekopora3.html).

<sup>35</sup> *Ibíd.*



su familia es en general mayor que el de los varones y por ende se busca garantizar por este medio que los recursos asignados beneficien a los niños/as. Sin embargo, este enfoque tiene grandes posibilidades de perpetuar el patriarcado. Si no se analiza de manera exhaustiva el impacto del programa en las mujeres, se corre el riesgo de propiciar resultados punitivos, por ejemplo, si obvian los costos de oportunidad para la mujer en sus traslados o no garantizan la oferta efectiva de servicios asequibles, que tengan en cuenta las cuestiones de género.

105. La Relatora Especial recomienda hacer una evaluación respecto del impacto del programa Tekoporã en el poder de decisión y la participación de la mujer y analizar si a través del programa se perpetúan o cambian roles estereotipados y sexistas del varón y la mujer.

106. La Relatora Especial destaca la necesidad de establecer un sistema de rendición de cuentas independiente, con competencia para supervisar la administración del programa, así como para recoger y procesar denuncias.

## **B. El programa Abrazo**

107. El programa Abrazo es otro programa emblemático a nivel nacional, que apunta a disminuir progresivamente el trabajo infantil en las calles, mediante la provisión de espacios pedagógicos de protección a niñas/os.

108. El programa cubre ocho departamentos, 23 distritos y 36 centros. Incluye a 5.262 niños y niñas protegidos. 695 de esos niños y niñas son bebés y menores de 5 años<sup>36</sup>. El Programa ha incrementado su apoyo a las familias, el monitoreo en la calle, la atención en centros y la articulación con municipios.

109. La Relatora Especial felicita al gobierno por el exhaustivo enfoque de derechos en el diseño, implementación y evaluación de los cinco componentes de este programa.

110. La Relatora Especial valora el esfuerzo realizado para aumentar el apoyo a las familias a través de la ayuda psicosocial, el bono solidario y las canastas básicas, así como la ampliación del programa a adolescentes entre 15 y 17 años.

111. La Relatora Especial hace un llamado a reconsiderar la decisión que no permite a las familias titulares de este programa y de Tekoporã recibir ambas transferencias, obligándolas a elegir. Sin perjuicio de la limitación de recursos, la Relatora Especial hace notar que la obligación de proteger a los niños/as que trabajan en las calles puede justificar que se les proporcione una ayuda mayor a las familias que se encuentran en una situación de extrema vulnerabilidad y hacerlas elegibles para ambos programas.

112. Tras su visita al centro Abrazo de Luque, la Relatora Especial pudo apreciar algunos problemas que enfrenta este programa. Existe un importante prejuicio de la ciudadanía que rechaza que los centros Abrazo se instalen en barrios residenciales. En este sentido, recomienda a la Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia (SNNA) intensificar las campañas de educación a la población en materia de derechos humanos y en particular de los beneficios sociales de este programa. Asimismo, recomienda reforzar los vínculos de cooperación con instituciones académicas para asegurar que los profesionales, tales como trabajadores sociales, están cualificados para trabajar desde un enfoque de derechos.

113. La Relatora Especial fue informada que atendiendo a lo que dicta la ley, la SNNA querría traspasar las competencias a los gobiernos locales para que gestionen los centros. La Relatora Especial hace un llamado a la SNNA a que no se efectúe ningún traspaso sin

<sup>36</sup> Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia. Disponible en [www.hayotrasformasdeayudar.com/programa-abrazo](http://www.hayotrasformasdeayudar.com/programa-abrazo).

antes efectuar una evaluación respecto a la capacidad de los gobiernos locales con relación a los intereses, recursos financieros y humanos para gestionar dichos centros.

114. La Relatora Especial acoge con beneplácito que el presupuesto del programa Abrazo se haya mantenido para el año 2012 y hace un llamado a que se le otorguen los recursos necesarios para su efectivo funcionamiento y progresiva ampliación.

### C. Unidades de Salud Familiar

115. La Relatora Especial reconoce los avances en el acceso a servicios de salud y su impacto positivo en la población que vive en extrema pobreza. Son loables los esfuerzos por garantizar progresivamente el disfrute del derecho a la salud a través de la eliminación de aranceles para el acceso a las prestaciones médicas, odontológicas, medicamentos, insumos y servicios de ambulancia así como el mayor énfasis en la atención primaria en salud.

