

Los derechos humanos económicos, sociales y culturales y su relación con la política de protección social

**DOCUMENTO
DE TRABAJO**

Milena Pereira Fukuoka

Enero, 2021

Edita

© **Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (Codehupy)**

Francisco Dupuis (5ta.) Nro. 799 esq./ Ayolas. Asunción - Paraguay

codehupy@codehupy.org.py / www.codehupy.org.py

Tierraviva a los Pueblos Indígenas del Chaco

Cerro Corá 1060 entre Brasil y EEUU. Asunción – Paraguay

tierraviva@tierraviva.org.py / www.tierraviva.org.py

Equipo Editor:

Coordinación general: *Víctor Imas*

Redacción: Milena Pereira Fukoaka

Diseño y diagramación: *Rossana Paniagua*

Primera edición, *enero 2022*

Versión Digital

Están autorizados el uso y la divulgación por cualquier medio del contenido de este libro, siempre que se cite la fuente.

La presente publicación ha sido elaborada con el apoyo financiero de la Unión Europea en el marco del proyecto "Plataforma Ciudadana por los ODS". Su contenido es responsabilidad exclusiva de la Codehupy y Tierraviva y no necesariamente refleja los puntos de vista de Diakonia y la Unión Europea.

Índice

Capítulo 1. Derechos humanos, desarrollo y protección social	5
1.1. El derecho humano al desarrollo	5
1.2. La protección social como derecho y como política	8
1.3. La Agenda 2030 y los derechos humanos	13
1.4. El combate a la pobreza tras la pandemia del COVID-19 y las propuestas de renta o ingresos básicos	14
Capítulo 2. Los derechos económicos, sociales y culturales y su relación con la política de protección social	17
2.1. Perspectiva integral acerca de los derechos sociales	17
2.2. Las obligaciones inmediatas del Estado y los niveles mínimos de los DESC	20
2.3. La obligación estatal de realización progresiva de los DESC y algunas políticas sectoriales claves	25
2.4. El fortalecimiento del enfoque de derechos humanos en los programas de protección social	28
Capítulo 3. El enfoque de derechos humanos en la política estatal nacional y en los programas y proyectos nacionales vinculados a la superación de la pobreza	33
3.1. El sistema nacional de protección de derechos humanos	33
3.2. Avances hacia un Sistema de Protección Social	35
3.3. Principales déficits en materia de garantía de los niveles mínimos de los DESC en el país	37
3.4. Análisis desde el enfoque de derechos humanos de los programas públicos que contribuyen a la superación de la pobreza y el hambre en el Paraguay	41
Conclusiones	56
Recomendaciones	58
Bibliografía y fuentes	61

Capítulo 1.

Derechos humanos, desarrollo y protección social

1.1. EL DERECHO HUMANO AL DESARROLLO

A través de la Carta de las Naciones Unidas de 1945, la comunidad internacional proclamó como sus finalidades la preservación de la paz; la reafirmación de los derechos humanos, emanados de la dignidad y el valor de la persona humana; la promoción del progreso social y la elevación de los niveles de vida dentro de un concepto más amplio de libertad. Además, se avanzó en la comprensión de que la paz requiere condiciones de bienestar¹.

La Declaración Universal de Derechos Humanos enunció en 1948 en qué consistía aquel concepto más amplio de libertad, proclamando que los seres humanos precisaban vivir libres tanto del temor como de la miseria². Asimismo, explicitó por primera vez cuáles eran los derechos humanos que debían ser protegidos en el mundo entero, estableciendo los derechos humanos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, desde una concepción de indivisibilidad e interdependencia.

En ese sentido, sus arts. 22, 25 y 28 consagran el derecho de toda persona a la “seguridad social, a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad”; a “un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios”, y a “que se establezca un orden social e internacional en el que los derechos y libertades proclamados [...] se hagan plenamente efectivos”.

Los Pactos Internacionales de Derechos Humanos de 1966, por su parte, reconocen en el artículo primero el derecho de los pueblos a la libre determinación, en virtud del cual “establecen libremente su condición política y proveen asimismo a su desarrollo económico, social y cultural”, incluyendo la libre disposición de sus riquezas y recursos naturales³.

1 Asamblea General de las Naciones Unidas, *Carta de las Naciones Unidas*, Preámbulo y art. 55.

2 Asamblea General de las Naciones Unidas, *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, Resolución 217 A (III), 10 de diciembre de 1948, Preámbulo.

3 Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

El 4 de diciembre de 1986 fue proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas la “Declaración sobre el Derecho al Desarrollo”. A partir de esta declaración, el derecho al desarrollo se configura como un derecho humano, en razón del cual todo ser humano y todos los pueblos están facultados para participar en un desarrollo económico, social, cultural y político en el que puedan realizarse plenamente todos los derechos humanos y libertades fundamentales, a contribuir a ese desarrollo y a disfrutar de él. El derecho humano al desarrollo implica también la plena realización del derecho de los pueblos a la libre determinación, que incluye el ejercicio de su derecho inalienable a la plena soberanía sobre todas sus riquezas y recursos naturales (art. 1).

De este modo, el derecho al desarrollo entra en el concierto de la interdependencia e indivisibilidad de los derechos humanos y libertades fundamentales, sentando sus bases sobre el principio de cooperación internacional consagrado en la Carta de las Naciones Unidas. El desarrollo es entendido como un proceso global económico, social, cultural y político, que tiende al mejoramiento constante de toda la población y los individuos sobre la base de su participación activa, libre y significativa en el proceso de desarrollo y en la distribución de los beneficios que de él derivan.⁴

El derecho al desarrollo es un derecho tanto individual como colectivo. Esto significa que las colectividades (por ejemplo, países, pueblos, naciones y grupos) también son titulares del derecho al desarrollo⁵.

A su vez, los principales responsables del derecho al desarrollo son los Estados, a quienes les corresponde crear las condiciones nacionales e internacionales favorables para el desarrollo de los pueblos y de los individuos⁶.

A menudo, el desarrollo se concibe erróneamente como un proceso puramente económico que solo se mide por el aumento del producto interno bruto. El derecho al desarrollo, en cambio, hace hincapié en un proceso integral que incluye el desarrollo económico, social, cultural y político, y pone a las personas —no a los Gobiernos ni a las empresas— en el centro. Se trata de lograr resultados concretos, pero también de poner en marcha un proceso particular de desarrollo que permita la realización de los derechos económicos, sociales y culturales, así como de los derechos y libertades civiles y políticos, ampliando las capacidades y opciones de personas y de pueblos para mejorar su bienestar y comprender lo que valoran⁷.

En ese sentido, el punto de vista de que el desarrollo es tan solo un logro económico resulta incompleto, ya que es posible que las prioridades de desarrollo de una población sigan sin

4 Asamblea General de las Naciones Unidas, *Declaración sobre el Derecho al Desarrollo*, Resolución 41/128, 4 de diciembre de 1986; Jaqueline Jongitud Zamora, “El derecho al desarrollo como derecho humano: entre el deber, el ser y la necesidad”, en: *Cuadernos Const. de la Cátedra Fadriqué Furió Ceriol nº 36/37*. Valencia, 2001, p. 217. Disponible en: <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r23303.pdf>.

5 Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el derecho al desarrollo, *Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el derecho al desarrollo. Una introducción al mandato*, 2018, p. 4.

6 Asamblea General de las Naciones Unidas, *Declaración sobre el Derecho al Desarrollo...*, art. 3; Jaqueline Jongitud Zamora, op. cit., p. 217.

7 Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el derecho al desarrollo, *Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el derecho al desarrollo...*, pp. 4-5.



cumplirse a pesar de que haya crecimiento económico. De hecho, el crecimiento sin la aplicación de políticas redistributivas conduce a la desigualdad⁸.

En septiembre de 2016 fue creada la Relatoría Especial sobre el derecho al desarrollo⁹. El Relator Especial celebró consultas regionales sobre la efectividad del derecho al desarrollo entre 2018 y 2019, en base a cuyos resultados elaboró las “Directrices sobre la realización práctica del derecho al desarrollo” [en adelante, las Directrices]. Se trata de lineamientos y recomendaciones prácticas que pueden servir para diseñar, supervisar y evaluar las estructuras, procesos y resultados de las políticas de desarrollo basadas en los derechos humanos¹⁰.

Las Directrices hacen hincapié en que el ejercicio del derecho al desarrollo debe entrañar el empoderamiento de las personas, tanto a nivel individual como colectivo, para decidir sus propias prioridades de desarrollo y los métodos que prefieren para lograrlas (párr. 7).

Teniendo en cuenta ese principio fundacional del empoderamiento, las Directrices resaltan la importancia de la participación como base para determinar cuáles son los intereses de los titulares de derechos y garantizar que dichos intereses se satisfagan: “Conseguir la participación para hacer efectivo el derecho al desarrollo va más allá de una simple consulta a los individuos y las comunidades; implica colocar a los titulares de derechos en el centro de la adopción de las decisiones que afectan a su propio desarrollo económico, social, cultural y político” (párr. 8).

También se destaca la necesidad de promover la rendición de cuentas y el acceso a reparaciones, afirmando que “solo es posible hacer efectivo el derecho al desarrollo si existen mecanismos adecuados de rendición de cuentas y reparaciones en caso de vulneración” (párr. 136).

El hecho de que tanto los individuos como los colectivos sean considerados titulares de derechos —y que los Estados, con sus vínculos con agentes no estatales pertinentes y la comunidad internacional, sean considerados responsables de obligaciones— significa que hay varias vías posibles para exigir responsabilidades. Algunas de estas vías son los tribunales nacionales, los procedimientos administrativos, los mecanismos de denuncia e instituciones nacionales de derechos humanos. Las directrices también indican órganos internacionales que podrían complementar los mecanismos nacionales de rendición de cuentas (párr. 137).

Las directrices se agrupan en torno a cuatro ejes, comprendiendo deberes de los Estados en el nivel nacional, y en el nivel regional e internacional; deberes de entidades y mecanismos de las Naciones Unidas, así como de agentes no estatales. Conforme a lo establecido en el art. 9 de la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo, en las Directrices se reafirma que los diversos aspectos de la realización del derecho al desarrollo son, como todas las facetas del derecho al desarrollo, interdependientes e indivisibles (párr. 13). Cabe resaltar algunas de las directrices relativas a los deberes del Estado en el ámbito nacional para la realización práctica del derecho humano al desarrollo:

8 Asamblea General de las Naciones Unidas, *Derecho al desarrollo. Informe del Relator Especial sobre el derecho al desarrollo*, A/HRC/42/38, 2 de julio de 2019, párr. 9.

9 Resolución Nro. 33/14 del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas.

10 Asamblea General de las Naciones Unidas, *Derecho al desarrollo...*, párr. 6.

- Los Gobiernos deberían institucionalizar la participación de la sociedad en los procesos de planificación del desarrollo. La participación tan solo puede ser efectiva si está institucionalizada y es continua. Los procedimientos de consulta deberían tener carácter institucional y no ocasional.
- Los Estados deberían respetar el derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación para ejercer el derecho al desarrollo. Los pueblos indígenas deberían tener la capacidad necesaria para fijar sus propias prioridades de desarrollo y dar su consentimiento libre, previo e informado según lo garantizado por la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y el Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169) de la Organización Internacional del Trabajo.
- Los Estados deberían garantizar pisos de protección social y bienestar social, incluso en tiempos de crisis económica y financiera, de acuerdo con la Recomendación sobre los Pisos de Protección Social, 2012 (núm. 202), de la Organización Internacional del Trabajo.
- Los Estados deberían promover una presupuestación basada en los derechos humanos, en particular una presupuestación que fomente específicamente la igualdad de género y otras formas de igualdad.
- Los Estados no deben dar un carácter financiero a las políticas sociales, es decir no deben convertir servicios sociales en oportunidades lucrativas. Es preciso invertir la tendencia a privatizar los servicios sociales, como la atención sanitaria y la educación, que son la responsabilidad primordial de los Estados según el derecho internacional de los derechos humanos.

1.2. LA PROTECCIÓN SOCIAL COMO DERECHO Y COMO POLÍTICA

Reconociendo la importancia y la necesidad de sistemas de protección social adecuados, la Junta de Jefes Ejecutivos del Sistema de las Naciones Unidas adoptó en abril 2009 “La Iniciativa del Piso de Protección Social”, como una de sus nueve prioridades para hacer frente a la crisis mundial.

En agosto de 2010 fue constituido el Grupo consultivo sobre el Piso de Protección Social [en adelante, Grupo consultivo], presidido por la ex presidenta de Chile, Michelle Bachelet. A finales de 2011 el grupo publicó un informe con el fin de mejorar la promoción mundial de los pisos de protección social y presentar sugerencias sobre aspectos conceptuales y de política¹¹.

En dicho informe, el Grupo consultivo sostenía que el concepto básico de la Iniciativa se basaba en el principio fundamental de la justicia social y en los derechos humanos a la seguridad social y a un nivel de vida adecuado. Indicaba, además, que “[l]a idea esencial es que nadie de-

¹¹ Oficina Internacional del Trabajo, *La Iniciativa del Piso de Protección Social*, https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---soc_sec/documents/publication/wcms_220381.pdf.



bería vivir por debajo de un determinado nivel de ingresos y que todas las personas deberían tener al menos acceso a los servicios sociales básicos”¹².

En lo que respecta a los fundamentos jurídicos, añadía “el derecho de las personas a las prestaciones por medio de la protección social aparece específicamente articulado en diversos instrumentos internacionales y, en particular, en la Declaración Universal de Derechos Humanos y en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales”¹³.

