

**Examen de los Informes presentados por los Estados Parte
al Protocolo Adicional a la Convención Americana
sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales
“Protocolo de San Salvador”**

**OBSERVACIONES Y RECOMENDACIONES FINALES
A LA REPÚBLICA DEL PARAGUAY**



OEA

GTPSS

Grupo de Trabajo para el Análisis de los Informes Nacionales
previstos en el Protocolo de San Salvador

Febrero de 2021



I. INTRODUCCIÓN Y CONSIDERACIONES GENERALES DEL PROCESO DE INFORMES

1. La República del Paraguay ratificó el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, “Protocolo de San Salvador” en 1997. Se destaca especialmente que el país ha participado de las actividades celebradas por el *Grupo de Trabajo para el Análisis de los Informes Nacionales previstos en el Protocolo de San Salvador* (en adelante, GT, Grupo de Trabajo o GTPSS). El Grupo de Trabajo agradece a la República del Paraguay su disposición para responder los indicadores solicitados y destaca que haya cumplido los pasos formales previstos en los documentos *Indicadores de progreso para medición de derechos contemplados en el Protocolo de San Salvador* (OEA/Ser.L/XXV.2.1; GT/PSS/doc.2/11 rev.2), e *Indicadores de Progreso: Segundo Agrupamiento de Derechos* (OEA/Ser.L/XXV.2.1; GT/PSS/doc.9/13), en observancia a lo previsto en el artículo 19 del Protocolo.
2. El presente documento contiene las Observaciones y Recomendaciones aprobadas por el Grupo de Trabajo, que identifican los principales avances y progresos en la implementación de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA) garantizados en el Protocolo de San Salvador (PSS): derecho al trabajo (art. 6 y 7), derechos sindicales (art. 8), derecho a la seguridad social (art. 9), derecho a la salud (art. 10), derecho al medio ambiente sano (art. 11), derecho a la alimentación adecuada (art. 12), derecho a la educación (art. 13) y el derecho a los beneficios de la cultura (art. 14), con sus consiguientes derechos transversales (arts. 3, 15, 16, 17 y 18).
3. El GTPSS agradece a la República del Paraguay por haber dado cumplimiento al deber de informar en torno al grado de avance en el cumplimiento de las obligaciones contenidas en el artículo 19 del Protocolo de San Salvador, y recuerda la importancia de dar continuidad a este importante proceso, a partir de diseñar sistemas de monitoreo permanente de las políticas públicas conforme a derechos humanos. El GT reitera la necesidad de que el Estado presente los datos principales de los indicadores dentro de las matrices (no en anexos¹), pues de esta forma se facilitan los procesos de interpretación sistemática de las evidencias correspondientes; para este informe el GT requirió realizar el vaciado de la información contenida en los múltiples anexos presentados, por lo que solicita a la República de Paraguay que los próximos informes sean configurados conforme a este señalamiento. Para este efecto, el GTPSS pone a disposición del Estado paraguayo un software informático gratuito que, en colaboración con la Universidad Nacional Autónoma de México, ha desarrollado para el registro de evidencias y la generación automática de las matrices correspondientes; el sistema permite además preservar la información de indicadores cualitativos que son estables en el tiempo (ratificación de tratados, constitución, leyes y normas diversas), además de mantener el registro histórico de los datos de indicadores cuantitativos.

¹ Los anexos sí pueden presentarse para incluir desgloses o detalles de la información principal.



4. El GTPSS reafirma que el sistema de informes a través de indicadores de progreso busca: *“estimular en los Estados un proceso de evaluación y de medición de cumplimiento de derechos sociales que trascienda la idea de mero reporte, sino que se convierta en un instrumento útil para el diseño y evaluación permanente para las políticas públicas al interior de los Estados tendientes a asegurar el cumplimiento del conjunto de los derechos económicos, sociales y culturales”* (párr. 9 Documento Indicadores, OEA/Ser.L/XXV.2.1; GT/PSS/doc.2/11 rev.2)
5. El GTPSS reitera que solo de la continuidad de la evaluación, a través de producción de información confiable y sostenida en el tiempo, de series históricas de datos, pero particularmente a partir de dar difusión a los informes nacionales presentados en este mecanismo de monitoreo, se potenciarán los esfuerzos ya iniciados. Concretamente el GT recomienda al Estado Parte dar amplia difusión de los informes nacionales y a las Observaciones y Recomendaciones finales del GT, de modo de integrar el instrumento metodológico de indicadores en los procesos de diseño y evaluación de las políticas públicas de los tres poderes del Estado.
6. De la lectura e interpretación de los indicadores de progreso y de las señales de progreso cualitativas, cada Estado Parte podrá conocer, a partir de la evidencia empírica, los avances cuando existan, las brechas entre el contenido de las obligaciones en materia de DESCAs y los resultados alcanzados, y eventualmente retrocesos o violaciones de derechos y, si dispone de la información desglosada, podrá valorar el nivel de atención logrado para las personas en situación de vulneración de derechos. El GT pone a disposición el análisis que se presenta a continuación, con la convicción que el proceso iniciado será potenciado y redundará en el diseño e implementación de políticas públicas conforme a derechos.
7. El Grupo de Trabajo desea retomar diversos elementos señalados en los documentos metodológicos sobre la importancia del proceso de informes, y que refuerzan los procesos nacionales, a saber:
 - a. **La generación de indicadores para los informes proporciona elementos para diseñar y evaluar las políticas para el avance de los derechos humanos.** *“Los objetivos principales de los indicadores que se desarrollan a continuación buscan contribuir a que los Estados Parte cuenten con herramientas útiles para realizar un diagnóstico de la situación de los derechos contenidos del Protocolo, establecer los temas y las agendas pendientes a partir de un diálogo participativo con la sociedad civil, y formular estrategias para satisfacer progresivamente el programa de derechos contenido en el Protocolo.”* (Doc. Ind., Párr. 9). Al respecto, se recomienda a la República del Paraguay que, en futuros procesos de evaluación de sus políticas públicas, y a los efectos de promover cambios o modificaciones bajo un enfoque de derechos, retome los indicadores reportados en los informes, de modo que sea un elemento de consulta permanente para el accionar de todas las instituciones públicas.
 - b. **Utilización de los indicadores en la evaluación de la situación de los DESCAs.** Los indicadores de progreso constituyen herramientas útiles para los Estados en la medida en que se asuma que se trata de aproximaciones múltiples al estado de realización de



los DESCAs, en el marco de las obligaciones contempladas en el Protocolo de San Salvador. Siempre que no sean considerados de manera aislada sino en sus múltiples vinculaciones, debido a que los indicadores no reflejan una correspondencia lineal entre el grado de realización/avance en la garantía de los DESCAs y el nivel de cumplimiento estatal de sus obligaciones, se podrá interpretar y dar evidencia respecto del grado de avance del cumplimiento de derechos. En concordancia, la evaluación debe interpretarlos en su conjunto.

- c. **Los procesos para la elaboración de los informes, deben considerar la participación de la sociedad civil y el establecimiento de metas de avance en la agenda de los derechos humanos:** *“Uno de los aspectos imprescindibles para iniciar el proceso previsto, es la fijación de objetivos y metas prioritarias por parte de cada Estado, las que deben ser definidas a partir de una estrategia o plan de realización, acordes con un período de tiempo y mediante un proceso de discusión, debate y consenso con los diferentes actores políticos y sociales de cada Estado, contando con un cronograma detallado que permita la supervisión del cumplimiento de los objetivos propuestos (...) El diálogo social y político que puede desencadenar el proceso de elaboración de los informes y su supervisión será un hecho apreciable en sí mismo considerado como estrategia de garantía de los derechos sociales en los Estados Parte.”* (Doc. Ind., Párr. 12).
- d. **Indicadores con enfoque transversal y desagregación de datos.** Se reitera la recomendación para que el Estado Parte asuma las medidas necesarias para que sus registros estadísticos incluyan los elementos que permitan evaluar el grado de avance en estas perspectivas, centrales para el cumplimiento del PSS. Se recuerda a los Estados Parte del Protocolo de San Salvador que es necesario que presenten la información con el mayor grado de desagregación posible. Significa que las fuentes de información deben prever la posibilidad de clasificar la información por sexo/género, incluyendo consideraciones de identidad de género; edad (en caso de rangos de edad consignar los utilizados por el sistema estadístico nacional); área de residencia, localidades urbanas y zonas rurales (de acuerdo con los clasificadores nacionales -número de habitantes por municipio/localidad-); condición de migrante; así como, nivel socioeconómico (de acuerdo a los clasificadores nacionales), o bien considerando la distribución de ingresos de los hogares por quintiles, entre otras. En el caso de las pertenencias étnicas consignar datos vinculados a pueblos originarios, por grupos lingüísticos o las formas adoptadas por el país. En el caso de información sobre la población afrodescendiente consignar de la misma manera. Para las personas con discapacidad, en la medida de lo posible, según el tipo de discapacidad (física, mental, sensorial, entre otras), utilizando preferentemente, la Clasificación Internacional del Funcionamiento de la Discapacidad y de la Salud (CIF-OMS-OPS).
- e. **Construcción de indicadores para los informes.** El Grupo de Trabajo destaca la importancia de que los Estados Parte provean los medios para calcular todos los indicadores, considerando tanto el levantamiento de la información pertinente vía registros administrativos, como la ampliación de muestras para el cálculo de los desgloses necesarios, asegurando los recursos para contar con flujos permanentes de información actualizada.



