



**Consejo Económico
y Social**

Distr.
GENERAL

E/1990/5/Add.23
24 de enero de 1995

Original: ESPAÑOL

Período de sesiones sustantivo de 1995

APLICACION DEL PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS
ECONOMICOS, SOCIALES Y CULTURALES

Informes iniciales presentados por los Estados Partes
con arreglo a los artículos 16 y 17 del Pacto

Adición

PARAGUAY

[18 de octubre de 1994]

INDICE

| | <u>Párrafos</u> | <u>Página</u> |
|---|-----------------|---------------|
| INTRODUCCION | 1 - 3 | 3 |
| I. GENERALIDADES | 4 - 46 | 3 |
| II. PARTE RELATIVA A LAS DISPOSICIONES GENERALES DEL PACTO | 47 - 71 | 12 |
| Artículo 1 | 47 - 50 | 12 |
| Artículo 2 | 51 - 71 | 12 |
| III. PARTE RELATIVA A DERECHOS ESPECIFICOS | 72 - 406 | 16 |
| Artículo 6 | 72 - 109 | 16 |
| Artículo 7 | 110 - 152 | 25 |

INDICE (continuación)

| | <u>Párrafos</u> | <u>Página</u> |
|------------------------------|-----------------|---------------|
| III. (<u>continuación</u>) | | |
| Artículo 8 | 153 - 172 | 33 |
| Artículo 9 | 173 - 203 | 36 |
| Artículo 10 | 204 - 242 | 44 |
| Artículo 11 | 243 - 315 | 52 |
| Artículo 12 | 316 - 347 | 70 |
| Artículo 13 | 348 - 399 | 82 |
| Artículo 14 | 400 | 92 |
| Artículo 15 | 401 - 407 | 92 |

Anexos*

1. Fuentes de información
2. Memoria CONAVI 1989-93
3. Estadística educativa. Anuario 1993. Ministerio de Educación y Culto
4. Resumen de la situación de la mujer en el Paraguay

* Se pueden consultar estos documentos en los archivos de la Secretaría.

INTRODUCCION

1. La República del Paraguay, en cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 16 y 17 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, presenta el informe inicial sobre las medidas adoptadas y los progresos realizados a fin de asegurar el respeto de los derechos reconocidos en el Pacto. En el mismo se señalan además las circunstancias y dificultades que afectan el grado de cumplimiento de las obligaciones previstas en los artículos de este Pacto. Para una mayor ilustración sobre el perfil del país se debe recurrir al documento básico que forma parte integrante de los informes de los Estados Partes.

2. Este informe pretende ser lo más completo posible, para lo cual se ha recurrido a varias instituciones gubernamentales y también a organizaciones no gubernamentales, habiéndose acopiado y procesado toda la información recibida en la Dirección General de Derechos Humanos del Ministerio de Justicia y Trabajo, oficina gubernamental encargada de elaborarlo.

3. Se deben destacar las incorporaciones que contiene la nóvel Constitución que sirve de marco jurídico al ordenamiento positivo vigente, y que es considerado un verdadero catálogo de derechos económicos, sociales y culturales, con una concepción moderna de los fines y funciones que competen al Estado en estos aspectos para consolidar la democracia en nuestro país.

I. GENERALIDADES

Características generales

4. El Paraguay tiene una superficie de 406.752 km² y es uno de los países menos poblados del hemisferio. La densidad al mes de agosto de 1992 fue de 10,1 habitantes por km².

5. Considerando las dos regiones en que está dividido el territorio nacional, se tiene que en la región oriental, con 159.827 km², la densidad poblacional es de 25,2 habitantes por km², en tanto que en la región occidental, con 246.925 km², es solamente de 0,4 habitantes por km².

6. La capital de la República es la ciudad de Asunción.

7. La población censada en 1992 fue de 4.123.550 habitantes, de los cuales el 50,5% vive en centros urbanos y el 49,5% en áreas rurales.

Características geográficas

8. La República del Paraguay, situada en el hemisferio sur del continente americano, está comprendida entre los paralelos 19°18' y 27°3' de latitud sur y entre los meridianos 54°15' y 62°38' oeste de Greenwich. El Trópico de Capricornio pasa casi exactamente sobre la parte media de su territorio.

9. Sus límites son: al norte, el Brasil y Bolivia, al este, el Brasil y la Argentina, al sur la Argentina y al oeste Bolivia.

10. El río Paraguay divide el territorio en dos grandes regiones naturales: la oriental y la occidental o Chaco. La región oriental se caracteriza por la variedad de sus aspectos físicos y geográficos, en los que alternan llanuras con extensas praderas y zonas boscosas, surcadas por una extensa red de cursos de aguas superficiales. Las principales elevaciones del terreno conforman tres cordilleras de altura mediana.

11. La región occidental, en cambio, constituye una gran planicie caracterizada por la escasez de agua superficial y de elevaciones del terreno. Política y administrativamente, el territorio está dividido en 17 departamentos, de los cuales 14 se encuentran en la región oriental (Concepción, San Pedro, Cordillera, Guairá, Caaguazú, Caazapá, Itapúa, Misiones, Paraguari, Alto Paraná, Central, Ñeembucú, Amambay, Canindeyú) y tres en la región occidental (Pte. Hayes, Alto Paraguay y Boquerón). Los departamentos se subdividen a su vez en distritos, colonias, compañías y parajes.

12. El sistema orográfico principal del país está conformado por las cordilleras del Amambay, Mbaracayú y Caaguazú, situadas en la región oriental. Las dos primeras sirven de límite natural con la República del Brasil y se extienden desde Pedro Juan Caballero en el norte, con la longitud de 300 km, hasta Salto del Guairá en la margen derecha del Paraná. Su altura mayor es el cerro Punta Porá de 700 m sobre el nivel del mar. Las laderas cordilleranas cuentan con frondosa vegetación y se encuentran numerosos valles a medida de su desplazamiento hacia el sur.

13. La cordillera de Caaguazú, ubicada en la parte central, sirve como divisoria de las aguas en vertiente este al río Paraná y vertiente oeste al río Paraguay. Se desprenden de ella la sierra de San Joaquín y las cordilleras de Ybyturuzú y San Rafael.

14. Otro sistema cordillerano secundario ubicado en el centro del país está formado por la cordillera de los Altos, serranías Ybytypanema y la llamada Cordillerita.

15. El río Paraguay, el más importante, es navegable por buques de mayor calado desde su confluencia con el Paraná hasta Asunción y por buques medianos desde Asunción hasta Corumbá (Brasil) en el norte.

16. El río Paraná constituye el límite este y sur del Paraguay, en una extensión de 679 km. Es navegable por embarcación de cualquier tamaño desde su confluencia con el río Paraguay hasta la represa de Itaipú, en el distrito de Hernandarias, y desde ésta hasta sus nacientes en el Brasil, por embarcaciones menores.

17. Los principales afluentes del río Paraguay son: el Pilcomayo con 835 km de extensión, que sirve de límite sur-este con la República Argentina. Es un río estacionario, con aumento de volumen durante el verano debido a los

deshielos en los contrafuertes andinos de Bolivia y gran disminución en el invierno; el Ypané, que tiene su nacimiento en la cordillera de Amambay y corre de este a oeste, siendo poco navegable; el Jejuí, que nace en la cordillera de Mbaracayú y es navegable hasta 200 km de longitud; el río Tebicuary, que nace en la cordillera de Ybyturuzú y desemboca al norte de la ciudad de Pilar. Es navegable por embarcaciones menores.

18. Otros afluentes del río Paraguay en su margen izquierda son: Apa, Aquidabán, Manduvirá, Piribebuy, Salado, y, en la margen derecha, los ríos Negro, San Carlos, Verde y Confuso.

19. Los afluentes del Paraná son: Piraty-y, Ygurey o Carapá, Monday, Ñacunday, Acaray, todos ellos con cascadas y saltos en su desembocadura y, consecuentemente, con potencial energético.

20. El tipo de clima es tropical a subtropical, gobernado por masa de aire tropical y masa de aire polar, con veranos muy cálidos y lluviosos e inviernos con temperaturas muy bajas y menos lluviosos. La temperatura media anual es de 18°C y la máxima media anual de 28°C.

21. Existe una marcada diferencia entre la distribución de las precipitaciones en las dos regiones en que se divide el país. En la región oriental, la temperatura media anual oscila entre 21°C y 23°C y en la región occidental la temperatura media anual es de 24°C.

Fauna y flora

22. En la región oriental se encuentran los mayores bosques. Las especies más importantes y difundidas son el lapacho, timbó, urundey, cedro, curupay, chivato, guatambú, espinillo, etc., que se emplean en ebanistería, construcción y durmientes. El pirí, caraguatá, palmera, tacuara, etc., son también especies corrientes de gran utilidad para construcción de artículos artesanales. El naranjo agrio es importante fuente industrial, pues de las hojas se extrae el aceite volátil "petit grain", usado en perfumería. Del quebracho colorado se extrae el tanino.

23. La fauna silvestre tiene como ejemplares mayores al puma, jaguar, tapir, oso hormiguero, venado, zorro, carpincho, yacaré, iguana y tortuga. Entre las aves sobresalen el ñandú, garza blanca, cigüeña, tucán, loro, papagayo, charata, piritita, perdiz, pato salvaje, etc. Sus ríos son ricos en dorados, pacúes, surubíes, armados, patíes, corvinas, etc.

Características étnicas, lingüísticas y religiosas

24. La población paraguaya se compone de descendientes de españoles y guaraníes y de inmigrantes europeos. El paraguayo es de tez blanca o ligeramente cobriza, de estatura mediana, resistente, sobrio y laborioso. Su hospitalidad es proverbial.

25. Es un país pluricultural y bilingüe. Son idiomas oficiales el castellano y el guaraní. Esta última es la lengua materna de la mayoría de la población rural de las clases sociales económicamente más bajas de las áreas urbanas.

26. El Paraguay es un país de gran tradición católica, apostólica romana, pero existe, sin embargo, completa libertad de cultos, pues por disposición constitucional (art. 23) se reconoce la libertad religiosa, la de culto y la ideológica, sin más limitaciones que las establecidas en la Constitución y la ley. Por el artículo 62 se garantiza la protección especial de las religiones indígenas. Además, la religión católica ha dejado de ser la religión oficial de la República.

Características demográficas del país y su población

27. Según datos proporcionados por la Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos, comparada con otros países, la población del país es escasa. Sin embargo, en las últimas décadas ha experimentado un crecimiento importante según los últimos censos. De acuerdo a los censos de la República, en 1950 la población del Paraguay era de 1.328.452 habitantes; en 1962 fue de 1.819.103; en 1972 alcanzó 2.357.955; en 1982 fue de 3.029.830. El último censo realizado el 26 de agosto de 1992 da como cifra provisoria una población total de 4.123.550 habitantes, de los cuales son hombres 2.069.673 y mujeres 2.053.877 habitantes, lo que nos da una densidad de 10,10 habitantes por km².

28. Este aumento sostenido puede atribuirse principalmente a la alta tasa de natalidad, la disminución de la mortalidad y al saldo neto migratorio positivo.

29. Según el último censo realizado, el Departamento Central cuenta con una población de 866.856 personas, de las cuales alrededor de un 80% está concentrado en áreas urbanas y el resto en áreas rurales.

30. Considerando el período de 1950 a 1992, la población total ha venido aumentando, pasando de 167.805 habitantes en 1950 a 866.856 en 1992; la misma tendencia se observa en el área urbana; no así en el área rural, que si bien presenta una tendencia levemente ascendente en términos absolutos, hasta 1982, se ha caracterizado por una reducción continua de su importancia relativa.

31. El ritmo de crecimiento de la población urbana rural del Departamento no presenta una misma tendencia: la población que conforma el área urbana tiene elevadas tasas de crecimiento que ha ido en aumento con el paso del tiempo, mientras que la rural presenta un comportamiento inverso.

32. Según datos brindados por los censos de población, la distribución por sexo de la población del Departamento Central no es uniforme. En efecto, existen 97 hombres por cada 100 mujeres en el año 1992, superior a la que exhibió el Departamento en 1950 (94%).

33. La población correspondiente al Departamento Central presenta una estructura de edad joven, propia de una población moderadamente alta fecundada, puesto que más de un tercio de la población es menor de 15 años de edad. Aun cuando la proporción de menores de 15 años de edad ha disminuido pasando de 43,9 a 38,5% (período 1950-1992), la cantidad absoluta se ha cuadruplicado en dicho período, pasando de 73.666 a 333.966 personas de ese grupo de edad.

34. Mientras que la proporción de la población de edad activa (15 a 64 años de edad) ha disminuido en los últimos diez años, pasando de 59,6 a 57,3% (período 1982-1992), la proporción de personas mayor de 65 años se mantiene estable (alrededor de 4,2%).

35. La estructura por edad de la población por áreas urbana-rural muestra el mismo comportamiento que a nivel de todo el Departamento.

36. Como se ilustra en el siguiente cuadro, para el período 1990-1995 la tasa de natalidad fluctúa alrededor de 33,04 por mil y la mortalidad general de 6,38 por mil, siendo el crecimiento natural de 26,66 por mil y la esperanza de vida de 67,29 años. Asimismo la tasa global de fecundidad se calcula para el mismo quinquenio en 4,34 hijos por mujer. En el país predominaba la población rural; en 1950 se tenía 65,40%, la cual según el censo de 1992 por efecto de la urbanización, disminuyó al 49,46%.

| | |
|---|-------|
| Tasa de crecimiento natural (por mil) | 26,66 |
| Tasa bruta de natalidad (por mil) | 33,04 |
| Tasa bruta de mortalidad (por mil) | 6,38 |
| Tasa de mortalidad infantil (por mil) | 47,04 |
| Tasa bruta de reproducción (hijos por mujer) | 2,12 |
| Esperanza de vida al nacer (años) ambos sexos | 67,29 |
| Hombres | 65,15 |
| Mujeres | 69,53 |

Fuente: Anuario Estadístico de la República del Paraguay, año 1992.

37. Según proyecciones realizadas por la Secretaría Técnica de Planificación, para el año 1992 se tienen las siguientes estimaciones para ambos sexos:

| | Porcentaje de población |
|-------------------------|-------------------------|
| Menor de 15 años | 40,14 |
| De 15 a 64 años | 56,27 |
| De 65 años y más | 3,59 |
| Que vive en área urbana | 50,54 |
| Que vive en área rural | 49,46 |

Características económicas

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

| Año | En dólares de los EE.UU. | |
|------|--------------------------|---------|
| | Corrientes | De 1982 |
| 1990 | 1 058 | 1 342 |
| 1991 | 1 244 | 1 333 |
| 1992 | 1 219 | 1 290 |

39. La variación del producto interno bruto desde el año 1990 es la siguiente:

| Año | Variación |
|------|-----------|
| 1990 | 44,1 |
| 1991 | 11,8 |
| 1992 | 17,8 |
| 1993 | 20,4 |

40. En 1993 se produjo una recuperación de la actividad económica, debido especialmente al buen desempeño del sector agrícola, que experimentó un

crecimiento del 5,3%. Así también, la producción de energía eléctrica tuvo un aumento del 10% y la construcción se incrementó en 5%.

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

| Año | Inflación (en porcentaje) |
|------|------------------------------|
| 1990 | 44,1 |
| 1991 | 11,8 |
| 1992 | 17,8 |
| 1993 | 20,4 |

42. Según estimaciones del Banco Central del Paraguay, los porcentajes de la población económicamente activa (PEA) de acuerdo a los distintos sectores económicos son los siguientes:

| Sectores económicos | 1991 | 1993 |
|-------------------------------------|---------------|---------------|
| Agropecuario | 607 100 | 626 264 |
| Minas y canteras | 3 417 | 3 543 |
| Industrias | 165 927 | 167 869 |
| Construcción | 154 002 | 164 449 |
| Comercio y finanzas | 199 530 | 204 992 |
| Transporte y comunicaciones | 53 058 | 55 516 |
| Electricidad y servicios sanitarios | 5 095 | 5 296 |
| Servicios | 210 798 | 213 006 |
| No especificados | <u>69 211</u> | <u>71 501</u> |
| PEA ocupada | 1 468 138 | 1 512 436 |
| Desocupados | 159 276 | 159 372 |
| PEA total | 1 627 414 | 1 671 808 |
| Tasa de desocupación | 9,8% | 9,5% |

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

Deuda pública externa. Estructura por acreedores

(En millones de dólares de los EE.UU.)

| | Al 31/12/1992 | Al 31/12/1993 |
|-----------------------------|---------------|---------------|
| Deuda pública externa total | 1 249,0 | 1 217,5 |
| Organismos multilaterales | 633,2 | 626,7 |
| Club de París | 589,7 | 566,6 |
| Banca comercial | 26,1 | 24,2 |

Deuda pública Externa. Estructura por deudores

(En millones de dólares de los EE.UU.)

| | Al 31/12/1992 | Al 31/12/1993 |
|-----------------------------|---------------|---------------|
| Deuda pública externa total | 1 249,0 | 1 217,5 |
| Gobierno central | 529,2 | 530,3 |
| Empresas públicas | 482,4 | 460,8 |
| Instituciones financieras | 237,4 | 226,4 |

Características culturales

44. La educación escolar básica es obligatoria y gratuita. Durante el año 1992 funcionaron 4.911 escuelas de enseñanza primaria, 910 establecimientos de enseñanza secundaria y las Universidades Nacionales y Católica con sus respectivas facultades y filiales en el interior y otras privadas actualmente reconocidas.

45. Con relación a la tasa de alfabetización, los datos presentados en el siguiente cuadro según los diferentes años censales evidencian una notable mejora en el nivel educativo de la población de 7 años y más de edad, que conforma el Departamento Central en forma global y por áreas urbana-rural. Es marcada la disminución de la proporción de personas sin ninguna instrucción y las del nivel primario, incrementándose la proporción de personas en el nivel secundario y universitario.

46. Cabe destacar que existe mayor concentración de la población rural en los menores niveles educativos.

Departamento Central: población de 7 años y más,
 según áreas urbana-rural y nivel de instrucción

Período 1982-1992

| Nivel de instrucción | Censo de 1982 | | Censo de 1992 | |
|----------------------|---------------|------------|---------------|------------|
| | Población | Porcentaje | Población | Porcentaje |
| <u>Total</u> | 402 907 | 100,0 | 702 404 | 100,0 |
| Sin instrucción | 27 355 | 6,8 | 39 141 | 5,6 |
| Primaria | 269 335 | 66,8 | 420 528 | 59,9 |
| Secundaria | 89 848 | 22,3 | 213 544 | 30,4 |
| Universitaria | 8 925 | 2,2 | 26 768 | 3,8 |
| No declarada | 7 444 | 1,8 | 2 423 | 0,3 |
| <u>Urbana</u> | 243 266 | 100,0 | 561 629 | 100,0 |
| Sin instrucción | 12 579 | 5,2 | 28 639 | 5,1 |
| Primaria | 149 063 | 61,3 | 315 119 | 56,1 |
| Secundaria | 68 955 | 28,3 | 190 116 | 33,9 |
| Universitaria | 7 755 | 3,2 | 25 826 | 4,6 |
| No declarada | 4 914 | 2,0 | 1 929 | 0,3 |
| <u>Rural</u> | 159 641 | 100,0 | 140 775 | 100,0 |
| Sin instrucción | 14 776 | 9,3 | 10 502 | 7,5 |
| Primaria | 120 272 | 75,3 | 105 409 | 74,9 |
| Secundaria | 20 893 | 13,1 | 23 428 | 16,6 |
| Universitaria | 1 170 | 0,7 | 942 | 0,7 |
| No declarada | 2 530 | 1,6 | 494 | 0,4 |

Fuente: Censo Nacional de Población y Viviendas. Año 1992. Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos.

II. PARTE RELATIVA A LAS DISPOSICIONES GENERALES DEL PACTO

Artículo 1

47. La República del Paraguay reconoce el principio de la libre determinación al tiempo de elevarlo a rango constitucional. El artículo 143 de la Carta Magna preceptúa: "La República del Paraguay, en sus relaciones internacionales, acepta el derecho internacional y se ajusta a los siguientes principios:

1. La independencia nacional
2. La autodeterminación de los pueblos
3. La igualdad jurídica entre los Estados
4. La solidaridad y la cooperación internacionales
5. La protección internacional de los derechos humanos
6. La libre navegación de los ríos internacionales
7. La no intervención, y
8. La condena a toda forma de dictadura, colonialismo e imperialismo."

48. El Paraguay acepta todos estos principios y, tal como figura en el preámbulo de la Constitución nacional, reconoce la dignidad humana y está integrado a la comunidad internacional. Conforme a la Constitución, es un Estado libre e independiente y adopta como forma de gobierno la democracia representativa, participativa y pluralista, fundándose en el reconocimiento de la dignidad humana.

49. El artículo 144 establece que el Paraguay renuncia a la guerra, pero sustenta el principio de la legítima defensa. Esta declaración es compatible con los derechos y obligaciones del Paraguay en su carácter de Miembro de las Naciones Unidas y de la Organización de los Estados Americanos, o como parte en los tratados de integración.

50. Otra disposición constitucional (art. 145) determina que se admite un orden jurídico supranacional que garantice la vigencia de los derechos humanos, de la paz, de la justicia, cooperación y desarrollo en lo político, económico, social y cultural.

Artículo 2

51. Las disposiciones del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, así como de todo tratado internacional que haya sido ratificado por el Congreso y, por ende, transformado en ley interna, pueden ser invocadas por cualquier persona que se sienta afectada en alguno de los

derechos consagrados en su texto, no existiendo discriminación alguna en su aplicación para los nacionales y no nacionales.

52. En la legislación nacional existen disposiciones constitucionales específicas que garantizan la no discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición, así como diversas disposiciones contenidas en el Código Civil, Código del Trabajo, Código Penal y Código Electoral.

53. En el marco constitucional se prevén varios artículos referidos al derecho de igualdad:

"Artículo 46: Todos los habitantes de la República son iguales en dignidad y derecho. No se admiten discriminaciones. El Estado removerá los obstáculos e impedirá los factores que las mantengan o las propicien. Las protecciones que se establezcan sobre desigualdades injustas no serán consideradas como factores discriminatorios sino igualitarios.

Artículo 47: El Estado garantizará a todos los habitantes de la República:

1. La igualdad para el acceso a la justicia a cuyo efecto allanará los obstáculos que la impidiesen;

2. La igualdad ante las leyes;

3. La igualdad para el acceso a las funciones públicas no electivas, sin más requisitos que la idoneidad, y

4. La igualdad de oportunidades en la participación de los beneficios de la naturaleza, de los bienes materiales y de la cultura.

Artículo 48: El hombre y la mujer tienen iguales derechos civiles, políticos, sociales, económicos y culturales. El Estado promoverá las condiciones y creará los mecanismos adecuados para que la igualdad sea real y efectiva, allanando los obstáculos que impidan o dificulten su ejercicio y facilitando la participación de la mujer en todos los ámbitos de la vida nacional."

54. En el capítulo referente a los derechos y deberes políticos:

"Artículo 117: Los ciudadanos, sin distinción de sexo, tienen el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de sus representantes en la forma que determinen esta Constitución y las leyes. Se promoverá el acceso de la mujer a las funciones públicas."

55. Con respecto a la educación, el artículo 73 establece el derecho de toda persona a la educación integral y permanente. El artículo 74 garantiza el derecho de aprender y la igualdad de oportunidades de acceso a los beneficios de la cultura humanística, la ciencia y la tecnología, sin discriminación.

56. El artículo 88 se refiere al trabajo:

"No se admitirá discriminación alguna entre los trabajadores por motivos étnicos, de sexo, edad, religión, condición social y preferencias políticas o sindicales."

57. En cuanto al trabajo de las mujeres, el artículo 89 de la misma Carta establece que los trabajadores de uno y otro sexo tienen los mismos derechos y obligaciones laborales, pero a la maternidad se le prestará protección especial.

58. El Código Civil sancionado en 1985, que comenzó a regir en 1987, contenía discriminaciones en contra de la mujer, en las relaciones de familia, matrimonio y unión de hecho. Estas limitaciones fueron subsanadas con la promulgación de la Ley N° 1/92 que reforma parcialmente el Código Civil. El mismo establece en su artículo 1 que la mujer y el varón tienen igual capacidad de goce y ejercicio de los derechos civiles, cualquier sea su estado civil.

59. El artículo 6 de la citada Ley N° 1 establece: "El hombre y la mujer tienen en el hogar deberes, derechos y responsabilidades iguales, independientemente de su aporte económico al sostenimiento del hogar común. Se deben recíprocamente respeto, consideración, fidelidad y asistencia."

60. El Código Laboral, en su artículo 9 in fine, preceptúa que no podrán establecerse discriminaciones relativas al trabajador, por motivo de raza, color, sexo, religión, opinión política o condición social. Y el artículo 128 dice: "Las mujeres disfrutan de los mismos derechos laborales y tienen las mismas obligaciones que los varones".

61. En cuanto al salario, según el artículo 229, primera parte, del mismo Código "las tasas de remuneración no podrán establecer desigualdad por razón de sexo, nacionalidad, religión, condición social y preferencias políticas o sindicales...".

62. En materia penal es el área en la que mayores avances se han registrado desde la ratificación por Paraguay en el año 1986, de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. La Ley N° 104/90 derogó tanto el inciso 7 del artículo 21 del Código Penal, así como los artículos 295 y 296 referentes al adulterio. El inciso 7 del artículo 21 autorizaba al marido a matar a su mujer habiéndola sorprendido en flagrante delito de adulterio. Actualmente en el Paraguay, el adulterio ya no es delito y nadie tiene permiso para matar, aunque el artículo 1 de la Ley N° 104 determina: "El cónyuge que sorprendiere inesperadamente al otro cónyuge en acto sexual con un tercero y mata, hiere o maltrata al mismo o a su cómplice, si no estuviese separado de él, sufrirá la mitad de la pena que le corresponde".

63. El Código Electoral, en su artículo 312, legisla sobre la propaganda electoral y prohíbe las propagandas cuyos mensajes propugnen la discriminación por razones de clase, raza, sexo o religión.

64. El nuevo Gobierno, desde 1989, ha asignado una importancia fundamental a la cooperación externa, teniendo en cuenta una merma en los desembolsos de la misma a partir de la segunda mitad de la década pasada y un flujo negativo de capitales. La asistencia externa oficial (ODA) al país durante la segunda mitad de la década pasada ha sufrido variaciones importantes. Luego que la misma llegara a un desembolso de 163 millones de dólares de los EE.UU. en 1985, disminuye a 143 millones de dólares de los EE.UU. en 1987 y, más acentuadamente, a 117,8 millones de dólares de los EE.UU. en 1989, para sólo recuperarse levemente en 1990 con un monto de 123,1 millones de dólares de los EE.UU.