Con relación a la cuestión de si la protección social es un derecho humano existente o nuevo, el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la extrema pobreza y los derechos humanos ha recordado que el enfoque uniforme de los expertos se resume básicamente en que “la protección social es un derecho humano consagrado en múltiples fuentes del derecho internacional”¹⁴. El Relator Especial ha explicado que:

[E]l derecho a la protección social no es más que la combinación del derecho a la seguridad social y el derecho a un nivel de vida adecuado. No obstante, el aglutinamiento de esos dos derechos en un único concepto es importante, ya que pone de relieve la sinergia entre ellos y facilita la preparación de un conjunto de medidas para alcanzar sus objetivos comunes¹⁵.

El Relator ha destacado la importancia de la Iniciativa sobre un Nivel Mínimo de Protección Social (o Iniciativa del Piso de Protección Social), considerándola pertinente para los derechos humanos y firmemente arraigada en el marco de los derechos. Ha explicitado la congruencia entre dicha Iniciativa y el PIDESC, ejemplificando que:

- i) La realización progresiva es la norma establecida en el Pacto y es también el enfoque adoptado por los impulsores de la Iniciativa;
- ii) Tanto el Pacto como la Iniciativa se basan en hipótesis de implicación nacional, comprendiendo que los derechos económicos y sociales tienen que realizarse a través de unos medios que sean sumamente sensibles a las características de cada país;
- iii) La Iniciativa sigue la opinión expresada por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en su observación general núm. 3 (1990) sobre la naturaleza de las obligaciones de los Estados partes en el sentido de que “corresponde a cada Estado parte una obligación mínima de asegurar la satisfacción de por lo menos niveles esenciales de cada uno de los derechos”;
- iv) Por último, en el contexto del Pacto se ha debatido mucho la importancia de establecer puntos de referencia en función de los cuales pueda evaluarse el desempeño gubernamental.

12 Oficina Internacional del Trabajo, *Piso de Protección Social para una globalización equitativa e inclusiva. Informe del Grupo consultivo sobre el Piso de Protección Social*, Ginebra, OIT, 2011, p. xxvi.

13 *Ibíd.*, p. 37.

14 Olivier de Schutter y Magdalena Sepúlveda, “Underwriting the poor: a global fund for social protection”, nota informativa (octubre de 2012), citado en Naciones Unidas, *La extrema pobreza y los derechos humanos (A/69/297)*, 11 de agosto de 2014, párr. 34.

15 Naciones Unidas, *La extrema pobreza y los derechos humanos (A/69/297)*, 11 de agosto de 2014, párr. 34.

Como ha observado el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo, la realización inmediata de un nivel mínimo de protección social no es un objetivo político realista para la mayoría de los países de la región, pero pueden hacerse progresos si se establece un punto de referencia para los niveles de las prestaciones.

El punto de referencia puede tomarse como el umbral nacional de la pobreza para sistemas universales financiados por impuestos, y pueden fijarse puntos de referencia relativos como se enuncia en los Convenios de la OIT sobre la seguridad social¹⁶.

Por otra parte, de acuerdo a lo expuesto en el apartado anterior, las “Directrices sobre la realización práctica del derecho al desarrollo” incluyen a la política de protección social entre las políticas prioritarias para el desarrollo que requieren ser financiadas.

Con relación a las implicancias de una política de protección social, el Relator Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos ha observado que la expresión genérica “protección social” fue utilizada para describir una amplia gama de enfoques normativos pasados y presentes¹⁷. Para el Relator la cuestión más importante es la filosofía en la que se basa la protección social, pues al definirla se ha debatido principalmente entre un enfoque de “red de seguridad social” y un enfoque de derechos humanos o de “ciudadanía social”¹⁸.

La principal respuesta del Banco Mundial a la reacción contra las políticas de ajuste y austeridad del consenso de Washington consistió en promover las redes de seguridad social. El concepto de la gestión del riesgo social cobró especial importancia como un medio para proteger los medios de vida básicos de los más vulnerables o las personas que viven en la pobreza crónica, y también para promover una mejor gestión de los riesgos a fin de responder a las crisis económicas y de otro tipo¹⁹.

El Relator ha resaltado que el informe del Grupo Consultivo sobre el Nivel Mínimo de Protección Social fue especialmente crítico con el enfoque del Banco Mundial, considerando que dichas críticas siguen siendo hoy pertinentes en gran medida. En el mencionado informe, el Grupo de consulta observó que:

En el enfoque de la red de seguridad social, se consideraba que las políticas sociales tenían una importancia residual para el desarrollo económico. La aplicación de esas medidas fue impulsada por la necesidad de prestar socorro a los pobres y vulnerables durante la reforma estructural atenuando los efectos de los ajustes estructurales y facilitándoles apoyo político. Esas medidas fueron en general temporales, fragmentadas y destinadas a las personas pobres y vulnerables en un marco basado en las necesidades²⁰.

16 *Ibíd.*, párr. 33 y 36-39.

17 *Ibíd.*, párr. 21.

18 Asamblea General de las Naciones Unidas, *Informe del Relator Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos (A/HRC/38/33)*, 8 de mayo de 2018, párr. 35.

19 Naciones Unidas, *La extrema pobreza y los derechos humanos...*, párr. 21.

20 *Ibíd.*, párr. 26.



El enfoque de la red de seguridad también fue objeto de muchas críticas por no prestar suficiente atención a la pobreza y la desigualdad estructurales y por el énfasis que pone en la selección estricta de unos pocos grupos de asistencia. El Relator ha señalado que el enfoque de la red de seguridad social adoptado en general por el Fondo Monetario Internacional suele ser tan mínimo que apenas justifica el uso del término “protección social”.

Desde la perspectiva de la red de seguridad social, la consideración primordial es la asequibilidad, definida en términos casi circulares que suponen que una consolidación fiscal responsable no podrá proporcionar un nivel mínimo de protección genuino para asegurar la supervivencia de quienes viven en la extrema pobreza; visualizándose un interés en la mitigación, no en la transformación²¹. Las posiciones críticas sostienen que muchos de los enfoques de protección social de hoy en día siguen mostrando una “propensión hacia enfoques sobre la protección social más centrados en el mejoramiento y menos en la transformación, que es probable que dejen intactas las causas subyacentes de la injusticia”²².

Por otra parte, la definición de un nivel mínimo de protección social, según la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Organización Mundial de la Salud (OMS) y las Naciones Unidas –como se expone en la Iniciativa sobre un Nivel Mínimo de Protección Social– refleja un enfoque basado en los derechos humanos.

El Relator ha explicado que no se trata, como muchos economistas suponen, de un rígido enfoque único que pretende tener todas las respuestas en cuanto a la forma de tomar decisiones difíciles sobre la asignación de recursos. Más bien identifica un conjunto general de objetivos y ofrece los elementos de un marco de rendición de cuentas²³.

El Relator Especial ha destacado y valorado de modo particular el enfoque que se refleja en la Recomendación de la OIT núm. 202 del año 2012 sobre los Pisos de Protección Social, estimando que constituye la culminación de muchas iniciativas y que se ha convertido en el principal parámetro de referencia en función del cual deben diseñarse, aplicarse y evaluarse los niveles mínimos de protección social. Enfatiza como elementos principales de la Recomendación núm. 202 los siguientes:

- a) La Recomendación se fundamenta en una sólida base de derecho internacional de derechos humanos. Además de realizar referencias concretas a diversas disposiciones de la Declaración Universal de Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en la recomendación se exhorta a los Estados a aplicar el principio del “respeto de los derechos y la dignidad de las personas cubiertas por las garantías de seguridad social”;
- b) El nivel mínimo de protección social está definido a nivel nacional, de una manera participativa, y refleja las prioridades nacionales al mismo tiempo que respeta principios como la no discriminación, la igualdad entre los géneros y la inclusión social;

21 Asamblea General de las Naciones Unidas, *Informe del Relator Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos...* párr. 36.

22 Naciones Unidas, *La extrema pobreza y los derechos humanos...*, párr. 21.

23 Asamblea General de las Naciones Unidas, *Informe del Relator Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos...* párr. 35.

- c) La protección debe ser universal y no selectiva, y debe estar destinada “a prevenir o a aliviar la pobreza, la vulnerabilidad y la exclusión social”;
- d) El nivel mínimo de protección social debe comprender, como mínimo, garantías básicas de seguridad relativas a la atención de la salud y a la seguridad económica para los niños/as, las personas de edad y las personas que no pueden trabajar, en particular en caso de enfermedad, desempleo, maternidad y discapacidad²⁴;
- e) Las garantías básicas deben establecerse por ley;
- f) Su aplicación debe ser objeto de una vigilancia regular y evaluaciones periódicas;
- g) El nivel mínimo de protección social debe financiarse con recursos nacionales, pero debe haber apoyo internacional disponible cuando sea necesario²⁵.

El Relator ha recordado, además, que las garantías del nivel mínimo de protección social relativas a la atención de la salud se han visto muy reforzadas por una iniciativa separada, aunque estrechamente relacionada, propuesta por la Organización Mundial de la Salud para promover la cobertura universal de la salud. Ese concepto se ha definido de una manera que lo hace compatible y complementario directamente con la Iniciativa sobre un Nivel Mínimo de Protección Social, y la Asamblea General lo hizo suyo en la Resolución Nro. 67/81²⁶.

Como conclusiones, el Relator Especial considera como paso indispensable insistir en que los principales agentes reconozcan explícitamente que existe un derecho humano a la protección social, compuesto por el derecho a la seguridad social y el derecho a un nivel de vida adecuado, los cuales fueron proclamados en la Declaración Universal de Derechos Humanos y, posteriormente, se reafirmaron en las obligaciones contraídas en virtud de tratados vinculantes, pero que en la actualidad se pasan por alto o incluso se ven menoscabados por las políticas propugnadas por muchos de los principales agentes que participan en la respuesta a la difícil situación de los cientos de millones de personas que viven en la extrema pobreza²⁷.

Observa también que gran parte de la literatura existente sobre el nivel mínimo de protección social, que en su mayoría proviene de los organismos internacionales, es apolítica y tecnocrática. Insiste en que las soluciones tecnocráticas no funcionarán, por mucho que sean innovadoras y estén basadas en datos, a menos que empoderen de verdad a las personas a las que deben ayudar, “[I]o que se necesita es empoderamiento a corto plazo y respeto”²⁸.

24 Los pisos de protección social nacionales deberían comprender por lo menos las siguientes cuatro garantías básicas de seguridad social: i) acceso a un conjunto de bienes y servicios definido a nivel nacional, que constituyen la atención de salud esencial, incluida la atención de la maternidad, que cumpla los criterios de disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad; ii) seguridad básica del ingreso para los niños, por lo menos equivalente a un nivel mínimo definido en el plano nacional, que asegure el acceso a la alimentación, la educación, los cuidados y cualesquiera otros bienes y servicios necesarios; iii) seguridad básica del ingreso, por lo menos equivalente a un nivel mínimo definido en el plano nacional, para las personas en edad activa que no puedan obtener ingresos suficientes, en particular en caso de enfermedad, desempleo, maternidad e invalidez; y; iv) seguridad básica del ingreso para las personas de edad, por lo menos equivalente a un nivel mínimo definido en el plano nacional.

25 Naciones Unidas, *La extrema pobreza y los derechos humanos...*, párr. 23.

26 Asamblea General de las Naciones Unidas, Resolución 67/81 sobre Salud mundial y política exterior (A/RES/67/81), 14 de marzo de 2013.

27 Naciones Unidas, *La extrema pobreza y los derechos humanos...*, párr. 51.

28 *Ibíd.*, párr. 52.



Con relación a la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, reafirma que:

[D]ebe reconocerse que los derechos humanos en general son un objetivo fundamental del desarrollo sostenible, una parte crucial del proceso pertinente, y la protección social, según la definen la Iniciativa sobre un Nivel Mínimo de Protección Social y la recomendación de la OIT núm. 202, debe reconocerse como un derecho concreto²⁹.

1.3. LA AGENDA 2030 Y LOS DERECHOS HUMANOS

En la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible, 156 de las 169 metas están estrechamente relacionadas con los derechos humanos³⁰.

Como ha afirmado la Alta Comisionada de la Organización de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, la Agenda 2030 es, sobre todo, una promesa a la gente que antes no estaba incluida en el desarrollo, a las comunidades excluidas e ignoradas, a los niños y jóvenes menoscabados, a las minorías raciales; a los pueblos indígenas, a los migrantes, a las personas con discapacidades y a los pobres³¹.

La implementación de los ODS constituye una nueva oportunidad para avanzar en la implementación de las normas jurídicas de carácter general que consagran derechos y aquellas que establecen protecciones específicas para la igualdad de sectores poblacionales histórica y estructuralmente discriminados.

Además, al plantearse desde dicha agenda una perspectiva multidimensional del desarrollo –tanto económica como social y ambiental– permite considerar a las mujeres, los pueblos indígenas, las personas y comunidades campesinas, no solo desde sus vulnerabilidades, sino también desde sus fortalezas y sus múltiples contribuciones, por ejemplo, a la producción sustentable, la alimentación y nutrición adecuadas, al cuidado de la biodiversidad.

Existen varias metas e indicadores particularmente relacionados con los derechos de las mujeres; de los niños, niñas y adolescentes; de los pueblos indígenas, los derechos campesinos, los derechos de las personas que viven en asentamientos precarios, con un énfasis en la necesidad de protección de quienes se encuentran en situación de pobreza.