II. EVALUACIÓN DE CUMPLIMIENTO DE LOS DERECHOS DEL PROTOCOLO Y SU PROGRESIVIDAD

8. A partir de esta tercera ronda de informes, el GTPSS inicia la evaluación del principio de progresividad en el cumplimiento de las obligaciones de los Estados Parte en relación con el Protocolo de San Salvador. Esta valoración toma en cuenta las variables que se derivan del enfoque basado en derechos humanos, incorporadas en la metodología aprobada de indicadores, relativas al cumplimiento de las obligaciones plasmadas en aspectos estructurales, de proceso y de resultados, así como en relación con el aseguramiento de los principios transversales de los derechos humanos y las categorías conceptuales definidas en dicha metodología².
9. El GTPSS aclara, en primer lugar, que la progresividad no puede evaluarse exclusivamente en términos de asignaciones de recursos y menos aún sólo en términos presupuestales. Asimismo, la progresividad va más allá de meros avances marginales en indicadores cuantitativos, dado que se requiere de la ejecución de acciones claras encaminadas a mejorar el nivel de vida de las personas; de acuerdo con el Comité DESC, el principio de progresividad requiere adoptar medidas “deliberadas, concretas y orientadas lo más claramente posible hacia la satisfacción de las obligaciones”³. En este mismo sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos argumenta que⁴: “la dimensión progresiva de los DESCAs, si bien reconoce una cierta gradualidad para su realización, que atiende a las características legislativas y a los recursos disponibles de un Estado en particular, también incluye un sentido de progreso que requiere una mejora efectiva y continua de los derechos, de forma tal que se corrijan las desigualdades sociales y se facilite la inclusión de grupos vulnerables.”
10. El GTPSS continúa con la evaluación de cumplimiento de los DESCAs, de acuerdo con el mandato establecido en el documento sobre los “Indicadores de progreso para medición de derechos contemplados en el Protocolo de San Salvador” (AG/RES 2713. XLII-O/12)⁵ así como en su reglamento⁶.

² NORMAS PARA LA CONFECCIÓN DE LOS INFORMES PERIÓDICOS (AG/RES. 2074), nota párr. 7: “...el sistema de indicadores de progreso estudia procesos y permite leer los distintos campos de derechos en términos de avances logrados, permitiendo advertir tendencias, condiciones favorables, obstáculos recurrentes – entre otros – y poder así recomendar medidas concretas.”

³ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC). 1990. Observación General No. 3, La índole de las obligaciones de los Estados Partes. Párr. 2.

⁴ Voto razonado del Juez Eduardo Ferrer Mac-Gregor en el Caso Cuscul Pivaral y otros vs. Guatemala, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de agosto de 2018, párr. 6.

⁵ Párrafo 9: “Se busca estimular en los Estados un *proceso de evaluación y de medición de cumplimiento* de derechos sociales que trascienda la idea de mero reporte, sino que se convierta en un instrumento útil para el diseño y evaluación permanente para las políticas públicas al interior de los Estados tendientes a *asegurar el cumplimiento del conjunto de los derechos* económicos, sociales y culturales” (cursivas añadidas).



11. A partir estas consideraciones, **el GTPSS ha determinado que la evaluación de progresividad, aunada a la de cumplimiento**, estará basada en una valoración multidimensional que pondera la evolución de la situación sobre el cumplimiento de los DESCAs de manera longitudinal, evaluando los cambios de las diversas variables que conforman el núcleo de los derechos y considerando un horizonte dinámico, acorde a los cambios sociales que configuran los requerimientos fundamentales de la población, definido a partir de un nivel de vida digno para todas las personas sin discriminación. Para ello, el GT ha aplicado un método cuali-cuantitativo mediante el cual se procesa, tanto la información sobre el cumplimiento de derechos a partir de los indicadores establecidos, como las tendencias observables en dicho nivel de cumplimiento⁷, que son la base para valorar su progresividad, considerando el conjunto de indicadores establecidos.

III. ASPECTOS POSITIVOS GENERALES

12. **Derecho al trabajo:** El Grupo de Trabajo reconoce que la República del Paraguay ha ratificado la mayoría de los tratados internacionales que sustentan los derechos laborales por lo que cuenta con las bases necesarias para armonizar la normativa para su protección efectiva; en particular el GT aplaude la aprobación de la Estrategia Nacional de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil y Protección del Trabajo Adolescente 2019-2024, que pretende la restauración de los derechos de niños, niñas y adolescentes, con enfoque de derechos y detalla acciones e indicadores específicos de cumplimiento, por lo que el Grupo estará atento a su seguimiento en los próximos informes.
13. **Derecho a la alimentación adecuada:** El GT reconoce que el Estado paraguayo ha ratificado la mayoría de los tratados internacionales que son la base para la atención del derecho a la alimentación. En términos de capacidades de atención cuenta con el Instituto Nacional de Alimentación y Nutrición que ha desarrollado las Guías Alimentarias del Paraguay; no obstante, identifica diversas carencias de relevancia que se detallan en el capítulo siguiente.
14. **Derecho a los beneficios de la cultura:** El GTPSS congratula a la República del Paraguay por la aprobación del Plan Nacional de Cultura 2018-2023⁸ el cual da continuidad a su plan previo y fue elaborado bajo el enfoque basado en derechos humanos, considerando impulsar un desarrollo: basado en la diversidad cultural, incluyente de la diferencia; que garantice la protección de los derechos culturales y ambientales; al servicio de la diversidad cultural y la promoción del diálogo intercultural. Asimismo, el GT alienta a continuar con las diversas campañas

⁶ Artículo 21. “El Grupo de Trabajo elaborará sugerencias y recomendaciones que estime pertinentes para *promover el cumplimiento de los derechos* contemplados en el Protocolo” (cursivas añadidas).

⁷ Vale destacar que cambios marginales de situación que no representan una contribución sustantiva para la mejora del derecho se califican en neutro.

⁸ Consultado por el GTPSS En: http://www.cultura.gov.py/wp-content/uploads/2016/01/plan_nacional_de_cultura.pdf



realizadas para la promoción cultural en el Paraguay entre las que destacan: la Campaña Nacional “Un libro, una esperanza”; la campaña “ROHAYHU CHE ÑE'E” para sensibilizar a la ciudadanía sobre la importancia de las dos lenguas oficiales y apoyar el fortalecimiento de la identidad nacional; “#RegaláCultura” para promocionar la cultura a través del acceso a los museos nacionales; así como la *Campaña de Promoción de la Diversidad Cultural*, estructurada en un enfoque de derecho a partir de la Constitución Nacional, la Ley Nacional de Cultura y la Convención sobre la protección y la promoción de la diversidad de las expresiones culturales de las Naciones Unidas.

IV. OBSERVACIONES Y RECOMENDACIONES FINALES

15. A continuación se presentan los resultados del análisis del informe entregado por el Estado de Paraguay, que considera la comparación con la información recibida en el informe previo y contrasta con otras fuentes primarias⁹. Las observaciones se expresan, para cada derecho, de acuerdo a las categorías y principios transversales previstos en la metodología; las recomendaciones se sintetizan considerando los términos generales de cumplimiento y progresividad, así como el avance de acciones realizadas para cumplir recomendaciones entregadas por el GT al Estado Parte en anteriores informes.
16. De manera general el GT solicita a la República del Paraguay que presente sus informes en las matrices diseñadas para ello (incluyendo la información relevante dentro de dicha matriz y dejando en anexos únicamente información complementaria o que detalle desgloses para grupos de población); asimismo, lo exhorta a incluir breves resúmenes sobre la situación de cada derecho, tal como se señaló en los párrafos segundo y tercero de la *Guía Auxiliar para la elaboración del informe consolidado de los Estados Parte al Protocolo de San Salvador*, que fue enviada a los Estados parte en junio de 2019.

DERECHO AL TRABAJO (ARTS. 6 Y 7)

Recepción del derecho

17. Preocupa al Grupo de Trabajo la persistencia de altas tasas de informalidad en el empleo en el Paraguay que, aunque para 2018 se reporta en 64.4% para el promedio nacional, alcanzan hasta 94.2% para la población de entre 15 y 19 años, además de que de acuerdo con la Comisión Económica para América Latina y El Caribe (CEPAL)¹⁰ ha fluctuado desde 64.5% en 2018 hasta 98% en 2011; esta situación, aunada a otros indicadores como la proporción de trabajadores con empleo precario

⁹ De acuerdo con lo señalado en el párrafo 8 de la “Guía auxiliar para la elaboración del informe consolidado de los Estados parte al Protocolo de San Salvador, a presentarse en junio de 2019”, distribuida a los Estados en junio de 2019.