65. Considerando las metas gubernamentales, se han hecho considerables esfuerzos por atraer inversiones y ayuda externa apuntadas por esas metas. En el caso específico de la cooperación técnica, el Gobierno ha prestado especial interés a la creación de empleos y desarrollo sostenible de los recursos naturales, la reforma administrativa del Estado, el desarrollo humano-social y la integración paraguaya al MERCOSUR.

66. La oficina local del PNUD se ha propuesto reorientar los proyectos del año 1991 hacia las áreas de mayor prioridad para el país de las regiones en desarrollo.

67. La asistencia externa oficial al Paraguay en 1990 sufre un incremento del 25% con respecto al año anterior, situándose en un total de 123,1 millones de dólares de los EE.UU. El mayor incremento se registra en la cooperación técnica independiente con una variación del 128,4% en comparación a 1989. Esta misma cooperación técnica independiente participa con el 32% del total de asistencia (48,2 millones de dólares de los EE.UU.), mientras que los proyectos de inversión lo hacen con un 63% (68,6 millones de dólares de los EE.UU.), repartiéndose el 5% restante en tres tipos de asistencia: ayuda de emergencia y socorro, ayuda alimentaria y cooperación técnica relacionada con la inversión, en ese orden.

68. El aumento de la asistencia externa oficial al país en 1990 refleja, por un lado, el significativo interés del Gobierno por atraer la ayuda extranjera bilateral, multilateral a los planes de desarrollo social, económico y ecológico. Por otro lado, los esfuerzos del mismo por renegociar la deuda externa con Brasil y el Club de París, lográndose así una reducción sustantiva de los saldos de la misma para fines de 1990.

69. Los cinco mayores donantes de 1990 fueron: Japón, Alemania, Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el sistema de las Naciones Unidas. Los principales sectores económicos beneficiados por esta ayuda externa han sido: agricultura (26%), desarrollo regional (18,8%), recursos humanos (12,8%), administración del desarrollo (10,3%), gestión económica (8,4%) y desarrollo social (6,9%). Del total de ayuda externa en 1990, 66 millones de dólares de los EE.UU. o 54% de la misma correspondió a la asistencia bilateral. Dentro de este tipo de asistencia destacan Japón y Alemania, el primero de ellos con un 27,8% de la asistencia total anual y el segundo con 25,5%.

70. La asistencia de donantes multilaterales alcanza a 49,3 millones de dólares de los EE.UU. o 40% del total anual. Entre estos donantes el principal ha sido el Banco Mundial con una participación del 14,2% del total, seguido del sistema de las Naciones Unidas (sin el Banco Mundial) con un 9%, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) con un 8% y FONPLATA con un 6%. Los organismos no gubernamentales participaron con 6% del total de asistencia externa, desembolsando 7,8 millones de dólares de los EE.UU.

71. Dentro del sistema de las Naciones Unidas (sin el Banco Mundial), las agencias que mayormente aportaron en la cooperación técnica al país en 1990 fueron: FIDA, PMA, OMS, PNUD, FNUAP y UNICEF, respectivamente. (Fuente: Informe 1991, Cooperación para el Desarrollo).

III. PARTE RELATIVA A DERECHOS ESPECIFICOS

Artículo 6

72. La República del Paraguay es signataria del Convenio 111 relativo a la discriminación (empleo y ocupación) desde 1967. En 1969 ha ratificado el Convenio 122 relativo a la política del empleo, en 1991 el Convenio 159 relativo a la readaptación profesional y empleo (personas inválidas). Todos estos convenios de la OIT hacen referencia a la necesidad de formular y llevar a cabo, como objetivo de mayor importancia, una política activa designada a fomentar el pleno empleo, productivo y libremente elegido.

73. Las medidas legales establecidas para garantizar el derecho al trabajo están contenidas en la Constitución nacional y en el Código Laboral (Ley N° 213/93). Al respecto, la propia Constitución nacional establece, como un derecho fundamental de todos los habitantes de la República, el trabajo libremente escogido y a realizarse en condiciones dignas y justas. Los derechos del trabajador son irrenunciables y la ley le otorga protección en todas sus formas (art. 86 C.N.). Asimismo, el artículo 87 establece la obligación del Estado de promover políticas tendientes al pleno empleo y a la formación profesional de recursos humanos, dando preferencia al trabajador nacional.

74. El Código Laboral reglamenta y garantiza el derecho al trabajo en los siguientes artículos:

"Artículo 9 (primera parte): El trabajo es un derecho y un deber social y goza de la protección del Estado. No debe ser considerado como una mercancía. Exige respeto para las libertades y dignidad de quien lo presta y se efectuará en condiciones que aseguren la vida, la salud y un nivel económico compatible con las responsabilidades del trabajador padre o madre de familia.

Artículo 11: El trabajo intelectual, manual o técnico goza de las garantías establecidas por la legislación con las distinciones que provengan de las modalidades en su aplicación."

75. Con relación a la situación, nivel y tendencias actuales del empleo, desempleo y subempleo informamos lo siguiente:

76. Según datos del censo 1992 la población total del país es de 4.123.550 habitantes, de los cuales 3.061.133 se encuentran en edad de trabajar. Los estudios realizados por la Dirección de Investigaciones Sociológicas (DIS) de la Facultad de Economía de la UNA en 1992 estiman para ese año una población económicamente activa (PEA) de 1.583.599 y una población económicamente inactiva de 1.477.534 habitantes. La PEA ocupados es de 1.514.832 y los desocupados suman 136.133 habitantes en 1992. La tasa de desempleo estimada es de 8,6%.

77. Los resultados de la encuesta de hogares 1993, realizada por la Dirección de Estadística y Censos, señala que en el Departamento Central, de una población económicamente activa de 600.152 personas, tenían empleos plenos 474.408 personas, mientras unos 30.494 no podían conseguir empleo (desempleo abierto). Según estos datos, luego del pico de 85,37% alcanzado en 1991, la ocupación plena tuvo una caída en 1992 y volvió a experimentar una recuperación importante en 1993.

78. Las cifras de estadística y censos señalan que el desempleo abierto bajó del 8,25 al 5,08% en 1993, mientras el subempleo invisible pasó de un 13,58% en 1983 al 11,79% en 1993.

79. Si bien la encuesta de hogares se limita al área metropolitana de Asunción, los datos son significativos porque la población ocupada se concentra en dicha área, especialmente los asalariados, que representan el 42% del total nacional.

80. Los empleos asalariados, que representan el 42% del empleo total, están concentrados en Asunción (65,2%), mientras en el resto urbano representan el 55% y en el contexto rural sólo el 20%. Debe destacarse también que, dentro del empleo asalariado, el empleo del sector público tiene una incidencia relativamente baja, representando sólo el 9,3% del total.

81. Tanto en el sector público como en el sector privado, es mayor la participación de la mano de obra femenina.

| Categoría ocupacional | Total | Hombres | Mujeres |
|--------------------------|-----------------|---------|---------|
| | (En porcentaje) | | |
| Total | 100 | 100 | 100 |
| Empleado u obrero | 42,0 | 39,2 | 50,3 |
| Sector público | 9,3 | 7,5 | 14,6 |
| Sector privado | 32,7 | 31,7 | 35,7 |
| Trabajador familiar | 13,1 | 14,0 | 10,4 |
| Trabajador cuenta propia | 40,1 | 41,4 | 36,1 |
| Patrón | 4,8 | 5,4 | 3,2 |

Fuente: DIS. Encuesta sobre características socioeconómicas de las familias paraguayas, 1992. UNA.

Población ocupada según categoría de ocupación

| Categoría | 1972 | 1982 | 1992 |
|--------------------------|---------|---------|-----------|
| Total | 730 576 | 991 864 | 1 514 832 |
| Empleo u obrero | 291 914 | 376 876 | 636 598 |
| Trabajador familiar | 87 272 | 92 162 | 198 261 |
| Trabajador cuenta propia | 332 914 | 420 122 | 606 576 |
| Patrón | 14 318 | 10 478 | 73 397 |
| No especificado | 4 118 | 92 227 | - |

Fuente: Dirección General de Estadística y Censos. Censos de Población 1972, 1982. DIS. Encuesta de características socioeconómicas de las familias paraguayas 1992. UNA. Facultad de Economía-BID.

82. En base al cuadro de referencia se puede notar que el mercado de trabajo se ha ido modernizando lentamente a un ritmo reducido pero constante, lo cual se refleja positivamente en la reducción de la ocupación por cuenta propia y el aumento del trabajo asalariado.

83. Mientras en 1972 los empleados u obreros representaban el 40% de la PEA ocupada, en 1992 alcanzan el 42%. Los trabajadores familiares alcanzan el 11,9% en 1972; el 9,3% en 1982 y vuelve a incrementarse al 13,1% en 1992. Por su parte, los trabajadores por cuenta propia representan en 1972 el 45,6% de la PEA ocupada, en 1982 el 42,4% reduciéndose al 40,1% en 1992.

84. La cifra total de desocupados a nivel nacional puede considerarse como relativamente baja; constituyéndose la subocupación (48%) de la mano de obra en el problema principal del mercado laboral. Las causales radican en factores tanto demográficos como económicos; ya que con un crecimiento poblacional de más del 3% anual son más de 50.000 jóvenes que presionan por ingresar al mercado de trabajo cada año. La infraestructura económica del sector formal no puede satisfacer adecuadamente la demanda de trabajo, y es el sector informal el que sirve de refugio a un gran porcentaje de esta mano de obra disponible.

85. Por otro lado, la fuerza de trabajo posee un bajo nivel de escolaridad que conspira para un mejor aprovechamiento de las oportunidades de empleo, afectando también al conjunto de la productividad del país. Para elevar la calificación de la mano de obra se realizan ingentes esfuerzos que abarcan desde la reforma educativa que se comenzó a implementar hasta la intensificación en todos los órdenes de las acciones de capacitación profesional.

86. Como el subempleo afecta con mayor intensidad a los trabajadores del sector rural, los esfuerzos del Gobierno se concentran en dicha área. Durante los últimos años se han implementado varias políticas y acciones que abarcan desde la diversificación agrícola y capacitación intensiva de la mano de obra, hasta programas especiales de crédito para financiar a los agricultores sus pequeños emprendimientos rurales.

87. Con el objetivo de elevar el nivel de productividad y los ingresos de la población rural, se viene aplicando una agresiva política de reforma agraria a través del Instituto de Bienestar Rural que otorga y regulariza la posesión de tierras en el sector rural.

88. En cuanto al financiamiento y la concesión de créditos podemos citar que a las acciones desarrolladas por el Banco Nacional de Fomento y el Crédito Agrícola de Habilitación se suman, desde 1993, las del Fondo de Desarrollo Campesino.

89. La población ocupada en el sector agropecuario alcanza el 37,1%, siendo el sector rural el que concentra a la mayor cantidad de trabajadores. En orden de importancia le siguen el sector de comercio con 19,1% y los servicios con 18,6%. El sector manufacturero, por su parte, abarca al 12% de la población económicamente activa.

90. Con la creciente urbanización, puede apreciarse, además, el desarrollo constante de un mercado de trabajo del sector informal que se concentra en las áreas urbanas de ciudades como Asunción, Encarnación y Ciudad del Este donde en los últimos cinco años proliferaron notoriamente las actividades de ventas callejeras. Se ha observado también la aparición de sectores de actividad informal en otras ciudades como Coronel Oviedo y Pedro Juan Caballero, pero en magnitudes proporcionalmente mucho menores.

91. El protagonismo de las pequeñas y medianas empresas en la creación de puestos de trabajo es innegable. Al igual que en otros países

latinoamericanos, se acentúa la tendencia observada desde hace más de una década; y son las microempresas del sector informal y las pequeñas y medianas empresas del sector formal las que absorben a la mayor parte de la mano de obra.

92. El papel de la pequeña empresa como creadora de riqueza y fuente de ocupación de mano de obra es, en nuestro país, tan importante como tradicional. Más del 85% de los establecimientos productivos de la nación conforman, precisamente, pequeñas empresas. Asimismo, en el área de comercio y servicios operan gran cantidad de microempresas de carácter familiar que absorben a un significativo número de la mano de obra. En este sentido, el trabajo independiente o por cuenta propia tiene un alto peso en la estructura ocupacional del país (53,2% de los trabajadores entre cuenta propia y familiares).

93. Cuando se considera la desagregación regional, se nota en 1992 un mercado laboral con un limitado grado de modernización que en las relaciones asalariadas de trabajo no han logrado generalizarse en el ámbito nacional. Se estima que son más de 400.000 trabajadores los que absorbe el sector informal de la economía, siendo la participación de mano de obra femenina de un 58% frente a un 42% de mano de obra masculina. Esta diferenciación se explica por la mayor concentración de mujeres en el sector servicios y elaboración de productos alimenticios que, en conjunto, representan los de mayor nivel de actividad del sector informal.

94. A fin de reducir la informalización de la mano de obra y elevar su productividad se implementan diferentes medidas que abarcan las siguientes acciones:

- a) mayor control fiscal y tributario de las empresas del sector;
- b) propuestas de adecuación de las leyes tanto a nivel tributario como en el aspecto laboral;
- c) incorporación de los trabajadores independientes y por cuenta propia al sistema de la Seguridad Social, desde 1993;
- d) medidas de incentivos crediticios y fiscales para formalizar las actividades y articularlas mejor con las empresas del sector formal;
- e) capacitación a microempresarios en tópicos fundamentales como contabilidad básica, gestión administrativa y sistemas de comercialización de sus productos.

95. La realidad del sector informal no puede ser ignorada, sino más bien potenciada, mediante medidas de apoyo que impulsen al desarrollo y la formalización del sector, logrando también así mejorar la productividad y el nivel de ingresos de los trabajadores informales.

| Indicadores de empleo - Febrero de 1994 | |
|---|---------------------|
| Población total del país | 4 123 550 <u>1/</u> |
| Población en edad de trabajar | 3 061 133 <u>2/</u> |
| Población económicamente activa | 1 583 599 |
| Población económicamente inactiva | 1 477 533 |
| PEA ocupados | 1 514 832 |
| PEA desocupados | 136 133 |
| Tasa de desocupación | 8,6% |
| Desempleo abierto | 68 767 |
| Desempleo oculto | 67 366 |

1/ Censo 1992. Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos.

2/ Encuesta socioeconómica 1992. DIS. UNA. Departamento de Investigaciones Socioeconómicas. Universidad Nacional de Asunción.

96. La evolución de la tasa de desempleo, según datos elaborados por el Programa Regional de Empleo para América Latina y el Caribe de la Organización Internacional del Trabajo (PREALC-OIT) en base a las encuestas de hogares disponibles, es como sigue:

| Años | Paraguay | Asunción |
|------|----------|----------|
| 1986 | 12,8 | 6,1 |
| 1987 | 11,6 | 5,5 |
| 1988 | 8,6 | 4,7 |
| 1989 | 6,7 | 6,1 |
| 1990 | 7,5 | 6,6 |
| 1991 | 10,4 | 5,1 |
| 1992 | 14,4 | 5,3 |
| | 8,6* | |

* La tasa de desocupación estimada por el estudio realizado por el Departamento de Investigaciones Socioeconómicas de la Facultad de Economía es sólo del 8,6% frente al 14,4% estimado por PREALC en base a proyecciones econométricas.

97. La encuesta de hogares realizada por la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos arroja los siguientes resultados:

| Años | Ocupados | Desocupados | Población activa |
|------|----------|-------------|------------------|
| 1990 | 486 108 | 34 125 | 520 233 |
| 1991 | 495 364 | 26 622 | 521 986 |
| 1992 | 523 221 | 29 300 | 552 521 |

Esta encuesta de hogares se realiza en Asunción y área metropolitana.

PEA ocupados por grupos de edad - área metropolitana de Asunción

| Grupos de edad | Total ocupados | Hombres | Mujeres |
|---|----------------|---------|---------|
| 12 a 14 | 6 277 | 3 755 | 2 522 |
| 15 a 19 | 45 777 | 22 345 | 23 432 |
| 20 a 24 | 87 025 | 46 001 | 41 024 |
| 25 a 29 | 78 809 | 45 278 | 33 531 |
| 30 a 34 | 61 424 | 35 829 | 25 595 |
| 35 a 39 | 56 543 | 29 670 | 26 873 |
| 40 a 44 | 50 350 | 24 794 | 25 556 |
| 45 a 49 | 39 898 | 22 216 | 17 682 |
| 50 a 54 | 36 507 | 23 942 | 12 565 |
| 55 a 59 | 22 821 | 14 364 | 8 457 |
| 60 a 64 | 20 865 | 13 854 | 7 011 |
| 65 y más | 16 925 | 12 436 | 4 489 |
| Totales | 523 221 | 294 484 | 228 737 |
| Total de la PEA ocupados área metropolitana | | | 523 221 |
| Total de la PEA ocupados Asunción | | | 273 304 |
| Total de la PEA ocupados resto del área | | | 249 917 |
| PEA ocupados Asunción | | | 273 304 |
| Hombres | | | 143 377 |
| Mujeres | | | 129 927 |
| PEA ocupados resto | | | 249 917 |
| Hombres | | | 151 107 |
| Mujeres | | | 98 810 |

Fuente: Encuesta de hogares 1992. Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos.

98. En resumen, puede decirse que el Gobierno, con pleno conocimiento de la realidad laboral, ha comenzado a implementar una serie de medidas para mejorar la situación y el nivel de vida de los trabajadores tanto del sector rural como del sector informal. Como parte de esas medidas se encuentra la elaboración por la Secretaría Técnica de Planificación dependiente de la Presidencia de la República, de una propuesta de Programa de Desarrollo Económico y Social que el Gobierno se propone ejecutar en el plazo comprendido entre los años 1994-1998. El Programa tiene como objetivos la creación de empleos en actividades de mayor productividad; aumento de la productividad y de los ingresos en actividades rezagadas (pequeñas empresas y microempresas urbanas y pequeños productores rurales); ampliación de las redes de seguridad en el empleo.

99. Asimismo viene realizando denodados esfuerzos por la armonización de las relaciones laborales de los asalariados del sector formal. Los logros más notorios se han logrado a través de la implementación de la política de diálogo y concertación implementados desde el Ministerio de Justicia y Trabajo.

100. En esta instancia se tratan diversos aspectos de la problemática laboral como son los salarios, la seguridad social, la situación del empleo, la capacitación profesional de los trabajadores, etc. A los efectos de institucionalizar el relacionamiento tripartito se ha instaurado una Mesa Negociadora Tripartita integrada por representantes de organizaciones empresariales, de las tres centrales obreras y autoridades y técnicos del Ministerio de Trabajo por el sector gubernamental. Los temas centrales que se encuentran actualmente en tratamiento son: los salarios, la elaboración y propuestas de programas de empleo y la seguridad social.

101. Junto con el desarrollo económico, es objetivo primordial del Gobierno el desarrollo de sus recursos humanos a través de la capacitación y el mejoramiento de las oportunidades laborales.

102. Las medidas legales tendientes a velar por que el trabajo sea lo más productivo posible, están previstas en el Código Laboral. El mismo, en su artículo 16, establece la obligación del Estado de brindar educación profesional y técnica a trabajadores de modo que perfeccionen sus aptitudes para obtener mejores ingresos y una mayor eficiencia en la producción. Además de la aplicación de una política económica adecuada a fin de mantener el justo equilibrio de la oferta y la demanda de mano de obra, dar empleo apropiado a los trabajadores desocupados o no ocupados plenamente por causas ajenas a su voluntad, a los minusválidos físicos y psíquicos, ancianos y veteranos de la guerra. El artículo 67 del mismo cuerpo legal consagra en su inciso 7 el derecho de los trabajadores a recibir educación profesional y técnica, a fin de perfeccionar sus aptitudes y conocimientos aplicado al desarrollo eficiente de la producción.

103. Como parte de la política laboral que desarrolla el Gobierno, se ofrecen a los trabajadores servicios gratuitos de orientación y formación profesional. La orientación profesional se realiza a través del Servicio Nacional de Empleo, que en forma gratuita brinda orientación a los trabajadores y en especial a los jóvenes que buscan trabajo por primera vez.

El objetivo es ayudarlos a incorporarse satisfactoriamente en el mercado de trabajo, según sus habilidades y aptitudes. A los que están trabajando se les brinda información sobre programas de capacitación que le servirán de ayuda para mejorar su productividad y acceder a mejores ingresos.

La orientación consiste básicamente en entrevistas personales a los interesados que acuden a las oficinas del servicio de empleo; y también se dictan charlas y se organizan seminarios talleres con jóvenes a egresar de colegios secundarios y de universidades. Durante estas actividades se proporciona información sobre alternativas de empleo, cursos de capacitación disponibles y tendencias del mercado de trabajo en cuanto a necesidades de mano de obra.

104. En aquellas localidades, donde no abunda el trabajo asalariado, se enfatiza el papel del autoempleo como alternativa válida para participar del mercado laboral. La Dirección de Recursos Humanos continúa con el programa de empresas asociativas juveniles, que facilita créditos y capacitación para los jóvenes microempresarios que forman unidades productivas pequeñas como medio de conseguir ingresos.

105. El Servicio Nacional de Promoción Profesional también incorpora desde 1993 el servicio de orientación para sus aspirantes a cursos de capacitación profesional.

106. El Ministerio de Justicia y Trabajo, a través del Servicio Nacional de Promoción Profesional (SNPP) y el Ministerio de Educación y Culto, a través de más de 65 colegios técnicos, son los principales responsables de implementar la política de capacitación que desarrolla el Gobierno para aumentar el nivel de productividad de la mano de obra de la PEA. El SNPP mantiene una amplia oferta para los tres sectores económicos (agropecuaria-forestal; industria; comercio y servicios) y posee actualmente 25 talleres fijos y 50 talleres móviles para capacitar a 12.000 trabajadores por año en cuanto los recursos financieros lo permitan.

107. A la acción formativa dirigida a la formación profesional se ha incorporado la modalidad de adiestramiento dentro de la empresa, dirigida a la formación de coordinadores e instructores de sus respectivas empresas, la modalidad denominada adiestramiento familiar rural, dirigida a trabajadores familiares y caracterizada por jornadas prácticas de corta duración; la capacitación y asesoría de empresas a fin de contribuir a la capacitación y desarrollo de empresarios y ejecutivos de la pequeña y mediana empresa; la modalidad de aprendizaje con régimen de internado; el sistema dual de aprendizaje industrial para jóvenes de hasta 18 años que no pertenecen al sistema formal de educación; la capacitación, crédito y mercadeo para atender la problemática de los asentamientos rurales en fronteras agrícolas; formación en el área de la informática y el Centro de Electrónica y Electricidad para la difusión de tecnología de punta del sector. También ha desarrollado y desarrolla actualmente programas específicos con los Gobiernos de Inglaterra, Estados Unidos, Alemania y Japón.

108. Con estos esfuerzos coordinados se pretende no sólo coordinar las políticas y acciones de formación profesional con las perspectivas reales de empleo, sino también procurar que los jóvenes en especial y los trabajadores

en general logren una incorporación efectiva al mercado laboral, con un empleo duradero y/o una actividad productiva plena donde pueda desarrollar al máximo sus potencialidades tal como lo establecen los Convenios Nos. 122 y 142 y la Recomendación N° 150 de la OIT.

109. En la República del Paraguay, por disposición constitucional, queda prohibida la discriminación entre los trabajadores por motivos étnicos, de sexo, edad, religión, condición social y preferencias políticas o sindicales (art. 88). Esta disposición concuerda con lo previsto en el Código Laboral el cual, en su artículo 9 *in fine*, prohíbe la discriminación entre los trabajadores por motivo de raza, color, sexo, religión, opinión política o condición social y los artículos 2 y 3 del Código Laboral determinan que las leyes laborales se aplican a todos los trabajadores, sean manuales o intelectuales, nacionales o extranjeros. Asimismo, los derechos establecidos en dicho Código no pueden ser objeto de renuncia, transacción o limitación convencional. Los empleadores del Estado, municipios y entes autónomos no se rigen por las leyes laborales y sí por la Ley N° 200 "Estatuto del funcionario público".

Artículo 7

110. La República del Paraguay es signataria del Convenio N° 100 de la OIT relativo a la igualdad de remuneración desde 1964; los Convenios N° 14 relativo al descanso semanal (industria) y 106 relativo al descanso semanal (comercio y oficinas) desde 1966, además del Convenio N° 81 relativo a la inspección del trabajo desde el año 1967.

111. La base jurídica de todo derecho a un sueldo mínimo se encuentra en la Ley suprema de la nación y el Código Laboral (Ley N° 213/93).

112. El artículo 92 de la Constitución Nacional garantiza al trabajador el derecho a disfrutar de una remuneración que le asegure a él y a su familia una existencia libre y digna. Además, el salario vital mínimo y móvil es establecido por ley así como el aguinaldo anual, la bonificación familiar, el reconocimiento de un salario superior al básico por horas de trabajo insalubre o riesgoso y las horas extraordinarias, nocturnas y en días feriados. A igual trabajo corresponde básicamente igual salario. Otra disposición constitucional (art. 93) consagra que el Estado establecerá un régimen de estímulo a las empresas que incentiven con beneficios adicionales a sus trabajadores, siendo tales emolumentos independientes de los respectivos salarios y otros beneficios legales.

113. El Código del Trabajo en su artículo 249 define el salario mínimo como aquél que es suficiente para satisfacer las necesidades normales de la vida del trabajador consistente en: alimentación, habitación, vestuario, transporte, previsión, cultura y recreaciones honestas considerándolo como jefe de familia.

114. Se ha establecido un sistema de salarios mínimos para trabajadores de todo el territorio de la República, en atención a que se ha unificado el salario mínimo de la capital con el del interior del país a partir de 1993. Este sistema de salarios mínimos afecta a todos los asalariados, aunque de

hecho se dan denuncias y casos concretos en que los empleadores en contravención a la ley no pagan el mínimo. En estos casos el control del cumplimiento de las disposiciones laborales compete a la autoridad administrativa del trabajo quien tiene a su cargo la supervisión a través de la sección Inspección y Vigilancia de oficio y por denuncia de parte.

115. El salario vital mínimo y móvil es fijado periódicamente, con el fin de mejorar el nivel de vida, teniendo en cuenta el costo de vida de la familia obrera; el nivel general de salarios en el país o región donde se realice el trabajo; las condiciones económicas de la rama de actividad respectiva; la naturaleza y rendimiento del trabajo; la edad del trabajador y otras circunstancias pertinentes (artículo 250 del Código Laboral).

116. Para la fijación de salarios, el territorio de la República se divide en zonas urbanas y rurales, fijándose el salario mínimo de modo general para cada una de ellas o para una o más industrias o trabajos similares, si así fuere indispensable, previo estudio minucioso de sus especiales condiciones económicas (art. 251).