116. La Relatora Especial acoge con beneplácito la declaración de gratuidad universal para el acceso a los servicios de salud, establecida por decreto del Poder Ejecutivo del 24 de diciembre de 2008. Los avances en el ámbito de la salud se han traducido en un incremento del 77% de las consultas médicas en los últimos tres años y en un aumento de cerca del 85% de personas enfermas del sector rural del quintil más pobre que accedieron a consultas médicas en 2010 en comparación con 2007<sup>37</sup>.

117. La Relatora Especial celebra el establecimiento del programa Unidades de Salud Familiar (USF), que tiene como objetivo acercar el sistema de salud a las familias y sus comunidades, en especial a las que se encuentran en situación de extrema pobreza.

118. Paraguay cuenta en la actualidad con 704 USF instaladas en 234 distritos a nivel nacional que cubren una población de cerca de 2.500.000 personas<sup>38</sup>. Un 33% del total de las consultas médicas registradas por el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social en 2011 fueron realizadas por las USF<sup>39</sup>.

119. La Relatora Especial visitó las USF Pablo Viera y San Blas en el Bañado Sur, Asunción, donde los beneficiarios manifestaron su satisfacción y la importancia que supone el fácil acceso a una atención primaria de la salud. Pusieron de relieve la mejora en la atención, la cercanía de los centros, el fácil acceso a la vacunación, la profesionalidad de los médicos, el acceso a los anticonceptivos y programas de salud sexual. Sin embargo, destacaron algunos aspectos que deben ser mejorados, como la falta de algunos medicamentos en los centros, la antigüedad de las instalaciones y el material, la falta de ambulancias para transportar a los pacientes a los hospitales, la falta de registros electrónicos y los horarios de los centros, que no abren los fines de semana ni cuentan con servicios de urgencia.

120. Reconociendo los avances, la Relatora Especial destaca que la gratuidad de los servicios de salud debe significar también una mejora en la calidad de los servicios, así como una mayor participación de los usuarios.

121. El Estado debe hacer un esfuerzo para ampliar la atención primaria de salud y expandir las USF a lo largo del país. Se debe progresivamente asegurar el mayor acceso y la calidad de la atención de salud, reforzar los esfuerzos para que el acceso a la salud sea entendido por la población como un derecho y blindarlo de cualquier manipulación política y clientelismo.

<sup>37</sup> Informe logros y desafíos 2011. Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, pág. 1.

<sup>38</sup> *Ibíd.*, pág. 2.

<sup>39</sup> *Ibíd.*

## **VI. Recomendaciones finales**

122. A lo largo del presente informe, se han presentado una serie de recomendaciones específicas en los distintos temas analizados. En esta sección, la Relatora Especial se limita a enfatizar las siguientes recomendaciones finales.

123. El Estado debe ratificar el Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

124. El Estado debe implementar a la brevedad el Plan Nacional de Derechos Humanos e incorporar indicadores de progreso y resultado que permitan medir el impacto de las políticas públicas en la materia.

125. El Estado debe fortalecer las instituciones del sector público que trabajan en la defensa y promoción de los derechos humanos, con recursos técnicos, financieros y humanos idóneos que posibiliten el cumplimiento de sus funciones. En particular, debe reforzar la Defensoría del Pueblo y garantizar cuanto antes la designación de un nuevo Defensor del Pueblo.

126. El Estado debe aumentar el gasto social, como mínimo equiparándolo a la media de la región. Asimismo, ha de aumentar el ingreso tributario de modo que se garantice la sustentabilidad de los programas sociales a futuro. Con este fin, se hace indispensable la entrada en vigor del Impuesto a la Renta Personal que ha sido aprobado y suspendida su vigencia. Asimismo, ha de asegurar que el sistema tributario sea progresivo, para lo cual debe considerar seriamente un mayor aporte a través del impuesto a la renta de las empresas, a la producción agropecuaria o un potencial impuesto a las exportaciones.

127. El Congreso debe asegurar fondos oportunos para el pleno funcionamiento de los programas sociales. El atraso en los pagos en programas de transferencia afecta seriamente su impacto positivo en las familias de más escasos recursos, que dependen de la regularidad de las transferencias.