¹⁰ CEPALSTAT. Proporción de empleo informal en el sector no agrícola. Disponible en: <https://cepalstat-prod.cepal.org/cepalstat/tabulador/ConsultaIntegrada.asp?idIndicador=179&idioma=e>



(con ingresos inferiores al salario mínimo) que asciende a 53.8%, señalan una importante precariedad del empleo que debiera atenderse con políticas de formalización y protección específicas.

18. El GTPSS toma nota del establecimiento de la Estrategia Nacional de Erradicación de Trabajo Infantil y Protección del Trabajo Adolescente 2019-2024 y espera que su implementación permita frenar el crecimiento de la tasa de trabajo infantil que para 2018 se reporta en 16.57%, además de avanzar en la protección efectiva de la adolescencia mediante el cumplimiento estricto de las normas y la sanción a las empresas que no cumplan con éstas.

Contexto financiero y compromisos presupuestarios

19. La República del Paraguay solo respondió a uno de los indicadores de esta categoría conceptual, el GT recuerda al Estado paraguayo que los compromisos presupuestarios para cada derecho son fundamentales para dar sustento institucional a su efectiva realización, por lo que le preocupa que el Ministerio del Trabajo, Empleo y Seguridad Social tenga para su operación y programas solo el 0.35% del presupuesto nacional.

Capacidades estatales

20. En esta categoría conceptual el Estado respondió solo dos indicadores, lo cual vuelve a ser insuficiente para su valoración. El GT observa una disminución en el total de inspectores laborales disponibles, con lo que la tasa de inspección por 10 mil trabajadores¹¹ se redujo a 0.08 en 2019, lo cual resulta insuficiente¹².

Igualdad y no discriminación

21. El Estado prácticamente no presenta información en los indicadores estructurales¹³ y de procesos de este principio transversal, el GT requiere confirmar la vigencia actual de mecanismos y programas. En particular le preocupa la carencia de programas orientados a la conciliación de la vida laboral y familiar, así como para la protección social de personas en situación laboral precaria. El GT identifica importantes brechas de género entre las que destacan en 2018: la diferencia de más de 25 puntos en tasas de ocupación (80.5% para hombres y 55% para mujeres), así como una tasa de desempleo visible de más del doble para mujeres (8.6% mujeres y 4% hombres); adicionalmente, la brecha salarial promedio nacional por sexo asciende a 24 puntos.

¹¹ Cálculo del GT a partir del dato de 2.8 millones de personas ocupadas disponible en: https://www.mtess.gov.py/application/files/3015/8341/9117/Informe_Mercado_Laboral_al_4to_trimestres_2019_Rev_5-03-2020.pdf

¹² La OIT cuenta con datos para diversos países en: <https://ilostat.ilo.org/topics/safety-and-health-at-work/>

¹³ Salvo el caso de la reciente creación de la “Oficina de Atención y Prevención de la Violencia Laboral”, sobre cuyo desempeño el GT espera contar con datos desagregados para grupos en situación de vulnerabilidad en próximos informes.



Acceso a la información y participación/ Acceso a la justicia

22. El Estado paraguayo proporcionó insuficiente información para estos principios transversales, por lo que el GT le exhorta a mejorar la integración de sus informes, incorporando a todas las entidades involucradas en la atención de los DESCAs. Ello incluye a representantes de los poderes legislativo y judicial, dado que estos procesos permiten robustecer la coordinación e identificación de soluciones integrales para los derechos sociales.

Recomendaciones referidas al Derecho al Trabajo

23. *El Grupo de Trabajo refuerza su recomendación emitida en 2018 (párr. 28)¹⁴ para que la República del Paraguay “intensifique las medidas para incrementar la formalización en el empleo, con mayor esfuerzo de fiscalización del sector privado, a fin de asegurar empleo formal protegido por contratos de trabajo y con aportes a la seguridad social”¹⁵. Además, reitera la importancia de asignar recursos efectivos y compromisos presupuestarios suficientes, para dar sustento institucional sólido para su efectiva realización.*
24. *El GTPSS queda atento de la implementación de la “Estrategia Nacional de Erradicación de Trabajo Infantil y Protección del Trabajo Adolescente 2019-2024”, enfatizando la necesidad de la adopción de medidas efectivas de control y sanción de las empresas que no cumplan con las normas correspondientes. Además, retoma las recomendaciones de la CIDH¹⁶ y del Comité de Derechos Humanos¹⁷ para eliminar el criadazgo y que sea incluido dentro de la figura jurídica de la trata de personas.*
25. *El GT reitera su recomendación previa sobre la necesidad que el Estado paraguayo establezca políticas específicas para normar y “generar mayores oportunidades en el mercado de trabajo, de tal modo que las mujeres paraguayas puedan participar en éste con iguales condiciones salariales que los varones, eliminando con ello la significativa discriminación salarial que padecen las mujeres”¹⁸.*
26. El GT identifica que la República del Paraguay requiere redoblar sus esfuerzos para poder avanzar en la progresividad del derecho al trabajo y alcanzar niveles de garantía efectiva. **El GT recomienda a la República del Paraguay, llevar a cabo las acciones**

¹⁴ GTPSS. 2018. Observaciones y Recomendaciones Finales a la República de Paraguay. OAS/Ser.L/XXV.2.1. GT/PSS/doc.33/17. En: http://www.oas.org/es/sadye/inclusion-social/protocolo-ssv/docs/Observaciones-Finales-Paraguay_segundo_agrupamiento.pdf

¹⁵ En particular recomienda la aplicación de las recomendaciones emitidas por la CIDH/REDESCA en su reciente *Informe sobre Empresas y Derechos Humanos: Estándares Interamericanos*. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/EmpresasDDHH.pdf>

¹⁶ CIDH. Comunicado No. 304/19. En: <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2019/304.asp>

¹⁷ CCPR. Observaciones finales sobre el cuarto informe periódico del Paraguay. Ago/2019. Párr. 33 (e). En: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR/C/PRY/CO/4&Lang=Sp

¹⁸ GTPSS. 2018. Párr. 30.



necesarias, hasta el máximo de los recursos disponibles, que permitan garantizar el acceso efectivo de toda su población a condiciones justas, equitativas y satisfactorias de trabajo.

DERECHOS SINDICALES (ART. 8)

Recepción del derecho/ Contexto financiero y compromisos presupuestarios/ Capacidades estatales

27. Preocupa al GTPSS la reducción en la de por sí baja tasa de sindicalización del país, que para el 2018 se reporta en 3.9% y para el 2015 era de 6.7% (según la EPH de dicho año), lo que constituye un retroceso de 42% en 3 años. La respuesta del Paraguay para los indicadores de las categorías conceptuales fue muy escasa (de hecho nula para compromisos presupuestarios y capacidades estatales), en comparación con lo entregado en su anterior informe, por lo que exhorta al Estado a mejorar sus esfuerzos en la preparación de los informes futuros.

Igualdad y no discriminación/ Acceso a la información y participación/ Acceso a la justicia

28. La República del Paraguay no entregó información para ningún indicador de los principios transversales. El GT exhorta a Paraguay para mejorar los procesos de integración de sus informes y fortalecer las fuentes de información disponibles.

Recomendaciones referidas a los Derechos Sindicales

29. Dada la escasa información entregada en su tercer informe, el Grupo de Trabajo sólo puede reiterar la recomendación emitida en sus observaciones finales para el informe previo¹⁹ en la cual insta al Estado a: *“fortalecer de manera articulada la garantía de los derechos sindicales a través de aspectos instrumentales y recursos financieros que consoliden una política pública al respecto. El GT advierte sobre la brecha de género y por ubicación geográfica en materia de negociación colectiva, así como de la necesidad de reforzar más acciones que garanticen la protección de las libertades sindicales que apoyen la erradicación del trabajo informal y precario. Por otra parte, el Grupo reitera la necesidad de impulsar acciones afirmativas y acciones transversales que consoliden una activa participación de las mujeres y los jóvenes en la dirección sindical”.*
30. El GT identifica retrocesos en cuanto a la satisfacción de los derechos sindicales en Paraguay. *El Grupo de Trabajo recomienda a la República del Paraguay tomar todas las medidas necesarias para avanzar en la garantía de los derechos sindicales en el país, con objeto de consolidar las garantías constitucionales e incrementar el nivel de sindicalización de su población, con énfasis en grupos en situación de discriminación y vulnerabilidad.*

¹⁹ GTPSS, 2018. Párr. 33.



DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL (ART. 9)

Recepción del derecho

31. El Grupo de Trabajo identificó fuentes complementarias para valorar este derecho en la República del Paraguay, dadas las carencias de la información entregada. El Plan Nacional de Desarrollo vigente²⁰ destaca importantes retos: “Paraguay se caracteriza por una desprotección de amplios sectores de la sociedad, multiplicidad de instituciones con características diversas en términos de parámetros, estructura y tipos de prestaciones, y la ausencia de una entidad que regule y supervise a las entidades previsionales”. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)²¹ por su parte señala que se requiere de una importante reforma al sistema previsional que considere: aumentar la cobertura previsional, con énfasis en la cobertura de seguridad social; un sistema previsional contributivo más justo y sostenible; así como un sistema de pensiones más integrado y con una gobernanza más fuerte.
32. Uno de los indicadores de resultados más importante para este derecho corresponde a la cobertura de la seguridad social contributiva en relación con la población total, pues esta medida proporciona una idea del alcance general de protección para toda la población. El GT estimó mediante cálculos propios, apoyados en los datos proporcionados por el Estado e información de CEPAL²², que esta cobertura ascendería a tan sólo 1.45% de la población total, lo cual resulta muy preocupante. Respecto del indicador sobre afiliados cotizantes a un sistema de pensiones (que Paraguay no responde), también es preocupante constatar que la información disponible en Cepalstat²³ sobre asalariados que aportan a un sistema previsional, aunque tiene un promedio nacional para 2018 de 23%, muestra enormes brechas por quintil de ingresos pues, por ejemplo, para el quintil 1 solo asciende a 2%.

Contexto financiero y compromisos presupuestarios

33. El GT solicita a Paraguay presentar la información sobre el presupuesto asignado específicamente a la seguridad social (solo menciona lo asignado al gasto social en su

²⁰ En: <https://www.stp.gov.py/pnd/ejes-estrategicos/diagnosticos/seguridad-social/>

²¹ OECD 2019. Estudio multidimensional de Paraguay: Volumen 3. La reforma del sistema previsional como pilar de la refundación de la protección social en Paraguay. En: https://read.oecd-ilibrary.org/development/estudio-multidimensional-de-paraguay_07479fae-es#page13

²² El estado reporta en el documento de Anexos. Primer Agrupamiento (pág. 24) un total de 97,016 personas con cobertura contributiva en 2018 (sin incluir a los quintiles 1 y 2 que tienen principalmente cobertura no contributiva). El porcentaje señalado se calculó usando la fórmula establecida en la *Guía para la elaboración y presentación de indicadores de progreso para el Protocolo de San Salvador*, pág. 15; para el denominador se tomó como dato de población total aproximada, disponible en CEPAL (Anexo Estadístico del Panorama Social de América Latina, 2019), que registra 6.69 millones de personas para 2015.

²³ CEPALSTAT. Asalariados que aportan a un sistema previsional. Disponible en: <https://cepalstat-prod.cepal.org/cepalstat/tabulador/ConsultaIntegrada.asp?idIndicador=3137&idioma=e>



conjunto), pues estos datos son centrales para identificar y dar seguimiento a sus compromisos presupuestarios para este derecho humano.

Capacidades estatales

34. Según la información entregada no es posible precisar las fortalezas y debilidades del entramado institucional que sostiene la seguridad social en el país, pues no se reportan las jerarquías y facultades específicas, como se requiere en el indicador, sino que solo se enlistan normas. Además, preocupa al GT la alta proporción de informalidad observada que aunque para el tercer trimestre de 2019 se reporta en 61%, tiene un historial de tasas mucho mayores (ver párrafo 22 del Derecho al Trabajo). Asimismo, se observa que Paraguay no cuenta con seguros de desempleo y también existe una alta debilidad en la protección de riesgos de trabajo que solo alcanza al 35% de los asalariados privados y 7% de la población de personas empleadas domésticas.

Igualdad y no discriminación

35. La República del Paraguay no dispone de normas específicas que garanticen el acceso equitativo y no discriminatorio a sistemas de seguridad social (solo se hace referencia a artículos genéricos de la Constitución)²⁴, lo cual puede impedir en los hechos la exigibilidad del derecho, sobre todo a grupos excluidos y en situación de vulnerabilidad. Adicionalmente, el GT no recibió la información suficiente para identificar las brechas de atención para los grupos de población en situación de vulnerabilidad, debido a que diversos indicadores de la seguridad social no cuentan con desagregaciones para estos grupos.

Acceso a la información y participación

36. El Grupo de Trabajo reconoce que Paraguay cuenta con mecanismos para el acceso a la información sobre este derecho; sin embargo, solicita al Estado paraguayo que amplíe sus esfuerzos para contar con información estadística en la materia desagregada además por edad, nivel de ingresos, etnia, condición jurídica, entre otros desgloses relevantes.

Acceso a la justicia

37. El Grupo de Trabajo identifica, a partir de la información recibida, debilidad institucional en el Paraguay para el acceso a la justicia del derecho a la seguridad social. Se destaca en particular la carencia de organismos estatales de fiscalización de las entidades privadas encargadas de fondos de capitalización individual, la falta de

²⁴ En sus observaciones finales al primer informe (GTPSS. Observaciones finales a la República del Paraguay. OAS/Ser.L/XXV.2.1. GT/PSS/doc.15/16. Washington, D.C., 3-6 de mayo 2016), el GT identificó que: “las personas que realizan trabajo doméstico remunerado tienen una base de cotización equivalente al 40% del salario mínimo legal establecido en Paraguay, además de que únicamente se cubren prestaciones para el área de salud, sin incluir la posibilidad de jubilación”. Párr. 22. En: <http://www.oas.org/es/sadye/inclusion-social/protocolo-ssv/docs/observaciones-finales-gtpss-paraguay.pdf>



jurisprudencia en la materia, así como la inexistencia de capacitación de jueces y abogados en derecho a la seguridad social.

Recomendaciones referidas al Derecho a la Seguridad Social

38. El GTPSS observa un estancamiento muy preocupante del derecho a la seguridad social en la República del Paraguay, encontrándose carencias normativas básicas, inexistencia de políticas públicas específicas de atención, debilidad institucional, así como datos que señalan coberturas mínimas.

El GT reitera su recomendación de mayo de 2016²⁵ para que el Estado paraguayo “intensifique las medidas para incrementar el acceso a la seguridad social a fin de asegurar su cobertura universal para toda la población, independientemente de sus condiciones laborales, para que todas las personas puedan alcanzar condiciones de vida dignas”.

39. *El GT recomienda al Estado paraguayo que establezca las medidas necesarias para incorporar a la seguridad social a los grupos con menor acceso a este derecho, los cuales se concentran en los sectores de menores ingresos y zonas rurales. “El proceso debiera permitir al Estado enfocar más adecuadamente sus recursos, además de evitar invisibilizar a los grupos en situación de vulnerabilidad, debido a la falta de información”²⁶.*

40. *El GT exhorta al Estado paraguayo a avanzar en políticas públicas dirigidas a consolidar estrategias integrales de protección y garantía del cuidado requerido para la reproducción social (idealmente consolidar un Sistema Nacional de Cuidados), con características equitativas para las mujeres -quienes asumen mayoritariamente estas labores-; además de promover la sensibilización social hacia una división sexual equitativa de las tareas de cuidado²⁷.*

DERECHO A LA SALUD (ART. 10)

41. El GTPSS reitera su solicitud al Estado paraguayo para que presente sus reportes con la información incorporada en el formato matricial establecido para tal efecto; observa en particular que el informe sobre el derecho a la salud constituyó el caso extremo del reporte de este tercer ciclo pues, no solamente se omitió incluir respuestas concretas en la matriz, sino que los anexos que se presentaron constituyen reportes genéricos de diversas áreas del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, los cuales no necesariamente se enfocan a los indicadores específicos solicitados. En consecuencia, el GT tuvo que realizar un vaciado sistemático de la información y poder generar una matriz apropiada para realizar la evaluación; para ello, utilizó el software desarrollado

²⁵ GTPSS, 2016. Párr. 20.

²⁶ GTPSS, 2016. Párr. 21.

²⁷ En particular, el GT señala que es absolutamente insuficiente contar con una inclusión voluntaria de amas de casa al régimen de jubilaciones y pensiones.



en colaboración con el PUDH-UNAM (mencionado en el párr. 3 de este documento), el cual pone a disposición de la República del Paraguay.

Recepción del derecho

42. El GTPSS observa que diversos indicadores de resultados para el derecho a la salud presentan niveles preocupantes, es el caso de las tasas de mortalidad materna²⁸ e infantil, así como los rangos de cobertura en los determinantes sociales de la salud referidos a agua y saneamiento. Al respecto el GT retoma los comentarios contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2030 del Paraguay que señalan: “La mortalidad neonatal e infantil sigue siendo muy elevada en los departamentos con mayor población rural y en las comunidades indígenas. Las tasas de mortalidad materna y embarazo de adolescentes están entre las más elevadas del continente”²⁹; “Existe todavía un sector importante de la población que no accede a servicios de agua potable y saneamiento. Según la última encuesta de hogares (2013), la población que cuenta con servicio de agua mejorada alcanza el 85,8% (nivel urbano 93,1% y nivel rural 74,8%) y al saneamiento mejorado 79% (95% urbano y 55% rural)”³⁰.

Contexto financiero y compromisos presupuestarios/ Capacidades estatales

43. Paraguay presentó escasa información en estas dos categorías. El GT identifica con preocupación que los recursos públicos que el Estado destina al derecho a la salud son muy bajos, pues se reporta que el presupuesto que recibe el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social respecto del Presupuesto General ascendió a 7% para el ejercicio fiscal 2019, además Paraguay no proporcionó información para otros años de este indicador por lo que no es posible valorar el comportamiento histórico del gasto. Por otro lado, se reporta que la cantidad de médicos por mil habitantes se ubicó en 2.3 promedio nacional para 2018, este valor coincide con el estándar sugerido por la OMS/OPS³¹; no obstante, el dato reportado por Paraguay contrasta con los registros de CEPAL³² que ubican dicha tasa en solo 1.35.