117. El artículo 252 del Código Laboral establece que la regulación de los tipos de salarios mínimos se hace a propuesta de un organismo denominado Consejo Nacional de Salarios Mínimos que es presidido por el Director del Trabajo y la integran los siguientes miembros: tres representantes del Estado a propuesta del poder ejecutivo, tres representantes de los empleadores y tres representantes de los trabajadores, quienes deberán ser designados por sus organismos pertinentes (art. 252). El Consejo tiene entre otras facultades recabar de las reparticiones del Estado, la municipalidad, entes autónomos, empresas públicas o de economía mixta y empresas privadas, industriales o comerciales de la República, todos los datos, informes o dictámenes atinentes al desempeño de sus funciones, convocar a reuniones públicas para que las partes interesadas puedan imponer sus puntos de vista, así como disponer otras medidas de investigación que tiendan a aportar elementos de prueba y demás datos pertinentes.

118. Debido a que esta institución no tiene la infraestructura necesaria para realizar estos estudios, el Banco Central del Paraguay se encarga del análisis y estudios de las necesidades de los trabajadores y sus familias (alimentos, vivienda, vestimenta, gastos varios) para establecer el índice del costo de vida, que influyen para la determinación del nivel de los salarios mínimos. Sobre la base de investigaciones realizadas, el Consejo propone la escala de salarios mínimos, la que será elevada al poder ejecutivo (artículos 253 y 254 del Código Laboral).

119. El salario mínimo así fijado quedaría en vigencia por dos años. Este plazo se prorrogará automáticamente por períodos de igual duración, a no ser que la autoridad administrativa del trabajo o las partes interesadas soliciten su modificación de acuerdo a lo siguiente: Antes de vencer el plazo establecido para su vigencia, el salario mínimo será modificado cuando se comprueben cualquiera de los siguientes hechos: a) profunda alteración de la condiciones de la zona o industrias motivadas por factores económico-financieros y b) variación del costo de vida estimado en un 10% cuando menos (artículos 255 y 256 del Código Laboral).

120. Con relación a este punto se remite adjunto las planillas sobre evaluación del índice de salario obrero, base 1990=100, que mide en término de números índices, los salarios medios pagados a los obreros de las siguientes actividades económicas: industrias manufactureras; industria de la construcción; electricidad, gas, agua y servicios sanitarios; transporte, almacenamiento y comunicaciones; servicios.

| ÀžÐ | Éäú' ÆÖäÝú' | ÀÐäÖðø' | ÆÿÛÚð" ÛÖÖ' ÖÛÝÖ' ÖÛøÿ' ÖÖä' | ÀÐÄÛøÚ | ìøÖäÖð" ÖÿÄÖÚ" ÚÐÄÝä' | ÏÛøÿ' | Éäú' ÛøÖÿ |
|-------|-------------|---------|------------------------------|--------|-----------------------|-------|-----------|
| "κβ' | "...' | "...' | "...' | "...' | "...' | "...' | "...' |
| "κβ" | "...' | "κ'ε | "...' | "...' | "κ'ν | "...' | "...' |
| "κβ, | "...' | "κ'κ | "β'β | "...' | "β', | "...' | "...' |
| éÝäÛÐ | "...' | "κ'κ | "β'β | "...' | "β', | "...' | "...' |
| äÛÚ' | "...' | "κ'κ | "β'β | "...' | "β', | "...' | "...' |
| "κβ, | "β'ν | "...' | "...' | "...' | "β'β | "...' | "...' |
| éÝäÛÐ | "...' | "κ'κ | "...β | "...κ | "...β | "...' | "β'β |
| äÛÚ' | "...β | "...' | "β'ε | "...ε | "...ε | "κ'ν | "...' |
| "κβ" | "...β | "β'ν | "...β | "...κ | "...κ | "...β | "...β |
| éÝäÛÐ | "...β | "β'ν | "β'ε | "...κ | "...ε | "...β | "...β |
| äÛÚ' | "...β | "β'ε | "...ε | "...ε | "κ'ε | "β'ν | "κ'ν |
| "κβ- | "β'κ | "κ'ε | "...κ | "...ε | "...ε | "...β | "β'β |
| éÝäÛÐ | "κ'β | "β'ν | "...β | "β'ν | "κ'β | "κ'ν | "κ'β |
| äÛÚ' | "κ'β | "...ε | "...β | "β', | "β'ν | "...β | "κ'ν |
| "κβ- | "β', | "...β | "β', | "β'ν | "...β | "...β | "...β |
| éÝäÛÐ | "...β | "...β | "...β | "...κ | "κ'ν | "β', | "...β |
| äÛÚ' | "...β | "β'ε | "β'β | "βκ'β | "...β | "...β | "κ'ε |
| "κβ" | "...ε | "κ'ν | "...β | "β'β | "β'ν | "...β | "...β |
| éÝäÛÐ | "...ε | "...β | "...β | "...κ | "...β | "κ'ν | "...ε |
| äÛÚ' | "...ε | "...β | "β'ν | "κ'ε | "β'ν | "...β | "...κ |
| "κββ | "...ε | "κ'β | "...β | "β'ν | "...β | "βκ'ε | "...β |
| éÝäÛÐ | "...ε | "...β | "β'ν | "β', | "β'ν | "...β | "κβ', |
| äÛÚ' | "β'β | "β'ν | "β'β | "...β | "κ', | "κ'κ | "...ε |
| "κβκ | "...ε | "...β | "κ'ε | "...β | "...β | "...β | "...β |
| éÝäÛÐ | "...ε | "...β | "κ'ε | "...β | "κ'ν | "...β | "...β |
| äÛÚ' | "...ε | "...β | "κ'ε | "...β | "β'β | "κ'κ | "β'ν |
| "κκ' | "...ε | "β'κ | "β'ν | "κβ'β | "βκ'κ | "κ'β | "κ'β |
| éÝäÛÐ | "...ε | "...β | "...β | "κ'ν | "...β | "κκ'β | "...κ |
| äÛÚ' | "β'β | "κ'ε | "κ'β | "κ'ν | "...β | "...β | "β', |
| "κκ" | "β'β | "...β | "...β | "κ'ν | "κ'κ | "β'ε | "κ'ν |
| éÝäÛÐ | "β'β | "κ'ε | "...β | "κ'ν | "β'ε | "β'κ | "β'β |
| äÛÚ' | "β'β | "...β | "...β | "κ', | "...ε | "β'ε | "κ'ν |
| "κκ, | "κ'κ'ε | "...β | "...β | "κβ'ε" | "...β | "β'ν | "...ε |
| éÝäÛÐ | "κ', | "β'ε | "β'ε | "κ'ν | "...β | "...β | "β'β |
| äÛÚ' | "κκ'β | "...κ | "κ'ν | "...β | "...β | "β'ε | "κ'κ |
| "κκ, | "...ε | "β'ν | "...β | "...β | "...β | "κ'κ | "...β |
| éÝäÛÐ | "β'β | "β'ν | "...β | "...β | "β'κ | "...β | "...β |
| äÛÚ' | "β'κ | "β', | "β'ν | "...κ | "...β | "β'ν | "κ', |

æYÚãõÚj àÒãÚÐ ÁÚãõøÖý úÚý èÒøÖÚÝÒP' àÚýÚÒÚzã ÈÚøÚÒúÐ ÉãõÚøãÐ'

121. En relación al trabajo de la mujer y el salario, el diagnóstico elaborado por la Secretaría Técnica de Planificación revela que el salario de la mujer es proporcionalmente menor que el del hombre en la misma ocupación. Así también hay una clara diferencia entre los ingresos masculinos y femeninos a favor de los primeros para casi todas las ramas, para todas las categorías ocupacionales, grupos de ocupación y niveles educativos. El acceso a los niveles educativos medio y superior no asegura a la mujer un ingreso equitativo con respecto a los hombres de su mismo nivel educativo. El diferencial de salarios por sexo se mantiene cualesquiera sean los años de estudio aprobados y en el nivel universitario completo la diferencia es de casi el doble en desventaja para las mujeres.

122. La proporción de la PEA femenina en el sector informal es mayor en los 3 años considerados (1983, 1986, 1989) que en el caso de los hombres. Para el año 1989 el 79% de las mujeres que forman parte de la fuerza laboral trabaja en el sector informal, mientras que la proporción de hombres es de 56%.

123. La inserción laboral de la mujer no se da en condiciones de igualdad con el hombre que en parte se debe al tipo de responsabilidades familiares que recaen sobre ella como lo es su responsabilidad para el trabajo reproductivo en la esfera doméstica, mientras que el hombre debe desempeñarse en la esfera pública, en la producción y el empleo remunerado. La maternidad sigue siendo considerada la razón principal por la cual se concede un status menor a la mujer en el mercado laboral y están insertas en los estratos de menores niveles de remuneración. Por un lado, los tipos de trabajo que obtiene son los menos calificados y los peores pagados; y por otro generalmente las mujeres no acceden a cargos superiores en la jerarquía profesional.

124. En el Paraguay existe una legislación relativamente importante vinculada con el trabajo de la mujer y su protección, y normas que consagran la igualdad de derechos del hombre y la mujer, que con motivo de los cambios políticos operados en el año 1989 se fueron produciendo. En ese sentido la Constitución nacional sancionada en 1992 contiene varias normas que establecen la igualdad de derechos civiles y políticos del hombre y la mujer y otras que protegen la posición de ésta en el trabajo. Así en el capítulo de los derechos laborales encontramos disposiciones relativas a la no discriminación entre trabajadores por motivos étnicos, de sexo, edad, religión, condición y preferencias políticas o sindicales (art. 88). Respecto de la retribución del trabajo, entre otras cosas, establece igual salario por igual trabajo (art. 92).

125. Igualmente el Código de Trabajo consagra como un derecho del trabajador "el disfrutar de salario igual por trabajo de igual naturaleza, eficacia y duración sin distinción de edad, sexo o nacionalidad, religión, condición social y preferencias políticas y sindicales (art. 67, inciso c). En el capítulo que se refiere al trabajo de las mujeres, dispone que las mismas disfrutaran de los mismos derechos laborales y tienen las mismas obligaciones que los varones (art. 128). En el capítulo referente al salario dispone que "las tasas de remuneración no podrán establecer desigualdad por razón de

sexo, nacionalidad, religión, condición social y preferencias políticas o sindicales. A trabajo de igual valor, de la misma naturaleza o no, duración y eficacia, deberá corresponder remuneración igual, salvo el salario mayor fundado en antigüedad y merecimientos". Estas disposiciones del Código de Trabajo se encuentran complementadas y ampliadas con las disposiciones del Convenio N° 111 de la OIT, ratificada por nuestro país en el año 1966.

126. No obstante los instrumentos jurídicos existentes que aseguran la igualdad de la mujer ante la ley, en la práctica persiste la discriminación encontrándose en la siguiente situación:

- a) la participación de la mujer en las actividades socioeconómicas es escasa y no refleja igualdad de oportunidades en los beneficios del desarrollo;
- b) la mortalidad materna presenta una de las mayores tasas en la región de las Américas. Paraguay ocupa el segundo lugar después de Bolivia;
- c) existe poca representación de la mujer en los círculos más altos de gobierno y en los cargos de niveles altos;
- d) existe un nivel importante de violencia contra la mujer tanto dentro como fuera de la familia;
- e) expansión del trabajo lucrativo de la mujer en el sector informal;
- f) el 62% de los analfabetos corresponde a la mujer, hecho que resalta en un bajo nivel educativo.

127. La propuesta del programa de desarrollo social y económico 1994-1998 define las estrategias orientadas a mejorar la condición social de la mujer en las áreas de educación, economía, salud, legislación, trabajo, política, mujer rural y violencia contra la mujer, así como garantizar la erradicación de todas las formas de discriminación contra la mujer coordinando las políticas económicas y sociales a nivel nacional, regional y local y crear las condiciones a fin de lograr una distribución equilibrada de responsabilidades entre hombres y mujeres en el ámbito público y privado. Las políticas elaboradas consisten en la inclusión de la perspectiva de género en los diferentes planes y programas para el desarrollo.

128. En materia de higiene y seguridad, el artículo 86 de la Constitución establece que todos los habitantes de la República tienen derecho al trabajo lícito, libremente escogido y a realizarse en condiciones dignas y justas. La Ley protegerá el trabajo en todas sus formas y los derechos que ella otorga al trabajador son irrenunciables. En concordancia, el artículo 99 de la misma Carta Magna dispone que el cumplimiento de las normas laborales y el de las de seguridad e higiene en el trabajo quedará sujeto a la fiscalización de las autoridades creadas por la ley, la cual establecerá las sanciones en caso de su violación.

129. El artículo 272 de la Ley N° 213 del Código del Trabajo ordena "El trabajador, en la prestación de sus servicios profesionales, tendrá derecho a una protección eficaz en materia de salud, seguridad e higiene en el trabajo".

130. El reglamento general técnico de seguridad e higiene y medicina del trabajo, dictado por el poder ejecutivo, a través del Decreto N° 14390 de fecha 28 de julio de 1992 establece ordenadamente en un documento único, a través de 298 artículos, las condiciones mínimas aplicables en relación con los locales y centros de trabajo, instalaciones y maquinarias, equipos técnicos, materiales y materias primas de producción, sustancias y productos derivados, transportes y almacenamientos, medio ambiente, laboral, agentes físicos, químicos y biológicos, equipos de protección personal y en general todos aquellos requisitos que se consideren imprescindibles para lograr una protección adecuada contra los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales. De esta manera se puede afirmar que no existen categorías de trabajo excluidos o protegidos parcialmente en materia de higiene y seguridad en el trabajo.

131. El país no cuenta con un sistema de estadísticas en materia de accidentes y enfermedades del trabajo que permita dar una dimensión exacta de su relevancia. Esta carencia limita la posibilidad de orientar acciones dirigidas a los problemas que revisten mayor frecuencia o gravedad, como tampoco medir su grado de éxito. En cuanto hace a las enfermedades profesionales, lamentablemente su diagnóstico es escaso, careciéndose de programas específicos para su detección. Su comunicación es aún más rara. La causa más relevante para la ausencia de estadísticas es la falta de denuncia patronal de los siniestros.

132. Las investigaciones en materia de condiciones y medio ambiente de trabajo, específicas para distintos sectores económicos, seguidas de análisis tripartito pueden ser de gran ayuda para la identificación de programas y de la búsqueda de soluciones consensuadas.

133. Por Decreto del poder ejecutivo N° 10836 de fecha 6 de septiembre de 1993 fue creado el Consejo Nacional de Seguridad y Salud Ocupacional (CONSYSO) que tiene por objeto la definición de la filosofía y el delineamiento de políticas y acciones en materia de seguridad y salud ocupacional, organismo dependiente del Ministerio de Justicia y Trabajo e integrado por las distintas instituciones: Ministerio de Justicia y Trabajo; Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social; Instituto de Previsión Social; representante de los trabajadores; representante de los empleadores.

134. Las disposiciones legales vigentes relativas al descanso, tiempo libre, limitación razonable a las horas de trabajo y vacaciones periódicas pagadas como también la remuneración de los días festivos son las siguientes.

135. El artículo 91 de la Constitución establece que las jornadas ordinarias de trabajo tendrán una duración que no excederá de 8 horas diarias y 48 horas semanales diurnas, salvo las legalmente establecidas por motivos especiales.

La ley fijará jornadas más favorables para las tareas insalubres, peligrosas, nocturnas, o las que se desarrollen en turnos continuos rotativos.

136. La legislación laboral vigente consagra disposiciones relativas a la duración máxima de las jornadas. Al respecto, prevé que las jornadas ordinarias de trabajo, salvo casos especiales, no pueden exceder de 8 horas por día o 48 horas semanales en trabajos diurnos ni de 7 horas por día o 42 horas semanales en trabajos nocturnos. Se considera trabajo diurno a los efectos de la ley, el que se ejecuta entre las 6 y las 20 horas y nocturno el que se realiza entre las 20 y las 6 horas.

137. En lo que se refiere a la jornada mixta de trabajo (que comprende jornada diurna y nocturna) la ley prevé una duración máxima de 7 horas y media o 45 horas en la semana. La remuneración correspondiente será de acuerdo a su duración dentro del período diurno y nocturno (artículos 194, 195, y 196 del Código Laboral). El artículo 197 establece la jornada máxima de trabajo diurno para los mayores de 15 años y menores de 18 años, en 6 horas diarias o 36 horas semanales.

138. Otra disposición también impone limitaciones a la duración del trabajo, cuando debiera realizarse en lugares insalubres o resulten un peligro para la salud o la vida de los trabajadores o se tratara de turnos rotativos o continuos. En estas condiciones prevé el artículo 198 que la duración no debe exceder de 6 horas diarias o 36 semanales debiendo percibir salario correspondiente a jornada normal de 8 horas.

139. La calificación de trabajo insalubre o no insalubre queda a cargo de la Dirección General de Higiene y Seguridad Ocupacional asesorada por el organismo competente del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, a pedido de cualquiera de las partes.

140. El artículo 200 establece que durante cada jornada, las horas de trabajo deben distribuirse al menos en dos secciones con un descanso intermedio no menor de media hora.

141. Por el artículo 203 las jornadas extraordinarias únicamente pueden exceder de los límites legales, en caso de fuerza mayor, accidentes o peligros graves, que amenacen la existencia de las personas o la empresa. Además para los trabajadores de 14 a 18 años en ningún caso habrá jornada extraordinaria de trabajo (art. 204).

142. El artículo 205 excluye de la limitación de la jornada de trabajo:

- a) los gerentes, jefes, administradores, en relación de dependencia, y los empleados no sujetos a fiscalización inmediata.
- b) los serenos, vigilantes y demás trabajadores que desempeñen funciones discontinuas o que requieran su sola presencia; y

- c) los que cumplan su cometido fuera del local donde se halle establecida la empresa como agentes y comisionistas que tengan carácter de empleados.

Las personas a que se refieren los apartados precedentes no pueden ser obligadas a trabajar más de 12 horas diarias, con un descanso de hora y media durante la jornada de trabajo como mínimo.

143. En el capítulo referente a los descansos legales, los artículos 212 al 217 del Código Laboral prevén disposiciones al respecto.

144. Corresponde al trabajador un período ininterrumpido de diez horas de descanso, por lo menos, luego de terminada la jornada de trabajo, además de un día de descanso semanal que normalmente será domingo.

145. En casos excepcionales es posible estipular un período íntegro de 24 horas consecutivas de descanso en día distinto al laboral y dentro de la siguiente semana a cambio del descanso dominical:

- a) trabajos no susceptibles de interrupción por la índole de las necesidades que satisfacen por motivos de carácter técnico o razones que determinen grave perjuicio al interés público o a la misma empresa;
- b) labores de reparación y limpieza de maquinarias, instalaciones o locales industriales y comerciales que fuesen indispensables a fin de no interrumpir las faenas de la semana; y
- c) trabajos que eventualmente sean de evidente y urgente necesidad de realizar por inminencia de daños, accidentes, caso fortuito, fuerza mayor u otras circunstancias transitorias inaplazables que deben aprovecharse.

146. A fin de que los trabajadores gocen del descanso semanal desde el mediodía del sábado, por acuerdo entre las partes, pueden distribuirse las 48 horas semanales de trabajo ampliando la jornada ordinaria, sin que esto constituya trabajo extraordinario.

147. Además, son días de descanso obligatorio los feriados establecidos por la ley.

148. Nuestra ley laboral también se ocupa de las vacaciones anuales remuneradas y establece en el artículo 218 el derecho de todo trabajador a un período de vacaciones remuneradas después de cada año de trabajo continuo al servicio del mismo empleador cuya duración mínima será de 12 días corridos para trabajadores de hasta 5 años de antigüedad; 18 días corridos para trabajadores con más de 5 años y hasta 10 años de antigüedad y 30 días corridos para trabajadores con más de 10 años de antigüedad.

149. Según el artículo 219, en las labores en que el trabajo no se efectúe con regularidad todo el año se considerará cumplida la condición de

continuidad en el servicio cuando el interesado haya trabajado durante un mínimo de 180 salarios, percibirá el importe de las vacaciones proporcionales al tiempo trabajando.

150. Para el cálculo del monto que el trabajador debe recibir en concepto de vacaciones se tendrá en cuenta el salario mínimo legal vigente en la época de goce de vacaciones, o si el salario es superior al mínimo legal, se tendrá en cuenta el monto del salario que entonces se encuentra percibiendo.

151. Además prescribe que en caso de haber terminado el contrato sin haberse hecho uso de las vacaciones ya causadas, este derecho se compensará en dinero en base al salario actual y será doble el monto cuando la compensación corresponda por despido ocurrido después del período de goce (art. 221).

152. En cuanto a la remuneración de los días festivos, nuestra legislación laboral establece que en dichos días las horas trabajadas serán pagas con recargo del 100% sobre el salario hora ordinario de día hábil.

Artículo 8

153. Siendo nuestro país signatario de los Convenios Nos. 87 y 98 de la OIT desde 1962 y 1966, respectivamente, además del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, a los efectos del análisis de las disposiciones del presente artículo referidas al derecho de sindicalización, nos remitimos a las informaciones que sobre el mismo obran en el artículo 22 del informe inicial del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (CCPR/C/81/Add.3) que fuera remitido por el Gobierno paraguayo a las oficinas de las Naciones Unidas.

154. No obstante, y a los efectos de complementar las informaciones al respecto, se agregan las siguientes disposiciones constitucionales y legislativas respecto de sindicatos.

155. Los artículos 292 y 294 de la Ley N° 213/93 reglamentan las condiciones requeridas por la legislación laboral para la constitución de sindicatos. Los sindicatos de empleadores no podrán constituirse con menos de tres miembros. Los sindicatos de trabajadores no podrán hacerlo con menos de 20 fundadores cuando se trata de sindicato de empresa; con menos de 30 si fuera gremial, y con menos de 300 cuando sean de industria. Los sindicatos de trabajadores del sector público podrán constituirse con un mínimo del 20% hasta 500 de sus dependientes; de esta cantidad hasta 1.000 con un mínimo del 10% y de más de 1.000, con un mínimo no inferior al 5% de sus dependientes.

156. A los fines de la legalización de los documentos y registros de un sindicato, los promotores u organizadores deberán presentar a la autoridad administrativa del trabajo los siguientes documentos: original y copia autenticada del acta constitutiva y un ejemplar de los estatutos aprobados por la asamblea y nómina de los miembros fundadores y sus respectivas firmas.

157. El artículo 306 del Código Laboral establece el derecho de los sindicatos de trabajadores dependientes que se encuentren registrados, a constituir federaciones y confederaciones nacionales o internacionales y a

formar parte de ellas. Este derecho se extiende a los sindicatos de funcionarios y trabajadores del sector público.

158. El artículo 307 consagra el derecho que tiene todo sindicato asociado adherente a retirarse de una federación en el momento que desee, no obstante existir una cláusula en contrario. El mismo derecho tiene la federación respecto de la confederación.

159. El artículo 308 establece que las disposiciones del presente Código relativas a sindicatos deben aplicarse a las federaciones y confederaciones en cuanto fuere posible.

160. No existe impedimento alguno para el ejercicio del derecho de los trabajadores de constituir sindicatos y asociarse, así como nadie está obligado a pertenecer a determinadas entidades sindicales (artículos 42 y 96 de la Constitución), garantía establecida igualmente en el Convenio N° 87 de la OIT y el Código del Trabajo. El Gobierno garantiza este derecho facilitando el registro de las organizaciones sindicales que se forman en el país y dando las orientaciones pertinentes a los interesados en el tema a través de la Sección de Relaciones Colectivas del Trabajo del Ministerio de Justicia y Trabajo. No existe restricción alguna de carácter jurídico ni práctico.

161. La única limitación impuesta a las organizaciones sindicales está prevista claramente en el artículo 8 del Convenio N° 87 de la OIT que establece en su primera parte: "Al ejercer los derechos que se les reconocen en el presente Convenio, los trabajadores, los empleadores y sus organizaciones respectivas están obligados, lo mismo que las demás personas o las colectividades organizadas, a respetar la legalidad". A tal efecto se ha creado una Comisión Nacional Tripartita que tiene a su cargo la solución y prevención de todos los conflictos laborales, incluyendo entre éstos la negociación colectiva.

162. Haciendo un análisis de cómo los trabajadores han hecho uso de la libertad de sindicalización, vemos que entre 1962 y 1989 se registraron un total de 526 organizaciones sindicales, a partir de 1989, en que comienza a cambiar la historia del Paraguay, a 1992 vale decir que en un lapso de sólo cuatro años se registró casi la misma cantidad de organizaciones, un total de 472; a partir de 1992 se garantiza el mismo derecho a los empleados del sector público, no existiendo prácticamente a la fecha sector público que no tenga un sindicato.

163. Se tienen actualmente registrados 1.104 sindicatos, totalizando un mínimo de 78.380 personas sindicalizadas. Las organizaciones sindicales en su estructura cuentan con:

- a) Comisión Directiva: Secretario General, Secretario General Adjunto, Secretario de Actas y Documentaciones, Secretario de Finanzas, Secretario de Finanzas Adjunto, Secretario de Conflictos y Acción

Social, Secretario de Organización, Secretario de Deportes y Cultura, Secretario de Comunicaciones, vocales, titulares y suplentes;

- b) Sindicatura: síndico titular y síndico suplente;
- c) Tribunal Electoral: Presidente, miembros titulares y suplentes;
- d) Tribunal de Disciplina: Presidente y miembros;
- e) Asesoría: asesor gremial.

164. Los derechos sindicales incluyen el derecho a recurrir a la huelga en reclamo de mejoras laborales. Su protección alcanza a trabajadores del sector privado y público y está reconocida en el artículo 98 de la Constitución nacional y en la legislación del trabajo reglamentaria de dicho artículo. En efecto, el artículo 98 supra mencionado establece en su primera parte el derecho de los trabajadores del sector público a recurrir a la huelga si hubiere conflicto de intereses, en un mismo pie de igualdad que los trabajadores del sector privado.

165. El artículo 358 de la Ley laboral define la huelga como "la suspensión temporal, colectiva y concertada del trabajo por iniciativa de los trabajadores para la defensa directa y exclusiva de sus intereses profesionales", y el artículo 360, primera parte, dispone que "a los efectos del ejercicio del derecho de huelga se consideran trabajadores a quienes trabajan en relación de dependencia".

166. El artículo 316 dispone que el ejercicio del derecho de huelga debe ser pacífico y consistir en la cesación de servicios de los trabajadores afectados sin ocupación por los centros de trabajo o de cualquiera de sus dependencias.

167. El mismo Código consagra que la Asamblea debe declarar la huelga debiendo, en caso de que los trabajadores no estén organizados en sindicatos, nombrar un Comité de Huelga compuesto de cinco miembros, el cual se encargará de las negociaciones y búsqueda de la solución del conflicto.