Para que la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible potencie en la práctica avances en materia de realización de derechos, en particular de los sectores en situación de vulnerabilidad, se precisa de un proceso técnico y político en el ámbito nacional a través del cual se explicita dicha convergencia y se establezcan las sinergias con las políticas económicas y sociales, en particular, con los avances en el Sistema de Protección Social.

29 Ibid. párr. 60.

30 Informe del Grupo Interinstitucional y de Expertos sobre los Indicadores de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, E/CN.3/2017/2, citado en: Foro Permanente de las Naciones Unidas para las Cuestiones Indígenas, *Los pueblos indígenas y la Agenda 2030*, s.f. Disponible en: https://www.un.org/development/desa/indigenouspeoples/wp-content/uploads/sites/19/2016/08/Spanish-Backgrounder-SDGs_FINAL.pdf.

31 Noticias ONU, <https://news.un.org/es/story/2019/01/1449492>.

1.4. EL COMBATE A LA POBREZA TRAS LA PANDEMIA DEL COVID-19 Y LAS PROPUESTAS DE RENTA O INGRESOS BÁSICOS

Ante las implicaciones socioeconómicas de la pandemia del COVID-19, organismos internacionales han propuesto medidas urgentes para evitar la profundización de la crisis.

Tanto el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) como la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), han coincidido en la necesidad de implementar transferencias monetarias, desde un enfoque basado en los derechos humanos.

De este modo, el debate sobre un ingreso ciudadano universal ha adquirido mayor relevancia ante la crisis sanitaria.

En mayo de 2020, la CEPAL expuso que era el momento de implementar políticas universales, redistributivas y solidarias con enfoque de derechos, para no dejar a nadie atrás. Planteó como línea estratégica en el marco de la pandemia, el fortalecimiento del Estado de bienestar y la provisión universal de protección social, con medidas de corto, mediano y largo plazo³².

Consideró que en el corto plazo, la protección social debería asegurar los ingresos y el consumo en los hogares, contrarrestando la pérdida de fuentes de ingresos laborales, al tiempo de facilitar el acceso a la salud. Entre las acciones claves para ello, propuso el establecimiento de una garantía universal de ingresos, especialmente para los trabajadores informales y precarios. Este ingreso básico de emergencia consistiría en transferencias para cada persona y por un equivalente a una línea de pobreza extrema, que representa el costo per cápita de adquirir una canasta básica de alimentos, o a una línea de pobreza, que permite cubrir también otras necesidades básicas³³.

Desde una perspectiva de largo plazo, la CEPAL reiteró que el alcance de esas transferencias debía ser permanente, ir más allá de las personas en situación de pobreza y llegar a amplios estratos de la población muy vulnerables a caer en ella, como los estratos de ingresos bajos no pobres y los medios bajos. Consideró que esto permitiría avanzar hacia un ingreso básico universal que se debería implementar gradualmente en un período definido de acuerdo con la situación de cada país³⁴.

En junio de 2020, la CEPAL y la FAO publicaron un documento con propuestas para evitar que la crisis del COVID-19 se transforme en una crisis alimentaria. Entre las diez medidas planteadas, la primera era reforzar el ingreso básico de emergencia propuesto por la CEPAL con un bono contra el hambre. Se planteó la entrega de dicho bono a toda la población en situación de pobreza extrema, explicando que conforme a cada situación, esta medida podría ejecutarse a través de transferencias monetarias, canastas de alimentos, cupones de alimentos o programas de alimentación escolar³⁵.

Desde el PNUD también se planteó la necesidad de implementar un ingreso básico temporal para las poblaciones pobres y vulnerables en los países en desarrollo. En el estudio, presentado en julio de 2020, se explicó que la idea de una renta básica temporal estaba siendo implementada con diferentes nombres y con diversos umbrales de orientación en países de todo el mundo³⁶.

32 CEPAL, "El desafío social en tiempos del COVID-19", *Informe Especial COVID-19*, N° 3, Santiago, 12 de mayo de 2020, p. 19.

33 *Ibid.*, pp. 15-19.

34 *Ibid.*

35 CEPAL-FAO, *Cómo evitar que la crisis del COVID-19 se transforme en una crisis alimentaria*, Junio 2020, pp. 27-29.

36 PNUD, *Temporary Basic Income: Protecting Poor and Vulnerable People in Developing Countries*, Nueva York, Julio 2020.



Dicha noción se cruza con los sistemas de seguro y asistencia social existentes, pero también con la idea de una renta básica universal basada en derechos que asegure un piso de ingresos básicos para todas las personas, independientemente de los medios y las pruebas de comportamiento o consideraciones laborales³⁷.

Con relación a la renta básica universal, el Relator Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos de las Naciones Unidas presentó un informe sobre dicha temática en el año 2017. En el documento se reflexiona sobre la conveniencia de promover un enfoque de la protección social centrado en la renta básica, cuando se examina desde la perspectiva del derecho internacional de los derechos humanos. Con este propósito, se reconstruye la historia del concepto hasta su resurgimiento en el siglo XXI y se analizan sus modalidades, identificando controversias, debilidades y potencialidades³⁸.

El Relator explica que en su modalidad más amplia e ideal, una renta básica está concebida explícitamente para impugnar la mayoría de los principales supuestos que sustentan los sistemas de seguridad social existentes. En lugar de ser un sistema donde hay pagos parciales, la renta básica garantiza un nivel mínimo; en lugar de ser puntuales, los pagos son periódicos; en lugar de basarse en las necesidades, se abonan a todos como una cantidad fija; se abonan en efectivo y no en forma de complicado apoyo en especie; se conceden a todas las personas y no solo a los hogares necesitados; en lugar de exigir que se cumplan diversas condiciones, son incondicionales; en lugar de excluir a los ricos, son universales; y en lugar de basarse en contribuciones a lo largo de toda la vida, se financian principalmente mediante la recaudación de impuestos. Además, la facilidad de su diseño promete una burocracia mínima y unos costos administrativos reducidos (párr. 9).

Se la denomina renta “básica” en el sentido de que está diseñada para garantizar un nivel mínimo con el que todo perceptor pueda mantenerse. En su modalidad pura, la renta básica se concibe por lo general como un importe uniforme, que no refleja diferencias individualizadas (por estado de salud, costo de vida en cada lugar, existencia de redes de apoyo, entre otras).

No obstante, el Relator explica que existen distintas versiones del concepto en las que se contempla ajustar el importe a lo largo del tiempo, concediendo menos dinero a los niños y más a las personas de edad, o realizando ajustes en función de la geografía (párr. 10).

Con relación a la universalidad, una renta básica completa se considera un derecho universal a una prestación que se abona *ex ante* automáticamente a todos los miembros de una sociedad, independientemente de sus ingresos, patrimonio, edad y género. No requiere una comprobación de los medios de vida y no se limita a una categoría concreta de beneficiarios. Una opción para conservar la universalidad y al mismo tiempo responder a las críticas relativas a la injusticia sería un sistema de tributación progresiva que a efectos prácticos recuperaría gran parte de la renta básica abonada a las personas de ingresos elevados. Aunque algunos refutan la viabilidad de ese enfoque en un mundo en el que los métodos de elusión y evasión fiscal imperan entre las élites (párr. 15).

Respecto de las modalidades de renta básica, se pueden distinguir propuestas de cuatro tipos diferentes: a) Una renta básica en forma de bonificación se asemeja a un plan de regalías en el que los dividendos procedentes de ciertos recursos se distribuyen directamente a los ciudadanos/as con una periodicidad anual. La financiación procede directamente de una fuente exter-

37 Ibid.

38 Naciones Unidas, *Informe del Relator Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos*, A/HRC/35/26, 22 de marzo de 2017.

na, como las regalías mineras³⁹; b) Una renta básica parcial es limitada y se concede a un grupo concreto de beneficiarios. Por ejemplo, en los Países Bajos y Nueva Zelanda existen pensiones básicas universales, con arreglo a las cuales todas las personas reciben a partir de determinada edad una renta sin que medie una comprobación de los medios de vida; c) Una renta básica complementaria consiste en la introducción de una renta básica con un importe modesto, en paralelo con el sistema de seguridad social existente; d) Una renta básica completa es una renta que es básica, personal y se abona en efectivo y de forma periódica, universal e incondicional. El Relator Especial explica que en ninguna parte del mundo se ha aplicado todavía un programa de este tipo (párr. 31).

Sobre las diferencias entre los sistemas de renta universal y las transferencias monetarias no condicionadas, en el informe se menciona que estas últimas generalmente se conceden a los hogares y pueden variar en función de su situación; suelen dirigirse a los pobres o a otras categorías, como los niños o las personas de edad; y el monto de las transferencias difiere a menudo en función de la situación de la persona beneficiaria (párr. 43).

En el documento se analiza también la cuestión de la asequibilidad. El Relator considera que los proponentes de la renta básica han prestado relativamente poca atención a la cuestión más importante de todas, que se refiere a la asequibilidad (párr. 52).

En sus conclusiones, el Relator Especial:

- Aboga por el reconocimiento de que la inseguridad económica como tendencia estructural representa una amenaza fundamental para todos los derechos humanos.
- Considera que el programa de derechos humanos debe dar prominencia a los derechos al trabajo, a la seguridad social y a un nivel de vida adecuado. Ello implica que, contrariamente a la ortodoxia preconizada por las instituciones económicas y los agentes empresariales en los últimos años, es necesario que resurja el apoyo a la función central del Estado, de políticas fiscales justas y progresistas, y de una justicia redistributiva.
- Destaca la necesidad de que los debates sobre los niveles mínimos de protección social y sobre la renta básica se integren ya que, aunque presentan diferencias⁴⁰, ambos planteamientos tendrán posibilidades mucho mayores si sus sinergias se reconocen, en lugar de ignorarse.
- Reconoce que la renta básica no es una idea que pueda culminarse de una sola vez, pero estima que "difícilmente podría concebirse un programa mejor, más desarrollado y con mayor apoyo que ese para el establecimiento de unos niveles mínimos de protección social" (párr. 59-74).

39 Algunos analistas consideran que no es un buen ejemplo de renta básica, porque se trata de un sistema predistributivo y no redistributivo, y los montos abonados son reducidos y sujetos a fluctuaciones.

40 Algunas de esas diferencias son las siguientes: a) en la mayoría de los casos, el nivel mínimo de protección social se basa en la experiencia de los países en desarrollo, mientras que los defensores de la renta básica tienden a centrarse en los países desarrollados; b) los niveles mínimos de protección social tienen por objeto garantizar la seguridad de los ingresos y el acceso a los servicios sociales esenciales, mientras que los sistemas de renta básica solo garantizan los ingresos; c) el concepto de seguridad básica de los ingresos es más amplio que el de renta básica por transferencias de efectivo, ya que también comprende transferencias en especie; d) los niveles mínimos de protección social no solo se centran en lograr que todos gocen de garantías sociales, sino también en aplicar progresivamente unas normas más exigentes; e) los niveles mínimos de protección social no se consideran alternativas a las instituciones de seguro social, mientras que algunos defensores de la renta básica pretenden reemplazar las actuales instituciones de seguro social; y f) la Recomendación sobre los Pisos de Protección Social, 2012 (núm. 202) se funda en los derechos humanos, a diferencia de la mayoría de las propuestas de renta básica (párr. 74).

Capítulo 2.

Los derechos económicos, sociales y culturales y su relación con la política de protección social

2.1. PERSPECTIVA INTEGRAL ACERCA DE LOS DERECHOS SOCIALES

El derecho es una construcción lingüística y simbólica cuya consistencia conceptual y fuerza vinculante no está dada, sino que depende de diversos factores, en especial del compromiso de juristas y jueces en su desarrollo teórico y jurisprudencial⁴¹. Por ello, pese a que los derechos humanos económicos, sociales y culturales (DESC)⁴² se encuentran consagrados en normas jurídicas de origen internacional y nacional desde hace décadas, sigue disputándose en la actualidad su pleno reconocimiento, aplicación, exigibilidad y justiciabilidad prácticos.

En la tabla que sigue se explicitan los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales jurídicamente establecidos en el Paraguay. Se mencionan los derechos generales y las protecciones especiales previstas para determinados sectores sociales en la Constitución Nacional de 1992; en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC, ratificado por Ley Nro. 4/92) y en el Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador, ratificado por Ley Nro. 1040/97). Asimismo, se citan las principales normas jurídicas que especifican las protecciones requeridas para garantizar los derechos sociales de grupos poblacionales histórica y estructuralmente discriminados.

Cabe recordar que el marco normativo que consagra los derechos humanos debe ser interpretado y aplicado de manera coherente y con perspectiva sistémica. Aunque por el objeto de este estudio la exposición se centra en los derechos sociales, es preciso tener presente la indivisibilidad e interdependencia de los derechos civiles, políticos, sociales, culturales, económicos y ambientales.

Por ejemplo, la falta de acceso a agua potable o de alimentación suficiente y nutritiva incide en el derecho a la salud, a la educación, dificulta o impide el ejercicio de libertades civiles y de derechos políticos. Asimismo, la falta de condiciones de acceso a la justicia para obtener

41 Cfr. Luigi Ferrajoli, "Prólogo" a Abramovich, V. y Courtis, C., *Los derechos sociales como derechos exigibles*, Madrid, Trotta, 2002, p. 14.

42 *Derechos económicos, sociales y culturales* es la denominación más utilizada en el derecho internacional de los derechos humanos, mientras que en el ámbito del derecho constitucional se emplea sobre todo la expresión *derechos sociales*. En este estudio se utilizan ambas denominaciones.

protecciones de derechos sociales vulnerados, incide en la persistencia o empeoramiento de esas vulneraciones. También la exclusión de los sectores en situación de vulnerabilidad de los ámbitos de decisión pública favorece el mantenimiento de políticas que no garantizan sus derechos económicos, sociales, culturales y ambientales. Estos ejemplos evidencian la interrelación entre derechos civiles, derechos políticos y derechos sociales.