Igualdad y no discriminación

44. El Grupo de Trabajo lamenta que la República del Paraguay no presente información (ni en el presente informe ni en el previo) sobre un conjunto importante de indicadores que debieran permitirle mejorar su política pública en materia de salud

²⁸ Paraguay presenta una tasa de mortalidad materna de 70.8 muertes por 100 mil nacidos vivos para 2018; no obstante, llama la atención al GT que en las estadísticas de CEPAL el último dato registrado para 2016 es de 86.4, la reducción de más de 15 puntos en tan solo dos años resulta atípica. En: <https://cepalstat-prod.cepal.org/cepalstat/tabulador/ConsultaIntegrada.asp?idIndicador=41&idioma=e>

²⁹ En: <https://www.stp.gov.py/pnd/ejes-estrategicos/diagnosticos/justicia-y-derechos-humanos/>

³⁰ En: <https://www.stp.gov.py/pnd/ejes-estrategicos/diagnosticos/agua-y-saneamiento/>

³¹ Ver: [https://www.paho.org/hq/index.php?option=com_content&view=article&id=10947:2015-pahowho-highlights-need-train-more-nursing-](https://www.paho.org/hq/index.php?option=com_content&view=article&id=10947:2015-pahowho-highlights-need-train-more-nursing-personnel&Itemid=1926&lang=es#:~:text=Seg%C3%BAn%20la%20OMS%2C%20se%20necesitan,de%20salud%20a%20la%20poblaci%C3%B3n.)

[personnel&Itemid=1926&lang=es#:~:text=Seg%C3%BAn%20la%20OMS%2C%20se%20necesitan,de%20salud%20a%20la%20poblaci%C3%B3n.](https://www.paho.org/hq/index.php?option=com_content&view=article&id=10947:2015-pahowho-highlights-need-train-more-nursing-personnel&Itemid=1926&lang=es#:~:text=Seg%C3%BAn%20la%20OMS%2C%20se%20necesitan,de%20salud%20a%20la%20poblaci%C3%B3n.)

³² En: <https://cepalstat-prod.cepal.org/cepalstat/tabulador/ConsultaIntegrada.asp?idIndicador=2508&idioma=e>



sexual y reproductiva, la cual ha limitado los derechos de las mujeres y generado una de las más altas tasas de embarazo adolescente de la región, situaciones que han dado lugar a múltiples recomendaciones de diversos órganos de tratados de derechos humanos. El GT exhorta al Estado paraguayo para que, en su próximo reporte, presente la información disponible o los avances que se encuentren en proceso de implementación para los siguientes temas: regulación del aborto, ley de reconocimiento de los derechos sexuales y reproductivos, prevalencia de uso de métodos anticonceptivos entre población adolescente sexualmente activa, así como tasa de fecundidad no deseada.

45. Adicionalmente, el GTPSS identifica otras carencias importantes del Estado paraguayo en cuanto a la aplicación del principio transversal de igualdad y no discriminación en sus políticas para el derecho a la salud, entre las que destacan la falta de una política pública específica para la atención de la salud mental para toda su población, así como la falta de reconocimiento o visibilización de los sistemas indígenas o alternativos de atención de la salud.

Acceso a la información y participación

46. El GTPSS reconoce el esfuerzo realizado por el Paraguay tanto en el Programa Nacional de Control de Tabaquismo y Enfermedades Respiratorias Crónicas como en la Política Nacional de Prevención del Consumo Nocivo de Bebidas Alcohólicas, en ambos casos es relevante que el Estado recabe la información sobre las tendencias que se observen en el consumo de estos productos para valorar sus estrategias. En línea con lo observado en el principio previo, el GT solicita a la República del Paraguay que instrumente campañas de difusión sobre salud sexual y reproductiva.

Acceso a la justicia

47. La República del Paraguay no presentó información para ninguno de los indicadores sobre el acceso a la justicia del derecho a la salud; el GTPSS recuerda al Estado parte que la carencia de normativa y políticas específicas al respecto impiden a la población paraguaya contar con mecanismos de exigibilidad, lo que en los hechos lo anula como derecho fundamental.

Recomendaciones referidas al Derecho a la Salud

48. *El Grupo de Trabajo vuelve a insistir ante el Estado paraguayo sobre la necesidad de que modifique su legislación respecto a la penalización del aborto, en armonía con los estándares internacionales en materia de derechos sexuales y reproductivos; asimismo que establezca las medidas necesarias para prevenir la mortalidad materna e infantil, además de asegurar la accesibilidad y disponibilidad*



de los servicios de salud sexual y reproductiva, enfatizando en particular a la población adolescente³³.

49. El GT identifica estancamiento en cuanto las medidas que la República del Paraguay dispone para garantizar el derecho a la salud. *El GTPSS reitera su recomendación a la República del Paraguay³⁴ para que “continúe intensificando las políticas y acciones para asegurar el acceso a una atención de la salud universal, con calidad y sin discriminación, considerando las desigualdades territoriales y por grupos en el acceso a los servicios de salud. Esta recomendación implica un esfuerzo importante de asignación de recursos del Estado Paraguayo para el resguardo de la disponibilidad, accesibilidad, adaptabilidad, calidad y aceptabilidad cultural del derecho a la salud”.*

DERECHO AL MEDIO AMBIENTE SANO (ART. 11)

Recepción del derecho/ Contexto financiero y compromisos presupuestarios/ Capacidades estatales

50. La respuesta del Paraguay para los indicadores de las categorías conceptuales fue muy escasa, tanto en el presente informe como en el previo. El GT observa con extrañeza que, aunque desde agosto de 2018 se creó el Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible³⁵, no se detalla en su reporte ninguna información institucional ni de políticas; tampoco se incorporan datos de indicadores de impacto que supuestamente el referido ministerio tiene disponibles en una plataforma oficial³⁶ a los cuales no se tiene acceso público. Asimismo, el GT identifica la falta de coordinación interinstitucional para la integración del informe ya que, por ejemplo, en el derecho a la salud se reportan indicadores sobre coberturas de agua y saneamiento, cuando menos a nivel rural, que no aparecen en este derecho.
51. En este contexto, el GT toma en consideración conclusiones del diagnóstico contenido en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2030³⁷, el cual indica que “Subsisten grandes desafíos para lograr la institucionalización de la cuestión ambiental, su incorporación en todos los programas estatales y el desarrollo participativo de una conciencia sólida y eficaz, el control efectivo de la deforestación y de la contaminación de los recursos hídricos, y el ordenamiento territorial”. Advierte también que “los servicios básicos aún no son universales y sus carencias

³³ Se retoman recomendaciones de: GTPSS, 2016, párr. 25; del Comité de Derechos Humanos, 2019, párr. 21 “El Comité insta al Estado parte a que modifique su legislación para facilitar un acceso seguro, legal y efectivo al aborto [...]”; así como del CDESC, 2015, párr. 29 (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”.

³⁴ GTPSS, 2016. Párr. 24.

³⁵ Ley 6123.

³⁶ Ver: <https://apps.mades.gov.py/siam/portal>

³⁷ Ver: <https://www.stp.gov.py/pnd/ejes-estrategicos/diagnosticos/justicia-y-derechos-humanos/> y <https://www.stp.gov.py/pnd/ejes-estrategicos/diagnosticos/agua-y-saneamiento/>



afectan principalmente a las personas que viven en zonas rurales, a los pueblos indígenas, a las mujeres y a la niñez”.

52. El GTPSS recuerda al Estado paraguayo la obligación específica de dar respuesta al Art. 19 del Protocolo de San Salvador en relación con el derecho a un medio ambiente sano; asimismo le reitera que la construcción y seguimiento sistemático del conjunto de indicadores contenidos en la metodología apoyaría al Estado paraguayo con elementos clave en los niveles normativo, de procesos y de resultados, para constituir una política pública dirigida a dar cumplimiento a este derecho, de acuerdo con los compromisos internacionales ratificados.

Igualdad y no discriminación/ Acceso a la justicia

53. La República del Paraguay no entregó información para ningún indicador de estos principios transversales que son centrales para que la atención al medio ambiente sea identificada y ejercida como derecho humano. El GT exhorta a Paraguay para mejorar los procesos de integración de sus informes y fortalecer las fuentes de información disponibles.

Acceso a la información y participación

54. El GT manifiesta su extrañamiento por el hecho de que el Estado paraguayo señale en su informe que “los principales resultados de los compromisos internacionales son reportados de manera oficial por el Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible”; no obstante ello, no presenta los datos requeridos en los indicadores correspondientes de las diversas categorías y principios transversales. El Grupo de Trabajo solicita a la República del Paraguay que, en la elaboración de su próximo informe, sistematice los datos dando respuesta a cada uno de los indicadores señalados en la matriz; para ello pone también a su disposición la posibilidad de brindarle la asistencia técnica necesaria.