168. El acuerdo de declaración de huelga, el contenido del acta y las firmas de los asistentes a la asamblea, así como la designación de los negociadores o de los integrantes del comité de huelga, deben ser proporcionados a la autoridad competente por lo menos 72 horas antes de la fecha del inicio de huelga. Con esa misma antelación se comunicará al empleador la declaración de huelga. A partir de la comunicación quedará instalada una comisión bipartita, la cual buscará la conciliación de intereses. Una vez declarada la huelga, la comisión bipartita tiene 72 horas para llegar a un acuerdo entre las partes (artículos 363, 364 y 374 del Código Laboral).

169. Con respecto a la legalidad e ilegalidad de la huelga, los artículos 372, 375 y 376 prevén lo siguiente:

170. Con el ejercicio de la huelga declarada legal no se extingue la relación de trabajo, ni puede dar lugar a sanción y, antes o al tiempo de producirse, ninguna autoridad del Gobierno podrá declarar la ilegalidad de la misma.

171. La huelga es ilegal:

- a) cuando no tenga por motivo o fin o no tenga relación alguna con la promoción y defensa de los intereses de los trabajadores;
- b) cuando es declarada o sostenida por motivos estrictamente políticos o tenga por finalidad directa coaccionar sobre los poderes del Estado;
- c) cuando los trabajadores de servicios públicos imprescindibles no garanticen los suministros mínimos esenciales para la población;
- d) cuando fuere declarada durante la vigencia de un contrato colectivo y que no se refiera al incumplimiento por el empleador de alguna cláusula de contrato, con excepción de las huelgas de solidaridad o huelgas generales.

172. El artículo 98, segunda parte, de la Constitución nacional, en concordancia con el artículo 360 in fine del Código Laboral, establece que no gozan del derecho de huelga los miembros de las fuerzas armadas y la policía. Asimismo, el artículo 362 reglamenta que si se declarasen en huelga los trabajadores de hospitales, suministro de agua y energía eléctrica, debe asegurarse a la población la provisión mínima de estos servicios por ser imprescindibles para la comunidad.

Artículo 9

173. En materia de seguridad social existen en el país disposiciones constitucionales y legislativas que constituyen la base del sistema jurídico.

174. El artículo 95 de la Carta Magna determina:

"El sistema obligatorio e integral de seguridad social para el trabajador dependiente y su familia será establecido por la ley. Se promoverá su extensión a todos los sectores de la población. Los servicios del sistema de seguridad social podrán ser públicos, privados o mixtos y en todos los casos serán supervisados por el Estado. Los recursos financieros de los seguros sociales no serán desviados de sus fines específicos y estarán disponibles para este objetivo sin perjuicio de las inversiones lucrativas que puedan acrecentar su patrimonio."

175. El artículo 328 del Código Laboral reglamenta la responsabilidad del Estado de amparar a los trabajadores por medio de un sistema de seguros contra los riesgos de carácter general y especialmente los derivados del trabajo con aportes y contribuciones propios y de empleadores y trabajadores.

176. Por Ley N° 17071, de 18 de febrero de 1943, fue creado el Instituto de Previsión Social, organismo autónomo encargado de dirigir y administrar el seguro social en el Paraguay.

177. Conforme lo establece el artículo 2 de la Ley N° 98/92 que modifica las disposiciones del Decreto-ley N° 1860/50 y leyes complementarias, están incluidos en el régimen del seguro "los trabajadores asalariados que prestan servicios o ejecutan una obra en virtud de un contrato de trabajo, verbal o escrito, cualquiera sea su edad y el monto de la remuneración que perciban los aprendices y el personal de los entes descentralizados del Estado o empresas mixtas quedan incluidos en forma obligatoria en el régimen del seguro".

178. Estarán también cubiertos por el seguro obligatorio, en los riesgos de accidentes, enfermedad y maternidad, los maestros y catedráticos de enseñanza privada: primaria, normal, media, profesional y de idiomas; y el personal del servicio doméstico. Están igualmente cubiertos los maestros y catedráticos de la enseñanza primaria y normal de la República, que dependen del Ministerio de Educación y Culto, de acuerdo con la Ley N° 537 del 20 de septiembre de 1958, y este mismo régimen legal se aplicará a los catedráticos de la educación media, profesional y de idiomas dependientes del mencionado Ministerio. Igualmente quedan incluidos en el régimen establecido en la mencionada Ley N° 537, los catedráticos universitarios de instituciones públicas y privadas.

179. Además, se establece el seguro general voluntario para el trabajador independiente y para los afectados a regímenes especiales. Se exceptúan de la presente disposición:

- a) los funcionarios y empleados de la Administración Central;
- b) los empleados de los bancos privados y oficiales de la República;
- c) los miembros de las fuerzas armadas y policiales; y
- d) los trabajadores del ferrocarril "Carlos Antonio López" que se hallaren afiliados a su respectiva caja de seguro social.

180. Las prestaciones que cubre el Instituto de Previsión Social son:

181. Riesgos de enfermedad. Conforme lo dispuesto por la Ley N° 98/92, en su artículo 30, en caso de enfermedad no profesional o accidente que no sea del trabajo, el Instituto de Previsión Social debe proporcionar a los asegurados:

- a) Atención medicoquirúrgica y dental, medicamentos y hospitalización. La atención por una misma enfermedad durará 26 semanas prorrogables, atendiendo a las posibilidades de recuperación de los enfermos o su estado de invalidez si es pensionado.

- b) Un subsidio en dinero a los asegurados activos sometidos a tratamiento médico con reposo por enfermedad, iniciándose el subsidio a partir del día siguiente al de la incapacidad y durará mientras ésta subsista y el beneficiario continúe sometido a tratamiento por el Instituto.
- c) Provisión de aparatos de prótesis y ortopedia.

Asimismo, tiene derecho a los beneficios señalados en el inciso a) la esposa o concubina del asegurado, esposo desempleado, los hijos solteros hasta la mayoría de edad y los hijos incapaces mientras dure su incapacidad y los padres mayores de 60 años de edad.

182. Riesgo de maternidad. Las aseguradas tienen derecho a recibir durante el embarazo, parto y puerperio, los beneficios que establece el artículo 30 en su inciso a) supra mencionado, además subsidio en dinero durante el reposo y provisión de leche para el hijo que no pueda amamantar.

183. Riesgo de vejez. Tendrá derecho a una pensión vitalicia de vejez el asegurado que haya cumplido 60 años y tenga como mínimo 700 semanas de cuotas. La pensión de vejez se pagará por mensualidades vencidas y desde la fecha en que el asegurado la solicite. Su monto se determinará en la misma forma que el de la pensión de invalidez, tomado como períodos de base de cálculo del salario promedio, los tres últimos años de aportación. En el caso de que durante el último año calendario, tomando en cuenta para el cálculo de la pensión de vejez, el monto de los salarios correspondientes a las 100 semanas anteriores de los salarios correspondientes a las últimas, el Instituto se reserva el derecho de investigar el aumento habido (artículos 59 y 60, Ley N° 98/92).

184. Riesgo de invalidez por enfermedad. La Ley N° 98/92 determina tres tipos de jubilaciones, de las cuales dos corresponden a invalidez: a) por enfermedad común y b) por accidente de trabajo o enfermedad profesional y una corresponde a jubilación ordinaria por vejez.

185. La jubilación mensual de invalidez por enfermedad común se compondrá de un monto base igual al 50% del salario mensual promedio de los 36 últimos meses anteriores a la declaratoria de invalidez, y de aumentos que ascenderán al 1,5% de dicho monto, por cada 50 semanas de cuotas que sobrepasen las 150 semanas de aportes, hasta totalizar el 100%.

186. El derecho de jubilación por invalidez por enfermedad común se adquirirá cuando el asegurado reúna los requisitos establecidos para el otorgamiento de pensiones: a) declaración de invalidez por una junta de tres médicos del Instituto y b) 150 semanas de cuota y menos de 55 años de edad al sobrevenir la invalidez, o de 150 a 250 semanas de cuotas y menos de 60 años, o de 250 a 400 semanas de cuota y menos de 65 años.

187. La jubilación por invalidez causada por accidente del trabajo o enfermedad profesional, se determinará conforme a la tabla valorativa de

incapacidades; la tabla de porcentaje de jubilación, y al salario mensual promedio de los 36 meses anteriores a la iniciación de la incapacidad.

Tabla de porcentaje de jubilación para casos de invalidez
por accidente del trabajo o enfermedad profesional

Porcentaje de pérdida de la capacidad de trabajo

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

188. Tendrá derecho a la jubilación ordinaria el asegurado que haya cumplido 60 años de edad y tenga 25 años como mínimo de servicios reconocidos, debiendo corresponderle el 100% del promedio de los salarios de los 36 últimos meses anteriores al último aporte o 55 años de edad y 30 años como mínimo de servicios reconocidos, debiendo corresponderle el 80% del promedio del salario de los 36 últimos meses anteriores al último salario (artículos 61 y 60, Ley N° 98/92).

189. Prestaciones a los supervivientes. En caso de fallecimiento de un jubilado o de un asegurado activo que acrediten tener un mínimo de 750 semanas de aportes, sin la edad mínima para la jubilación, o que fallezca a consecuencia de un accidente de trabajo o enfermedad profesional, los familiares sobrevivientes, tendrán derecho a percibir en concepto de pensión el 60% del importe de la jubilación que disfrutaba o que le hubiera correspondido al causante en orden excluyente: la viuda o concubina o viudo, en concurrencia con los hijos solteros hasta la mayoría de edad y los incapacitados con excepción de las viudas menores de 40 años, a quien le corresponderá una indemnización equivalente a tres anualidades de la pensión que le hubiera correspondido, los padres siempre que hayan vivido bajo la protección del causante, los hijos huérfanos hasta la mayoría de edad, los incapacitados y declarados tales por partes iguales la totalidad de la pensión (artículo 62, Ley N° 98/92).

190. Prestaciones por muerte. En caso de muerte de un asegurado, el Instituto concederá las siguientes prestaciones:

- a) si el asegurado fallecido tuviere menos de 750 semanas de aporte, se otorgará a sus herederos o beneficiarios un subsidio en dinero por una sola vez equivalente a un mes de salario por cada año de antigüedad que tuviere el asegurado;

- b) si no existiere heredero o beneficiario, se abonará a quien o quienes justifiquen haber realizado los gastos fúnebres correspondientes, hasta un monto equivalente a 75 jornales mínimos establecidos para actividades diversas no especificadas en la capital de la República (artículo 65, Ley N° 98/92).

191. Prestaciones por accidente de trabajo. El asegurado tendrá derecho a las siguientes prestaciones en caso de accidentes:

- a) atención medicoquirúrgica, dental, farmacéutica y hospitalaria;
- b) provisión de aparatos de prótesis;
- c) subsidio en dinero;
- d) pensión de pago mensual vencido en caso de incapacidad permanente total o parcial.

192. Prestaciones familiares. Las prestaciones familiares se extienden según fueron desarrolladas en las distintas ramas mencionadas.

193. Recursos del Instituto. El artículo 17 de la Ley N° 98/92 determina los recursos con que cuenta el Instituto:

- a) la cuota mensual de los trabajadores, que será del 9% de sus salarios;
- b) la cuota mensual de los empleadores, que será del 14% calculado sobre los salarios de sus trabajadores;
- c) el aporte del Estado, que será del 1,5% calculado sobre el monto de los salarios sobre los cuales imponen los empleadores;
- d) la cuota mensual de los maestros y catedráticos de la enseñanza primaria, media, profesional y de idiomas y de los catedráticos universitarios de las instituciones públicas o privadas, que será del 5,5% de sus remuneraciones;
- e) las cuotas mensuales del personal del servicio doméstico, que serán del 2,5%, calculado sobre el salario mínimo del trabajador de la categoría "A" de los establecimientos ganaderos hasta que se establezca el salario mínimo para el personal del servicio doméstico. Si el salario del personal doméstico fuere de mayor monto, este salario será la base del mencionado aporte;
- f) la cuota mensual del empleador de instituciones privadas de enseñanza que será el 2,5% de las remuneraciones que perciben los docentes referidos en el inciso d);

- g) la cuota mensual del trabajador independiente, calculado sobre la base de 25 jornales mínimos para actividades diversas no especificadas en la capital de la República;
- h) la cuota mensual del empleador del personal del servicio doméstico, que será del 5,5% del salario mínimo especificado en el inciso e);
- i) la cuota del beneficiario de jubilaciones y pensiones, que será del 6% del monto de los respectivos beneficios;
- j) el ingreso por renta de las inversiones del Instituto;
- k) el ingreso de los recargos y multas, aplicadas de conformidad con las disposiciones legales;
- l) el ingreso por las atenciones y servicios urgentes, en hospitales del Instituto a personas no aseguradas conforme a tarifas establecidas por el Consejo de Administración del Instituto;
- m) la cuota mensual de los trabajadores de la Administración Nacional de Electricidad, que será del 6%, sobre sus salarios;
- n) la cuota mensual de la Administración Nacional de Electricidad que será del 12% calculado sobre los salarios de sus trabajadores;
- o) el aporte mensual obligatorio, del 12,5% por parte de los asegurados, que hayan obtenido su continuidad en el seguro;
- p) el aporte adicional obligatorio del asegurado, del 5% sobre el monto total de los salarios por reconocimientos de servicios anteriores;
- q) los legados y donaciones que se hicieren al Instituto;
- r) la cuota mensual del Ministerio de Educación y Culto del 2,5% de las remuneraciones sobre las cuales aportan maestros y catedráticos de la enseñanza primaria, media, profesional y de idiomas, y de los catedráticos de las instituciones públicas; y
- s) cualquier otro ingreso que obtenga el Instituto no especificado en los incisos anteriores.

194. El Instituto de Previsión Social es un ente autárquico con personería jurídica y patrimonio propio, creado y regido por Decreto-ley N° 17071/43 y demás leyes pertinentes, decretos del poder ejecutivo en materia autorizada por ley y los reglamentos que dicte la propia institución. Sus recursos son destinados para fondos especiales conforme lo dispone la ley para el cumplimiento de los distintos programas de seguro social y, siendo la administración centralizada, existen programas únicamente de aplicación nacional, no existen programas regionales ni zonales.

195. Asignación familiar. Todos los hijos menores de 17 años y los totalmente inválidos tienen una asignación mensual equivalente al 5% del salario mínimo según los artículos 261 y 262 del Código Laboral a ser pagados por el empleador:

"Artículo 261. Hasta que se implante un sistema legal de compensación para las asignaciones familiares sobre la base del seguro social, todo trabajador tiene derecho a percibir una asignación equivalente al 5% del salario mínimo por cada hijo matrimonial, extramatrimonial o adoptivo.

Artículo 262. La asignación familiar será pagada siempre que el hijo esté en las condiciones siguientes:

- a) que sea menor de 17 años cumplidos y sin limitación de edad para el totalmente discapacitado físico o mental;
- b) que se halle bajo patria potestad del trabajador;
- c) que su crianza y educación sea a expensas del beneficiario; y,
- d) que resida en el territorio nacional."

196. Esta asignación cesa cuando:

"Artículo 263. El derecho a la asignación familiar se extinguirá automáticamente respecto de cada hijo al desaparecer las condiciones previstas en el artículo anterior o por exceder el salario del beneficiario del 200% del mínimo legal."

197. Si el padre y la madre trabajaren, la asignación familiar corresponde a:

"Artículo 266. Si ambos progenitores trabajan en relación de dependencia, tendrá derecho a percibir asignación familiar uno de ellos, siempre que el salario mayor de cualquiera de ellos no exceda del límite fijado en el artículo 263 de este código."

198. En caso de que los cónyuges estén separados, corresponderá al cónyuge que tenga la guarda percibir la asignación si:

"Artículo 267. En caso de separación o divorcio de los cónyuges, percibirá la asignación familiar que corresponda a uno de ellos, el progenitor que tenga a los hijos bajo su guarda o tenencia."

199. Conforme al Código Laboral, el Estado a través del sistema de seguros sociales debería amparar a los trabajadores. Ello rige tanto para las mujeres como para los hombres. Los problemas se producen en la práctica del Instituto de Previsión Social, en donde el asegurado asegura a su vez a su esposa o concubina, pero la asegurada no asegura a su esposo o concubino para

las atenciones médicas, sino sólo para el caso de encontrarse él mismo desempleado según el artículo 30 de la Ley N° 98/92.

200. Según datos provenientes de entidades de seguro social, se tienen los principales indicadores para el año 1992:

| | |
|--|-----------|
| Población total del país | 4 123 550 |
| Población protegida | 874 653 |
| Población protegida (porcentaje de la población total) | 21,2 |
| Cotizantes activos | 279 695 |
| Población económicamente activa | 512 945 |
| Cotizantes activos (porcentaje de la PEA total) | 18,5 |

Fuente: Secretaría Técnica de Planificación. Presidencia de la República.

201. Estudios realizados por técnicos de la Secretaría Técnica de Planificación dependiente de la Presidencia de la República detectaron como principales problemas en el área los siguientes:

- a) la cobertura poblacional del seguro social sigue siendo baja, alcanzando solamente al 21,2% de la población total del país;
- b) la cobertura de riesgos y prestaciones varía según las distintas entidades;
- c) la escasa o ninguna coordinación institucional de los seguros que están a cargo de varias entidades;
- d) el sistema en su conjunto enfrenta problemas crecientes de desequilibrio actuarial;
- e) el seguro social no es integral porque no asegura al trabajador contra el desempleo involuntario, ni establece un régimen de asignación familiar;
- f) ineficiencia en la administración del subsistema de salud previsional;
- g) la falta de un sistema de control adecuado fomenta las evasiones, aumenta los costos administrativos e incentiva mayores prestaciones a pequeños grupos privilegiados;

- h) el sistema vigente crea cierta discriminación en cuanto a prestaciones y requisitos de jubilación, marginando a gran parte de la población de los beneficios de este servicio;
- i) escaso conocimiento de la población sobre los servicios de seguridad social, proveídos, así como de sus beneficios y derechos potenciales;
- j) las cajas fiscales del Ministerio de Hacienda y del Ferrocarril requieren de subsidios cada vez mayores, para hacer frente a los compromisos financieros con sus beneficiarios;
- k) la pérdida creciente del poder adquisitivo de los jubilados y pensionados, como consecuencia de la baja rentabilidad de las inversiones.

202. El Gobierno, a través de la Propuesta del Programa de Desarrollo Económico y Social 1994/98, ha elaborado un plan con objetivos y políticas tendientes a mejorar el sistema de seguridad social. Los objetivos del plan son: incrementar el número de cotizantes activos; mejorar la eficiencia del sistema; reformar el sistema de seguridad social.

203. Las políticas trazadas tienden a lograr la disminución de los gastos administrativos, fortalecimiento de su capacidad de captar mayores ingresos y reducir sus costos; adecuación de las inversiones a las situaciones actuales de modo que se puedan lograr niveles óptimos de rentabilidad y atención y la vinculación de los beneficios al afiliado con sus aportes.

Artículo 10

204. La legislación positiva nacional integrada además por el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención sobre los Derechos del Niño, la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer y Convenios de la OIT, en concordancia con el artículo supra mencionado, consagran relevantes disposiciones que hacen a la efectiva protección de la familia, el matrimonio, la protección a las madres y los derechos del niño.

205. La Constitución nacional le dedica el capítulo IV a los derechos de la familia y establece en 13 artículos los pilares fundamentales sobre los cuales descansa esta vital institución de la sociedad, disponiendo su promoción y protección integral. La familia paraguaya, considerada como fundamento de la sociedad, se compone fundamentalmente de la unión en matrimonio del hombre y la mujer fundado en el libre consentimiento de los cónyuges; a este respecto la disposición del artículo 5 de la Ley N° 1/92 de "Reforma parcial del Código Civil" establece que "no habrá matrimonio sin consentimiento libremente expresado. La condición, modo o término del consentimiento se tendrán por no puestos".

206. Hace igualmente a la protección de la libertad de contraer matrimonio la disposición del Código Civil que establece que la promesa de futuro

matrimonio no produce la obligación legal de contraerlo ni tampoco obliga a cumplir la prestación que hubiere sido estipulada para el caso de inejecución de dicha promesa. Estas disposiciones son observadas en la generalidad de los casos; sin embargo una práctica socialmente aceptada es la de constreñir a la celebración del matrimonio por el hecho del embarazo, y si bien en apariencia se salvan las disposiciones de la ley con relación al matrimonio, resulta obvio que la voluntad no se encuentra libremente expresada.

207. La Ley N° 1/92 dispone asimismo que la edad para contraer matrimonio es a partir de los 16 años de edad para ambos sexos, excepto dispensa especial para casos excepcionales a partir de la edad de 14 años y a cargo del juez en lo tutelar del menor. Es oportuno destacar que la capacidad plena o la mayoría de edad a tenor de lo dispuesto en el artículo 36 del Código Civil paraguayo se adquiere recién a partir de haber cumplido 20 años de edad y no habiendo declaración judicial de incapacidad.

208. Las uniones de hecho, sin impedimentos legales para contraer matrimonio, que reúnan las condiciones de estabilidad y singularidad, producen efectos similares al matrimonio, dentro de las condiciones que establezca la ley. Esta disposición está consagrada en el artículo 51 in fine de la Constitución nacional, y es de suma importancia habida cuenta de que en el país la familia en su mayoría se asienta sobre la base del "concubinato", que es la unión de hecho entre el hombre y la mujer. Estas disposiciones que hacen a la protección de la unión concubinaria se refieren principalmente al régimen patrimonial que se forma por efecto de la unión de, por lo menos, cuatro años consecutivos y considera especialmente la presencia de hijos en dicha unión a fin de garantizar la protección adecuada.

209. A los diez años de unión y bajo las condiciones establecidas en la ley, podrán los concubinos mediante declaración conjunta formulada ante el encargado del Registro del Estado Civil o el Juez de Paz, de la jurisdicción respectiva, inscribir su unión, la que quedará equiparada a un matrimonio legal, incluso a los efectos hereditarios y los hijos comunes se considerarán matrimoniales; tal es la disposición contenida en el artículo 86 de la Ley N° 1/92 de "Reforma parcial del Código Civil", que traemos a colación por la referida importancia de esta unión en la conformación de la familia en la sociedad.

210. Un concepto comprensivo de familia adecuada a la noción que consagra el sistema jurídico es el que la define como: "Conjunto de personas físicas unidas por vínculos de parentesco que derivan del matrimonio o fuera de éste, sea por consanguinidad, afinidad o adopción".

211. Consecuentemente con la protección a la familia, la maternidad es igualmente objeto de consideración. El sistema de protección a la maternidad está constituido por lo siguiente:

Las leyes

212. La Ley N° 213/93, que establece el Código del Trabajo, consagra en su capítulo II: "Del Trabajo de Menores y Mujeres", normas que traducen el

interés por garantizar una maternidad saludable del artículo 128 al 136 se establecen disposiciones entre las cuales se prohíbe el caso de peligro para la salud de la mujer, o del hijo en estado de gestación, o durante el período de lactancia, el trabajo cuando implique labores insalubres o peligrosas o en horarios nocturnos (artículo 130 del Código del Trabajo). Se establece la suspensión del trabajo seis semanas antes del parto, y salvo autorización médica, no se les permitirá trabajar durante las seis semanas posteriores al parto, y durante los tres meses anteriores al parto no desempeñarán ningún trabajo que exija esfuerzo físico considerable, tendrán derecho, además, durante su ausencia por reposo de maternidad y en cualquier período adicional entre la fecha presunta y la fecha real del parto a recibir asistencia médica y prestaciones suficientes, con cargo al régimen de seguridad social.

Seguro de maternidad: prestaciones médicas y pecuniarias por maternidad

213. Tiene derecho a las siguientes prestaciones, dentro de las condiciones legales, en los períodos de gestación, parto y puerperio (artículo 36, Decreto-ley N° 1860): atención medicoquirúrgica; hospitalización; y medicamentos.

214. Se otorgarán las prestaciones por enfermedad, establecidas legal y reglamentariamente, a las aseguradas que después de los 40 días posteriores al parto se encontraren incapacitadas para el trabajo (Decreto N° 10810/52). Las aseguradas embarazadas están obligadas a someterse, para el buen éxito del parto y la defensa de los recién nacidos, a todas las prescripciones impartidas por los médicos del Instituto.

215. No perderán el empleo si se encontrasen en imposibilidad de reanudar las tareas transcurrido el reposo de maternidad. Los empleadores, por otra parte, se encuentran en la obligación, siempre que en sus establecimientos se encuentren trabajando más de 50 mujeres, de habilitar salas maternales para niños menores de dos años donde quedarán bajo custodia durante el tiempo de ocupación de las madres.

Programas de salud maternoinfantil del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social y la asistencia y cooperación de organismos no gubernamentales como la Cruz Roja y otros

216. Los programas de salud aludidos consideran dentro de las prioridades de la actual política sanitaria la elevada tasa de morbimortalidad en el grupo maternoinfantil atribuible a los siguientes factores:

- a) educativos culturales;
- b) falta de accesibilidad a las instituciones de salud, por razones geográficas o económicas;
- c) inadecuado uso de los servicios de salud instalados;
- d) insuficientes recursos físicos y humanos en ciertas regiones del país;

- e) crecimiento poblacional acelerado en las áreas rurales menos desarrolladas.

217. Datos básicos en porcentajes aproximados:

| | Habitantes (en porcentaje) |
|-------------------------|-------------------------------|
| Tasa de natalidad | 34 |
| Tasa de mortalidad | 5,9 |
| Crecimiento poblacional | 28 |
| Mujeres en edad fértil | 22,7 |
| Menores de un año | 3,5 |

Fuente: Cátedra de Salud Pública de la Facultad de Ciencias Médicas de la Universidad Nacional de Asunción.

218. Los objetivos generales de estos programas se resumen en disminuir la morbimortalidad de la población materna e infantil, previniendo riesgos y daños a la mujer durante el embarazo, parto y puerperio y el período intergenésico. Para la satisfacción de estos objetivos, urge el mejoramiento de la calidad de atención materno-infantil dentro de los servicios institucionales. Al efecto se prevé:

- a) capacitación de los recursos humanos en salud materno-infantil en los diferentes niveles de atención;
- b) capacitación de los agentes tradicionales de salud (parteras empíricas) en un programa estructurado; y especialmente
- c) provisión de equipo e instrumental mínimo para la atención por las parteras capacitadas.

219. Con relación a la protección de los niños, habiendo el país ratificado la Convención sobre los Derechos del Niño, se remite a los lineamientos particulares del tema a dicho informe (CRC/C/3/Add.22).

220. "La familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de garantizar al niño su desarrollo armónico e integral, así como el ejercicio pleno de sus derechos, protegiéndolo contra el abandono, la desnutrición, la violencia, el abuso, el tráfico y la explotación. Los derechos del niño en caso de conflicto tienen carácter prevaleciente. Tal es la disposición contenida en la Constitución nacional en el artículo 54 del capítulo IV "De los derechos de la familia".