Tabla 1. Derechos económicos, sociales, culturales y ambientales reconocidos en el Paraguay.

Constitución Nacional 1992	PIDESC	Protocolo de San Salvador	Otras normativas
<ul style="list-style-type: none"> Derecho a la calidad de vida Derecho a un ambiente saludable Derecho al trabajo y a condiciones dignas y justas de trabajo⁴³ Derecho a la seguridad social Derechos sindicales: libertad sindical, a organizarse en sindicatos sin necesidad de autorización previa, a concertar convenios colectivos, derecho de huelga Derecho a la vivienda Derecho a la salud (incluyendo la salud reproductiva y la salud materno infantil) Derecho a la educación Derecho a la cultura Derechos de los pueblos indígenas Derechos de las y los campesinos a la tierra y a una política de reforma agraria integral⁴⁴ Derechos de las mujeres Derechos de la niñez Derechos de las personas jóvenes Derechos de las personas mayores Derechos de las personas con discapacidad Protección a la familia 	<ul style="list-style-type: none"> Derecho a un nivel de vida adecuado y a una mejora continua de las condiciones de existencia: <ul style="list-style-type: none"> Derecho a la alimentación adecuada Derecho a la vivienda adecuada Derecho al agua⁴⁵ Derecho al trabajo y a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo Libertad sindical, derecho a fundar sindicatos y a afiliarse al de su elección, derecho de huelga Derecho a la seguridad social Derecho a la salud Derecho a la educación Derecho a participar en la vida cultural, gozar de los beneficios científicos y beneficiarse de la protección de los intereses morales y materiales que le correspondan por razón de las producciones científicas, literarias o artísticas de su autoría Protección a la familia, protección especial a las madres Protección de niños, niñas y adolescentes 	<ul style="list-style-type: none"> Derecho a la alimentación Derecho a un medio ambiente sano Derecho al trabajo y a condiciones justas, equitativas y satisfactorias de trabajo Libertad sindical, derecho a organizar sindicatos y a afiliarse al de su elección, derecho a la huelga Derecho a la seguridad social Derecho a la salud Derecho a la educación Derecho a participar en la vida cultural y artística, gozar de los beneficios del progreso científico y tecnológico, y beneficiarse de la protección de los intereses morales y materiales que le correspondan por razón de las producciones científicas, literarias o artísticas de su autoría Protección a la familia Derecho de la niñez Protección de las personas ancianas Protección de las personas con discapacidad 	<ul style="list-style-type: none"> Convención sobre la Eliminación de todas las formas de discriminación contra la Mujer (Ley Nro. 1215/87) Convención sobre los Derechos del Niño (Ley N°. 57/90); Convenio N° 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes de la Organización Internacional del Trabajo (Ley Nro. 234/93) Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2007) Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (Ley N° 3540/08) Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (Ley N°. 3452/08) Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales (2018)

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la Constitución Nacional de 1992, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Protocolo de San Salvador y otros instrumentos internacionales de derechos humanos.

43 Jornadas máximas, descansos, vacaciones; remuneración que asegure vida digna y obligación de establecer el salario vital mínimo, 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; derecho a la estabilidad laboral y a la indemnización en caso de despido injustificado.

44 Programación de asentamiento campesinos, adjudicación de tierras, infraestructura necesaria para asentamiento y arraigo; sistemas que garanticen precios justos a sus productos, seguro agrícola, créditos a bajo costo, medidas para desalentar el latifundio, entre otras medidas.

45 Comité DESC, *Observación general N° 15 (2002) El derecho al agua (artículos 11 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales)*, E/C.12/2002/11, 20 de enero de 2003.



Respecto del cumplimiento de los derechos económicos, sociales y culturales, el Estado tiene obligaciones positivas y negativas, inmediatas y progresivas.

El PIDESC establece en su art. 2 que el Estado tiene *la obligación de adoptar medidas, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, la plena efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales reconocidos en el Pacto.*

De este enunciado se desprende un conjunto de obligaciones:

- Entre las obligaciones negativas se encuentran la obligación de *respetar*, en razón de la cual el Estado debe abstenerse de realizar acciones que obstaculicen o impidan el acceso o el goce de los bienes que constituyen el objeto del derecho. También se encuentra la prohibición de discriminación y de reducción del nivel de protección del derecho ya alcanzado (principio de no regresión).
- Entre las obligaciones positivas se encuentra la obligación de *proteger*, que consiste en que el Estado debe impedir que terceros (particulares, empresas, instituciones civiles) afecten, obstaculicen o impidan el acceso o el goce de los bienes que constituyen el objeto del derecho. La obligación de *realizar* implica que el Estado debe adoptar medidas positivas para facilitar, promover y hacer efectivo el ejercicio de los derechos de las personas. Facilitar y promover se traduce en un amplio conjunto de políticas públicas que deben desarrollarse para garantizar los derechos sociales con sus contenidos normativos: disponibilidad, accesibilidad, adecuabilidad y sostenibilidad. La obligación de *hacer efectivos* los derechos sociales significa que el Estado debe suministrar determinados bienes y servicios que constituyen los niveles mínimos de cada derecho a las personas que no puedan obtenerlos con los medios a su alcance. Esta es la faceta más visible de los derechos sociales, la relativa a *prestaciones* de bienes y servicios básicos que deberían estar asegurados para todas las personas.

Si bien, por su relación con la política de protección social en este estudio se enfatiza la importancia de que la sociedad exija y el Estado cumpla los niveles mínimos de los derechos sociales en el país, también se reafirma la perspectiva de integralidad de los derechos humanos. Éstos no se reducen a un conjunto mayor o menor de prestaciones, sino que implican el horizonte de la dignidad como categoría política y ética.

La garantía integral de los derechos humanos significa sentar las bases institucionales para una vida digna: de todas las personas y colectivos, con sus propias especificidades y diversidades. Por esto mismo, los derechos ambientales y la mirada responsable sobre los bienes naturales forman parte de dicha garantía.

2.2. LAS OBLIGACIONES INMEDIATAS DEL ESTADO Y LOS NIVELES MÍNIMOS DE LOS DESC

La obligación de realización progresiva de los derechos sociales se complementa con la existencia de deberes estatales de carácter inmediato.

Son obligaciones de carácter inmediato: la obligación de adoptar todas las medidas con el máximo de los recursos de los que disponga el Estado para asegurar la satisfacción de los niveles esenciales o mínimos de cada derecho; la obligación de garantizar la no discriminación en las políticas sociales; el deber de vigilancia-monitoreo del grado de realización efectivo de los derechos económicos, sociales y culturales; y la obligación de elaborar estrategias y programas nacionales para su promoción⁴⁶.

En este sentido, respecto de la cuestión de qué acciones u omisiones del Estado configuran una violación de los derechos sociales, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU (Comité DESC) ha explicado que si bien, los derechos económicos, sociales y culturales estipulados en el PIDESC pueden realizarse progresivamente, los Estados Partes tienen una “obligación mínima de asegurar la satisfacción de por lo menos niveles esenciales de cada uno de los derechos” enunciados en el Pacto⁴⁷.

Sobre todo a través de sus Observaciones generales, dicho Comité ha especificado cuáles son los “niveles esenciales” de cada derecho social, confirmando que esas obligaciones mínimas son inderogables (no se extinguen en situaciones de conflicto, emergencia o desastre natural)⁴⁸.

La consolidación de un sistema de protección social en el nivel nacional debe comprenderse en términos de derechos humanos como la estrategia para cumplir las obligaciones inmediatas del Estado: asegurar la satisfacción de los niveles mínimos de los derechos sociales, incluyendo la no discriminación; al tiempo que se fortalece la participación, la rendición de cuentas y la exigibilidad de derechos en las políticas sociales.

Por ello, se expone a continuación la síntesis de los niveles mínimos/esenciales de los derechos al trabajo, a la seguridad social, a la alimentación adecuada, al agua, a la vivienda adecuada, a la salud y a la educación, establecidos por el Comité DESC.

46 Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *Observación general 3 (1990) La índole de las obligaciones de los Estados Partes (Artículo 11[2] del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales)*; *Observación general Nº 15. El derecho al agua (artículos 11 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales)*. E/C.12/2002/11, 20 de enero de 2003 párr. 17 y 37.

47 Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *Observación general 3 (1990) La índole de las obligaciones de los Estados Partes (Artículo 11[2] del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales)*, 1990, párr. 10.

48 Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *Observación general Nº 14 (2000) El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud (artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales)*. E/C.12/2000/4, 11 de agosto de 2000, párr. 47; *Cuestiones Sustantivas que se plantean en la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: La Pobreza y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, E/C.12/2001/10, 10 de mayo de 2001.



Tabla 2. Niveles mínimos/esenciales de los derechos económicos, sociales y culturales más vinculados a los sistemas de protección social.

Derecho humano	Nivel mínimo o esencial Obligaciones fundamentales del Estado
Al trabajo	<ul style="list-style-type: none"> • Garantizar el derecho de acceso al empleo, en especial en lo que respecta a las personas y grupos desfavorecidos y marginados, de forma que ello les permita llevar una existencia digna; • Evitar las medidas que tengan como resultado el aumento de la discriminación y del trato desigual en los sectores público y privado de las personas y grupos desfavorecidos y marginados o que debiliten los mecanismos de protección de dichas personas y grupos; • Adoptar y aplicar una estrategia y un plan de acción nacionales de empleo sobre la base de las preocupaciones del conjunto de los trabajadores y las trabajadoras, para responder a estas preocupaciones, en el marco de un proceso participativo y transparente que incluya a las organizaciones patronales y a los sindicatos. Esta estrategia y plan de acción en materia de empleo deberán prestar atención prioritaria a todas las personas y los grupos desfavorecidos y marginados en particular, e incluir indicadores y criterios mediante los cuales puedan medirse y revisarse periódicamente los avances conseguidos en relación con el derecho al trabajo⁴⁹. <ul style="list-style-type: none"> • Garantizar por ley el ejercicio del derecho a condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento, discapacidad, edad, orientación sexual, identidad de género, intersexualidad, estado de salud, nacionalidad o cualquier otra condición; • Instaurar un sistema integral para combatir la discriminación de género en el trabajo, entre otras cosas con respecto a la remuneración; • Establecer en la legislación y en consulta con los trabajadores/as y los empleadores/as, las organizaciones que los representan y otros asociados pertinentes, salarios mínimos que no sean discriminatorios y que no puedan ser derogados, fijados teniendo en cuenta los factores económicos pertinentes e indexados al costo de la vida, de manera que se garantice una vida digna para los trabajadores y las trabajadoras y sus familias; • Adoptar e implementar una política nacional amplia sobre seguridad y salud en el trabajo; • Definir y prohibir mediante ley el acoso en el trabajo, incluido el acoso sexual, velar por que haya procedimientos y mecanismos de denuncia adecuados y prevean sanciones penales para el acoso sexual; • Introducir y hacer cumplir normas mínimas en relación con el descanso, el disfrute del tiempo libre, la limitación razonable de las horas de trabajo, las licencias remuneradas y los días festivos oficiales⁵⁰.
A la seguridad social	<ul style="list-style-type: none"> • Asegurar el acceso a un sistema de seguridad social que ofrezca a todas las personas y familias un nivel mínimo indispensable de prestaciones que les permita obtener por lo menos atención de salud esencial, alojamiento y vivienda básicos, agua y saneamiento, alimentos y las formas más elementales de educación. Si un Estado no puede proporcionar ese nivel mínimo para todos los riesgos e imprevistos hasta el máximo de los recursos de que dispone, el Comité DESC recomienda que el Estado, tras celebrar amplias consultas, seleccione un grupo básico de riesgos e imprevistos sociales; • Asegurar el derecho de acceso a los sistemas o planes de seguridad social sin discriminación alguna, en especial para las personas y los grupos desfavorecidos y marginados; • Respetar y proteger los regímenes de seguridad social existentes de injerencias injustificadas; • Adoptar y aplicar una estrategia y un plan de acción nacionales en materia de seguridad social; • Adoptar medidas para aplicar planes de seguridad social, en particular los destinados a proteger a las personas y los grupos desfavorecidos y marginados; • Vigilar hasta qué punto se ejerce el derecho a la seguridad social⁵¹.

49 Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *Observación general N° 18. El derecho al trabajo (artículo 6 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales)*. E/C.12/GC/18, 6 de febrero de 2006.

50 Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *Observación general núm. 23 (2016) sobre el derecho a condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias (artículo 7 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales)*. E/C.12/GC/23, 27 de abril de 2016.

51 Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *Observación general N° 19. El derecho a la seguridad social (artículo 9)*. E/C.12/GC/19, 4 de febrero de 2008.