Recomendaciones referidas al Derecho al Medio Ambiente Sano

55. *El Grupo de Trabajo recomienda a la República del Paraguay incrementar sus esfuerzos para ampliar la cobertura de servicios públicos básicos, particularmente agua y saneamiento, para la población que se ubica en zonas rurales y sobre todo indígenas; adicionalmente, el GT desea enfatizar la importancia de la inversión en las capacidades necesarias para la regulación del sector medioambiental, recomienda también establecer un registro específico para documentar las vulneraciones al derecho a un medio ambiente sano.*
56. *El GT recomienda establecer las condiciones necesarias para asegurar el principio de igualdad y no discriminación en el contexto del derecho al medio ambiente sano, lo cual precisa de manera particular de: el reconocimiento en la normativa nacional de los saberes tradicionales sobre el medio ambiente de los pueblos indígenas; el establecimiento de un mecanismo jurídico en la legislación nacional que haga operativo el Convenio 169 de la OIT sobre consulta previa; la existencia de un mecanismo de intervención por parte del Estado para mitigar el riesgo*



ambiental en beneficio de poblaciones tradicionalmente vulnerables. En este contexto, el GT hace eco a las recientes recomendaciones de la CIDH³⁸ y del Comité de Derechos Humanos³⁹ para el Estado paraguayo.

57. Aun cuando el GT no recibió la información necesaria por parte del Estado paraguayo, identifica el reciente establecimiento de bases para avanzar en la progresividad del derecho al medio ambiente sano. ***El GT recomienda a la República del Paraguay consolidar una política pública integral que permita garantizar el derecho a un medio ambiente sano y el acceso efectivo de toda su población a los servicios públicos básicos, cumpliendo con los principios de igualdad y no discriminación, participación social, transparencia y acceso a la justicia.***

DERECHO A LA ALIMENTACIÓN ADECUADA (ART. 12)

Recepción del derecho

58. La República del Paraguay no cuenta con el reconocimiento del derecho a la alimentación a nivel constitucional, tampoco dispone de una Ley marco que le permita sostener una política para la atención integral de este derecho, en consecuencia se observa debilidad y dispersión en los programas disponibles y magros resultados en la garantía para toda su población. La desnutrición crónica y aguda de la población infantil se mantuvo para 2018 prácticamente en los niveles previos reportados (11.4 y 4.1%, respectivamente); en tanto que los problemas de sobrepeso y obesidad son preocupantes pues esta situación abarcó al 80.4% de la población de 15 a 74 años en 2011⁴⁰ y se incrementó para la población de escolares y adolescentes (datos INAN)⁴¹ de 28.2 a 34.5% entre 2015-2018. El GT exhorta al Estado paraguayo para que sistematice y presente la información sobre indicadores para identificar el nivel de pobreza, pobreza extrema y su impacto en los grupos de población en situación de vulnerabilidad.

Contexto financiero y compromisos presupuestarios

59. El GT observa que la República del Paraguay mantiene asignaciones presupuestales insuficientes para la atención de este derecho, tanto en lo que respecta a programas de apoyo alimentario como para el apoyo al sector agropecuario y rural, lo que

³⁸ Comunicado No. 304/19: “la Comisión recuerda al Estado su obligación de realizar la consulta previa a las comunidades que puedan ser afectadas por proyectos de desplazamiento, así como garantizar la capacidad de los pueblos indígenas para preservar, proteger y garantizar la relación especial que tienen con su territorio.”

³⁹ CCPR, 2019. Párr. 45.b: “Hacer efectivo el mecanismo nacional de consulta que garantice el consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas para facilitar su participación en los procesos de toma de decisiones a todos los niveles de gobernanza”.

⁴⁰ Paraguay solo dispone del dato para este año, derivado de la Primera Encuesta Nacional de Factores y Enfermedades No Transmisibles de Riesgo, 2011.

⁴¹ Instituto Nacional de Alimentación y Nutrición (INAN), datos del Sistema de Vigilancia Alimentaria Nutricional (SISVAN).



constituye un impedimento básico para lograr la garantía universal del derecho a la alimentación adecuada en Paraguay.

Capacidades estatales

60. El tercer informe de la República del Paraguay no aportó información suficiente para valorar sus capacidades institucionales actuales en relación con entidades, políticas y programas destinados a: fomento a la producción campesina; abastecimiento de emergencia en zonas de desastres naturales; asesoría técnica y transferencia tecnológica a productores agropecuarios; investigación agropecuaria; acceso de la población a fuentes hídricas; sustitución de cultivos; control de precios de los alimentos; mitigación del cambio climático sobre agricultura; así como garantía directa del derecho a la alimentación adecuada. Adicionalmente, preocupa al GT que Paraguay no presente información suficiente para valorar el alcance, por ejemplo, de sus programas de nutrición suplementaria pues, de acuerdo a los datos disponibles en CEPAL para 2018⁴², la magnitud de la pobreza en Paraguay alcanza un promedio de 19.5% de la población, porcentaje que se incrementa hasta 31.9% en zonas rurales; con este marco la cobertura reportada para 2018 de 89 mil personas constituye tan solo el 6.4% de la población total en pobreza.

Igualdad y no discriminación

61. Paraguay presentó muy poca información para este principio transversal; en particular, preocupa al GT la inexistencia de incentivos o programas de crédito para productores campesinos, mujeres campesinas, grupos étnicos y otras poblaciones que afronten condiciones de exclusión, así como de políticas destinadas a población rural adolescente y joven con perspectiva de género.

Acceso a la información y participación

62. El GT toma conocimiento de que, desde el año 2015, se encuentra en proceso de diseño y elaboración de una Encuesta Nacional de Alimentación, instrumento central para contar con evidencias objetivas que permitan mejorar la política pública en la materia, por lo que el GTPSS urge al Estado paraguayo para que destine los recursos necesarios para implementar la encuesta. Por otra parte, preocupa al GT la carencia de regulaciones sobre la publicidad de alimentos nutricionalmente inadecuados ya que esta carencia repercute en un menor impacto de los programas para mejorar la nutrición de toda la población.

Acceso a la justicia

63. La República del Paraguay no presentó información para ninguno de los indicadores sobre el acceso a la justicia del derecho a la alimentación; la carencia de normativa y políticas específicas al respecto impiden a la población paraguaya contar con

⁴² CEPAL. Anexo estadístico del Panorama Social de América Latina 2019. En: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44969/8/PS2019AnexoEstadistico_es.xlsx



mecanismos de exigibilidad, lo que en los hechos lo anula como derecho fundamental.

Recomendaciones referidas al Derecho a la Alimentación Adecuada

64. *El GTPPS reitera su recomendación a la República del Paraguay para que incorpore el derecho a la alimentación en su constitución nacional⁴³ y consolide la normatividad necesaria, incluyendo la promulgación de una ley marco, para sustentar una política universal e integral para el derecho a una alimentación adecuada que considere, tanto la garantía de la seguridad alimentaria para toda su población, como el aseguramiento de medios suficientes a la producción agrícola en pequeña escala para mejorar las condiciones de la población rural en situación de pobreza⁴⁴, cumpliendo con los principios del enfoque de derechos.*
65. *El GTPPS recomienda avanzar en la implementación de sistemas regulatorios sólidos que retomen estándares y recomendaciones internacionales recientes en materia de empresas y derechos humanos⁴⁵, con énfasis en la adopción de sistemas de etiquetado frontal y la regulación de la publicidad de los alimentos nutricionalmente inadecuados, con objeto de lograr la protección efectiva del derecho a la alimentación adecuada incluso ante su posible conculcación por parte de empresas e industrias alimentarias nacionales o transnacionales⁴⁶.*
66. A partir de la información recibida en las últimas dos rondas de informes, al GT le preocupa el estancamiento evidente en cuanto a la garantía del derecho a la alimentación en la República del Paraguay. *El GT recomienda de forma enfática al Estado paraguayo que amplíe las políticas y programas de atención a la pobreza, a la seguridad alimentaria así como para el apoyo a sectores rurales y pequeños productores, de manera que se avance en la garantía de este derecho para toda la población, con énfasis en los sectores en situación de vulnerabilidad, además de generar condiciones económicas y sociales que permitan que la población ubicada en los primeros deciles de ingresos cuente con oportunidades para salir de la pobreza.*

⁴³ GTPSS, 2018. Párr. 36.

⁴⁴ El GT recomienda incorporar para ello los recientes estándares contenidos tanto en la *Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales* (A/RES/73/165 de enero de 2019), como en la *Recomendación general núm. 34 (2016) sobre los derechos de las mujeres rurales* de la CEDAW.

⁴⁵ Entre otras: la *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*, emitida por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en 2017 (E/C.12/GC/24); el *Informe Empresas y Derechos Humanos: Estándares Interamericanos* de la REDESCA-CIDH de 2019; así como diversas recomendaciones de la Relatora Especial sobre el Derecho a la Alimentación contenidas en su Informe 2016 a la Asamblea General de las Naciones Unidas (A/71/282).