221. Entre las medidas de protección y asistencia, en especial para protegerlos contra la explotación económica o impedir su empleo en tareas perjudiciales para la moral o la salud o susceptibles de impedir su desarrollo normal, el Código del Trabajo contiene disposiciones al respecto:

- a) Podrán celebrar contratos de trabajo los menores de uno y otro sexo que hayan cumplido la edad de 18 años y la mujer casada, sin necesidad de autorización alguna (art. 35).
- b) Los menores que tengan más de 12 años y menos de 18 podrán celebrar contratos de trabajo con autorización, que podrá ser condicionada, limitada o revocada por el representante legal del menor. La falta de autorización no exonera al empleador al cumplimiento de las obligaciones inherentes al contrato de trabajo (art. 36);
- c) Los menores que no hayan cumplido 15 años de edad no podrán trabajar en ninguna empresa industrial, pública o privada o en sus dependencias, con excepción de aquéllas en que estén ocupados únicamente los miembros de la familia del empleador, siempre que no sea peligroso para la vida, salud o moralidad de los menores (art. 119).

Estas y otras disposiciones configuran el sistema de protección legal relativo a la explotación económica.

222. Existen, no obstante, grupos de niños y jóvenes que no gozan en absoluto de las medidas de protección y asistencia, y con respecto de los cuales se arbitran paliativos para procurar su rehabilitación e inserción en la sociedad. Proviene de los barrios marginales, son los llamados "niños de la calle" y cuyas edades oscilan entre 5 y 14 años, dedicados a la mendicidad o a subempleos. El origen de la existencia de niños en la calle es básicamente uno: socioeconómico.

223. Los organismos gubernamentales que trabajan con niños de la calle son el Ministerio de Educación y Culto, el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social y el Ministerio de Justicia y Trabajo a través de la Dirección General de Protección de Menores.

224. Los organismos no gubernamentales que trabajan con los niños de la calle son: Asociación Cristiana de Jóvenes del Paraguay (ACJ), Don Bosco Roga-Obra Salesiana del Menor, Fundación "Dejad que los niños se acerquen a mí" (DEQUENI), Fundación "Que vivan los niños" (QUEVILONI), Hogar San Vicente y Callescuela.

225. Según datos proporcionados por Callescuela, el trabajo que realizan estas organizaciones se efectúa en base a un programa educativo que promueve la organización laboral de los niños, posibilitando la capacitación, defensa de sus derechos y acceso a servicios que favorezcan su desarrollo en el espacio de la calle. Busca positivizar el trabajo infantil, lograr el reconocimiento del niño y buscar su proyección como ciudadano trabajador. Sus líneas de acción consisten en darles apoyo, proporcionándoles espacios de

juego y de desarrollo de la creatividad. Buscan que la educación del niño sea a través de la práctica. Por otro lado, buscan propiciar la autogestión, o sea que los niños, en lo posible tomen las actividades que se les propone como suyas y las desarrollen y, al mismo tiempo, hacerlas colectivamente. Actualmente se encuentran trabajando principalmente en tres sectores: la terminal de ómnibus de Asunción, el mercado de abasto y el sector cuatro mojones. Han adoptado tres estrategias de acción. Ellas son: el abordaje, la acción complementaria y la acción comunitaria.

226. El abordaje tiene dos tiempos: el primero consiste en el trabajo de contacto, comunicación, diagnóstico y constitución grupal; el segundo, en la organización laboral de los niños con los que se ha establecido el contacto. Así tenemos que a los niños que trabajan en la terminal de ómnibus se los ha organizado en dos grupos: lustrabotas y canillitas; a ambos a su vez se los ha distribuido en turnos: los lustrabotas en tres turnos, mañana, tarde y noche, y los canillitas en dos turnos, mañana y tarde. A los niños del mercado de abasto con quienes están trabajando los han organizado en dos categorías: niños cuidacoches y niñas vendedoras. En el sector cuatro mojones trabajan con cuatro grupos de niños: canillitas, vendedores de juegos de azar, chicleros y limpiavidrios.

227. La acción complementaria es el apoyo complementario educativo, asistencial y jurídico, que contempla la capacitación de los niños y adolescentes, asistencia social y jurídica en coordinación con TEKOJOJA y CEDEM y actividades de recreación. Con estas miras se les ofrecen cursos gratuitos de capacitación técnica en electricidad, albañilería, plomería y herrería para los niños mayores de 13 años, y de peluquería para las niñas: además de dichos cursos se ofrecen talleres sobre sexualidad, educación sanitaria ambiental, peligros del abuso de drogas, etc., y se realizan actividades de refuerzo escolar. También se busca llevar a acabo asistencia médica/odontológica, campañas de vacunación, etc. Otro de sus objetivos contempla mejorar la nutrición de estos niños para lo cual tienen programado contar con comedores infantiles y brindarles merienda tres a cinco veces por semana.

228. Por último, la acción comunitaria es la relación con la comunidad, donde se busca que los grupos familiares y sus comunidades incorporen con reivindicación y preocupación a esa población infantil que allí tampoco tiene espacio ni atención. Las principales dificultades con que tropieza el trabajo con los niños están determinadas por las mismas condiciones de trabajo y de vida de los lugares donde ellos se mueven.

229. Situación de los niños huérfanos y abandonados. En el ámbito oficial, la Dirección General de Protección de Menores es la encargada de cuidar y recoger a estos niños. Existen 73 hogares de menores en la capital. Los juzgados de menores en lo tutelar y correccional cuentan con el apoyo del Hogar Nacional del Menor para apoyar sus acciones en este problema. La adopción de menores es una medida prevista en el Código del Menor para dar solución a menores abandonados. Se han ido encontrando mecanismos comunitarios de atención a niños y adolescentes en esta situación como las "colocaciones familiares de hecho".

230. Situación de los niños de la calle. Las estadísticas globales que se presentan a continuación tienen como fuente el análisis de datos obtenidos del censo de 1992 y de la "Encuesta de hogares 1990", estudio que consistió en una encuesta de 340 hogares que tenía por objetivo relevar información acerca de la cantidad de niños trabajadores de 5 a 19 años de edad en la Gran Asunción y otra realizada con los niños trabajadores de la calle a partir de una muestra de 303 niños. Así, se obtuvo una tasa de 48,87% de niños y adolescentes trabajadores entre 5 y 19 años de edad, lo cual equivaldría a un número aproximado de 169.359 en la Gran Asunción.

231. De ellos, los niños que trabajan en la calle en servicios tales como la venta ambulatoria, lustrabotas, canillitas, cuidacoches y recolectores, suman el 7,13% del total de niños, el segundo tipo de actividad por orden de importancia luego de las tareas domésticas, actividad de la que se ocupan un 61,65%. Este porcentaje representa aproximadamente 26.000 niños que trabajan en la calle. La cifra resulta casi dos veces superior a la estimada por un estudio similar en 1987. A través de la misma se evidencian los efectos de la situación económica que afecta al país y particularmente a los sectores más débiles de la sociedad.

Ubicación espacial de los niños trabajadores

232. La búsqueda de recursos de subsistencia por parte de los niños se desarrolla en zonas donde las actividades predominantes son las de intercambio (comercio, gestión, instituciones administrativas, gubernamentales) y consumo (centros recreativos y culturales). Así los niños se ubican preferentemente en las zonas comerciales como los mercados, las grandes intersecciones, los centros de servicios, etc. Allí el niño no es sólo un agente, al ofrecer un artículo o servicios para la venta, sino también un consumidor. En estos espacios de consumo florecen centros y lugares de esparcimiento, de los que los niños trabajadores se convierten en consumidores a falta de otras posibilidades de recreación.

233. Uno de los lugares de mayor concentración de los niños es la zona céntrica; le sigue en orden de importancia la terminal de ómnibus de Asunción, el mercado de abasto y el mercado N° 4. Los mercados constituyen lugares de trabajo, especialmente para grupos familiares, en los que los niños trabajan junto a la madre, el padre o algún hermano. Parece ser que la mayoría de los niños que se ubican allí se encuentran desarrollando alguna actividad en situaciones de dependencia o subordinación con algún familiar.

234. Otro aspecto a analizar es el hecho que éstos trabajen en dos o más zonas distintas de la ciudad. Un tercio de ellos declaró tener un lugar de trabajo secundario. El hecho de que los niños tengan dos lugares de trabajo implica un incremento en el desgaste que el trabajo implica para el niño.

235. Más del 49% de los niños tiene 11 años y menos. Puede encontrarse a niños de hasta 5 años de edad. La menor edad de inicio de los niños en el trabajo fue de 4 años y alrededor del 58% de los niños había comenzado a trabajar a los 10 años.

236. En cuanto a la distribución por sexo se encontró un porcentaje varias veces mayor de niños (83,2%), que de niñas (16,8%); sin embargo, se notó un incremento en el porcentaje de niñas en relación con años anteriores.

237. El problema más importante es el que plantea la jornada de trabajo de los niños. La dedicación media resulta superior a las 9 horas diarias. Gran parte de los niños ocupan toda la mañana y parte de la tarde en el trabajo. Un 15,6 trabaja solamente por la mañana y aproximadamente el 17% lo hace de mañana, tarde y noche, muchos de ellos desde la madrugada hasta las primeras horas de la tarde, situación muy frecuente entre los niños trabajadores del mercado de abasto.

238. En general, las largas jornadas predominan en los extremos de la escala de edades. Los niños pequeños estarían ante el efecto de la precariedad del tipo de trabajo que realizan, lo cual les obliga a dedicar más tiempo a su trabajo, como se observa entre los limpiaparabrisas y maleteros. En cuanto a los días que trabaja a la semana se encontró que más del 50% de los niños trabaja en total de 6 días a la semana, y alrededor del 39% lo hace todos los días.

239. Ingresos del niño. La mitad de los niños trabajadores perciben un ingreso igual o inferior a los 50.000 guaraníes, alrededor del 60% del jornal mínimo. En la cuarta parte el ingreso es inferior a medio jornal mínimo; y sólo el 16% percibe un ingreso igual o superior al jornal mínimo. El aporte medio de los niños a la familia corresponde al 87% de sus ingresos medios. Esto da cuenta de la importancia que tiene el trabajo infantil en la economía familiar.

240. La relación niño-familia. El 97% de los casos vive en la misma casa de sus familiares, mientras que solamente el 3% vive en otra situación, en la calle o en una institución. Un porcentaje importante (9%) se había escapado en alguna oportunidad de su hogar, ya sea porque no se sentía bien en su casa, o era maltratado por sus padres o había problemas familiares. Estos problemas podrían derivar de dificultades relacionadas con las necesidades fundamentales de la familia, o el creciente sentido de autonomía por parte de los niños a medida que éstos se hacen conscientes de su participación en el sustento familiar.

241. Tropiezan, además, con la falta de seguridad en el trabajo: perciben el trabajo como único recurso ante la pobreza; sin embargo no cuentan con condiciones básicas propicias para la actividad que desarrollan; carecen de un lugar apropiado para trabajar, enfrentan serias dificultades con la administración pública y/o la policía, sus mercancías o elementos de trabajo les son sustraídos frecuentemente, a fin de impedir que permanezcan en el lugar, etc.

242. En este estadio, a fin de contar con un marco legal que ampare adecuadamente a los niños, se ha presentado oficialmente al Parlamento un anteproyecto de Código del Menor tendiente a lograr la reforma del Código vigente (Ley N° 903/81) y su adecuación a la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño ratificada por el Paraguay por Ley N° 57/90.

Actualmente el anteproyecto se encuentra en la Comisión correspondiente en la Cámara de Diputados para su estudio y posterior sanción.

Artículo 11

243. La Constitución nacional, en concordancia con el Pacto, dispone en el artículo 6, primera parte, que la calidad de vida será promovida por el Estado mediante planes y políticas que reconozcan factores condicionantes, tales como la extrema pobreza y los impedimentos de la discapacidad o de la edad.

244. La institución del salario mínimo vital es una institución que pretende asegurar un nivel mínimo de vida para los trabajadores y sus respectivas familias. A este respecto, el Código Laboral establece que el salario mínimo es aquél suficiente para satisfacer las necesidades de la vida del trabajador, consistentes en: alimentación, habitación, vestuario, transporte, previsión, cultura y recreaciones honestas. Este salario mínimo y móvil será fijado periódicamente con el fin de mejorar el nivel de vida, tomando en cuenta factores como costo de vida de la familia obrera, nivel general de salarios en el país y cualesquiera otras circunstancias que fuesen congruentes a la fijación. El territorio de la República a los efectos de la fijación del salario se divide en zona urbana y rural, fijándose el salario de modo general para cada una de ellas. Existe un organismo denominado Consejo Nacional de Salarios Mínimos que funciona en la sede administrativa del trabajo y está presidido por el Director del Trabajo, y propone el monto del salario en base a la investigación de los factores antes citados que integran el salario mínimo vital.

245. A la fecha de la presentación de este informe, el salario mínimo es de 12.650 guaraníes diarios o 379.500 guaraníes mensuales.

246. El nivel de vida de una población se evidencia en proporción con los ingresos de la población ocupada, entre otros indicadores como vivienda, educación y salud.

247. El ingreso familiar y la incidencia de la pobreza varían según el área geográfica. Las causas de la pobreza, las consecuencias y las posibilidades de escapar de ella, también dependen de la zona donde "los pobres están viviendo".

Indicadores básicos de la calidad de vida
 por departamentos - Año 1990

| Reg. Sanitario | Departamentos | Tasas de defunción* | | | Cobertura de agua (en porcentaje) |
|-------------------|------------------|---------------------|----------|---------|---|
| | | Menor de 1 | De 0 a 5 | Materna | |
| 1a. | Cordillera | 27,86 | 36,04 | 1,99 | 20,08 |
| 2a. | Guairá y Caazapá | 32,28 | 32,17 | 2,16 | 20,14 |
| 3a. | Itapúa | 35,44 | 45,96 | 1,50 | 11,50 |
| 4a. | Concepción | 21,69 | 34,85 | 0,49 | 11,48 |
| 5a. | Central | 22,48 | 29,77 | 0,34 | 21,60 |
| 6a. | Caaguazú | 27,24 | 38,50 | 1,01 | 7,60 |
| 7a. | Misiones | 35,55 | 39,29 | 0,94 | 13,71 |
| 8a. | R. Occidental | 15,76 | 20,06 | 1,43 | 10,43 |
| 9a. | Alto Paraná | 47,97 | 62,07 | 2,15 | 5,51 |
| 10a. | Amambay | 48,17 | 75,69 | 4,59 | 19,30 |
| 11a. | San Pedro | 25,59 | 37,60 | 4,18 | 9,28 |
| 12a. | Canindeyú | 30,78 | 39,18 | 0,93 | 2,24 |
| 13a. | Paraguarí | 18,25 | 23,90 | 0,87 | 13,79 |
| 14a. | Asunción | 38,35 | 48,00 | 1,99 | 83,89 |
| 15a. | Ñeembucú | 24,24 | 32,90 | 1,73 | 25,36 |
| | TOTAL | 30,44 | 39,98 | 1,50 | 23,25 |

Fuente: Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social.

* Tasa por mil nacidos vivos.

Indicadores básicos de la calidad de vida
 por departamentos - Año 1990 (conclusión)

| Reg. Sanitario | Departamentos | Tasa de escolarización | Analfabetización (en porcentaje) | | Tasa de fecundidad 75-79 |
|----------------|------------------|------------------------|----------------------------------|---------|--------------------------|
| | | | Ambos sexos | Mujeres | |
| 1a. | Cordillera | 92 | 15 | 61 | 5,7 |
| 2a. | Guairá y Caazapá | 92 | 40 | 63 | 6,2 |
| 3a. | Itapúa | 101** | 17 | 59 | 6,4 |
| 4a. | Concepción | 91 | 19 | 61 | 7,1 |
| 5a. | Central | 98 | 10 | 66 | 3,8 |
| 6a. | Caaguazú | 83 | 17 | 59 | 6,7 |
| 7a. | Misiones | 89 | 18 | 60 | 5,8 |
| 8a. | R. Occidental | 118** | 13 | 43 | 5,2 |
| 9a. | Alto Paraná | 95 | 18 | 55 | 6,0 |
| 10a. | Amambay | 79 | 20 | 56 | 5,3 |
| 11a. | San Pedro | 87 | 19 | 60 | 7,3 |
| 12a. | Canindeyú | 70 | 28 | 50 | 6,1 |
| 13a. | Paraguarí | 88 | 17 | 63 | 5,7 |
| 14a. | Asunción | 106 | 6 | 69 | 2,7 |
| 15a. | Ñeembucú | 79 | 15 | 59 | 5,0 |
| | TOTAL | 93 | 14 | 61 | 5,1 |

Fuente: Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social y Ministerio de Educación y Culto.

** Puede obedecer a afluencia y migración interna, subestimación de la población en edad escolar y/o mala declaración de edad.

248. Según un estudio realizado en 1980, basado en 3.000 encuestas aplicadas en diez departamentos de la región oriental, Concepción, Amambay, Alto Paraná, Itapúa, Misiones, Paraguarí, Central, Cordillera, Guairá y Caaguazú, en 1980, para sobrevivir una familia necesitaba un ingreso mínimo de 418.000 guaraníes para alimentos y 290.000 guaraníes para gastos

de salud, educación, vestimenta, transporte y vivienda. El 37,5% de la población vivía por encima de la "línea de indigencia" 1/ (ingresos menores a 418.000 guaraníes), mientras que el 29,3% con ingresos por debajo de los 708.000 guaraníes, estaba por debajo de la línea de "pobreza absoluta" 2/. En 1980, los pobres constituían el 66,8% de la población total del país. Esta elevada incidencia de la pobreza podría corroborarse por el hecho de que el 20% de las familias más pobres en 1980 solamente tenía el 5% del ingreso total, mientras que no menos del 84% del total fue recibido por el 20% de la población más rica.

249. El estudio realizado en los departamentos de San Pedro, Concepción y Caaguazú reveló que las familias rurales cuyos ingresos totales están por debajo de la línea de pobreza representaban un 38%. El 16% del total son indigentes y un 22% son pobres (no pueden cubrir totalmente sus necesidades básicas).

250. Dos subgrupos específicos padecen con mayor rigor las consecuencias de la pobreza: la mujer campesina y los indígenas.

251. En general, ha sido subdimensionada la contribución específica de la mujer campesina al proceso productivo, sea como reproductora de la fuerza de trabajo, sea como agente de producción. Por ejemplo, las tareas domésticas no se consideran ocupación en el censo de 1982, ni aun en el reciente censo de 1992; por eso, la tasa de ocupación de la población femenina apenas alcanzaba 11,6% contra 86,4% de la masculina en 1982. Al incrementarse los niveles de pobreza en la última década, la mujer se ha visto obligada a asumir cada vez más labores productivas dentro o fuera de la parcela familiar. Incluso cerca del 15% de mujeres campesinas son responsables por la unidad productiva.

252. En relación a la población indígena, a pesar de ser reducida en términos cuantitativos, se estima que en el país existen alrededor de 100.000 indígenas dispersos por todo el territorio en cinco grupos lingüísticos que abarcan 17 etnias.

253. El siguiente cuadro indica el nivel de vida de la población paraguaya para el año 1992:

1/ Indigencia o pobreza crítica: ingreso familiar por debajo del mínimo requerido para alimentación.

2/ Pobreza absoluta: ingreso familiar mínimo para satisfacer las necesidades básicas.

| | En porcentaje |
|--|---------------|
| Familias en situación de pobreza | 30,2 |
| Población en situación de pobreza | 39,0 |
| Familias en situación de indigencia | 12,6 |
| Población en situación de indigencia | 17,0 |
| Ingreso apropiado por el 10% de las familias más ricas | 42,0 |
| Ingreso apropiado por el 20% de las familias más ricas | 60,0 |
| Desempleo abierto | 4,3 |
| Subempleo visible | 3,0 |
| Subempleo invisible | 48,2 |

Fuente: La distribución del ingreso en el Paraguay, 1993, tomo I, UNA/DIS-Proyecto ATP/SF 2156 PR.

254. Por tanto, los principales problemas que se evidencian en el campo de la pobreza son: la alta concentración del ingreso, el subempleo y el desempleo de importantes sectores de la población. El bajo nivel de ingreso de los sectores ubicados por debajo de la línea de pobreza conlleva dificultades para acceder a los servicios básicos de salud, educación, vivienda, saneamiento y seguridad social, entre otros, y problemas relativos a tenencia de la tierra, las diferencias educativas y culturales y el acceso diferenciado e inequitativo a los frutos del progreso y a la ineficiencia de la inacción social del Estado.

255. Atendiendo a la problemática existente, el Gobierno, a través de la propuesta del Programa de desarrollo económico y social 1994/98, ha propuesto una serie de políticas a ser desarrolladas en dicho período. Las políticas previstas están orientadas al logro de una mayor eficiencia y cobertura de los servicios públicos en cantidad y calidad, promoción de la concertación entre empresarios y trabajadores, aumento de la eficiencia del Estado en la asistencia a los sectores más vulnerables de la población, descentralización y fomento de la autogestión como forma de reducir los niveles de concentración económica y la implementación del impuesto a la renta nacional.

256. El Programa de Desarrollo Humano (PDH) es un emprendimiento conjunto de la DIBEN, el PNUD y otras agencias del sistema de las Naciones Unidas que coordinan acciones con los Ministerios de Agricultura y Ganadería, Salud Pública y Bienestar Social y Educación y Culto. Los fondos para su implementación proceden de la DIBEN (6.321.000 dólares de los EE.UU.). El PMA aporta 2.370 toneladas de leche, valoradas en 6 millones de dólares de los EE.UU. El propósito del proyecto es mejorar las condiciones de vida de

los sectores más carenciados de la sociedad paraguaya, principalmente de los niños en edad escolar, y promover la participación organizada de la mujer y de los sectores más vulnerables.

257. Los medios más importantes para alcanzar estos fines son el Comité de Mujeres en la zona rural y las Comisiones Vecinales en los asentamientos. El Comité de Mujeres fomenta la solidaridad y atiende a la mejora de las condiciones de vida de la mujer y su familia, al tiempo que presta particular atención a aquellos aspectos vinculados a la educación de los niños y a los relacionados con los intereses de la mujer y de su comunidad.

258. En relación a la niñez, el PDH ha organizado la provisión de meriendas y almuerzos en las escuelas rurales del país junto a la distribución de complementos vitamínicos y cápsulas de aceite yodado para combatir el bocio. De esta forma se espera mejorar la nutrición y reducir la deserción escolar.

259. En su capítulo VI, nuestra Carta Magna garantiza el control de calidad de los productos alimenticios en los siguientes términos:

"Artículo 72: El Estado velará por el control de la calidad de los productos alimenticios, químicos y farmacéuticos y biológicos, en las etapas de producción, importación y comercialización. Asimismo facilitará el acceso de sectores de escasos recursos a los medicamentos considerados esenciales."

260. Paraguay, con una superficie total de 406.752 km², es muy rico en recursos naturales lo que fundamenta una economía basada en la agricultura, con 2,2 millones de hectáreas de tierra cultivada en 1985, de las cuales el 3% utilizaba regadío artificial; y en la ganadería con 11,3 millones de hectáreas de pastizales. El crecimiento real del sector agrícola en los últimos años ha sido variable con un 2,5% en 1983, 5,9% en 1984, 4,9% en 1985 y 5,9% en 1986 (The Economic Intelligence Unit: Country Profile, 1988/89).

261. La producción de alimentos y de fibras textiles genera la mayor parte de los bienes necesarios para satisfacer las necesidades locales, así como para financiar, mediante las ventas al exterior, la importación de bienes de producción y consumo.

262. Un documento elaborado por el Ministerio de Agricultura y Ganadería, Producción y oferta de alimentos, 1986, revela que en 1985 el país produjo un total de 5,2 millones de toneladas de productos alimenticios. Se exporta sólo una pequeña porción del total de la producción (15%). Los principales productos exportados son: la soja, algunas hortalizas, la carne vacuna, el aceite de soja y el aceite de almendra de coco. Se producen principalmente los siguientes productos alimenticios: legumbres (soja, arveja, poroto y maní) con aproximadamente 850.000 ha; cereales (trigo, arroz y maíz) con alrededor de 600.000 ha; y amiláceos (mandioca, papa, batata) con algo más de 1.000 ha. Se estima el rendimiento promedio nacional de la producción de carne en 7,3 kg por hectárea. Esta cifra se basa en una carga animal de 0,57 cabezas por hectárea, una tasa de extracción de 12%, un peso promedio a la faena de 300 kg y un rendimiento en canal de 48%.

263. La disponibilidad total de alimentos ha aumentado sustancialmente durante los últimos años, principalmente en la década de los 70 con una rápida expansión de la zona agrícola; el ritmo se hizo menos acelerado durante la primera mitad de la presente década. La proporción de las importaciones en relación con el suministro total de alimentos ha registrado amplias fluctuaciones durante el período 1975/85; luego de aumentos importantes entre 1975 y 1980, disminuyó significativamente durante los dos años siguientes, alcanzó el punto más alto en 1983, cayó a su nivel más bajo en 1984 para aumentar de nuevo moderadamente en 1985.

264. La disponibilidad promedio de alimentos está por encima de las necesidades mínimas tanto en calorías como en proteínas y muestra una tendencia de aumento progresivo. La contribución de los cereales como fuente de energía y proteínas ha aumentado mientras que la de la carne, a pesar de haber disminuido del 50,7% en 1962 al 40,8% en 1985, continúa siendo la principal fuente de proteínas (Producción y oferta de alimentos, 1986, Ministerio de Agricultura y Ganadería).

265. La Encuesta Nacional de Nutrición realizada por el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social en 1976 señaló que los alimentos consumidos por las familias encuestadas suministraban 3.098 calorías, 87,1 g de proteínas, 80,2 g de grasas y 525,0 g de carbohidratos. Estas cifras son mayores que las observadas en la encuesta de nutrición de 1965 que proporcionó los datos siguientes: 2.354 calorías, 63,4 g de proteínas, 54,3 g de grasas y 413,3 g de carbohidratos. Los alimentos de mayor consumo son el trigo y sus derivados como harina, fideos, pan, galletas, etc. El consumo medio de cereales per cápita (227,9 g) resultó superior al encontrado por la encuesta de 1965 (165 g). El consumo de carne y vísceras de diversos animales alcanzó un promedio nacional de 216,3 g; la leche y sus derivados alcanzaron un nivel de ingesta promedio 114 g.

266. La contribución de los diferentes grupos de alimentos a la ingesta diaria per cápita era la siguiente: cereales, 25,5%; raíces y tubérculos, 30,4%; azúcar y productos derivados, 7,0%; carnes y vísceras, 16,1%; oleaginosas y leguminosas, 3,6%; frutas, 4,9%; legumbres, 1,1%; leche y sus derivados, 3,0%; y huevos, 0,8%. El consumo medio de proteínas alcanzó al 200% de las necesidades estimadas, sobre todo entre las familias urbanas y suburbanas. Se encontró que sólo el 1,5% de las familias encuestadas consumía entre el 50 y el 74% de las necesidades estimadas, y ninguna de ellas consumía menos del 50% de las proteínas necesarias. La ingesta de los demás nutrientes reveló cifras similares.