A la alimentación adecuada	<ul style="list-style-type: none"> Garantizar la satisfacción de, al menos, el nivel mínimo esencial necesario para que todas las personas estén protegidas contra el hambre. El Estado que aduzca que es incapaz de cumplir esta obligación por razones que están fuera de su control, tiene, por tanto, la obligación de probar que ello es cierto y que no ha logrado recabar apoyo internacional para garantizar la disponibilidad y accesibilidad de los alimentos necesarios. Formular, aprobar y aplicar una estrategia nacional para el derecho a la alimentación. La estrategia debe ser formulada de manera participativa; debe determinar las responsabilidades y el marco temporal de aplicación de las medidas necesarias; y debe ocuparse de todas las cuestiones y medidas críticas relativas a todos los aspectos del sistema alimentario, en particular la producción, elaboración, distribución, comercialización y consumo de alimentos sanos⁵².
Al agua	<ul style="list-style-type: none"> Garantizar el acceso a la cantidad esencial mínima de agua que sea suficiente y apta para el uso personal y doméstico y prevenir las enfermedades; Asegurar el derecho de acceso al agua y las instalaciones y servicios de agua sobre una base no discriminatoria, en especial a los grupos vulnerables o marginados; Garantizar el acceso físico a instalaciones o servicios de agua que proporcionen un suministro suficiente y regular de agua salubre; que tengan un número suficiente de salidas de agua para evitar unos tiempos de espera prohibitivos; y que se encuentren a una distancia razonable del hogar; Velar por que no se vea amenazada la seguridad personal cuando las personas tengan que acudir a obtener el agua; Velar por una distribución equitativa de todas las instalaciones y servicios de agua disponibles; Adoptar y aplicar una estrategia y un plan de acción nacionales sobre el agua para toda la población; la estrategia y el plan de acción deberán ser elaborados y periódicamente revisados en base a un proceso participativo y transparente; deberán prever métodos, como el establecimiento de indicadores y niveles de referencia que permitan seguir de cerca los progresos realizados; el proceso mediante el cual se conciben la estrategia y el plan de acción, así como el contenido de ambos, deberán prestar especial atención a todos los grupos vulnerables o marginados; Vigilar el grado de realización, o no realización, del derecho al agua; Poner en marcha programas de agua destinados a sectores concretos y de costo relativamente bajo para proteger a los grupos vulnerables y marginados; Adoptar medidas para prevenir, tratar y controlar las enfermedades asociadas al agua, en particular velando por el acceso a unos servicios de saneamiento adecuados⁵³.
A la vivienda adecuada	<ul style="list-style-type: none"> Adoptar una estrategia nacional de vivienda que defina los objetivos para el desarrollo de condiciones de vivienda, determine los recursos disponibles para lograr dichos objetivos y busque la forma más efectiva de utilizar dichos recursos, en función del costo, además de establecer las responsabilidades y el calendario para la ejecución de las medidas necesarias. Adoptar medidas para asegurar la coordinación entre los ministerios y las autoridades regionales y locales con objeto de conciliar las políticas conexas (economía, agricultura, medio ambiente, energía, etc.) con las obligaciones emergentes del derecho a un nivel de vida adecuado. Vigilar eficazmente la situación con respecto a la vivienda. Adoptar inmediatamente medidas destinadas a conferir seguridad legal de tenencia a las personas y los hogares que carezcan de esa protección, consultando verdaderamente a las personas y grupos afectados. Dictar una legislación contra los desalojos forzosos. Los desalojos no deberían dar lugar a que haya personas que se queden sin vivienda o expuestas a violaciones de otros derechos humanos. Cuando los afectados por el desalojo no dispongan de recursos, el Estado deberá adoptar todas las medidas necesarias, en la mayor medida que permitan sus recursos, para que se proporcione otra vivienda, reasentamiento o acceso a tierras productivas, según proceda⁵⁴.

52 Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *Observación general Nº 12. El derecho a una alimentación adecuada* (art. 11). E/C.12/1999/5, 12 de mayo de 1999.

53 Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *Observación general Nº 15. El derecho al agua* (artículos 11 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales). E/C.12/2002/11, 20 de enero de 2003.

54 Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *Observación general Nº 4. El derecho a una vivienda adecuada* (Art.11, párr. 1), 1991; *Observación General Nº 7 "El derecho a una vivienda adecuada (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto): los desalojos forzosos"*.



A la salud	<ul style="list-style-type: none"> • Garantizar el derecho de acceso a los centros, bienes y servicios de salud sobre una base no discriminatoria, en especial en lo que respecta a los grupos vulnerables o marginados; • Asegurar el acceso a una alimentación esencial mínima que sea nutritiva, adecuada y segura y garantice que nadie padezca hambre; • Garantizar el acceso a un hogar, una vivienda y unas condiciones sanitarias básicas, así como a un suministro adecuado de agua limpia potable; • Facilitar medicamentos esenciales, según las definiciones periódicas que figuran en el Programa de Acción sobre Medicamentos Esenciales de la Organización Mundial de la Salud; • Velar por una distribución equitativa de todas las instalaciones, bienes y servicios de salud; • Adoptar y aplicar, sobre la base de las pruebas epidemiológicas, una estrategia y un plan de acción nacionales de salud pública para hacer frente a las preocupaciones en materia de salud de toda la población; la estrategia y el plan de acción deberán ser elaborados, y periódicamente revisados, sobre la base de un proceso participativo y transparente; esa estrategia y ese plan deberán prever métodos, como el derecho a indicadores y bases de referencia de la salud que permitan vigilar estrechamente los progresos realizados; el proceso mediante el cual se concibe la estrategia y el plan de acción, así como el contenido de ambos, deberá prestar especial atención a todos los grupos vulnerables o marginados. • Velar por la atención de la salud genésica (reproductiva), materna (prenatal y postnatal) e infantil; • Proporcionar inmunización contra las principales enfermedades infecciosas que tienen lugar en la comunidad; • Adoptar medidas para prevenir, tratar y combatir las enfermedades epidémicas y endémicas; • Impartir educación y proporcionar acceso a la información relativa a los principales problemas de salud en la comunidad, con inclusión de los métodos para prevenir y combatir esas enfermedades; • Proporcionar capacitación adecuada al personal del sector de la salud, incluida la educación en materia de salud y derechos humanos⁵⁵.
A la educación	<ul style="list-style-type: none"> • Velar por el derecho de acceso a las instituciones y programas de enseñanza públicos sin discriminación alguna; • Velar por que la enseñanza corresponda a los siguientes objetivos: orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad, debe fortalecer el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales; la educación debe capacitar a todas las personas para participar efectivamente en una sociedad libre, favorecer la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y entre todos los grupos raciales, étnicos o religiosos; • Proporcionar enseñanza primaria a todos, de conformidad con lo dispuesto en el PIDESC respecto de que la enseñanza primaria debe ser obligatoria y asequible a todos gratuitamente; • Adoptar y aplicar una estrategia nacional de educación que abarque la enseñanza secundaria, superior y fundamental; • Velar por la libre elección de la educación sin la intervención del Estado ni de terceros, a reserva de la conformidad con las normas mínimas en materia de enseñanza⁵⁶.

Fuente: elaboración propia sobre la base de las Observaciones generales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas.

Otro aspecto a abordar al tratar los niveles mínimos de los derechos sociales es el relativo a la pobreza.

En base a lo establecido en la Carta Internacional de Derechos Humanos⁵⁷, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU define a la pobreza como:

55 Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *Observación general N° 14. El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud (artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales)*. E/C.12/2000/4 11 de agosto de 2000.

56 Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *Observación general N° 13. El derecho a la educación (artículo 13 del Pacto)*. E/C.12/1999/10, 8 de diciembre de 1999.

57 La Declaración Universal, junto con el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y sus dos protocolos facultativos, y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, forman la llamada "Carta Internacional de Derechos Humanos".

Una condición humana que se caracteriza por la privación continua o crónica de los recursos, la capacidad, las opciones, la seguridad y el poder necesarios para disfrutar de un nivel de vida adecuado y de otros derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales⁵⁸.

En “Los Principios Rectores sobre la Extrema Pobreza y los Derechos Humanos”, la Organización de las Naciones Unidas señala que la pobreza no es solo una cuestión económica, sino es un fenómeno multidimensional que comprende la falta tanto de ingresos como de las capacidades básicas para vivir con dignidad. Considera que la pobreza es un problema de derechos humanos urgente, por afectar la dignidad y la igualdad, y ser a la vez causa y consecuencia de violaciones de los derechos humanos⁵⁹. Una visión similar y complementaria se desarrolla en el sistema interamericano de protección de derechos humanos⁶⁰.

Al examinar la aplicación del PIDESC con relación a la pobreza, el Comité DESC indica que las obligaciones esenciales en materia de derechos económicos, sociales y culturales tienen un papel fundamental en las políticas nacionales e internacionales de desarrollo, y en las estrategias para combatir la pobreza. En ese sentido afirma que:

Cuando se las agrupa, esas obligaciones establecen un umbral mínimo internacional que todas las políticas de desarrollo deberían respetar. Según la Observación general Nº 14, incumbe especialmente a todos los que estén en condiciones de prestar asistencia ayudar a los países en desarrollo a respetar ese umbral. Si una estrategia nacional o internacional de lucha contra la pobreza no se ajusta a él, es incompatible con las obligaciones vinculantes para el Estado Parte⁶¹.

De este modo, es posible comprender que, desde la perspectiva de derechos humanos, la pobreza implica una situación de vulneración de los niveles mínimos de los derechos sociales, en particular, del derecho humano a un nivel de vida adecuado. Así también que toda estrategia

58 Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *Cuestiones Sustantivas que se plantean...*, párr. 8.

59 Naciones Unidas, *Los Principios Rectores sobre la Extrema Pobreza y los Derechos Humanos*, aprobados por el Consejo de Derechos Humanos el 27 de septiembre de 2012, párr. 2 y 3.

60 La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) afirma que la pobreza es una de las situaciones generales de derechos humanos más preocupantes en el hemisferio, y que, en determinados supuestos, constituye una violación generalizada a todos los derechos humanos, tanto civiles y políticos como sociales, económicos y culturales. En su informe sobre Pobreza y Derechos Humanos, la CIDH entiende a la pobreza como un problema que se traduce en obstáculos para el goce y ejercicio de los derechos humanos en condiciones de igualdad real por parte de las personas, grupos y colectividades que viven en dicha situación. Señala que la situación de pobreza trae consigo una exposición acentuada a violaciones de derechos humanos; vulnerabilidad incrementada por las restricciones derivadas de la situación socioeconómica de las personas. Asimismo, indica que en determinados supuestos, la pobreza podría implicar además violaciones de derechos humanos atribuibles a la responsabilidad internacional del Estado. CIDH, *Tercer Informe sobre la situación de los derechos humanos en Paraguay* (OEA/Ser.L/VII.110 doc. 52), 9 de marzo de 2001, párr. 5 y 17; *El trabajo, la educación y los recursos de las mujeres: la ruta hacia la igualdad en la garantía de los derechos económicos, sociales y culturales* (OEA/Ser.L/V/II.143. Doc. 59), 3 de noviembre de 2011, párr. 1; *Pobreza y Derechos Humanos* (OEA/Ser.L/V/II.164), 2017, p. 39.

61 Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *Cuestiones Sustantivas que se plantean en la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: La Pobreza...*, párr. 17.



de lucha contra la pobreza debe tener como base mínima los niveles esenciales de los derechos económicos, sociales y culturales.

En ese sentido, el Comité DESC recomienda que las normas internacionales en materia de derechos humanos se integren en planes nacionales participativos y multisectoriales de erradicación o reducción de la pobreza, resaltando que los programas de lucha contra la pobreza de este tipo cumplen un papel indispensable en todos los Estados, independientemente de la fase de desarrollo económico en que se encuentren⁶².

En materia de monitoreo, la medición del porcentaje de hogares por debajo de la línea de indigencia o pobreza extrema total, urbana y rural, es un indicador de resultado del derecho a la alimentación adecuada, pues la extrema pobreza se define como la imposibilidad de acceder a una canasta básica de alimentos. A su vez, forman parte de los indicadores de proceso del derecho a la alimentación adecuada la existencia de políticas públicas de erradicación del hambre, de erradicación de la desnutrición infantil y de erradicación de la desnutrición materna⁶³.

También es un indicador de resultado del derecho a la igualdad y a la no discriminación la proporción de las poblaciones destinatarias por debajo de la línea de pobreza nacional (e índices de Gini) antes y después de las transferencias sociales; y es un indicador de resultado del derecho a la seguridad social la proporción de personas en la economía formal o informal por debajo de la línea de la pobreza⁶⁴.

Además, al ser un principio y un derecho humano la igualdad y la no discriminación, y al estar el Estado obligado a que sus políticas no sean discriminatorias, se considera prioritaria la existencia de programas que otorguen servicios de salud a los sectores más vulnerables, como las personas en situación de pobreza; y la cobertura de programas y acciones concretas en todos los niveles educativos para el acceso y permanencia en el sistema educativo de sectores vulnerables, como los que se encuentran en situación de pobreza, tanto en las zonas urbanas como rurales⁶⁵.

2.3. LA OBLIGACIÓN ESTATAL DE REALIZACIÓN PROGRESIVA DE LOS DESC Y ALGUNAS POLÍTICAS SECTORIALES CLAVES

Además de garantizar el cumplimiento de las obligaciones esenciales relativas a los derechos económicos, sociales y culturales, el Estado sigue teniendo la obligación de avanzar lo más rápida y eficazmente posible hacia la plena realización de todos esos derechos⁶⁶.

Para que los estándares de realización progresiva y máxima disponibilidad de recursos no se tornen una mera aspiración, es imprescindible la implementación de herramientas de moni-

62 Ibid., párr. 19.

63 OEA, *Indicadores de progreso para medición de derechos contemplados en el Protocolo de San Salvador, Segundo Agrupamiento de Derechos*, OEA/Ser.L/XXV.2.1, GT/PSS/doc.9/13, Washington, 2013; *Guía para la elaboración y presentación de indicadores de progreso para el Protocolo de San Salvador*, Washington, 2018.