⁴⁶ La REDESCA y la CIDH destacan, en el *Informe Empresas y Derechos Humanos: Estándares Interamericanos*, que: “los Estados deben establecer y hacer cumplir los marcos legales y adoptar medidas que prevengan, aborden y sancionen de manera efectiva los impactos comerciales negativos en los derechos de los niños, niñas y adolescentes...”, párr. 361.



DERECHO A LA EDUCACIÓN (ART. 13)

Recepción del derecho

67. El Grupo de Trabajo observa con preocupación que, de acuerdo con las cifras reportadas por la República del Paraguay para 2018, las tasas netas de la matrícula escolar desde preescolar (56.8%) hasta la educación media (49.6%) muestran niveles insuficientes para asegurar la necesaria universalidad del derecho a la educación, situación que se agrava en las zonas rurales donde se observan brechas de hasta 30 puntos porcentuales (31.3% para educación media). El GT también encuentra deficiencias en la calidad de la educación, identificada mediante los niveles de desempeño reportados según el Sistema Nacional de Evaluación de la Educación, ya que, por ejemplo, el 71% de los estudiantes de 6° grado de educación básica y el 72% de los de educación media, fueron calificados en niveles de insuficiencia o que requiere mejora en 2015. Asimismo, al GT le preocupa el bajo nivel de egreso de la educación media que, si bien del 2012 al 2018 se incrementó de 35% a 44.5%, éste sigue siendo insuficiente y se agrava en zonas rurales donde alcanza solo el 24.5%.

Contexto financiero y compromisos presupuestarios

68. El GT exhorta al Estado paraguayo a que presente la información para esta categoría de acuerdo con los formatos estipulados pues, por ejemplo, los datos absolutos de presupuesto no permiten dimensionar el esfuerzo proporcional que realiza el Estado respecto de su presupuesto total. En particular, el GT alienta al Estado paraguayo a presentar los indicadores sobre el porcentaje promedio de ingresos del hogar gastados en educación, el gasto por alumno según el nivel educativo, así como el gasto total educativo como porcentaje del PIB.

Capacidades estatales

69. La República del Paraguay presentó escasa información en esta categoría conceptual, el Grupo alienta al Estado a presentar información para todos los indicadores de manera que pueda realizar un análisis integral de la institucionalidad vigente.

Igualdad y no discriminación

70. El Grupo de Trabajo identifica que el porcentaje de la matrícula de alumnos pertenecientes a comunidades indígenas y afrodescendientes es muy reducido alcanzando, en el caso de la educación media, únicamente el 0.7 y 0.2% del total, lo cual muestra el escaso acceso de estos grupos a este nivel educativo. Observa también una brecha de más del 100% en el nivel de analfabetismo de la población rural, el cual se ubicó en 9.4% para esta población, siendo de 4.1 en zonas urbanas, en 2018. Asimismo, el GT no recibió una respuesta específica sobre la enseñanza con perspectiva de género en los diversos niveles educativos, por lo que destaca que dicho enfoque permite avanzar, por ejemplo, en el conocimiento de los impactos del embarazo infantil y, eventualmente, disminuir esta problemática.



71. El Grupo de Trabajo observa la falta de información sobre marcos legales y de políticas que garanticen la no discriminación en la educación, y la imposibilidad de evaluar consistentemente las brechas de desigualdad y discriminación (principalmente en relación a población indígena, afrodescendientes, las personas LGBTI y con discapacidad, nivel educativo, quintiles de ingreso, así como otros criterios relevantes solicitados) debido a la falta de desagregación de los indicadores.

Acceso a la información y participación/ Acceso a la justicia

72. Preocupa al Grupo de Trabajo que Paraguay no dio respuesta a prácticamente ninguno de los indicadores de estos principios transversales, los cuales son indispensables para valorar la aplicación de normas fundamentales para que la educación se cumpla como derecho, por lo que exhorta al Estado del Paraguay a tomar las previsiones necesarias para documentar y presentar la información solicitada.

Recomendaciones referidas al Derecho a la Educación

73. *El GTPSS reitera su recomendación de incrementar la cobertura educativa y promover la educación de calidad en todos los niveles de enseñanza, garantizando la permanencia y culminación oportuna de todos los estudiantes. Asimismo, recomienda incrementar la inversión pública en educación de acuerdo a los estándares sugeridos por la UNESCO, así como prestar especial atención a las brechas de género, ruralidad, situación étnica y niveles de pobreza, asegurando en todo el tránsito educativo la garantía del principio de igualdad y no discriminación.*
74. El GT identifica estancamiento en cuanto las medidas que la República del Paraguay dispone para garantizar el derecho a la educación. *El GT recomienda a la República del Paraguay, llevar a cabo las acciones necesarias, hasta el máximo de los recursos disponibles, que permitan garantizar el acceso efectivo de toda su población a una educación universal y de calidad con objeto de impulsar niveles de vida dignos para todas las personas.*

DERECHOS CULTURALES (ART. 14)

Recepción del derecho

75. A pesar del avance en cuanto a aspectos estructurales y de políticas públicas del Estado paraguayo (señalado en aspectos positivos), preocupa al GT la escasa disponibilidad de infraestructura y equipamiento cultural disponible en el país que redundará en una baja accesibilidad de bienes y servicios culturales; en particular, el GT destaca los bajos índices sobre disponibilidad de computadoras e internet⁴⁷ que, aunados a los requerimientos actuales y la situación de confinamiento por la

⁴⁷ Paraguay no respondió a estos indicadores en su tercer informe pero se cuenta con datos para 2013 entregados en el reporte previo que señalan que solamente el 25% de la población tenía acceso a servicio de Internet.



pandemia de COVID-19, pueden provocar déficits importantes en educación y cultura para la población de niños, niñas, adolescentes y jóvenes.

Contexto financiero y compromisos presupuestarios

76. El GT observa con preocupación que el presupuesto asignado al área de cultura es extremadamente bajo y no se corresponde con los objetivos de política planteados: el monto asignado a la Secretaría Nacional de Cultura corresponde solo 0.06% del presupuesto nacional del año 2019, en tanto que el gasto público en cultura, ciencia, tecnología e investigación fue de solo 0.075 dólares por persona, en el 2018.

Capacidades estatales

77. Aun cuando el Estado paraguayo informa sobre fundamentos para sustentar la institucionalidad en los diversos niveles de gobierno, no se proporcionaron evidencias para valorar la efectividad del aparato institucional en cuanto al avance de actividades culturales específicas, capacitación de funcionarios, etc.; tampoco sobre los indicadores que permiten identificar el impacto en la población como por ejemplo: equipamiento disponible por regiones geográficas, asistencia a espacios culturales y avance en el otorgamiento de patentes.

Igualdad y no discriminación/ Acceso a la información y participación/ Acceso a la justicia

78. Preocupa al GT que la República del Paraguay haya presentado escasa información para este conjunto de indicadores, respondiendo básicamente los de estructura. El GTPSS recuerda a Estado paraguayo que el sistema de indicadores de progreso está diseñado para valorar no solo las bases normativas para el cumplimiento de los derechos, sino que también indaga sobre procesos y mecanismos adoptados para la implementación de políticas y además presentar evidencias sobre la cobertura y el impacto del conjunto de acciones establecidas. Además, los indicadores sobre principios transversales dan cuenta de características primordiales que precisan las políticas para dar cumplimiento cabal a los derechos humanos.

Recomendaciones referidas a los Derechos Culturales

79. *El GTPSS recomienda a la República del Paraguay redoblar sus esfuerzos para consolidar a la mayor brevedad posible el andamiaje institucional que permita sustentar la garantía de la cultura como derecho humano en Paraguay; para ello, no basta con el establecimiento de la Secretaría y la aprobación del Plan Nacional de Cultura, pues se requiere contar con recursos suficientes y mecanismos para el cumplimiento de los principios transversales que permitan avanzar en la igualdad,*



no discriminación, participación⁴⁸ y acceso a la justicia, indispensables para la garantía integral de los derechos culturales.

80. El Grupo de Trabajo identifica avances progresivos en el cumplimiento del derecho a la cultura, en particular considera que el Estado paraguayo progresó positivamente en el cumplimiento de las recomendaciones que emitió el GT relativas a la mejora en el diseño de la política pública cultural con enfoque de derechos; si bien, es necesario que avance además en la implementación efectiva de las políticas y la asignación de los recursos correspondientes. ***El Grupo de Trabajo recomienda a la República del Paraguay redoblar sus esfuerzos para consolidar la inversión necesaria para expandir el acceso de toda su población a los bienes y servicios culturales y científicos⁴⁹.***

V. RECOMENDACIONES GENERALES

81. La República del Paraguay ha cumplido con la obligación de entregar un informe básico sobre el cumplimiento de los derechos económicos, sociales y culturales, de conformidad con el artículo 19 del Protocolo de San Salvador, correspondiente a los derechos: al trabajo, sindicales, a la seguridad social, a la salud, al medio ambiente sano, a la alimentación adecuada, a la educación y el derecho a los beneficios de la cultura, con sus consiguientes derechos transversales (artículos 3, 15, 16, 17 y 18 del PSS). Ante las carencias de información observadas, ***el GT recomienda enfáticamente al Estado paraguayo el desarrollo de un sistema de indicadores de progreso, con actualizaciones periódicas y datos abiertos, acorde con estos indicadores y compatible con aquellos desarrollados para el monitoreo de la Agenda 2030 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, lo que le permitiría presentar, en las siguientes rondas de evaluación, información del mayor número de indicadores posibles, con objeto de lograr la continuidad para series de datos que permitan la valoración integral de sus políticas para estos derechos. En este sentido, y sabiendo que la desagregación de datos es fundamental para la identificación de brechas en el cumplimiento de los DESCAs en grupos sociales vulnerados, el GT recomienda al Estado paraguayo utilizar en su próximo informe la Guía para la Operacionalización de los Indicadores del Protocolo de San Salvador desde una Mirada Transversal LGBTI, para dar cuenta de la situación de este grupo social (así como las sucesivas guías que el GT realizará en atención a otros grupos sociales en situación de vulnerabilidad).***

⁴⁸ Sobre este aspecto, el GT retoma la afirmación de la CIDH, en su Comunicado No. 304/19, en el cual: “reafirma el papel fundamental que juegan las organizaciones de la sociedad civil en las democracias, una vez que garantizan la participación efectiva de los distintos sectores de la sociedad en el diseño y control de políticas públicas”.