128. El Estado debe servirse del apoyo de la Asesora en Derechos Humanos de Paraguay para asegurar un enfoque de derechos en el diseño e implementación de las políticas públicas en esta materia.

### **Corrupción, reforma agraria, normativa ambiental**

129. Todos los poderes del Estado deben tomar medidas efectivas para aumentar la transparencia en su actuar y garantizar que el acceso y la permanencia a la función pública dependa del mérito y la idoneidad. La lucha contra todo tipo de corrupción debe institucionalizarse y se debe asegurar que no exista impunidad.

130. Para garantizar la seguridad alimentaria se hace imprescindible una reforma agraria integral que apunte a la implementación de políticas orientadas a modificar la estructura de la propiedad y producción de la tierra y fortalecer el papel de la agricultura familiar como proveedora de alimentos. La reforma agraria debe acompañarse de asistencia técnica, insumos, microcréditos, capacitación así como inversión en infraestructura y sistemas de irrigación.

131. El Estado debe garantizar a todos sus habitantes el derecho a vivir en un ambiente sano y el derecho a la salud. Para ello, debe supervisar adecuadamente la aplicación de las normativas ambientales e intensificar la aplicación de las medidas correctivas para restituir los recursos naturales, así como fortalecer las instituciones competentes, para el uso, manejo y protección de los recursos naturales y ambientales.

#### **Personas vulnerables a la pobreza**

132. El Estado debe garantizar la existencia de datos estadísticos confiables e información desglosada en relación con sectores en situación de vulnerabilidad a la pobreza, en particular mujeres, indígenas, afrodescendientes y personas con discapacidad.

133. El Estado debe aprobar sin demoras una ley contra todas las formas de discriminación, que cumpla con todos los estándares internacionales. Asimismo, deberá tipificar en la legislación penal todo acto de discriminación.

#### **Mujeres**

134. El Estado debe garantizar sin demoras la igualdad en el disfrute de los derechos de las mujeres y el acceso sin discriminación a todos sus derechos para lo cual debe con premura: promulgar la ley integral para la prevención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres, reforzar el trabajo de la Secretaría de la Mujer de la Presidencia de la República como entidad orientadora y estratégica de las políticas públicas de género, garantizando la jerarquía y el presupuesto de la institución, elaborar una política específica para mujeres de pueblos indígenas y crear unidades de género en el gobierno central y en servicios públicos descentralizados.

135. Debe dar cumplimiento inmediato a todas las recomendaciones formuladas en 2011 por el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW/C/PRY/CO/6).

#### **Niñas, niños y adolescentes**

136. El Estado debe asegurar que los niños, niñas y adolescentes, en particular en áreas rurales, tengan acceso a servicios de salud y educación de calidad. Asimismo, debe establecer y reforzar los espacios de participación en las decisiones que les afectan.

#### **Adultos mayores**

137. El Estado debe adoptar las medidas para progresivamente establecer una pensión básica no contributiva universal que garantice a las personas pobres y en especial a las mujeres que trabajaron toda su vida en la economía informal o de forma no remunerada, un estándar de vida adecuado en conformidad con los artículos 9 y 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

#### **Poblaciones indígenas**

138. El Estado debe acelerar las tareas de restitución de tierras ancestrales y dar cumplimiento inmediato a todas las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

139. El Estado debe supervisar y sancionar toda expansión de la producción de soja en tierras indígenas y garantizar la implementación efectiva de la Ley 904/81 con objeto de proteger tanto las tierras de los pueblos indígenas como su forma de vida.

#### **Población campesina**

140. El Estado debe examinar seriamente el establecimiento de un ministerio para la agricultura campesina que vele por los intereses de la población del sector.

### **Población Afrodescendiente**

141. El Estado debe tomar medidas adecuadas para asegurar el principio de autoidentificación de los afrodescendientes en el Censo 2012.

142. El Estado debe garantizar que las comunidades indígenas y los afrodescendientes cuenten con mecanismos efectivos para la denuncia, el reclamo, la restitución y el reconocimiento de tierras, así como para su participación en las políticas públicas que les afecten.