64 ACNUDH, *Indicadores de Derechos Humanos. Guía para la medición y la aplicación*, HR/PUB/12/5, Nueva York y Ginebra, 2012.

65 OEA, *Guía para la elaboración y presentación de indicadores de progreso para el Protocolo de San Salvador*, Washington, 2018.

66 Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *Cuestiones Sustantivas que se plantean...*, párr. 18.

toreo del cumplimiento de los derechos sociales. Dicho monitoreo, como ya se ha expuesto, es un deber esencial del Estado.

El establecimiento de puntos de referencia en función de los cuales pueda monitorearse el desempeño gubernamental en el cumplimiento del deber de avance progresivo y el uso de los sistemas de indicadores de derechos humanos constituyen herramientas claves.

Los estándares de los derechos sociales refieren a una definición legal que incluye principios que son el resultado del proceso de interpretación de una norma o de un tratado internacional. Son declaraciones fundamentales sobre el resultado deseado y no están diseñados para ser verificados directamente. Por su parte, los indicadores de derechos humanos son medidas posibles para evaluar y medir el grado de cumplimiento de aquellas obligaciones definidas por los estándares que surgen de la interpretación autorizada de esas normas⁶⁷.

Los sistemas o modelos de indicadores de derechos humanos desarrollados por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos combinan indicadores cualitativos y cuantitativos, por lo cual la sinergia entre especialistas en políticas de desarrollo y especialistas en derechos humanos se torna cada vez más necesaria⁶⁸.

Los métodos para evaluar la realización progresiva amplían y complementan el “enfoque de violaciones”. Este último se ha centrado en el análisis legal y las investigaciones de casos. Es preciso comprender que el Estado puede incurrir en violaciones no solo de obligaciones inmediatas sino también del estándar de realización progresiva. Asimismo, cabe resaltar que el cumplimiento de los niveles mínimos de los DESC y de la obligación de realización progresiva se relaciona con temas estructurales y de políticas públicas⁶⁹.

Entre las políticas sectoriales imprescindibles para la plena realización de los derechos económicos, sociales y culturales se encuentran:

- En países con altos índices de concentración de la tierra en perjuicio del campesinado, la reforma agraria, vinculada a la realización del derecho a la alimentación adecuada, el derecho al trabajo y el derecho a la vivienda digna.
- Las políticas de extensión de servicios de agua potable, saneamiento y energía eléctrica, mejorando la cobertura, calidad y accesibilidad, pues la imposibilidad de acceso a servicios básicos menoscaba el goce de numerosos derechos humanos.
- Las políticas de construcción de caminos y puentes, priorizando la accesibilidad de las comunidades aisladas y en riesgo de aislamiento respecto de hospitales, escuelas, centros

67 Víctor Abramovich, “Los estándares interamericanos de derechos humanos como marco para la formulación y el control de políticas sociales en Abramovich, V.; Bovino, A. y Courtis, C. (comps.) *La aplicación de los tratados sobre derechos humanos en el ámbito local. La experiencia de una década*, Buenos Aires, CELS/Del Puerto, 2007; Laura Pautassi, “Indicadores en materia de derechos económicos, sociales y culturales. Más allá de la medición” en Pautassi L. y Abramovich, V. (comps.) *La medición de derechos en las políticas sociales*, Buenos Aires, Del Puerto, 2010.

68 Cfr. Simone Cecchini, “Indicadores sociales y de derechos humanos: algunas reflexiones conceptuales y metodológicas”, en Pautassi L. y Abramovich, V. (comps.) *La medición de derechos en las políticas sociales*, Buenos Aires, Del Puerto, 2010.

69 Véase: Eitan Felner, “Métodos para monitorear la realización progresiva de los derechos económicos, sociales y culturales”, en Pautassi L. y Abramovich, V. (comps.) *La medición de derechos en las políticas sociales*, Buenos Aires, Del Puerto, 2010.

de abastecimiento. La falta de caminos de todo tiempo y el aislamiento de poblaciones ante fenómenos naturales, no solo perjudican el acceso de niños, niñas y adolescentes a las escuelas, el acceso de personas de todas las edades a hospitales y tratamientos de salud, dificultades laborales, entre otras, sino que generan también situaciones extremas de vulneración de derechos, como la falta de comida y agua en comunidades.

- Las personas y grupos más desventajados dependen mayoritariamente del transporte público. Las políticas y programas del sector del transporte deben reflejar las necesidades de movilidad de las personas en áreas rurales y urbanas, proporcionando medios de transporte seguros, asequibles y accesibles, adecuados a la movilidad de personas con discapacidad. La implementación de programas de transporte escolar es estratégica para garantizar la permanencia en el sistema educativo de niñas, niños y adolescentes, en especial, en áreas rurales y tratándose de familias en situación de pobreza.
- Las políticas fiscales deben ser armonizadas con los derechos económicos, sociales y culturales. Para hacer efectivo el disfrute de los derechos, no basta con establecer mecanismos de protección, también es necesario que existan recursos disponibles, que dichos recursos se asignen a políticas con enfoque de derechos y sean sostenibles. La obligación emanada del PIDESC es que los Estados han de emplear el máximo de los recursos de que dispongan para realizar los derechos sociales. Esto necesariamente remite al tema de la disponibilidad de ingresos fiscales para asegurar una inversión pública adecuada y sostenible, y la necesidad de aumentar la recaudación tributaria. Bajos niveles de recaudación fiscal impactan desproporcionadamente en los sectores más pobres de la población y constituyen un obstáculo considerable en la capacidad del Estado para garantizar programas sociales y servicios públicos que permitan el disfrute de los DESC. En particular, es preciso aumentar la progresividad de los sistemas tributarios como herramienta esencial para avanzar en la igualdad⁷⁰.
- No es posible progresar en la realización de los derechos económicos, sociales y culturales si la degradación ambiental continúa afectando las vidas y los medios de subsistencia de las poblaciones. Ello tiene un impacto desproporcionado en las personas que viven en áreas rurales y que se encuentran en situación de pobreza, pues son las que con mayor frecuencia dependen de los recursos naturales como medio fundamental de supervivencia. Para el cumplimiento práctico de los DESC y el avance en el desarrollo sostenible, el Estado debe garantizar los derechos ambientales, a través de políticas efectivas, participativas y transparentes.

⁷⁰ Véase: Magdalena Sepúlveda, *De la retórica a la práctica: el enfoque de derechos en la protección social en América Latina*, Santiago de Chile, CEPAL, 2014, p. 67.

2.4. EL FORTALECIMIENTO DEL ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS EN LOS PROGRAMAS DE PROTECCIÓN SOCIAL

Los derechos sociales establecidos en la Constitución Nacional y en los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por el país definen un marco para el desarrollo de políticas y servicios sociales del Estado. Además de imponer acciones positivas y prohibiciones para el efectivo respeto, protección y realización de los DESC, obligan a respetar ciertas reglas básicas de procedimiento, las cuales inciden en la forma de organizar un servicio y en la gestión administrativa de los programas. De allí que el margen de discrecionalidad administrativa se acota si una política actúa sobre el campo de un derecho social⁷¹.

En este sentido, el fortalecimiento del enfoque de derechos humanos en las políticas sociales constituye una necesidad impostergable. Desde esta perspectiva, se modifican los marcos conceptuales de la acción pública tradicional, se abre la discusión sobre sus diseños institucionales y se modifican prácticas de gestión dirigidas a garantizar el acceso igualitario a todos los derechos a partir de la asunción plena de responsabilidades de los actores institucionales. Asimismo, se generan las condiciones para ampliar la participación social, la producción y acceso a la información pública, y los mecanismos de exigibilidad y justiciabilidad⁷².

El enfoque basado en derechos constituye una perspectiva estructurante para la conceptualización de las políticas públicas, que proporciona contribuciones sustantivas en cuanto a sus objetivos, contenidos, procesos de gestión, institucionalidad e inclusión de las personas⁷³. El objetivo principal de los derechos humanos es transformar las dinámicas de poder en las sociedades, a fin de hacer frente a la opresión, subvertir la subordinación y marginación de determinados grupos o personas, y promover la agencia individual (entendida como la capacidad de actuar en defensa de los propios intereses), la autonomía y el respeto de la dignidad inherente a cada ser humano⁷⁴.

En materia de protección social, es preciso reiterar que la incorporación de un enfoque de derechos en las políticas sociales no es una opción de política pública más –que los países pueden optar por dar cumplimiento–, sino que es una obligación jurídica asumida a través de las propias constituciones, los tratados internacionales y las leyes nacionales⁷⁵. El logro de programas de protección social que respeten las normas y principios de derechos humanos tanto en sus procesos de implementación como en su resultado, es una tarea a largo plazo que debe ser una política de Estado que trascienda los ciclos políticos⁷⁶.

71 Víctor Abramovich, "El rol de la justicia en la articulación de políticas y derechos sociales" en: Abramovich, V. y Pautassi, L. (comp.) *La revisión judicial de las políticas sociales: estudio de casos*, Buenos Aires, Del Puerto, 2009, p. 1.

72 Cfr. Laura Elisa Pérez Gómez, "Desafíos para la planeación y evaluación de políticas públicas con enfoque de derechos humanos y el uso de indicadores para su sistematización", en: *PERSEO 57*, Ciudad de México, UNAM, 2017. Disponible en: <http://www.pudh.unam.mx/perseo/desafios-para-la-planeacion-y-evaluacion-de-politicas-publicas-con-enfoque-de-derechos-humanos-y-el-uso-de-indicadores-para-su-sistematizacion/>.

73 *Ibíd.*

74 Magdalena Sepúlveda, *op.cit.*, p. 32.

75 *Ibíd.*, p. 10.

76 *Ibíd.*, p. 62.



Sin perjuicio del rol fundamental de la protección social, ésta no contribuirá de manera efectiva a la reducción de la desigualdad y a garantizar al menos niveles mínimos esenciales de DESC si no se inserta en una estrategia integral, comprehensiva, que tenga por objeto reducir o eliminar las condiciones que causan o contribuyen a perpetuar la discriminación en contra de ciertos segmentos de la población en todos los ámbitos relevantes, tales como empleo, vivienda, alimentación, seguridad social, salud, educación, cultura y participación en la vida pública⁷⁷.

La participación basada en los derechos es especialmente necesaria para que las personas más pobres y marginadas puedan hacer oír su voz, ya que se fundamenta en los principios de dignidad, no discriminación e igualdad. Por lo tanto, en contraste con algunos procesos supuestamente “participativos” que son puramente formales, simbólicos o llevados a cabo para dar un barniz de legitimidad a políticas predeterminadas, la participación basada en los derechos pretende ser transformadora y no superficial o instrumental, y promueve y exige la participación activa, libre, informada y genuina de las personas que viven en situación de pobreza en todas las etapas de la formulación, aplicación y evaluación de las políticas que les afectan⁷⁸.

Se presentan en la siguiente tabla las principales contribuciones que el enfoque de derechos humanos proporciona a los programas de protección social, con relación a sus objetivos y contenidos, al fortalecimiento de los sistemas institucionales y los procesos de gestión, a la promoción de la participación social y el empoderamiento de las personas, y a la instauración de mecanismos de exigibilidad y justiciabilidad.

Tabla 3. Contribuciones del enfoque de derechos humanos en los programas de protección social.

Objetivos y contenidos de los programas de protección social	
Reconocimiento expreso de los derechos sociales, como base del empoderamiento	El enfoque de derechos considera que el primer paso para otorgar poder a los sectores excluidos es reconocer que son titulares de derechos que obligan al Estado. Desde esta perspectiva, la elaboración de políticas no parte de la existencia de personas con necesidades que deben ser asistidas, sino de sujetos con derecho a demandar determinadas prestaciones y conductas. Las políticas sociales son, por ende, una de las vías para dar cumplimiento a las obligaciones jurídicas, imperativas y exigibles, impuestas al Estado por la Constitución Nacional y los tratados de derechos humanos.
Niveles mínimos	Definición de los niveles de protección social que se consideran aceptables en el país. En consonancia con los estándares internacionales, niveles aceptables de protección social serían aquellos que aseguren a todas las personas un nivel de vida adecuado, garantizando cuando menos los niveles mínimos de disfrute de los DESC, sin discriminaciones. El Estado debe garantizar un umbral esencial de acceso a derechos que permita el goce de un nivel de vida adecuado por debajo del cual no debe situarse ninguna persona o grupo. Las garantías básicas de protección social deben estar establecidas por ley.
Protección a grupos en situación de vulnerabilidad Reducción de desigualdades	El Estado debe prestar especial atención a las personas que, desde el punto de vista del ejercicio de derechos, forman parte de los grupos más desaventajados y marginados. El principio de la igualdad es entendido no sólo como la prohibición de toda forma de discriminación, sino también como la exigencia de que en ciertas situaciones se adopten medidas afirmativas para disminuir o eliminar las condiciones que dan origen a la discriminación o tienden a perpetuarla. Se requiere promover políticas sociales universales, pero también medidas de acción afirmativa y enfoques diferenciados dirigidos a grupos históricamente excluidos por razones de sexo, género, edad, etnia, clase, discapacidad, ubicación geográfica, entre otras.