⁴⁹ El GT recomienda tomar en cuenta también los estándares universales más recientes, en particular la Observación General No. 25 del CDESC, emitida en 2020, cuyo párr. 23 señala que: “Los Estados partes deben adoptar medidas, hasta el máximo de los recursos de que dispongan, para la plena realización del derecho a participar en el progreso científico y sus aplicaciones y gozar de sus beneficios. [...] Tales medidas deberían ser deliberadas, concretas y selectivas, lo que incluye la utilización de todos los medios apropiados, incluida la adopción de medidas legislativas y presupuestarias.”



Igualdad y No discriminación

82. El GT recuerda al Estado Parte que entre las obligaciones que trae aparejado el enfoque de derechos se encuentra el empoderamiento de las personas, esto es, la República del Paraguay debe promover que las personas ejerzan sus derechos, internalicen la titularidad de los mismos y hagan un ejercicio activo de los derechos contemplados en el Protocolo de San Salvador. En concordancia, todas las acciones estatales deben diseñarse e implementarse conforme al estándar de universalidad, en respeto de la igualdad y la no discriminación y bajo el principio de progresividad y no regresividad. ***El Grupo de Trabajo insta a la República del Paraguay a tomar las acciones necesarias para poder identificar, reconocer y garantizar adecuadamente los derechos de los pueblos y personas indígenas, de las personas con discapacidad, de las personas LGBTI, con énfasis en las personas trans y de género diverso, y población en situación de exclusión o discriminación en general. Asimismo, el GT reitera la importancia de adoptar medidas, acciones afirmativas, programas y políticas de promoción de la igualdad para todas las personas en situación de vulnerabilidad, así como para combatir la discriminación, en el ejercicio de todos los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, como de los derechos civiles y políticos. Además, recomienda promover políticas públicas orientadas a la valoración de la diversidad, con base en la pluralidad étnica y racial, sexual y de género, y otros criterios.***

Disponibilidad de información complementaria

83. Es la intención del GT que se promueva un cambio en la cultura de la información y que, tal como el Grupo ha reiterado, los informes se realicen bajo el principio de devolución, constituyendo cada Estado el principal destinatario de la evaluación realizada. ***El GT recomienda a la República del Paraguay establecer procesos coordinados de gestión y generación de los indicadores no presentados, considerando a las diversas instituciones y entidades obligadas con cada uno de los derechos, incluyendo las correspondientes a los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial. En particular recomienda institucionalizar procesos de levantamiento de datos respecto del cumplimiento efectivo de las decisiones judiciales.***
84. El GTPSS reitera su petición para que sus recomendaciones se incluyan en el “Sistema de Monitoreo de Recomendaciones de derechos Humanos y Desarrollo Sostenible”, *SIMORE Plus*, lo que permitiría contar con documentación de seguimiento específica.

Participación social

85. El Grupo de Trabajo recuerda al Estado Parte que en los documentos de indicadores aprobados por la Asamblea General, se incluye el compromiso de desarrollar metas y acciones de cumplimiento de los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales de manera participativa con las organizaciones sociales y la sociedad civil en su conjunto, de modo de efectivizar el principio de participación social. ***El GT insta a la República del Paraguay a profundizar los mecanismos de***



participación ciudadana como también a presentar indicadores que den cuenta de dicha participación permanente y a velar por la representatividad de estos espacios promoviendo la participación efectiva, en su pluralidad, de los grupos sociales en situación de vulnerabilidad por motivos prohibidos de discriminación como mujeres, personas afrodescendientes, pueblos indígenas, personas LGBTI, niños, niñas y adolescentes, personas mayores, personas migrantes, entre otras. Recuerda asimismo que el Protocolo de San Salvador, como protocolo adicional a la Convención Americana de Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, protege a todas y todos los habitantes de Paraguay, en consecuencia, es obligación estatal promover el empoderamiento ciudadano y ejercicio pleno de derechos, que deben traducirse en indicadores empíricos verificables.

Firma y ratificación de tratados

86. *El GTPSS recomienda enfáticamente a la República del Paraguay la ratificación del Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y alienta al Estado parte a ratificar los convenios de la OIT: Convenio sobre la representación de los trabajadores, 1971 (núm. 135); Convenio sobre las organizaciones de trabajadores rurales, 1975 (núm. 141); Convenio sobre las consultas tripartitas, 1976 (núm. 144), para garantizar los Derechos Sindicales; Convenio sobre las relaciones laborales de los servidores públicos, 1978 (núm. 151); Convenio sobre negociación colectiva, 1981 (núm. 154), Convenio 190 sobre la Violencia y el Acoso en el mundo del trabajo; adicionalmente, la Convención relativa a la lucha contra las discriminaciones en la esfera de la enseñanza; el Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe (Acuerdo de Escazú); la Convención Interamericana contra el Racismo, la Discriminación Racial y Formas Conexas de Intolerancia y la Convención Interamericana contra toda forma de Discriminación e Intolerancia, así como la Convención Interamericana de sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, todos los cuales resultan fundamentales para la consolidación de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales.*

Publicidad del informe

87. El GT solicita a la República del Paraguay que disponga de una **amplia difusión a las presentes observaciones y recomendaciones**; en particular, a las áreas y funcionarios responsables de cumplir con las obligaciones contenidas en los derechos contemplados en el Protocolo de San Salvador. Es de esperar que las instituciones participantes en el informe presentado por el Estado reciban el presente documento de Observaciones y Recomendaciones Finales del Grupo de Trabajo, como también se les extienda el reconocimiento del GT por el informe presentado.
88. El GT recomienda extender estas observaciones y recomendaciones a los responsables de los tres poderes del Estado, tanto los ministerios sectoriales en el ámbito del poder Ejecutivo, a los y las magistradas y operadores judiciales,



defensores del pueblo e integrantes de los poderes legislativos, las organizaciones de la sociedad civil y a las y los titulares de derechos contemplados en el Protocolo de San Salvador, es decir, a todos los habitantes de la República del Paraguay. El GT recuerda que, tal como se estableció por la Asamblea General de la OEA: “*el trabajo que supone el informe debe reeditarle al Estado que lo presentó el beneficio de acotar la lista de necesidades y definir mejor sus carencias*”⁵⁰.

89. El Grupo de Trabajo ha realizado su tarea bajo el convencimiento que el proceso representa un paso más allá del mero reporte, que configura una herramienta necesaria para el accionar estatal enfocado al respeto del conjunto de derechos humanos, así como también de enorme utilidad para la ciudadanía. Por ello, celebra que la República del Paraguay se apropie de esta herramienta de monitoreo y potencie en el corto plazo el instrumento, de manera plural, participativa e interjurisdiccional. El GT reafirma su convicción de que los mecanismos de monitoreo y evaluación son parte fundamental de un proceso amplio, integral y transversal para la garantía de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales en las Américas.

Recomendación sobre COVID-19

90. *En el contexto de la situación agravada por la pandemia de COVID-19, el Grupo de Trabajo desea enfatizar la necesidad de que la República del Paraguay utilice y promueva enfoques integrales para la garantía de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, en todas las políticas que se diseñen para prevenir, contener y mitigar los efectos de la pandemia. De manera particular, conmina a supervisar el cumplimiento de los principios transversales de derechos humanos que buscan asegurar que los derechos se cumplan en un entorno de igualdad sustantiva y no discriminación, participación efectiva de la población, rendición de cuentas y acceso a la información, así como garantizando la condición indispensable de contar con mecanismos accesibles para la exigibilidad y justiciabilidad de todos los derechos para todas las personas. Asimismo, alienta a que todo ello se dé con pleno respeto a la institucionalidad democrática, garantizado la independencia de poderes y en estricto ajuste a los Principios de Siracusa sobre la limitación y derogación de disposiciones del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.*

⁵⁰“Normas para la confección de los informes periódicos previstos en el Protocolo de San Salvador” (AG/RES. 2074 -XXXV-O/05).