### **Personas con discapacidad**

143. El Estado debe elaborar políticas públicas inclusivas que prevean servicios especializados que posibiliten la participación plena y efectiva de las personas con discapacidad en la sociedad, en igualdad de condiciones. Para asegurar un enfoque integral con premura debe adoptar la Secretaría Nacional por los Derechos Humanos de las Personas con Discapacidad.

### **Personas LGBTI**

144. El Estado debe garantizar que las políticas públicas no discriminen en base a la orientación sexual e identidad de género y debe establecer mecanismos eficaces y no estigmatizantes para presentar denuncias en casos de violaciones de derechos.

145. El Estado debe garantizar que las violaciones a los derechos de las personas LGBTI no queden impunes. Asimismo, se recomienda sensibilizar a la población respecto a los derechos de este grupo y como la discriminación de que son objeto constituye uno de los mayores obstáculos para escapar de la pobreza.

### **Trabajadoras/es domésticos**

146. El Estado debe llevar a cabo las reformas legislativas necesarias para adecuar los derechos laborales de las personas trabajadoras domésticas a los estándares internacionales, tanto en la remuneración como en la protección social completa, incluyendo el acceso a la jubilación. El Estado debe ratificar el Convenio N.º 189 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre el trabajo decente para las trabajadoras y los trabajadores domésticos, de 2011.

### **Programas de protección social**

147. El Estado debe fortalecer las instancias de participación de la población en los programas sociales, creando las condiciones que permitan superar los obstáculos para una participación real y efectiva incluyendo las asimetrías de poder existentes.

148. El Estado debe garantizar que los programas sociales no queden sujetos a la manipulación y el clientelismo político. Para ello, debe asegurar que estos programas cuentan con un marco institucional y legal adecuado así como con recursos suficientes para su implementación.

149. El Estado debe garantizar la continuidad de las políticas sociales a largo plazo. Todos los poderes del Estado deben lograr un compromiso para asegurar que no se produzca un retroceso en los avances en materia social logrados en los últimos años y en el nivel de disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales por la población.

150. El Estado debe seguir invirtiendo y aumentar el alcance de los programas sociales emblemáticos que están teniendo un impacto positivo en la población. Una

mayor inversión social en estos programas promoverá la cohesión social, el crecimiento económico y la productividad a mediano y largo plazo.

151. El Estado debe reforzar la diseminación de información acerca de los programas sociales y sociabilizar los logros obtenidos con toda la población.

152. El Estado debe seguir fortaleciendo los mecanismos de rendición de cuentas accesibles a la población en general y a quienes viven en extrema pobreza en particular. Al menos tres elementos fundamentales de los programas sociales deben quedar sujetos a un mecanismo de quejas: la cualificación en el marco del programa; la implementación del programa, con mecanismos para denunciar exigencias de tareas impropias, de apoyo político o de dinero, amenazas o acoso sexual; y la supervisión de los procedimientos de pago. Con el fin de reducir los desequilibrios de poder, los mecanismos de denuncia deberían proporcionar garantías de anonimato y permitir reclamos tanto individuales como colectivos. Se recomienda además incluir un proceso de apelación que sea accesible, sencillo, justo y eficaz.

153. Un mecanismo de rendición de cuentas diseñado según estándares de derechos no sólo mejorará la protección de los titulares del programa sino que también contribuirá a mejorar la eficacia del mismo. Asimismo, disminuirá las probabilidades de que el programa sea utilizado como instrumento de clientelismo o esté sujeto a manipulación por los actores políticos, y garantizará que sea entendido en términos de prestaciones y derechos por la población, de conformidad a su diseño.

154. Se deben establecer mecanismos de evaluación de impacto de los programas sociales como Tekoporã en relación con los diferentes sectores de la población beneficiaria.

155. El Estado debe asegurar que el control de la corresponsabilidad en los programas sociales, y en especial de Tekõpora, no genere ningún impacto negativo en el disfrute de los derechos humanos de las personas que viven en extrema pobreza.

156. El Paraguay debe asegurar la perspectiva de género en el diseño y ejecución de todos sus programas sociales, en especial de Tekõpora, para lo cual debe intensificar la recopilación de datos desglosados por sexo sobre el impacto y evaluación de los programas.

---