267. El Programa de Alimentación y Educación Nutricional (PAEN) fue creado por el Gobierno en el año 1959 para mejorar la calidad de vida en las zonas rurales a través de la salud, la nutrición y los programas de educación orientados a grupos vulnerables. El programa está vinculado a tres ministerios: el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSP y BS), el Ministerio de Educación y Culto (MEC) y el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG). Actualmente el Programa Mundial de Alimentos (PMA) aporta la totalidad de los alimentos distribuidos por el PAEN. El Director del PAEN es el contacto legal con el PMA y como tal planifica las actividades y

administra el presupuesto. La función del PAEN es la de consolidar los planes nacionales de desarrollo social y ejecutarlos luego a través de programas de salud, nutrición y educación dirigidos a grupos vulnerables en las zonas rurales.

268. Inicialmente, el PAEN obtuvo asistencia del Fondo Rotativo de Semillas del UNICEF. Estos recursos fueron utilizados para crear huertas escolares con el propósito de modificar los hábitos alimentarios de los niños, enfatizando los programas de alimentación y educación sobre nutrición.

269. El PAEN obtuvo ayuda del PMA a partir del año 1970 con alimentos distribuidos en los centros de salud y en las escuelas rurales en el Departamento de Cordillera. A los 8 años de la ejecución del proyecto, el PMA ha hecho una evaluación, la cual fue favorable y condujo a la aprobación del PROYECTO 2376 que expandió la cobertura a los departamentos Central y Paraguarí e introdujo el componente alimento por trabajo para efectuar trabajos sanitarios. Una evaluación del proyecto en el año 1981 recomendó incluir zonas rurales adicionales. Una segunda etapa de 5 años del PROYECTO 2376 se puso en ejecución en 1983 para incluir los departamentos de Caaguazú, Guairá y Alto Paraná y posteriormente el departamento de Caazapá. Tres fueron los objetivos: a) alimentos complementarios para grupos vulnerables; b) mejoramiento de la infraestructura sanitaria; y c) mejoramiento de la salud orientado a la juventud. El PMA nuevamente renovó el PROYECTO 2376, EXPANSION II, abarcando desde mediados del año 1988 a mediados del 1993.

270. No obstante ser el Paraguay un país eminentemente agrícola y ganadero, su población adolece de varios problemas nutricionales y alimentarios. Los principales problemas nutricionales son: la desnutrición proteicoenergética, la anemia y el bocio endémico.

271. La desnutrición debida a la ingesta inadecuada de proteínas y calorías no constituye un problema grave en el Paraguay; sin embargo, las enfermedades carenciales como las anemias, el bocio endémico y algunas hipovitaminosis presentan elevados niveles de morbilidad, afectando principalmente a la población menos favorecida económicamente.

272. Según un estudio realizado en 1960 con una muestra de 76.950 niños en edad preescolar, el 10,5% sufría de desnutrición (peso-edad): 7,5% leve, 2,6% moderada y 0,4% grave. Los resultados de la Encuesta Nacional de Nutrición realizada en 1976 sobre una muestra de 682 niños en edad preescolar, según las normas de Harvard y la clasificación de Gómez, indican que el 22,6% tenía sobrepeso mientras que el 32,1% presentaba desnutrición: 27,4% de primer grado, 5,1% de segundo y 0,6% de tercero. Aparentemente, el aumento acumulativo anual del número de niños desnutridos ha sido del 6,8% mientras que el número de aquéllos con sobrepeso ha disminuido en un 1,6%: cabe señalar, sin embargo, que ni las muestras ni los criterios eran los mismos.

273. En 1982, se realizó otro estudio del estado nutricional en niños menores de cinco años de familias de socios del Proyecto de Tecnología para

el Pequeño Agricultor, en las áreas de Coronel Bogado, Ybycuí, Cordillera, Itá y Pilar, observándose un 14,2% de niños con sobrepeso y un 17,4% de niños con desnutrición: 16,6% de primer grado, 0,9% de segundo y 0,2% de tercer grado.

274. Aunque estos datos parecen mostrar una significativa mejoría, caracterizada por un crecimiento acumulativo del 7,5% anual de los niños eutróficos a expensas de una reducción acumulativa del 7,5% anual de aquellos con sobrepeso y del 9,4% de aquellos desnutridos, debe tenerse en cuenta que aunque los criterios utilizados fueron los mismos -las normas de Harvard y la clasificación de Gómez- dichos datos no son comparables, pues en el primer caso los datos provienen de la encuesta nacional realizada en 27 localidades pertenecientes a seis de las siete regiones sanitarias en que se dividía el país, mientras que el estudio realizado en 1982 es de menor alcance.

275. De acuerdo a la Encuesta Nacional de Demografía y Salud/1990, sólo existe 0,3 y 0,1% de niños con peso/altura inferior a 2DE y 3DE respectivamente. Sin embargo, al considerarse los resultados de peso/talla esos porcentajes alcanzan el 17% (<2DE) y 4% (<3DE), llegando inclusive al 26 y 6% respectivamente, entre los niños cuyo orden de nacimiento es de seis o más.

276. En lo que se refiere a la proporción de niños con peso bajo al nacer, el Departamento de Estadísticas Vitales del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social estimó en 7,1% en 1965, 6,5% en 1981, 7,8% en 1983 y 7,6% en 1984.

277. Un estudio realizado en 1988 por el Departamento de Nutrición del Ministerio de Salud en 7.966 niños escolares de 7 a 14 años de edad en la región oriental y en un municipio de la región occidental (Villa Hayes) se ha encontrado que el porcentaje de niños con menos de 2 DE en la relación peso/edad es del 13,6%, talla/edad 9,3% y peso/talla 4,7%.

278. En el grupo de adultos del área metropolitana (capital y alrededores), entre 1.610 personas de 20 a 74 años de edad, de la Universidad Nacional de Asunción ha detectado 42,6% de mujeres y 53,7% de hombres con peso normal y 29,4% de mujeres y 31,7% de hombres obesos, y obesidad excesiva o mórbida el 27,9% y 14,6%, respectivamente. El sedentarismo es del 48% aproximadamente en el grupo estudiado.

279. En cuanto a las anemias, según datos del Departamento de Estadísticas Vitales del Ministerio de Salud, un estudio de la población indígena del Chaco, realizado en 1.791 personas durante los años de 1982 y 1983, encontró que el 70% de la población estudiada tenía menos de 13 g de hemoglobina por 100 cc de sangre, mientras que el 12% tenía menos de 9 g de hemoglobina por 100 cc de sangre.

280. Los resultados de análisis realizados en los controles de 484 embarazadas atendidas durante el mes de noviembre de 1990 en 5 regiones sanitarias del país, de un total de 15 existentes, han demostrado que el 37% de las embarazadas tenía un nivel de hemoglobina

inferior a 11 g/100 ml de sangre, límite mínimo considerado como normal para ese grupo de mujeres. En la quinta región sanitaria el porcentaje de embarazadas con anemia alcanza al 43%. La principal causa de anemia es la parasitosis intestinal, que en muchas poblaciones tiene una prevalencia superior al 70%, principalmente en las áreas rurales.

281. En cuanto al bocio endémico durante los meses de julio a octubre de 1983, se realizó un estudio sobre la incidencia del bocio endémico en niños escolares de 7 a 14 años en zonas rurales de los Departamentos Central, Cordillera y Paraguarí, así como entre madres gestantes y puérperas de la Maternidad Nacional y de la Cruz Roja paraguaya. Se detectó el bocio en el 20% de escolares de 11 a 14 años y en el 30% de las madres. Tanto la prevalencia como la gravedad de la enfermedad aumentaban con la edad: 10% de las madres presentaba casos de grado II y III.

282. En la Encuesta Nacional realizada en 1988 por el Departamento de Nutrición del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social se han estudiado 14.233 niños escolares de 6 a 16 años de edad y se ha encontrado una prevalencia de 47% de bocio grado I, 2% de grado II y 0,01% de grado III.

283. A nivel de los 13 departamentos estudiados, la prevalencia oscila entre el 31 al 58%; sin embargo es importante resaltar que en el 15% de los distritos se encuentran prevalencias superiores al 60%, llegando al 77% en uno de ellos.

284. En cuanto a la hipovitaminosis A, no hay manifestaciones clínicas de la hipovitaminosis A grave en la población, pero hay déficit de consumo de alimentos, fuentes de vitamina A (frutas y verduras), lo cual puede estar contribuyendo para la elevada morbilidad de las enfermedades infecciosas.

285. El Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, a través del Programa de Desarrollo Humano (PDH), está implementando acciones de prevención del bocio, para lo cual utiliza cápsulas de aceite yodado por vía oral a la población escolar de zonas endémicas, pero aún queda por atender el grupo de menos de seis años y mujeres embarazadas. También se ha implementado un laboratorio central para detectar la deficiencia de yodo en la población y verificar la yodación de la sal para consumo humano y animal para establecer un adecuado control sobre las normas vigentes.

286. La anemia parasitaria tiene una alta incidencia negativa en el estado nutricional y para combatir este flagelo el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, junto a las instituciones del sector, suministrará medicamentos a la población vulnerable, realizará una fuerte campaña educativa asociada al mejoramiento del medio ambiente y letrización para reducir en aproximadamente un 10% la incidencia de la anemia parasitaria al año 2000. En un esfuerzo tendiente a mejorar la situación nutricional, a través de sus programas regulares de atención maternoinfantil, viene suministrando hierro, calcio y multivitaminas a embarazadas, madres y niños, así como alimentación complementaria.

287. No obstante, de acuerdo al informe del Banco Mundial (marzo de 1993), los estándares de nutrición son buenos en el Paraguay. Los nacimientos de bajo peso son sólo un 7% en promedio en el país, uno de los porcentajes más bajos en América Latina. Las deficiencias en el peso al nacer aumentan con el nivel de pobreza, y más en la capital que en el resto del país. El bajo peso por edad afecta al 5% de los niños paraguayos menores de cinco años, sin mayores diferencias entre regiones.

288. Referente a los derechos económicos y la reforma agraria, la Constitución nacional, en su capítulo IX, los garantiza de manera especial en varios artículos, constituyendo la base jurídica de su regulación.

289. El artículo 109 garantiza la propiedad privada cuyo contenido y límites serán establecidos por la ley, atendiendo a su función económica y social a fin de hacerla accesible a todos. Se garantiza la inviolabilidad de la propiedad privada, de la cual nadie puede ser privado sino en virtud de sentencia judicial, pero se admite la expropiación por causa de utilidad pública o de interés social, la cual será determinada por ley previo pago de una justa indemnización establecida convencionalmente o por sentencia judicial, excepto los latifundios improductivos destinados a la reforma agraria, según el procedimiento de las expropiaciones.

290. El artículo 112 determina en su primera parte que son del dominio del Estado los hidrocarburos, minerales sólidos, líquidos y gaseosos que se encuentren en estado natural en el territorio de la República, excepto las sustancias pétreas, terrosas y calcáreas.

291. El artículo 114 legisla sobre los objetivos de la reforma agraria en los siguientes términos: "La reforma agraria es uno de los factores fundamentales para lograr el bienestar rural. Ella consiste en la incorporación efectiva de la población campesina al desarrollo económico y social de la nación. Se adoptarán sistemas equitativos de distribución, propiedad y tenencia de la tierra, se organizarán el crédito y la asistencia técnica, educacional y sanitaria; se fomentará la creación de cooperativas agrícolas y de otras asociaciones similares y se promoverá la producción, la industrialización y la racionalización del mercado para el desarrollo integral del agro".

292. El artículo 115 establece las bases de la reforma agraria y del desarrollo rural en los siguientes términos:

"La reforma agraria y el desarrollo rural se efectuarán de acuerdo con las siguientes bases:

1) La adopción de un sistema tributario y de otras medidas que estimulen la producción, desalienten el latifundio y garanticen el desarrollo de la pequeña y mediana propiedad rural, según las peculiaridades de cada zona;

- 2) La racionalización y la regularización del uso de la tierra y de las prácticas de cultivo para impedir su degradación, así como el fomento de la producción agropecuaria intensiva y diversificada;
- 3) La promoción de la pequeña y de la mediana empresa agrícola;
- 4) La programación de asentamientos campesinos; la adjudicación de parcelas de tierras en propiedad a los beneficiarios de la reforma agraria, previendo la infraestructura necesaria para su asentamiento y arraigo, con énfasis en la viabilidad, la educación y la salud;
- 5) El establecimiento de sistemas y organizaciones que aseguren precios justos al producto primario;
- 6) El otorgamiento de créditos agropecuarios, a bajo costo y sin intermediarios;
- 7) La defensa y la preservación del ambiente;
- 8) La creación del seguro agrícola;
- 9) El apoyo a la mujer campesina, en especial a quien sea cabeza de familia;
- 10) La participación de la mujer campesina, en igualdad con el hombre, en los planes de la reforma agraria;
- 11) La participación de los sujetos de la reforma agraria en el respectivo proceso, y la promoción de las organizaciones campesinas en defensa de sus intereses económicos, sociales y culturales;
- 12) El apoyo preferente a los connacionales en los planes de la reforma agraria;
- 13) La educación del agricultor y la de su familia, a fin de capacitarlos como agentes activos del desarrollo nacional;
- 14) La creación de centros regionales para el estudio y tipificación agrológica de suelos, para establecer los rubros agrícolas en las regiones aptas;
- 15) La adopción de políticas que estimulen el interés de la población en las tareas agropecuarias, creando centros de capacitación profesional en áreas rurales, y
- 16) El fomento de la migración interna, atendiendo a razones demográficas, económicas y sociales."

293. Según lo establece el artículo 116 de la Constitución, la expropiación de los latifundios improductivos destinados a la reforma agraria será establecida por ley y se abonará en la forma y plazo que la misma determine.

294. El informe de Paraguay sobre la situación alimentaria y nutricional presentado en la Conferencia Internacional sobre Nutrición, en el año 1992, da cuenta de que el desarrollo industrial y urbano del país es todavía incipiente, por lo que alrededor del 50% de la PEA sigue siendo absorbido por el sector agropecuario y el 55% de la población continúa habitando en las áreas rurales.

295. Pese a su importancia, la retención del excedente en el sector campesino sigue siendo, sin embargo, escasa, la tenencia de la tierra sigue estando muy concentrada y un número considerable de familias campesinas -aproximadamente un cuarto de millón- registra una producción cuyo volumen y valor son insuficientes para provocar un proceso de capitalización y, consecuentemente, el desarrollo de las unidades productivas. De otro lado, la economía agraria, el desarrollo debido al tamaño limitado de su mercado interno y a la dependencia de las exportaciones continúa siendo muy vulnerable. Otros aspectos preocupantes se refieren a la escasa cobertura de los servicios del Estado especialmente en lo referente al crédito y a la asistencia técnica, la incipiente -e inclusive, inexistencia en algunos casos- de organizaciones campesinas, cuyo desarrollo se vio frenado durante los gobiernos anteriores, y el creciente y preocupante deterioro de los recursos naturales (contaminación, deforestación, degradación de suelos, etc).

296. Ante esta situación y teniendo en cuenta la existencia de tres sectores claramente diferenciados en el campo -el empresarial moderno, el tradicional y los asentamientos recientemente formados-, el Gobierno nacional ha dispuesto la aplicación de una política diferencial que, sin abandonar las acciones dirigidas al sector más moderno de la economía agropecuaria, pone su mayor énfasis en la urgencia de resolver la difícil situación que afecta a los campesinos tradicionales y a los ocupantes de los asentamientos.

297. Para ello se prevé ejecutar acciones en los siguientes niveles:

- a) Reforma agraria. Las iniciativas propuestas son:
 - i) obtención de tierra suficiente para asentar alrededor de 40.000 familias antes de 1993;
 - ii) revisión del estatuto agrario;
 - iii) implementación de un programa de saneamiento de tenencia y titulación de tierras;
 - iv) prosecución de las acciones del plan de emergencia en los nuevos asentamientos.
- b) Subsector agrícola. La política de producción agrícola se orientará a la consecución de los siguientes objetivos:
 - i) garantizar la seguridad alimentaria nacional;

- ii) diversificar la producción exportable;
 - iii) potenciar la capacidad y eficiencia de las unidades productivas campesinas;
 - iv) dinamizar las relaciones de la agricultura con otros sectores de la economía, en especial con la agroindustria.
- c) Subsector ganadero. Sus líneas de acción se orientarán a:
- i) la promoción de la producción ganadera entre los campesinos;
 - ii) la investigación y difusión de tecnologías orientadas a elevar la productividad en los establecimientos ganaderos;
 - iii) el fortalecimiento y ampliación de los controles sanitarios existentes.
- d) Subsector forestal y medio ambiente. Sus acciones estarán orientadas a:
- i) realizar un relevamiento de los recursos naturales que conduzca a la formulación de un plan de ordenamiento territorial;
 - ii) implementar programas de preservación, conservación y restauración de recursos naturales;
 - iii) implementar programas que tiendan al aprovechamiento racional y al enriquecimiento de los recursos forestales;
 - iv) prevenir y controlar la contaminación y demás procesos de degradación ambiental;
 - v) elaborar proyectos para modificar la legislación positiva vigente;
 - vi) llevar a cabo campañas de sensibilización y educación sobre temas de ecología y medio ambiente.
- e) Crédito agrícola. El Ministerio de Agricultura y Ganadería considera de singular importancia reorientar la política crediticia, ampliando la cobertura de los créditos, estableciendo sistemas operativos que permitan un mayor acceso a un menor costo y asegurando que los créditos sean adecuados, oportunos y efectivamente adjudicados al sector. Para lograrlo, se ha iniciado un estudio que cuenta con la cooperación de la Cámara de Diputados de la Nación y con el apoyo del Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola (FIDA).
- f) Comercialización. Las acciones en este campo se centrarán en los siguientes aspectos:

- i) organización y adecuación de la estructura institucional;
 - ii) información y asistencia técnica a empresas, cooperativas y organizaciones campesinas;
 - iii) instalación de una instancia técnica que se aboque al estudio de las alternativas que ofrecen los mercados internacionales;
 - iv) alternativas de una nueva administración, o en su defecto, privatización de los silos pertenecientes al Ministerio.
- g) Promoción campesina. La promoción de la organización campesina será prioritaria, para lo cual:
- i) el Servicio de Extensión Agrícola y Ganadera (SEAG) y la Dirección General de Cooperativismo (DGC) elaborarán un programa específico;
 - ii) el SEAG reorganizará sus servicios e implementará un sistema de planificación con el sector campesino;
 - iii) se fomentarán las organizaciones campesinas.
- h) Tecnología y educación. Las acciones estarán orientadas a:
- i) Investigación. Las dependencias especializadas en investigación agropecuaria coordinarán con el Servicio de Extensión Agrícola y Ganadera (SEAG), la Subsecretaría de Recursos Naturales y Medio Ambiente, universidades, escuelas agrícolas y organizaciones no gubernamentales;
 - ii) El SEAG mantendrá una fluida comunicación y cooperación con otros servicios del Estado, las cooperativas, las organizaciones campesinas y las organizaciones no gubernamentales;
 - iii) Educación. Se actualizará el contenido de los distintos niveles de enseñanza agropecuaria para adecuarlos a las necesidades regionales y a las expectativas de capacitación de la población rural.

298. Con relación a la vivienda, datos proporcionados por el Censo Nacional de Población y Viviendas 1992 a nivel de Departamento Central, revelan que si bien un elevado porcentaje de la población (72%) cuenta con vivienda propia, cabe señalar la existencia de situaciones carenciales en cuanto a: materiales utilizados en la construcción, número de piezas, espacio para cocina y baño, etc. Esto se agrava principalmente en las zonas rurales. Uno de los aspectos preocupantes se refiere a servicios básicos con que cuentan las viviendas: la mayoría utiliza agua de pozos, manantiales y arroyos de dudosa o ninguna potabilidad y la carencia de disposición de excretas es también grave más aún en zonas rurales y/o marginales.

299. Existe un problema de hacinamiento, ya que conviven aproximadamente tres personas por pieza, hecho más común en zonas rurales y marginales, donde abundan también las viviendas monoambientales con su incidencia en la calidad de vida de las personas. Debido a la migración interna, algunos departamentos han aumentado considerablemente su densidad demográfica: Central, Alto Paraná, Caaguazú, Amambay, Itapúa. Este fenómeno, aparte de incrementar la demanda habitacional en las ciudades, ha generado la proliferación de zonas marginales con condiciones mínimas de salubridad e higiene.

300. A continuación se reproduce la información estadística disponible proporcionada por la Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos.

301. Según datos del Censo de 1950 en el Departamento Central había 31.514 viviendas particulares ocupadas, cifra que en 1992 se eleva a 182.456 viviendas.

302. En el siguiente cuadro se observa que en 1950 existe predominio de viviendas en el área rural (72,6%); éste se mantiene aunque va perdiendo importancia relativa hasta 1972. A partir de este año se producen paulatinamente cambios significativos en los límites administrativos de las áreas urbanas y rurales de varios distritos que pasan a ser netamente urbanos, superando así las urbanas a las rurales. En el año 1992 sólo el 20,5% de las viviendas están en el área rural y el 79,5% en el área urbana.

303. El promedio de habitantes por vivienda en el departamento ha disminuido paulatinamente, de 5,3% en 1950 bajó a 4,7% en 1992. La misma tendencia se observa en el área urbana como en el área rural.

Central - Viviendas particulares ocupadas, según área urbana-rural.
Promedio de habitantes por vivienda. Período 1950-1992

| Area | Censo 1950 | | Censo 1962 | | Censo 1972 | |
|-----------------|------------|---------------|------------|---------------|------------|---------------|
| | Abs. | En porcentaje | Abs. | En porcentaje | Abs. | En porcentaje |
| Viviendas | | | | | | |
| Total | 31 514 | 100,0 | 42 370 | 100,0 | 59 096 | 100,0 |
| Urbana | 8 641 | 27,4 | 14 843 | 35,0 | 27 140 | 45,9 |
| Rural | 22 873 | 72,6 | 27 527 | 65,0 | 31 956 | 54,1 |
| Prom. Hab./Viv. | | | | | | |
| Total | 5,3 | | 5,3 | | 5,2 | |
| Urbana | 5,1 | | 5,1 | | 5,0 | |
| Rural | 5,4 | | 5,4 | | 5,4 | |

Fuente: Censo Nacional de Población y Viviendas. Años 1950/62/72.

Central - Viviendas particulares ocupadas, según área urbana-rural.
Promedio de habitantes por vivienda. Período 1950-1992 (conclusión)

| Area | Censo 1982 | | Censo 1992 | |
|-----------------|------------|---------------|------------|---------------|
| | Abs. | En porcentaje | Abs. | En porcentaje |
| Viviendas | | | | |
| Total | 100 880 | 100,0 | 182 456 | 100,0 |
| Urbana | 61 703 | 61,2 | 144 973 | 79,5 |
| Rural | 39 177 | 38,8 | 37 483 | 20,5 |
| Prom. Hab./Viv. | | | | |
| Total | 4,9 | | 4,7 | |
| Urbana | 4,8 | | 4,7 | |
| Rural | 5,1 | | 4,7 | |

Fuente: Censo Nacional de Población y Viviendas. Años 1982/92.

304. En cuanto al tipo de vivienda, se mantiene el predominio de las casas o ranchos, superando el 95%. Sin embargo, al crecer la población del área urbana, adquieren mayor proporción las piezas de inquilinato llegando a 3,8% en el censo de 1992.

305. En las áreas urbanas se produjo una leve disminución en la proporción de casas o ranchos (de 98% en 1962 bajó a 94% en 1992), mientras aumenta la proporción de inquilinatos (de 1,6% en 1962, subió a 4,7% en 1992). En el área rural, casi la totalidad de las viviendas fueron clasificadas en la categoría de casas o ranchos (99,1%), siendo mínima la proporción de otros tipos de vivienda.

306. En cuanto a tenencia de viviendas particulares, en el total del Departamento Central, el acceso a las viviendas propias ha declinado gradualmente a partir del censo de 1972, en que la proporción de las mismas de 85,2% para esa fecha pasa a 78,4% para 1992. La proporción de viviendas alquiladas aumenta en forma constante en el período 1972-1992, pasando de 8,4% en 1972 a 13,4% en el último censo. Considerando el área urbana en 1992, la proporción de viviendas propias es de 76,7% y alquiladas de 15,9%. En el área rural, la proporción de viviendas propias es de 85,3% y alquiladas de 3,9%. La categoría Otra forma, que incluye las viviendas cedidas, ocupadas de hecho y no informada, representa el 10,8% del total de viviendas rurales.

307. En cuanto a la disponibilidad de servicios, según el censo de 1992, el 30,4% del total de viviendas del Departamento Central tienen acceso al

agua corriente. En la zona urbana la cobertura de este servicio es de 36,8% y para el área rural 5,9%.

308. La cobertura del sistema de electrificación ha mejorado; así en 1982 tenían disponibilidad de este servicio 65 de cada 100 viviendas, mientras que en 1992 el 98% de las viviendas cuentan con alumbrado eléctrico. El área urbana presenta un 99,2% de cobertura y el área rural 94,1%

309. La proporción de viviendas que cuentan con servicios sanitarios conectados a red pública de desagüe cloacal es mínima (2,4%) y no se evidencian cambios significativos en la última década. En la zona urbana sólo el 3% de las viviendas cuentan con este servicio.

310. En cuanto a la recolección de basura, en 1992 el 42% de las viviendas urbanas cuentan con este servicio, habiendo duplicado la cobertura respecto al año 1982.

311. La Propuesta del Programa de Desarrollo Económico y Social 94/98, presenta en el siguiente cuadro los principales indicadores en materia de vivienda al año 1992.

Indicadores de vivienda - 1992

| | |
|--|-----------------------------|
| 1. Déficit de viviendas | 300.000 unidades acumuladas |
| 2. Población con vivienda propia | 72,5% a nivel nacional |
| 3. Promedio de habitantes por vivienda | 4,7 |
| 4. Viviendas de 3 piezas o menos | 30% de la población total |
| 5. Servicios básicos | |
| Red pública de agua | 36,6% de las viviendas |
| Pozos, aljibes | 62,6% de las viviendas |
| Letrinas | 50% de las viviendas |
| 6. Viviendas construidas con ladrillos, tejas y baldosas | -50% de las viviendas |
| *7. Casas construidas por CONAVI (89/92) | 30.000 |
| 8. Promedio de personas por dormitorio | 2,6 |

Fuente: Censo Nacional de Población y Viviendas, 1992. Departamento Central. Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos. STP.

* CONAVI Consejo nacional de la Vivienda. Institución creada en 1990 como parte de la política del Gobierno de adjudicar viviendas a personas de escasos recursos.