77 Ibid., 64.

78 Ibid., p. 32.

<p>Estándares acordes con la dignidad humana y la no discriminación</p>	<p>Las normas internacionales promueven el acceso universal e imponen el cumplimiento de estándares de accesibilidad, adaptabilidad, aceptabilidad, adecuación y calidad de los servicios públicos.</p> <p>Es necesario que los servicios públicos sean suficientes en calidad y cantidad para satisfacer las necesidades de la población. Los servicios esenciales para el ejercicio de los DESC, como la atención de salud y la educación, deben estar económica y físicamente al alcance de quienes viven en situación de pobreza. Nadie debe ser privado del acceso a servicios públicos esenciales por no tener la posibilidad de pagar.</p> <p>En los programas de transferencias condicionadas debe asegurarse la no vulneración de derechos mediante las condicionalidades (corresponsabilidades).</p>
<p>Equidad de género</p>	<p>Debe reconocerse que las políticas y programas de protección social no son neutrales al género y por lo tanto deben ser diseñados, implementados y evaluados teniendo en cuenta las múltiples formas de discriminación que sufren las mujeres, y garantizando que se aborden las necesidades específicas de las mujeres a lo largo de su ciclo de vida (infancia, adolescencia, edad adulta y vejez).</p> <p>Sin perjuicio de que la igualdad de género debe ser articulada como objetivo de todas las políticas sociales y se deben asegurar los recursos necesarios para lograrlo, con relación a los programas de protección social es importante destacar la necesidad de que se reconozca el papel de las mujeres como proveedoras de cuidado sin reforzar patrones de la discriminación y los estereotipos negativos.</p> <p>El trabajo de cuidado debe asumirse como una responsabilidad social y colectiva. Se deben tomar medidas para promover el valor del trabajo de cuidado no remunerado y buscar su distribución más equitativa, por ejemplo, alentando a los hombres a participar más activamente en las tareas de cuidado de los miembros de la familia. El Estado debe jugar un rol más protagónico en la provisión de servicios de cuidado, desde guarderías y jardines infantiles hasta centros de atención y personal de apoyo domiciliario para personas mayores y personas con discapacidad que no pueden cuidarse a sí mismas.</p>
<p>Sistemas institucionales y procesos de gestión</p>	
<p>Fortalecimiento de una cultura fundada en derechos</p>	<p>Los actores estatales deben ser conscientes y consistentes con la responsabilidad que les compete como servidores públicos de un Estado que respeta y garantiza los derechos humanos. Al mismo tiempo, se debe promover que las personas, contando con las capacidades y herramientas necesarias, se reconozcan como titulares de derechos y se comprometan con el ejercicio activo de los mismos, participando, cooperando, controlando y exigiendo.</p>
<p>Estrategia integral, coherente y coordinada de protección social</p>	<p>Teniendo en cuenta la indivisibilidad e interdependencia de todos los derechos humanos, se requiere de un diseño institucional integral que haga hincapié en las sinergias y la coordinación entre las agencias y los proveedores de programas sociales con el objetivo de lograr alcanzar su máximo potencial. En este sistema debe preverse la articulación y coordinación a nivel territorial, considerando los tres niveles de gobierno.</p>
<p>Planificación con metas progresivas</p>	<p>Formulación de políticas, planes y/o estrategias de acción que establezcan una hoja de ruta para progresar en la garantía de los derechos sociales. En particular, resulta prioritario explicitar metas para garantizar los niveles mínimos de los derechos sociales a toda la población que lo requiera.</p>
<p>Combinación de políticas universales y focalizadas</p>	<p>Desde una perspectiva de derechos, todas las personas son iguales ante la ley y debieran disfrutar de todos sus derechos incluyendo los DESC sin discriminación alguna. Aplicado al derecho a la seguridad social, significa que todas las personas debieran estar cubiertas por un sistema de protección social, dando prioridad a las personas pertenecientes a los grupos más desfavorecidos o marginados. Para garantizar la cobertura de todos, resultarán necesarios los sistemas no contributivos.</p> <p>Teniendo la universalidad como fin, la focalización debiera ser sólo un instrumento. Cuando debido a las limitaciones de recursos se debe optar por programas focalizados, éstos también han de respetar los principios de igualdad y no discriminación, lo que significa, por ejemplo, que los criterios de elegibilidad deben ser justos, razonables, objetivos y transparentes y las personas deben tener acceso a recursos para subsanar posibles errores de exclusión. Los programas focalizados deben también evitar la estigmatización de los beneficiarios.</p>



<p>Generación de datos, desagregaciones</p>	<p>Se debe recoger, compilar, analizar y publicar regularmente un conjunto apropiado de datos, estadísticas e indicadores en materia de protección social, desagregados.</p> <p>Si el objetivo es no dejar a nadie atrás, deben mejorarse los procesos de levantamiento de información, para poder contar con desagregaciones en todos los motivos de discriminación prohibidos por el derecho internacional de los derechos humanos (por ejemplo, por edad, sexo, área geográfica, población indígena, afrodescendientes, condición de discapacidad, LGTBI, quintiles de ingreso, así como sobre otros criterios relevantes que identifiquen a los sectores en situación de mayor vulnerabilidad o exclusión).</p> <p>La recopilación y el desglose de los datos que faciliten la comparación entre los grupos de población son esenciales para un enfoque estadístico basado en los derechos humanos y forman parte de las obligaciones estatales en la materia. Los datos desglosados pueden brindar información acerca del grado de desigualdad y discriminación que pueda existir.</p> <p>A su vez, es preciso garantizar la seguridad y protección de la información personal de carácter privado, contenida en los sistemas de datos sobre protección social.</p> <p>También la autoidentificación es otro principio clave. Para los fines de la compilación estadística, los grupos de población de interés deben autodefinirse, lo que quiere decir que los parámetros relativos a la población no pueden imponerse desde el exterior.</p>	
<p>Transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas</p>	<p>El derecho a acceder a la información pública se sustenta en el principio de publicidad y rendición de cuentas, que exige a los titulares de obligaciones el informar a la población sobre las acciones que se adoptan en ejercicio de la representación política. Con relación a la protección social, el Estado debe cumplir con este principio en tres etapas: (i) promoviendo la producción de información relevante que dé cuenta de sus acciones en materia de protección social (ii) permitiendo el acceso a esta información a toda la población y (iii) desplegando estrategias para su adecuada difusión.</p> <p>De manera específica, los destinatarios –y la sociedad en general– deben ser capaces de entender el funcionamiento de los programas y los actores responsables de llevarlos a la práctica, tanto en el plano nacional como local. También debe haber transparencia en relación con varios componentes de los programas sociales, como la selección de los beneficiarios, los mecanismos de focalización, los criterios de elegibilidad, las prestaciones, los mecanismos de quejas, y las vías de recurso. Asimismo, es necesario que regularmente se publiquen los resultados del programa incluyendo el resultado de evaluaciones y estudios de impacto que se hayan efectuado.</p>	
<p>Mecanismos de monitoreo y evaluación</p>	<p>Monitoreo</p>	<p>Una de las obligaciones estatales de carácter inmediato es la de monitorear el grado de cumplimiento efectivo de los derechos sociales. Con relación al derecho a la protección social, es indispensable establecer puntos de referencia en función de los cuales pueda monitorearse el desempeño gubernamental y el cumplimiento del deber de avance progresivo.</p>
	<p>Sistemas de indicadores de DD.HH.</p>	<p>La aplicación de los sistemas de indicadores de derechos sociales desarrollados en el ámbito de las Naciones Unidas y de la Organización de Estados Americanos es estratégica en el ámbito de la protección social. No solo porque permite medir el cumplimiento de derechos humanos complejos, abarcando todas las políticas requeridas para su garantía y las desagregaciones necesarias; sino porque pueden constituir los mejores instrumentos para una evaluación sistemática, poniendo en consonancia las agendas nacional e internacional de derechos humanos del Estado.</p> <p>Los avances en materia de monitoreo de los ODS en el país también deberían ser integrados como parte de dicha sinergia.</p>
	<p>Evaluación de programas sociales</p>	<p>La evaluación implica procesos más complejos que el monitoreo. Desde el enfoque de derechos de analiza cómo se han incorporado las normas y principios de derechos humanos en los programas sociales, considerando su formulación, ejecución y las características de los propios procesos de evaluación.</p>

<p>Garantías presupuestarias</p>	<p>El Estado debe tomar medidas hasta el máximo de los recursos de que disponga para ir progresivamente ampliando la cobertura del sistema de protección social. La implementación de un enfoque de derechos requiere de leyes de presupuesto acorde a los objetivos propuestos. El Estado debe promover una presupuestación basada en los derechos humanos, en particular, una presupuestación que garantice los niveles mínimos de los DESC, su progresivo cumplimiento pleno y el fomento de la igualdad.</p>
<p>Participación social y empoderamiento</p>	
<p>Mecanismos de participación social</p>	<p>Para que las políticas y programas de protección social contribuyan al proceso de transformación que exigen los derechos humanos, éstas deben basarse y garantizar una participación efectiva y significativa de la población. Desde un enfoque de derechos, la participación no es simplemente conveniente desde el punto de vista de la titularidad y la sostenibilidad de la política o programa, sino que corresponde a un derecho en sí mismo: el derecho a participar en los asuntos públicos.</p> <p>Un enfoque de derechos requiere que se establezcan mecanismos de participación en todo el ciclo de un programa de protección social, desde su diseño hasta su evaluación. Para ello es necesario fortalecer la capacidad de los beneficiarios para conocer y demandar sus derechos y establecer mecanismos institucionales específicos, en distintos niveles de la adopción de decisiones, para superar los obstáculos que se oponen a la participación efectiva de los grupos más desventajados.</p>
<p>Exigibilidad y justiciabilidad</p>	
<p>Mecanismos de reclamo</p>	<p>Posicionar a las personas y a los grupos como sujetos titulares de derechos implica fortalecer su capacidad para efectuar reclamos en el caso de que sus derechos sean incumplidos.</p> <p>Los programas de protección social deben contar con mecanismos administrativos y cuasijudiciales de reclamo, que permitan corregir afectaciones de derechos y mejorar su aplicación.</p>
<p>Acceso a la justicia</p>	<p>Es preciso que existan recursos judiciales efectivos para la protección de los derechos sociales, incluyendo el examen de la constitucionalidad y convencionalidad de programas y políticas sociales. Asimismo, el Estado debe garantizar las condiciones para el acceso a la justicia en reclamos de protección social de las personas y grupos en situación de vulnerabilidad.</p>

Fuente: elaboración propia a partir de M. Sepúlveda, *De la retórica a la práctica: el enfoque de derechos en la protección social en América Latina*, Santiago de Chile, CEPAL, 2014; L. Pérez Gómez, "Desafíos para la planeación y evaluación de políticas públicas con enfoque de derechos humanos y el uso de indicadores para su sistematización", PERSEO 57, Ciudad de México, UNAM, 2017; V. Abramovich y L. Pautassi, "El enfoque de derechos y la institucionalidad de las políticas sociales", en Abramovich, V. y Pautassi, L., *La revisión judicial de las políticas sociales*, Buenos Aires, Del Puerto, 2009; Oficina del ACNUDH, *Enfoque de datos basados en derechos humanos: que nadie se quede atrás en la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible*, Ginebra, Naciones Unidas, 2018.

Capítulo 3.

El enfoque de derechos humanos en la política estatal nacional y en los programas y proyectos nacionales vinculados a la superación de la pobreza

3.1. EL SISTEMA NACIONAL DE PROTECCIÓN DE DERECHOS HUMANOS

El respeto, la protección y la realización práctica de los derechos humanos en el país se encuentran directamente vinculados al modo de funcionamiento del Estado paraguayo en su conjunto, y de cada uno de sus órganos y agencias en el cumplimiento específico de sus competencias.

Los métodos, mecanismos y dispositivos que sirven para asegurar la efectividad de los derechos –es decir, las garantías de los derechos humanos⁷⁹– involucran a los tres poderes del Estado y a otros órganos constitucionales, como la Defensoría del Pueblo.

Asimismo, el disfrute cotidiano de los derechos depende mucho de la implementación de las políticas, los programas, los proyectos y los servicios públicos. Esto involucra tanto a los niveles políticos, estratégicos y técnicos de las agencias del Poder Ejecutivo (ministerios, secretarías de Estado, institutos, agencias de diverso tipo) como a su nivel operativo (escuelas, colegios, hospitales, centros de salud, unidades de salud familiar, implementación en los territorios de los programas y proyectos sociales, comisarías, cárceles, entre otros).

Para el fortalecimiento de las garantías de derechos en el país y la transversalización de dicha perspectiva en toda la estructura del Estado se requiere de instituciones especializadas en derechos humanos.

El principal órgano especializado, creado específicamente para la promoción de los derechos humanos y sus garantías, es la Defensoría del Pueblo. Se trata de una institución establecida en la Constitución Nacional de 1992. Pese a que han transcurrido casi treinta años, la labor técnica y política de la Defensoría del Pueblo en materia de monitoreo del cumplimiento de derechos humanos, promoción del enfoque de derechos en las políticas públicas y defensa en caso de violaciones de derechos, ha sido ínfima.

⁷⁹ Christian Courtis, “Políticas sociales, programas sociales, derechos sociales: ideas para una construcción garantista”, en Abramovich, V. y Pautassi, L. (comps.), *La medición de derechos en las políticas sociales*, Buenos Aires, Del Puerto, 2010, p. 130.

A esto se suma el hecho de que el Paraguay continúa sin contar con una Secretaría de Derechos Humanos con rango ministerial. La primera recomendación de la Comisión de Verdad y Justicia en su Informe Final (2008) fue la creación de una Secretaría Nacional de Derechos Humanos, adscrita a la Presidencia de la República. Entre sus labores prioritarias se encontraría la elaboración de un Plan Nacional de Acción de derechos humanos, con la participación de las diferentes entidades estatales y gubernamentales y de organizaciones de la sociedad civil. Una vez elaborado, dicha Secretaría debía coordinar su ejecución con las oficinas o dependencias que trabajan en la materia⁸⁰.