312. En el marco constitucional, la Constitución nacional consagra la esencia del derecho a la vivienda en su artículo 100:

"Todos los habitantes de la República tienen derecho a una vivienda digna.

El Estado establecerá las condiciones para hacer efectivo este derecho y promoverá planes de viviendas de interés social, especialmente destinadas a familias de escasos recursos, mediante sistemas de financiamiento adecuados."

313. A fin de hacer efectivo el compromiso asumido en la Constitución nacional (artículo 100 in fine), por Ley de la nación N° 118/90 fue creado el Consejo Nacional de la Vivienda (CONAVI), como entidad autárquica, con personería jurídica, patrimonio y administración propios y se han fortalecido otras como el Banco Nacional de Ahorro y Préstamo para la Vivienda. El artículo 20 de la supra mencionada Ley N° 118 establece que son objetivos del CONAVI fijar la política nacional de la vivienda en el marco de las políticas macroeconómicas y del Plan Nacional de Desarrollo que las expresa, tendientes a satisfacer las demandas de vivienda y de soluciones habitacionales. El CONAVI, como parte de su programa de adjudicación de viviendas a personas de menos recursos, ha habilitado 11 grupos habitacionales de 200 casas cada una, con los servicios básicos y programas de apoyo al asentamiento en diferentes regiones del país. Dentro del programa de construcción de viviendas económicas, al 30 de junio de 1991 se han construido 2.641 viviendas, totalizando 30.000 viviendas entre los años 1989/92.

314. En cuanto a los planes vigentes de adjudicación, este ítem puede ser aclarado mediante el análisis de los gráficos y cuadros de las páginas 109 y 110 del documento "CONAVI 89/93", cuyo ejemplar se adjunta al anexo 2.

315. El registro informatizado de postulación de la institución cuenta con un total de 11.439 familias inscriptas que reúnen los requisitos básicos para el acceso a los diferentes programas ofrecidos por el CONAVI.

Artículo 12

316. Datos suministrados por el Departamento de Salud Mental del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social revelan que en nuestra cultura no hay aún una concepción del bienestar emocional entendida como un estar bien consigo mismo; más bien existe una preocupación escasa por el cuerpo físico y mayor por la inserción social como cuerpo de creencias compartidas. En este sentido las necesidades en el campo del sufrimiento y la enfermedad mental del Paraguay rural nos es conocido sólo escasamente a través de la alta expresividad somática de sus padecimientos, fundamentalmente asistidos por médicos generalistas. Existe una idea generalizada que probablemente contenga una dosis de verdad, que sostiene que la comunidad rural es más tolerante a la presencia de la enfermedad mental en su seno, aunque sabemos también que esta tolerancia puede estar reservada a un lugar de burla,

denigración o de encierro familiar si su agresividad lo requiere. Nos es poco conocida la participación de agentes empíricos en la asistencia de estos padecimientos.

317. Un aspecto fundamental de nuestras necesidades constituye el revertir el deterioro de la asistencia en servicios de salud pública como consecuencia de la escasísima formación profesional y la baja remuneración de los servicios prestados. Avalan lo dicho previamente la inexistencia de un curso de formación psiquiátrica bajo currículum, la ausencia de una experiencia clínica bajo supervisión en la carrera de psicología antes de su habilitación profesional y la casi ausencia de cursos de posgrados en disciplinas "psi", dados por sociedad o asociaciones científicas.

318. Los servicios de salud mental en el Paraguay están concentrados fundamentalmente en la ciudad de Asunción. Aproximadamente 1 millón de habitantes del total del país viven en la capital; el resto, que vive en áreas rurales, carece de servicios de salud mental profesional, a excepción de unas millares de personas que en Filadelfia Chaco Paraguayo son asistidas por el Servicio Mennonita de Salud Mental SMSM.

319. Los servicios en Asunción pueden ser identificados en 5 sectores:

- a) El Hospital Psiquiátrico es el mayor componente de la asistencia. Recibe la mayor cantidad de dinero público y emplea el equipo técnico más grande, aunque sirve sólo a una minoría pequeña, más o menos 380 pacientes internados y un número no muy vasto de pacientes ambulatorios. Es dependencia de la Facultad de Ciencias Médicas de la Universidad Nacional de Asunción. El personal está constituido por 30 médicos, 84 enfermeras, 8 psicólogos y 4 trabajadores sociales aproximadamente y recibe de 150 a 200 alumnos en proceso de formación de las carreras de medicina, psicología, enfermería y trabajo social. La atención centrada sobre un modelo custodialista no ha podido innovarse en su esencia a pesar de la existencia en su seno de profesionales que conciben la importancia de la reinserción social en el proceso de cura o la reformulación del modelo asistencial hacia un hospital destinado a la atención de casos agudos de corta estadía. La presencia durante el curso de 34 años de los menonitas en el Hospital Psiquiátrico no ha innovado a pesar de sus esfuerzos la estructura organizativa del mismo y quizás su expresión más clara sea el haber tenido que construir un pabellón separado en que plasmaron sus afanes renovadores.
- b) Psiquiatría y psicología privadas: aproximadamente 60 psiquiatras y 200 psicólogos operan en consultorios privados, algunos individualmente, la mayoría en grupos. Existen tres clínicas privadas para internación de pacientes psiquiátricos. Los servicios que se proveen utilizan diversas técnicas psicodinámicas, sistémicas, psicodramáticas, neuroquímicas y físicas. Algunas de ellas ofrecen cursos de promoción de la salud y de formación continua en forma sistemática.

- c) Ministerio de Salud: Departamento de Salud Mental. Su función es normativa y de apoyo técnico a los operadores en centros asistenciales. El Departamento está conformado por un equipo técnico que tiene a su cargo la elaboración del Plan Nacional de Salud Mental, de los programas y de los proyectos, los que posteriormente serán presentados en su versión preliminar para su discusión, modificación o validación. Diferentes partes de este plan y programas se han ido elaborando a partir de discusiones y aportes con miembros representantes de instituciones privadas de asistencia, universidades, sociedades científicas y expertos internacionales. Según el Código Sanitario, el Departamento tiene la responsabilidad de la promoción, prevención, asistencia y rehabilitación en salud mental. Tiene también a su cargo la realización de estudios epidemiológicos y el control sobre el uso de métodos psicológicos, etc. El Código actual es breve, incompleto y de enunciados muy generales. Por otra parte no otorga un mandato específico, no establece una estructura a través de la cual el sistema pueda ser operado, y no autoriza el uso de fondos públicos.
- d) Otras instituciones: el Hospital Militar, el Hospital de Policía, el Instituto de Previsión Social, así como múltiples gabinetes psicológicos de colegios privados ofrecen atención en psiquiatría y psicología.
- e) En el interior del país, se ofrece asistencia psicológica en el centro regional de Caacupé y en una importante red de servicios asistenciales y comunitarios en Filadelfia Chaco Paraguayo.

320. El Plan Nacional de Salud Mental se propone lograr en un lapso de 10 años, de 1991 a 2001 los siguientes objetivos:

- a) Establecimiento y funcionamiento de siete Regiones Sanitarias de Salud Mental: cuatro de ellas serán coincidentes con las Direcciones Regionales de Bienestar Social y estarán ubicadas en el interior de la Región Oriental. Tres de ellas tendrán acciones autónomas y estarán ubicadas dos de ellas en Asunción y sus alrededores y una en el Chaco Paraguayo.
- b) Establecimiento y funcionamiento de un sistema multinivelado, integral e integrado de servicios de salud mental, que emplee los recursos humanos, materiales y financieros desde cada región y obtenga recursos técnicos y eventualmente financieros del nivel central. Este sistema estará integrado por tres niveles:
 - a) el primer nivel o unidad de atención básica en salud mental;
 - b) un segundo nivel: Unidad de Salud Mental conformada por profesionales especializados y c) un tercer nivel constituido por las Unidades de Salud Mental y Psiquiátrica de los hospitales generales, con camas para hospitalización.

- c) Transformación del Hospital Psiquiátrico desde su modelo actual, asilar a un hospital para agudos con intervención de breve a mediana estancia (de 10 a 45 días).
- d) Desarrollar recursos humanos para cinco niveles diferentes:
 - a) curso de capacitación para la administración en salud mental;
 - b) curso de capacitación par asistencia en servicios de salud mental;
 - c) curso de capacitación para intervención en la comunidad;
 - d) curso de capacitación para auxiliares en enfermería;
 - e) curso de capacitación para personal de Regiones Sanitarias donde se instalarán regiones de salud mental.
- e) Propiciar la creación de una Asociación Nacional de Salud Mental conformado por trabajadores de salud mental, usuarios o consumidores y miembros de la comunidad que trabajan en tareas de salud mental. La finalidad de ésta sería constituirse en un instrumento operativo más allá de los vaivenes políticos y rubros que pudieran tomar las conducciones en salud mental con el objetivo de profundizar las reformas iniciadas y constituirse también en un interlocutor válido para agencias de cooperación técnica y financiera.
- f) Desarrollar una base fuerte de apoyo financiero para programas de salud mental involucrando a ministerios, hombres de negocios, fundaciones privadas y agencias de cooperación internacional.
- g) Utilizar la capacidad organizativa y el personal capacitado de las organizaciones no gubernamentales (instituciones privadas y sociedades científicas) en psicología y psiquiatría (organizaciones sociales que se refieran a salud mental) para el beneficio de la salud mental de toda la población a partir de acuerdos que involucran sus áreas de interés y su participación en las decisiones.
- h) Establecer un programa activo de publicaciones e investigaciones (específicas e interdisciplinarias), que involucran a las asociaciones profesionales, las universidades y colaboradores internacionales.
- i) Desarrollar una legislación en salud mental que:
 - a) establezca estructuras organizativas y provea de un mandato legislativo para la organización de servicios en salud mental;
 - b) que autorice el gasto de fondos públicos para los servicios de salud mental;
 - c) que garantice los derechos de las personas involucradas en recibir y ofrecer servicios de salud mental;
 - d) que reglamente la habilitación profesional especializada;
 - e) que defina la relación entre desorden mental y responsabilidad criminal;
 - f) que provea autoridad y especificación de cuando se puede aprender, evaluar y tratar compulsivamente;
 - g) salvaguardar los derechos civiles del enfermo mental incluyendo mecanismos de revisión y apelación, cuando por parte del paciente los derechos ordinarios estén limitados por la intervención asistencial.

- j) Establecer estructuras dentro de las cuales los servicios de salud mental puedan ser organizados, acorde a principios aceptados entre partes y con una modalidad que genere la confianza del público (Plan Nacional de Salud Mental, Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social).

321. En cuanto a las condiciones sanitarias, el Plan Nacional de Acción por la Infancia lanzado en 1991 en su programa de apoyo sectorial de agua y saneamiento revela que, para 1986, la cobertura de servicios de agua potable en el Paraguay alcanzaba aproximadamente 20,2% del total de la población con conexiones domiciliarias conectadas a una red pública (733.000 habitantes).

322. De una población total para 1990 estimada en 4.157.000 habitantes, un 66% equivalente a 2.740.000 habitantes es la población rural bajo la responsabilidad del Servicio Nacional de Saneamiento Ambiental (SENASA). De este total, sólo el 7,3% equivalente a 200.000 habitantes cuenta con agua potable y se refieren a poblaciones entre 4.000 a 500 habitantes con el 7,2% y a menores de 500 habitantes con el 0,1%.

323. La cobertura del SENASA en disposición de excretas para la población total del país es del 22,5% en el decenio 1980/90 mediante la construcción de letrinas y servicios higiénicos, equivalente a 825.000 habitantes de un total bajo la responsabilidad del SENASA del 88,2% de la población total, equivalente a 3.667.000 habitantes (población total estimada 1990: 4.157.000 habitantes). Las metas para el período 1992-2000 son:

AGUA

Población urbana

| | |
|--------------|---------|
| Con servicio | 962 964 |
| % Servicio | 90% |

Población rural

| | |
|--------------|-----------|
| Con servicio | 1 145 970 |
| % Servicio | 90% |

DISPOSICION DE EXCRETAS

Servicio de alcantarillado

| | |
|------------------------------|-----------|
| Urbano | 498 384 |
| Rural | 2 491 938 |
| % Servicio de alcantarillado | 90% |

Letrina

| | |
|-----------|-----------|
| Urbano | 498 934 |
| Rural | 2 491 938 |
| % Letrina | 90% |

Fuente: Plan Nacional de Acción por la Infancia. Año 1991.

324. Según datos del Censo Nacional de Población y Viviendas, año 1992, División Estadísticas de CORPOSANA y SENASA, el saneamiento básico en el Paraguay se ha convertido en uno de los problemas prioritarios debido a la alta incidencia de las enfermedades censadas por el agua. El nivel de los servicios se mantuvo a través de una cobertura general muy baja. Hasta 1992, sólo alcanzó el 27%. Asimismo esos niveles varían mucho entre zonas urbanas y rurales, siendo de 40 y 14% frente al promedio de América Latina que es del 84 y 50% respectivamente. Al mismo tiempo, menos del 25% de la población urbana está unida al sistema de abastecimiento sanitario mientras que la población rural no cuenta con sistemas colectivos de recolección de aguas servidas. Se utilizan sistemas individuales de disposición de excretas utilizados por el 75% de la población total rural.

325. En el siguiente cuadro se ilustra el nivel de cobertura de agua potable y saneamiento al año 1992.

| Población Total | Comunicaciones | Agua | En porcentaje | Alcantarillado | En porcentaje |
|-----------------|----------------|-----------|---------------|----------------|---------------|
| Urbana | 2 084 017 | 833 608 | 40 | 499 576 | 24 |
| Rural | 2 039 533 | 279 119 | 14 | 1 532 000 | 75 |
| Totales | 4 123 550 | 1 112 727 | 27 | 2 031 576 | 49,3 |

Fuente: Censo Nacional de Población y Viviendas, 1992. División Estadísticas de CORPOSANA y SENASA.

326. La situación de la salud de la población paraguaya configura características de un país en su primera fase de desarrollo, donde todavía impactan sustancialmente los daños prevenibles por vacunas, especialmente en áreas infectocontagiosas, parasitarias, diarrea, respiratorias agudas y deficiente nutrición, en cantidad y calidad. A los que se agregan las cardiopatías, tumores, accidentes y otros daños que afectan a los países industriales como alcoholismo, la farmacodependencia y los trastornos mentales y otras enfermedades crónicas no transmisibles (Plan Nacional de Acción por la Infancia, año 1991).

327. El Gobierno del Paraguay a través del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, cuenta con programas y estrategias de promoción de la salud a fin de prevenir enfermedades y disminuir la tasa de mortalidad infantil, además de contribuir al mejoramiento de las condiciones generales de salud.

328. Las estrategias de los programas de salud priorizan el mejoramiento del estado nutricional durante el proceso de gestación y en la etapa de crecimiento y desarrollo del niño. La cobertura geográfica de los programas abarca todo el territorio nacional con énfasis en las regiones de mayor morbimortalidad materna e infantil. Las actividades consisten principalmente en:

- a) educación y orientación a la madre y población en general sobre los hábitos alimenticios;
- b) instrumentación de la nutrición de la madre durante el embarazo y el período de lactancia por la ayuda alimentaria directa (leche en polvo, vitaminas, hierro);
- c) fomento de la lactancia materna por lo menos hasta el primer año de vida;
- d) instrumentación del sistema de vigilancia del crecimiento y desarrollo del niño;
- e) promoción del desarrollo comunitario para mejorar la nutrición familiar.

329. Inmunización: En esta línea estratégica se establecen actividades tendientes a prevenir a la madre y al niño de los riesgos de las enfermedades inmunoprevenibles por vacunas. Se realizan al efecto campañas nacionales de vacunación (Cátedra de Salud Pública de la Facultad de Ciencias Médicas de la UNA). Las metas para el año 1994 son:

- a) reducir la tasa de mortalidad materna en un 50% -de 16% nacidos vivos en 1989 a 8% en 1994;
- b) reducir la tasa de mortalidad infantil en un 50% -de 31,5% nacidos vivos a 16% en 1994;
- c) reducir la tasa de mortalidad preescolar (1 a 4 años) en un 50% -de 27 por 10.000 niños en 1987 a 13,5 por 10.000 en 1994.

330. Las metas relacionadas con la prestación de servicios son:

- a) incrementar la captación precoz de embarazadas del 25 al 50%;
- b) incrementar la cobertura del control prenatal en un 40%;
- c) incrementar la concentración de embarazadas de alto riesgo, de 3 a 6 consultas por ciclo gestacional;
- d) aumentar la cobertura de la atención institucional del parto en un 100%;
- e) incrementar la captación en un 100% y rehidratación oral, institucional y comunitaria de los niños con diarreas y deshidratados.

Estos planes estratégicos tienen principio de ejecución no obstante las dificultades con que tropiezan para alcanzar las metas propuestas (Cátedra de Salud Pública de la Facultad de Ciencias Medidas de la UNA).

331. La cobertura del sistema de salud en el Paraguay comprende las siguientes instituciones:

1. Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social
 - 15 regiones sanitarias
 - 345 puestos de salud
 - 121 centros de salud
 - 16 hospitales regionales
 - 1 hospital nacional
 - 7 hospitales especializados
2. Instituto de Previsión Social
 - Hospital Central
 - Unidades Sanitarias
3. Universidad Nacional
 - Hospital de Clínicas
 - Hospital Neuropsiquiátrico
4. Fuerzas Armadas
 - Hospital Central
 - Hospital San Jorge
 - Otros
5. Universidad Católica, Facultad de Humanidades "Ntra. Sra. de la Asunción", Villarrica
6. Cruz Roja paraguaya
7. Hospital policial
8. Hospitales privados
9. Hospital pediátrico municipal (Encarnación).

332. La República del Paraguay se ha adherido al planteamiento de la atención primaria de la salud de la OMS y la estrategia definida al respecto se refiere a incorporar en todas las instituciones formadoras y utilizadoras de personal de salud módulos de atención primaria para la capacitación en el comportamiento y aplicación de este enfoque de prestación prioritaria y básica de salud; movilizar recursos institucionales y sectoriales y de la propia comunidad para la implementación de programas permanentes de atención primaria en todos los servicios; seleccionar las acciones prioritarias básicas que pueden ser ejecutadas por la propia comunidad, previa capacitación y adecuada supervisión.

333. La tasa de mortalidad infantil fue de 63,2 por mil nacidos vivos en 1980, habiendo sido reducido a 31,6 en 1989. Esa tasa es del 65,2 entre los niños cuyas madres han tenido un nivel de instrucción inferior a dos años y de 27,4 para aquellas que tienen educación secundaria.

334. En las zonas rurales se mantienen aún cifras elevadas de morbimortalidad materna e infantil, debidas principalmente a enfermedades prevenibles. En una de las regiones sanitarias esta tasa alcanzaba todavía a 62/1000 nacidos vivos. Entre las principales causas de mortalidad infantil están en primer lugar las lesiones debidas al parto, en segundo lugar las neumonías, tercero las diarreas y las infecciones respiratorias agudas y, en cuarto lugar, la prematuridad.

335. Las deficiencias nutricionales ocuparon el décimo lugar como causa de mortalidad general en 1981 y el noveno en 1984, con una tasa ascendente de 7 defunciones por 100.000 en 1981 y 9 por 100.000 en 1984; la proporción también creció, pasando del 1,4% de todas las defunciones en 1981 al 1,8% en 1984 (Informe sobre Situación Alimentaria y Nutricional del Paraguay presentado en la Conferencia Internacional sobre Nutrición).

336. En lo que respecta a la mortalidad de niños de 1 a 4 años, como primera causa se encuentran las diarreas, en segundo lugar las neumonías, tercero las violencias, en cuarto lugar las deficiencias nutricionales y en quinto lugar la meningitis (Cátedra de Salud Pública de la Facultad de Ciencias Médicas de la UNA).

337. Según datos proporcionados por el Departamento de Bioestadística del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social correspondiente al año 1990, el Paraguay posee una de las tasas de mortalidad materna más altas de América Latina, con 16 muertes maternas por 1.000 nacidos vivos, siendo más grave debido a que el subregistro de la mortalidad materna se estima en 56,3%, lo que eleva la tasa de riesgo específico a 38 por 1.000 nacidos vivos. Las causas más frecuentes de mortalidad materna son las hemorragias, las complicaciones del aborto, las toxemias y las infecciones del parto y puerperio.

338. Sólo el 25% de las mujeres embarazadas recibieron asistencia temprana en los servicios de salud. Las mujeres en edad reproductiva (15 a 49 años de edad) representaban el 24,1% de la población total en 1990. Un porcentaje importante de ese grupo está expuesto a riesgos reproductivos. Por su parte, la población femenina adolescente en edad reproductiva (15 a 19 años) representa el 21% de las mujeres en edad reproductiva, representando un grupo especial de alto riesgo biológico y social que exige una atención preferencial.

339. Una de las medidas de mayor impacto tendiente a disminuir la mortalidad infantil ha sido la implementación en el año 1991 del programa ampliado de inmunizaciones por su cobertura en las vacunas consideradas básicas.

340. Considerando los años 1991 y 1992, en el primer año la DPT alcanzó una cobertura de 94%, la polio oral 94,6%, la sarampionosa el 73,6%, la BCG

(antituberculosos) 93,6% y la TT (Toxoide Tetánica) 70,8%. Este nivel de cobertura ha aumentado notablemente en el año 1992, alcanzando el 97,3% para la DPT, el 98,3% para la polio oral, el 86% para la sarampionosa, el 99% para la BCG, el 86,6% para la TT.

341. Estadísticas disponibles revelan los principales indicadores del sector salud al año 1992.

SECTOR SALUD

Principales indicadores (año 1992)

| | |
|---|----------------------------|
| Cobertura del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSP y BS) | 63% de la población |
| Cobertura del Instituto de Previsión Social (IPS) | 21% de la población |
| Tasa de mortalidad general | 3,2 x 1 000 habitantes |
| Tasa de mortalidad infantil | 21,4 x 1 000 nacidos vivos |
| Tasa de mortalidad materna | 1,7 x 1 000 |
| Médicos por 10 000 habitantes | 7,7 |
| Camas por 1 000 habitantes | |
| Gran Asunción | 3,7 |
| Resto del país | 0,7 |

| <u>Defunciones según la causa (1992)</u> | <u>Número</u> | <u>En porcentaje</u> |
|---|---------------|----------------------|
| Enfermedades del aparato circulatorio | 5 311 | 37 |
| Tumores | 1 640 | 12 |
| Traumatismos y envenenamientos | 1 393 | 10 |
| Signos, síntomas y estados mal definidos | 1 304 | 9 |
| Enfermedades del aparato respiratorio | 998 | 7 |
| Enfermedades infecciosas parasitarias | 769 | 5 |
| Afecciones originadas en el período perinatal | 647 | 4 |
| Enfermedades de las glándulas endócrinas, nutrición, metabolismo y trastornos de la inmunidad | 625 | 4 |
| Enfermedades del aparato digestivo | 502 | 4 |
| Otros | 1 082 | 8 |
| Total | 14 271 | 100 |

Fuente: Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social.

Principales causas de morbilidad en el país (1992)

| | |
|----------------------------|---------|
| Anemia parasitnutricional | primera |
| Ira no neumonía | segunda |
| Ira (moderada) neumonía | tercera |
| Parasitosis intestinal | cuarta |
| Diarrea sin deshidratación | quinta |
| Anemia de otros tipos | sexta |

342. La Secretaría Técnica de Planificación dependiente de la Presidencia de la República, a través de la propuesta del Programa de Desarrollo Económico y Social 1994/98, ha elaborado una estrategia de políticas y acciones a ser llevadas adelante en el sector salud priorizándose los siguientes aspectos:

- a) elevación de la calidad de vida de la población aumentando su accesibilidad a servicios de salud;
- b) promoción del desarrollo de la capacidad normativa y operativa del sector en el campo de la formación de los recursos humanos, del voluntariado y la participación comunitaria, de infraestructura física, del desarrollo tecnológico y de los medios económicos y administrativos requeridos;
- c) atención primaria con énfasis en las acciones de educación y de prevención en salud;
- d) fortalecimiento de la autoridad de orientación y conducción del MSP y BS desarrollando su capacidad de gestión en los subsectores públicos de seguridad social y privado;
- e) áreas prioritarias en salud: maternoinfantil, control en enfermedades inmunoprevenibles, control de enfermedades transmisibles y saneamiento ambiental;
- f) evaluación permanente del impacto de los programas de salud;
- g) promoción del desarrollo de las comunidades haciéndolas partícipes y protagonistas de las acciones de salud;
- h) diseño e implementación de un programa nacional de acciones sociales focalizadas.

343. El derecho a un medio ambiente sano tiene rango constitucional. Está regulado en los artículos 7 y 8 que establecen el derecho que tiene toda persona a un ambiente saludable. También establece que la preservación, la recomposición y el mejoramiento del medio ambiente son objetivos de interés

social. Toda persona que se vea amenazada en la privación de tal derecho puede recurrir a las autoridades y exigir la protección o intervención para impedir el daño. La ley sancionará el delito ecológico y su transgresión dará lugar a indemnización.

344. La Subsecretaría de Estado de Recursos Naturales y Medio Ambiente creada por Decreto-ley N° 1924/89 del poder ejecutivo como una dependencia del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) es el organismo encargado de ordenar, articular y jerarquizar las acciones de los agentes públicos y privados vinculados al uso, conservación y aprovechamiento de los recursos renovables del país. Para el efecto, cuenta con tres dependencias, el Servicio Forestal Nacional, la Dirección de Parques Nacionales y Vidas Silvestres, la Dirección de Ordenamiento Ambiental. Las mismas son encargadas de la ejecución de planes, programas y proyectos.

345. Otros organismos oficiales relacionados con el área son: Servicio Nacional de Salud Ambiental, Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones, Ministerio de Educación y Culto, Instituto Nacional del Indígena, Corporación de Obras Sanitarias, Municipalidades, Secretaría Técnica de Planificación, las organizaciones no gubernamentales en un número de 11, las organizaciones mixtas, las comisiones nacionales y las interinstitucionales.

346. En materia de promulgación de leyes se destacan:

- a) la reforma de la Ley forestal;
- b) evaluación del impacto ambiental (con media sanción);
- c) áreas silvestres protegidas (sancionada);
- d) Ley de ordenamiento ambiental (en estudio).

347. Las acciones específicas a ser implementadas por el Gobierno en cuanto a la prevención y control de la contaminación ambiental están contenidas en el Plan de Desarrollo Económico y Social 1994-1998 y están orientadas a:

- a) identificar claramente los problemas y potencialidades ambientales prioritarios, el origen de las presiones, los actores y los efectos sobre el uso de los recursos y proponer soluciones o alternativas;
- b) crear el Sistema Nacional de Medio Ambiente como institución básica destinada a aplicar la política nacional del medio ambiente;
- c) fortalecer institucionalmente las organizaciones dedicadas al medio ambiente;
- d) ampliar y mejorar el marco legal con la promulgación de nuevas leyes relacionadas con el medio ambiente;

- e) mejorar los instrumentos de control y vigilancia por medio de nuevos procedimientos y el mejoramiento de la infraestructura logística territorial;
- f) fomentar la vida silvestre con la implementación de criaderos, viveros, diversificación de cultivos y sistemas agroforestales;
- g) incentivar los bosques productivos para el manejo adecuado de los bosques existentes y la reforestación;
- h) evaluar el impacto ambiental de los proyectos de inversión públicos y privados;
- i) educar para la concientización de la necesidad de proteger los recursos naturales y la capacitación para la gestión ambiental;
- j) redoblar los esfuerzos realizados para regular y terminar las prácticas de producción y consumo que deterioran el ambiente y promover aquellas que lo preserven a través de la investigación y la difusión de tecnologías apropiadas al medio ambiente;
- k) consolidar áreas protegidas a través de la práctica de conservación y recuperación de suelos, aguas y otros recursos naturales;
- l) ampliar la investigación y procesamiento de datos sobre la problemática ambiental y de los procesos de alteración de los ecosistemas;
- m) fortalecer las acciones de conservación de los ecosistemas naturales a través de los mecanismos de cooperación.

Artículo 13

Derecho de toda persona a la educación

348. La Constitución nacional, en su artículo 73, establece que "Toda persona tiene derecho a la educación integral y permanente, que como sistema y proceso se realiza en el contexto de la cultura de la comunidad...". En relación con este postulado constitucional y de acuerdo con los principios de la educación básica que propugna una "educación para todos" que satisfaga las necesidades básicas de cada persona, nuestro país pretende brindar una oferta educativa que atienda de manera integral y permanente a los niños y las niñas desde el momento mismo de su nacimiento.

349. En este sentido, se perfila la Educación Inicial Básica como el primer nivel del sistema educativo nacional que incorpora la población infantil de cero a cinco años. Se le considera una etapa fundamental en la formación del niño. Se dirige a crear las condiciones adecuadas para el desarrollo armónico de las potencialidades de niños y niñas, en los aspectos afectivos, social, intelectual y psicomotriz y a orientar a la familia y a la comunidad para el logro de este propósito.

350. El sistema educativo nacional abarca desde la educación inicial hasta la superior. El Ministerio de Educación y Culto administra la educación del nivel primario, medio y superior no universitario (Formación Docente), del sector oficial y controla las actividades del sector privado. En cambio, el nivel superior universitario tanto del sector público como del privado, es autónomo y es regentado por su respectivo rectorado.

351. Datos provenientes del Ministerio de Educación y Culto señalan que la estructura mencionada siguió vigente hasta el año 1993. A partir de 1994 se inicia la reforma educativa. En esta nueva propuesta el sistema presenta una estructura diferente, un nuevo diseño curricular que se inspira en una filosofía compartida, personalista, existencial y abierta, respeta el pluralismo y al mismo tiempo propone la unidad de todas las culturas y etnias de nuestra patria.

352. El Gobierno promoverá programas y políticas para mejorar la calidad de la educación en todos sus niveles y atendiendo de manera directa a cada región educativa y sus diversas necesidades, y a ese efecto la Secretaría Técnica de Planificación, dependiente de la Presidencia de la República ha elaborado una Propuesta de Desarrollo Económico y Social para el período 1994-1998, dentro del cual se han fijado objetivos, políticas y acciones específicas.

Enseñanza primaria

353. La Constitución nacional, en su artículo 76, establece que "La educación escolar básica es obligatoria. En las escuelas públicas tendrá carácter gratuito...".

354. El sistema educativo aún utilizado se encuentra estructurado en el área preprimaria y primaria de la siguiente manera:

- a) Enseñanza preprimaria: no obligatoria, que comprende guardería, jardín de infantes para niños hasta 6 años y está dirigida a promover su desarrollo integral.
- b) Enseñanza primaria: en concomitancia al contenido del Pacto con la Constitución Nacional, la enseñanza básica es obligatoria y gratuita. La misma cuenta con seis grados que se imparten a niños/as de 7 a 14 años de edad. El mismo se divide en dos ciclos:
 - i) primer ciclo: primero, segundo y tercer grado y
 - ii) segundo ciclo: cuarto, quinto y sexto grados.

355. El Estado paraguayo sostiene las escuelas de nivel primario en un 87%, de los cuales en 1993 fueron matriculados en la zona urbana 792.567 niños/as y en la rural 688.209 niños/as. Sin embargo, el rendimiento académico alcanzado en el sector público es porcentualmente inferior al privado en lo que respecta al ciclo primario, ya que el porcentaje de repitentes en el

mismo es del 8,9% (61.758 de un total de 688.209 alumnos); mientras que en el sector privado la repitencia alcanza sólo un 3,8% equivalente a 3.982 de un total de 104.358 inscritos.

356. La edad escolar básica de ingreso fue hasta 1992 de 7 años. A partir de 1994 la reforma educativa establece la edad de cinco años para la educación inicial en el sistema formal, el cual se encuentra caracterizado de la siguiente manera y su implementación se ha dado ya en los dos primeros grados del ciclo primario. Sus características son:

- a) educación obligatoria y gratuita en las escuelas públicas;
- b) cuenta con una duración de 9 años;
- c) incorpora a los niños a partir de los 5 años de edad tras una etapa de educación inicial adecuada;
- d) complementa la enseñanza general con la formación profesional, proporcionando la formación para el trabajo socialmente útil;
- e) sitúa la educación escolar básica de 9 años en un mismo nivel del sistema educativo.

357. A más del sistema regular, para ampliar las oportunidades de acceder a la educación primaria y dar respuestas a la demanda, sobre todo en áreas rurales y a niños del medio urbano que habiendo desertado de la escuela o no habiendo ingresado nunca y que se han incorporado prematuramente al mercado de trabajo se ofrecen otras alternativas;

- a) Primaria acelerada: se organiza en tres ciclos de estudios que incluyen los seis grados, desarrollándose en forma sucesiva en cada ciclo; el programa correspondiente a dos grados. Está dirigida a alumnos rezagados en el grado correspondiente a su edad.
- b) Plurigrado: agrupa a niños de diferentes grados en una misma clase a cargo de un solo docente.
- c) Grado libre: posibilidad que se da a los niños de regularizar sus estudios en casos excepcionales de enfermedad, problemas familiares, viajes, cambio de domicilio y otros.
- d) Educación especial: se inició este programa en el año 1956, considerando que la educación de personas excepcionales requiere una asistencia tecnicopedagógica permanente. Ofrece oportunidades educativas a niños y jóvenes con deficiencias sensoriales, retardo mental, impedimentos físicos, problemas de comunicación y dificultades de aprendizaje. Su objetivo es ayudar a los alumnos a desarrollar sus potencialidades y habilitarlos para la vida laboral.

- e) Educación indígena: la característica de la educación impartida a las poblaciones nativas radica en que los programas de estudios son flexibles y se adecuan a los requerimientos socioculturales de cada parcialidad; algunas de ellas cuentan con textos didácticos escritos en su propia lengua.

358. Por otra parte, estudios realizados por técnicos de la Secretaría Técnica de Planificación revelan la existencia de déficit en la educación primaria como ser la alta repitencia, la fuerte deserción, el bajo rendimiento, además la escasa capacitación a docentes, en especial dentro del área rural. Para el efecto, el Gobierno nacional está abocado a la tarea de desarrollar un Programa de capacitación de recursos humanos para la implementación de las innovaciones educacionales para lo que se requiere: ampliar la cobertura del sistema absorbiendo el mayor porcentaje de niños y jóvenes en edad escolar; desarrollar un programa de reparación, mantenimiento y construcción de aulas en los niveles: preprimario, primario, medio y formación docente, como también, racionalizar la localización de locales escolares en el territorio nacional (fuente: Anuario Estadístico 1993, Ministerio de Educación y Culto).

Enseñanza secundaria

359. En concordancia con lo establecido en el Pacto, la Constitución nacional, en su artículo 77, establece que: "... el Estado fomentará la enseñanza media, técnica, agropecuaria, industrial y la superior o universitaria, así como la investigación científica y tecnológica".

360. Si bien la enseñanza primaria es obligatoria y gratuita por imperio constitucional, el Estado ofrece la gratuidad dentro de la enseñanza media; así contamos con un 79% de matriculados en el sector oficial y un 21% en el sector privado; el acceso a este nivel educacional se ve reducido en la zona rural la cual cuenta con un 12% de matriculados, mientras que en la urbana va al 88% en el año 1993. Dentro de la educación técnica contamos en total con 4.401 matriculados, todos de la zona rural.

361. La enseñanza media tiene como objetivo la formación integral del adolescente para su participación activa en la vida cívica y económica del país, así como la preparación básica para continuar estudios superiores. Comprende dos etapas bien definidas:

- a) Ciclo básico: de tres años de duración de cultura general y común para las ramas que ofrece el sistema. Tiende a desarrollar las potencialidades físicas e intelectuales y cultivar los valores morales en los adolescentes para convertirlos en miembros útiles y efectivos de la sociedad.
- b) Bachillerato diversificado: en esta etapa se continúa la formación integral, introduciendo componentes profesionales de modo que el educado pueda al finalizar esa etapa desempeñarse en la vida laboral o proseguir estudios superiores. Consta de tres años de duración y cuenta con las siguientes alternativas:

- i) bachillerato humanisticocientífico;
- ii) bachillerato comercial; y
- iii) bachillerato tecnicoindustrial.

362. A más del bachillerato técnico, el sistema ofrece diversas oportunidades a nivel posprimario, como entrenamiento vocacional el básico técnico y variadas especialidades en la enseñanza profesional.

363. Es importante señalar que el Ministerio de Agricultura y Ganadería ofrece a través de sus escuelas agrícolas un bachillerato agronómico y también capacitación a nivel posprimario de prácticos rurales, para atender las demandas de mano de obra en el medio agrícola.

364. Existe una categoría de grado superior no universitario, denominado formación docente que exige como requisito el título de bachiller para acompañar las innovaciones educacionales del nivel primario y medio. La actual estructura de formación docente comprende cursos de profesorado de educación inicial (dos años), profesorado para el nivel primario (dos años) y profesorado a nivel medio por área de especialidad (tres años).

365. Los principales problemas de la enseñanza secundaria están asociados con la falta de capacitación de los docentes, las elevadas tasas de repitencia y deserción. La insuficiente cobertura de locales de enseñanza secundaria de escolaridad completa en el área rural, la limitada calidad del nivel de enseñanza y la insuficiente preparación que brinda al joven para el mercado de trabajo.

366. En el aspecto cuantitativo, los locales escolares con escolaridad incompleta en el año 1992 fue de 4.028 déficit de aulas; en el nivel medio en la zona urbana fue de 195 y el rural de 186 déficit de aulas. En cuanto al nivel de docentes para el año 1993, en el nivel medio se tuvo 5.155 de déficit.

367. Se prevé en el período que va de 1994 a 1998 en este nivel lo siguiente: capacitar a los supervisores, directores y docentes en ejercicio tanto del nivel primario y medio preferentemente en el interior del país, completar locales escolares que ofrecen escolaridad incompleta especialmente en la zona rural, dotar y equipar de mobiliarios a los locales escolares y poner en marcha las recomendaciones y propuestas de la reforma educativa: a este respecto se han iniciado congresos y conferencias en todo el país a fin de implementar la nueva estructura educacional y curricular establecida en 1994.

368. Asimismo, siguiendo los preceptos constitucionales el cual fomenta la capacitación para el trabajo por medio de la enseñanza técnica, a fin de formar los recursos humanos requeridos para el desarrollo nacional. Por su parte, el Ministerio de Justicia y Trabajo, a través del Servicio Nacional de Promoción Profesional (SNPP), que se halla ubicado en la capital y en ocho ciudades del interior del país, se encuentra proporcionando orientación

profesional inicial continua a jóvenes y adultos de ambos sexos, dirigidos al sector no estructurado de la economía y para el trabajo autónomo atendiendo la situación social del trabajador/a y su formación técnica (fuente: Ministerio de Educación y Culto).

Enseñanza universitaria

369. Nuestra legislación positiva en armonía con el Pacto reza en su artículo 79 que "la finalidad principal de las universidades y de los institutos superiores será la formación profesional superior, la investigación científica y la tecnológica, así como la extensión universitaria".

370. Hasta fines de la década del 50, la educación superior en el Paraguay era exclusivamente pública, la Universidad Nacional de Asunción era y todavía es financiada por el Gobierno. En marzo de 1960 se creó la Universidad Católica de Asunción; en una y otra universidad las carreras son impartidas en diferentes tiempos según sea la especialidad elegida.

371. Las universidades son autónomas, establecen sus propios estatutos y formas de gobierno y elaboran sus planes de estudio de acuerdo con la política educativa y los planes de desarrollo nacional.

372. Por imperio constitucional, las universidades tanto públicas como privadas deberán ser creadas por ley, la cual determinará las profesiones que necesiten títulos universitarios para su ejercicio.

373. A partir de 1989 comienzan a surgir pequeñas universidades privadas que funcionan en base al ingreso obtenido de los alumnos, ya que no cuentan con subsidios del Estado.

374. Las diversas universidades funcionan tanto en la capital como en el interior del país y son: Universidad Nacional de Asunción, Universidad Católica "Ntra. Sra. de la Asunción", Universidad Columbia del Paraguay y Universidad Privada del Norte.

Alfabetización y educación de adultos

375. A partir de 1966 se pone en marcha el Programa de Alfabetización y Educación de Adultos en todas las regiones del país. En 1993 se matricularon el 100% en educación de adultos, de los cuales el 58,1% son hombres y el 41,9% son mujeres.

Aspectos presupuestarios

376. En 1992 el presupuesto destinado a la educación fue del 11,55%, absolutamente ínfimo para cubrir las necesidades educativas del país. A partir de la actual Constitución nacional se prevé que los recursos destinados a la educación en el presupuesto general de la nación no serán inferiores al 20% del total asignado a la Administración central, excluidos los préstamos y las donaciones. Del cual se desprende que el porcentaje de

participación del presupuesto del Ministerio de Educación y Culto, dentro del Presupuesto General de gastos de la nación, es de 18,6% en el año 1994, en guaraníes.

Presupuesto general de gastos de la nación
(Administración central)

| <u>Guaraníes</u> | <u>Porcentaje</u> |
|-------------------|-------------------|
| 2 331 623 831 890 | 100 |

Presupuesto del Ministerio de Educación y Culto

| <u>Guaraníes</u> | <u>Porcentaje</u> |
|------------------|-------------------|
| 432 812 044 479 | 18,6 |

377. En 1992, nos encontramos con un déficit de escolaridad incompleta en los diversos locales escolares. En el área preprimaria contamos con 4.028 déficit de aulas, en el nivel primario con 4.911, en el nivel medio tenemos 381 déficit de aulas. En 1993, el déficit del nivel docente en el nivel preprimario fue de 20.878, en el nivel medio 5.155.

378. La propuesta del Programa de Desarrollo Económico y Social para el período 1994-1998 determina las políticas y acciones a ser implementadas al respecto:

- a) desarrollo de un programa de reparación, mantenimiento y construcción de nuevas aulas en los niveles preprimario, primario, medio y formación docente;
- b) racionalización de localización de establecimientos escolares en el territorio nacional.

379. Para el efecto se tienen las siguientes acciones específicas:

- a) completar locales escolares (escuelas y liceos) que ofrecen escolaridad incompleta especialmente en las zonas rurales;
- b) dotar y equipar con mobiliarios los locales escolares.

380. En el Paraguay el acceso a la educación pública a nivel primario, secundario y superior es igual para el hombre y la mujer, ya que no existen restricciones legales, sociales o culturales formales que obstaculicen dicho acceso. Solamente un par de escuelas privadas que reclutan a una población de medianos y altos ingresos son para niñas y para niños en forma separada. En las que son mixtas no han diferencias en los programas, ni en el plantel docente o infraestructura. Hasta el presente, no existen escuelas coeducacionales, solamente mixtas.

381. Las restricciones de orden práctico surgen cuando la situación económica familiar necesita ser una opción de quien se educa primero y por más tiempo, siendo elegido normalmente el varón, situación que se refleja claramente en las estadísticas del Ministerio de Educación y Culto para la educación primaria, donde un 48% de la matrícula corresponde a la mujer del total de la población escolar para 1985, situación que no varía para 1993. Los grupos especialmente vulnerables y en situación desventajosa son los indígenas, minusválidos, jóvenes de zonas urbanas y rurales marginadas.

382. El análisis del analfabetismo es siempre una cuestión controversial, debido principalmente a los indicadores usados para su medición, el que ha ido cambiando en los diferentes períodos censales. En 1982 se consideró analfabetas a las personas que no sólo declaraban no saber leer y escribir, sino también a los que no tenían el segundo grado aprobado. El censo de 1982 indica 14,2% de analfabetismo, sensiblemente menor a las tasas de los años anteriores según se observa en el siguiente cuadro:

Analfabetismo según períodos censales

| Año | Población total | Población de 15 años y más | Analfabetos de 15 años y más | Índice global analfabeto |
|-----|-----------------|----------------------------|------------------------------|--------------------------|
| 72 | 2 347 955 | 1 302 771 | 259 592 | 19,9% |
| 82 | 3 035 360 | 1 789 180 | 254 370 | 14,2% |

Fuente: Censo Nacional de Población y Viviendas. Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos. Años 1972/82.

383. La tasa de analfabetismo decrece aun cuando la población analfabeta mantiene un nivel casi constante, lo que se explica por la dinámica de crecimiento poblacional muy alta, como también por el carácter limitado -hasta no hace mucho tiempo- de los programas de alfabetización del Ministerio de Educación. Del mismo modo también los niveles de analfabetismo han ido disminuyendo desde décadas anteriores: 1962 (hombres 9,8% y mujeres 30,3%); 1972 (hombres 15,6%, mujeres 23,1%); y 1982 (hombres 19,1%, mujeres 22,9%) de acuerdo a datos tomados de los censos nacionales de población y vivienda, de los años anteriores.

384. Instituciones encargadas de la educación especial (párr. 356 d)) son: Instituto Nacional de Protección a las Personas Excepcionales, el Instituto Nacional de Rehabilitación APADEM-TELETON, el Instituto de Atención a los Niños Deficientes y colegios de entidades privadas.

385. En cuanto a la educación impartida en el sector indígena (párr. 356 e)), las características de esta educación radican en que los programas de estudios son flexibles y se adecuan a los requerimientos socioculturales de cada parcialidad; algunas de ellas cuentan con textos didácticos en su propia lengua. Los alumnos matriculados son un total

de 6.156, de los cuales 3.316 son hombres y 2.840 son mujeres. El número de escuelas indígenas oficiales es de 117 y de centros de alfabetización de 5.

386. Un porcentaje de la población indígena es asistido por proyectos y comunidades religiosas. La cobertura estimada es de un 60% del total de la población que recibe ayuda sistemática, el resto la recibe en forma esporádica u ocasional.

387. Las acciones específicas previstas en la propuesta del Programa de Desarrollo Económico y Social para los años 1994-1998 son identificar y ejecutar programas de alfabetización, capacitación en producción, educación cívica, atención a la salud, saneamiento y vivienda. Asimismo, promover la investigación, los estudios y el desarrollo de la información sobre la realidad indígena. La legislación nacional prevé la constitución de fondos para becas y otras ayudas, con el objeto de facilitar la formación intelectual, científica, técnica o artística de las personas, con preferencia las que carezcan de recursos.

388. La Constitución nacional, en su artículo 77, establece que "la enseñanza en los comienzos del proceso escolar se realizará en la lengua oficial materna del educando. Se instruirá asimismo en el conocimiento y en el empleo de ambos idiomas oficiales de la República. En el caso de las minorías étnicas cuya lengua materna no sea el guaraní, se podrá elegir uno de los dos idiomas oficiales".

389. Frente a los planes y programas vigentes en la estructura curricular del sistema educativo, que se inicia en el nivel primario y en el nivel medio (ciclo básico) ya incluyen la enseñanza del guaraní para facilitar la comunicación en el proceso enseñanza-aprendizaje, en particular a los niños de las áreas rurales. A partir de la Ley N° 68/90 se establece la enseñanza obligatoria del guaraní en las escuelas del nivel primario de toda la República.

390. La población nacional, sea en el medio urbano o rural, usa alternativamente el idioma guaraní y el español para comunicarse, produciéndose de este modo el fenómeno lingüístico llamado "jopará". Sin embargo, en las áreas eminentemente rurales, el empleo del guaraní es mucho más intenso a diferencia del español.

391. De acuerdo con datos del Censo Nacional de Población y vivienda, año 1982, la situación lingüística presenta los siguientes porcentajes:

Guaraní y castellano: 48,6%

Sólo guaraní: 40,1%

Sólo castellano: 6,5%

Otros idiomas: 4,8%

392. La expresión habitual en el idioma guaraní del niño campesino, dificulta la comunicación docente alumno en el aula, por el hecho de que el maestro enseña en castellano, aunque a partir de 1994 el sistema curricular implementado por la reforma educativa establece la enseñanza en el idioma del educando.

393. En este sentido la implementación del guaraní, como instrumento de comunicación para el aprendizaje, ofrece las siguientes ventajas:

- a) facilita el mejor aprovechamiento de las asignaturas desarrolladas en guaraní;
- b) posibilita la ayuda de los padres y familiares al niño en sus estudios; y
- c) prepara en alguna medida, el aprendizaje del castellano como segunda lengua.

394. Dentro del sistema educativo nacional, el docente se ubica en el nivel de educación superior no universitario denominado formación docente. Las instituciones que se encuentran en actividad son 18, de las cuales: 10 dependen directamente del Departamento de Formación Docente; 7 insertas en los centros regionales que dependen administrativamente del Departamento de centros regionales y técnicamente del de Formación Docente, más el Instituto Superior de Educación con autonomía propia; ésta es la institución de mayor envergadura en la formación de recursos humanos para la docencia del país. En 1993 se han creado tres nuevas instituciones formadoras en los siguientes lugares del interior del país, y son: Caaguazú, Onel, Bogado y Horqueta.

395. En cuanto a la remuneración de los docentes, ellos perciben un sueldo de acuerdo a los turnos señalados en su nombramiento. Este monto se define de común acuerdo entre el Ministerio de Educación y Culto y el Ministerio de Hacienda, atendiendo a la preparación y mejoramiento profesional, a su antigüedad y a su disciplina y puntualidad. En lo que respecta al ascenso de los docentes, este se lleva a cabo mediante el sistema escalafonario.

396. Por lo que respecta a las medidas que se han tomado para mejorar el nivel de vida del personal docente, la propuesta de desarrollo económico y social prevé para el período 1994/98 las siguientes acciones específicas: iniciar una descentralización programada y gradual de la administración educacional, ordenar y actualizar las disposiciones legales y promover la sanción de: la Ley general de educación; el estatuto del docente; la Ley de escalafón docente actualizado, y la Ley de jubilación automática para el sector administrativo técnico y docente.

397. Tanto la educación primaria como la media en el Paraguay se encuentran cubiertas por el sector oficial. Tal es así que el 87% de los estudiantes inscritos pertenecen a escuelas del sector oficial y el 13% a escuelas del sector privado: esto es en primaria, mientras que en el nivel medio la

situación se da del siguiente modo: el 79% para el sector oficial y el 21% para el sector privado.

398. El acceso a las instituciones no gubernamentales es irrestricto y obedece simplemente a la voluntad de los interesados. Las instituciones administradas por la iniciativa privada, para poder impartir educación, deben contar con la autorización gubernamental dada a través del Ministerio de Educación y Culto siempre y cuando cumplan con los requisitos establecidos para el efecto como ser las de carácter administrativo y pedagógico.

399. Se considera que no ha habido cambios que afecten negativamente al derecho a la educación.

Artículo 14

400. En el Paraguay la educación primaria es obligatoria y gratuita en el sector público, a más de que el Estado fomenta la enseñanza media, técnica, agropecuaria e industrial, la cual es gratuita en colegios del sector oficial.

Artículo 15

401. En concordancia con el presente Pacto, en el sistema constitucional, como en las normas de carácter civil, se encuentran disposiciones relativas a la cultura, tanto lo referente a la difusión cultural y a la protección científica y artística de los diversos inventos u obras literarias.

402. A fin de promover y difundir la cultura, ya sea materializados en objetos, publicaciones y actividades en general que posean un valor significativo, no serán gravadas con impuestos fiscales ni municipales, así la ley reglamentará estas exoneraciones y establecerá un régimen de estímulo para la introducción al país de elementos necesarios para el ejercicio de las artes y de la investigación científica y tecnológica, así como para su difusión en el país y en el extranjero (art. 83 C. N.).

403. La infraestructura institucional encargada de promover el desarrollo cultural en todas sus manifestaciones es la Subsecretaría de Estado de Cultura dependiente del Ministerio de Educación y Culto. Asimismo contamos con instituciones de carácter privado, el Instituto de Bellas Artes, como también el apoyo brindado por las diversas embajadas y centros culturales en la promoción de la cultura.

404. En lo que respecta al patrimonio cultural la Constitución nacional establece que se deberán arbitrar los medios necesarios para la conservación, el rescate y la restauración de los objetos, documentos y espacios de valor histórico, arqueológico, paleontológico, artístico o científico, así como de sus respectivos entornos físicos, que hacen parte del patrimonio cultural de la nación.

405. Los organismos competentes se encargarán de la salvaguardia y del rescate de las diversas expresiones de la cultura oral y de la memoria

colectiva de la nación, cooperando con los particulares que persiguen el mismo objetivo. Queda prohibido el uso inapropiado y el empleo desnaturalizante de dichos bienes, su destrucción, su alteración dolosa, la remoción de sus lugares originarios y la enajenación con fines de exportación (art. 81 C. N.).

406. En lo que respecta a la protección material de las creaciones científicas, artísticas y literarias, el Código Civil se las confiere "el autor es propietario de su obra durante su vida y su derecho subsiste por cincuenta años contados desde su muerte..." (art. 2165 C. C.):

"El derecho de propiedad literaria, científica o artística protegido por el Código, no es renunciabile ni puede cederse ni venderse, pero el valor económico o explotación comercial podrá transmitirse..."
(Art. 2167 C. C.)

407. En cuanto al desarrollo cultural de las diversas poblaciones indígenas, la Constitución reconoce y protege el patrimonio cultural indígena como también el fomento y difusión de su cultura. Al respecto se respetarán las peculiaridades culturales de los pueblos, como asimismo se atenderá además a la depredación de su hábitat y alienación cultural, la cual es canalizada por diversas instituciones como ser el Instituto Nacional del Derecho Indígena, el Centro Antropológico de la Universidad Nacional de Asunción, y la Fundación Moisés Bertoni, entre otras.