A principios de 2021, la máxima instancia especializada en derechos humanos dentro del Poder Ejecutivo es una Dirección General dentro del Ministerio de Justicia, ente encargado de la coordinación de la Red de Derechos Humanos del Poder Ejecutivo.

Además de las limitaciones institucionales, desde la perspectiva estratégica no se ha avanzado en la implementación práctica del Plan Nacional de Derechos Humanos, publicado en 2013, sobre todo en materia de derechos económicos, sociales y culturales⁸¹. No se cuenta con un observatorio u otro mecanismo de monitoreo de los avances en la implementación de las medidas identificadas en dicho Plan, ni de evaluación del cumplimiento de sus metas.

Las debilidades en materia de institucionalidad especializada y de efectividad de la herramienta estratégica para mejorar el cumplimiento de los derechos humanos en el nivel nacional, como es un Plan Nacional de Derechos Humanos⁸², denotan que el cumplimiento de los mismos y el fortalecimiento de una cultura de derechos humanos hasta ahora no han sido una prioridad política del Estado paraguayo.

Existen, sin embargo, avances claros en cuanto a la agenda internacional de derechos humanos estatal. El Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE) ha fortalecido una experticia técnica importante que se materializa en el funcionamiento de un Sistema de Monitoreo de Recomendaciones (SIMORE), a través del cual se sistematizan las recomendaciones internacionales de derechos humanos realizadas al Paraguay por los diferentes órganos y procedimientos especiales de derechos humanos de la Organización de las Naciones Unidas, y se monitorean los avances de las instituciones públicas en su cumplimiento. La herramienta ha sido reconocida internacionalmente como una buena práctica y ha sido mejorada a través del SIMORE Plus, vinculado a la Agenda 2030.

Asimismo, el MRE coordina la "Comisión Interinstitucional Ejecutiva responsable de la Ejecución de acciones necesarias para el cumplimiento de Sentencias, Recomendaciones, Solicitudes y otros compromisos internacionales en materia de Derechos Humanos" (CICSI). Dicha Comisión se encuentra integrada por más de veinte instituciones estatales.

La articulación y sinergia entre una agenda nacional de derechos humanos y la agenda internacional del Estado en la materia constituye un desafío, una oportunidad y una necesidad, con vistas al fortalecimiento de un sistema nacional de protección de derechos humanos en el país.

80 Comisión de Verdad y Justicia, *Informe Final – Anive haguã oiko*, Tomo I, Parte 1, Asunción, CVJ, 2008, p. 93.

81 Ministerio de Justicia y Trabajo, *Plan Nacional de Derechos Humanos*, Asunción, Febrero de 2013.

82 Como bien se ha señalado en la Declaración y el Programa de Acción de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, celebrada en Viena en 1993.

3.2. AVANCES HACIA UN SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL

El compromiso asumido por el Estado paraguayo de lograr los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), acordados en 2015, ha aumentado la urgencia de contar con un Sistema de Protección Social (SPS) en el país.

Desde agosto de 2018 se ha iniciado un proceso de formulación del SPS, con instancias participativas, llegándose a principios de 2019 a un proceso de planificación estratégica del SPS 2019-2023⁸³.

En octubre de 2018, la Presidencia de la República reorganizó su Gabinete Social, estableciéndolo como la instancia rectora, normativa y articuladora de las políticas sociales del Gobierno Central. Entre los objetivos de su labor, se le encomendó el “diseño y conducción del Sistema de Protección Social, así como la evaluación, seguimiento y monitoreo de su implementación”⁸⁴.

A través de un Decreto, el Poder Ejecutivo definió los contenidos del Sistema de Protección Social, estableciendo que:

consiste en articular, desde la perspectiva de los derechos ciudadanos y a lo largo del ciclo de vida, las estrategias de intervención del conjunto del sector público; y, el mismo abarca tres componentes: i) Asistencia Social, relacionado con las Políticas no contributivas, ii) Inclusión Social, vinculado con las Políticas de Inclusión y de Regulación Laboral y iii) Seguridad Social, vinculado con las Políticas Contributivas⁸⁵.

El Sistema de Protección Social parte de una perspectiva sistémica, apuntando a la articulación de la actuación de las instituciones y persiguiendo la integralidad en su desempeño. El SPS constituye “la puesta en práctica de esa concepción sistémica integral en el plano orgánico. Significa la encarnación organizativa del enfoque de derechos, el universalismo y la visión sistémica organizacional”⁸⁶.

Desde el Gabinete Social de la Presidencia de la República se enuncian los principales rasgos que definen a un SPS propiamente dicho:

- Impulsa políticas sociales efectivamente universales (educación, salud, vivienda, trabajo).
- Contiene un subsistema de seguridad social contributiva de amplia cobertura.
- Desarrolla políticas sociales selectivas no contributivas consistentes (de lucha contra la pobreza, la exclusión y la discriminación).

83 Gabinete Social de la Presidencia de la República, *Presentación estructurada de la propuesta general del Sistema de Protección Social del Paraguay*, Asunción, Abril de 2019, pp. 3-4.

84 Decreto Nro. 376 del 5 de octubre de 2018.

85 Considerando del Decreto Nro. 376/2018.

86 Gabinete Social de la Presidencia de la República, *Punto de partida 2019 del Sistema de Protección Social*, Asunción Paraguay, Asunción, Marzo de 2019, pp. 5 y 9.

- Alimenta el conjunto de las políticas sociales con recursos suficientes (financieros, técnicos, institucionales, humanos).
- Persigue un uso eficiente de los recursos empleados (articulación de programas, ausencia de corrupción, sistema integrado de información del SPS).
- Facilita una mayor relación sinérgica entre planificación sistémica y presupuesto por resultados.
- Mantiene una visión sistémica del desempeño y la articulación institucional, estableciendo un sistema con rectoría y concertación⁸⁷.

A su vez, en el avance de la planificación se han desarrollado los pilares del SPS, en términos que expresan claramente una perspectiva de derechos humanos:

- El **primer pilar** integra el **conjunto programático de la actuación pública de carácter no contributivo**, tanto en relación con las políticas universales (educación, salud, vivienda), que también se denominan servicios públicos sectoriales, y las políticas dirigidas a la erradicación de la pobreza, la vulnerabilidad y la exclusión (también llamadas políticas selectivas). En Paraguay resulta muy necesario articular ambos tipos de políticas (universales y selectivas) para lograr una mayor sinergia sistémica. Por ello no conviene separarlas en pilares distintos.
- El **segundo pilar** se refiere a la inserción de la población en edad productiva en la fuerza laboral del Paraguay, **de conformidad con los parámetros del trabajo decente**; es decir, cuya retribución e ingresos permita a las personas la superación de la pobreza, manteniendo el respeto de sus derechos laborales reconocidos por la normativa paraguaya e internacional. Tomando en consideración que el peso de los ingresos por trabajo representa más de los tres cuartos del total de ingresos de las familias en Paraguay, este pilar es decisivo para mejorar la condición social de la mayoría de la población paraguaya.
- El **tercer pilar** alude al ámbito de la **previsión social**. La previsión social es fundamental para encarar los eventos adversos que pueden presentarse durante todo el ciclo de vida, así como para protegerse de situaciones vitales previsibles mediante prestaciones como pensiones, cuidado y salud especializada, etc. También incluye pensiones no contributivas para personas adultas mayores en condición de pobreza. Los poderes públicos deben realizar un particular esfuerzo por ampliar los sistemas contributivos y no contributivos de previsión social⁸⁸.

⁸⁷ *Ibíd.*, p. 9.

⁸⁸ Gabinete Social de la Presidencia de la República, *Presentación estructurada...*, pp. 8-9.

3.3. PRINCIPALES DÉFICITS EN MATERIA DE GARANTÍA DE LOS NIVELES MÍNIMOS DE LOS DESC EN EL PAÍS

Con relación al **derecho al trabajo**, la creación del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTESS) en el año 2013⁸⁹ implicó un avance significativo de carácter institucional para la protección de los derechos de los trabajadores y las trabajadoras en materia de trabajo, empleo y seguridad social.

Entre los déficits que requieren ser subsanados y que aluden a obligaciones fundamentales del Estado se encuentran:

- La discriminación que sufren los trabajadores y las trabajadoras de establecimientos ganaderos en el país, ya que a través de resoluciones ministeriales se fijan para aquellos sueldos y jornales mínimos muy inferiores al salario mínimo vigente para actividades diversas no especificadas.

En julio de 2019, el salario mínimo mensual era de unos 2.192.839 guaraníes; mientras tratándose de trabajadoras/es de establecimientos ganaderos el salario mínimo mensual era de 779.231 guaraníes para establecimientos ganaderos de categoría A (hasta 4.000 cabezas de ganado) y de 1.071.294 guaraníes para establecimientos ganaderos de categoría B (de 4001 y más cabezas de ganado)⁹⁰.

La justificación que pretende darse a esta discriminación salarial es que dicho sueldo en efectivo debe ser "libre", pero la proporción de pago en especie excede lo permitido en el Código del Trabajo, que además solo las permite de forma excepcional. De acuerdo al estándar legal logrado en el trabajo doméstico remunerado, las prestaciones de habitación y alimentación proporcionadas a los trabajadores y trabajadoras rurales no deberían serles descontadas del salario mínimo en efectivo, el cual debería estar equiparado al salario mínimo general.

- También respecto del trabajo rural, es sumamente deficiente el cumplimiento de la obligación estatal de vigilar la observancia de las normas mínimas relativas a condiciones dignas y justas de trabajo. El Estado debe controlar que se cumplan efectivamente las protecciones establecidas en el Libro Primero, Título III, Capítulo V sobre Trabajo Rural del Código del Trabajo, incluyendo los derechos de las personas que forman parte de la familia del trabajador/a y de los niños y niñas en edad escolar, así como los demás derechos laborales, incluyendo los derechos en materia de descanso, de disfrute del tiempo libre, de duración de la jornada de trabajo, las licencias remuneradas y los días festivos oficiales.
- El Paraguay no cuenta con una estrategia y un plan de acción nacionales de empleo sobre la base de las preocupaciones del conjunto de los trabajadores y las trabajadoras, que responda a estas preocupaciones. Se requiere la construcción de estos instrumentos, a través de un proceso participativo y transparente que incluya a las organizaciones de trabajadores/as y de empleadores/as. La estrategia y el plan de acción deben prestar atención prio-

89 Ley Nro. 5115/13.

90 Resolución MTESS N° 2301/19 *Por la cual se reglamenta el reajuste de los sueldos y jornales de trabajadores de establecimientos ganaderos en todo el territorio de la República*, de fecha 1 de julio de 2019.

ritaria a todas las personas y los grupos desfavorecidos y marginados, e incluir indicadores y criterios mediante los cuales puedan medirse y revisarse periódicamente los avances conseguidos en relación con el derecho al trabajo.

Respecto del **derecho a la seguridad social**, en el país el 78% de los trabajadores y las trabajadoras no cuentan con cobertura de seguridad social⁹¹. El promedio no refleja el grado de vulneración del derecho a la seguridad social de trabajadoras y trabajadores rurales y domésticos, ni de trabajadoras/es indígenas, todos ellos históricamente excluidos del trabajo formal y de la seguridad social. Entre los déficits que requieren ser subsanados y que aluden a obligaciones fundamentales del Estado respecto a la garantía del derecho a la seguridad social se encuentran:

- La no ratificación aún del Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102) de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

El Convenio núm. 102 es el convenio principal de la OIT sobre el derecho a la seguridad social, puesto que es el único instrumento internacional, basado en principios fundamentales de seguridad social, que establece normas mínimas aceptadas a nivel mundial para las nueve ramas de la seguridad social. Estas ramas son:

- asistencia médica
- prestaciones monetarias de enfermedad
- prestaciones de desempleo
- prestaciones de vejez
- prestaciones en caso de accidentes del trabajo y enfermedad profesional
- prestaciones familiares
- prestaciones de maternidad
- prestaciones de invalidez
- prestaciones de sobrevivientes

Si bien el Convenio núm. 102 abarca todas estas ramas, los Estados Miembros de la OIT solamente necesitan ratificar tres de ellas, lo que permite una extensión progresiva de la cobertura de la seguridad social en los países que lo ratifican.

Los objetivos mínimos del Convenio se refieren, para cada una de las nueve ramas, a la población protegida, al nivel de la prestación mínima que se garantiza a las personas protegidas, así como a los requisitos para tener derecho a prestaciones y el periodo de derecho a las prestaciones.

El Convenio núm. 102 no prescribe la manera de lograr estos objetivos, sino que deja una cierta flexibilidad a los Estados Miembros. Los objetivos pueden alcanzarse a través de regímenes universales, regímenes de seguridad social con componentes relacionados con los ingresos o de tasa fija o ambos, regímenes de asistencia social⁹².

91 Gabinete Social de la Presidencia de la República, *Punto de partida...*, p. 4.

92 OIT, El Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102), disponible en: https://www.ilo.org/secsoc/areas-of-work/legal-advice/WCMS_222058/lang-es/index.htm.

La ratificación de este instrumento es necesaria para que el país tenga un marco claro respecto de su sistema de gobernanza, logrando superar las limitaciones actuales que reflejan una normativa fragmentada y con deficiencias. Además, el Convenio establece los principios en los que deben basarse los sistemas de protección social, incluyendo la responsabilidad general del Estado en la administración de la seguridad social, la financiación colectiva y la gestión participativa. La ratificación del Convenio proporcionará un marco regulatorio sobre los parámetros mínimos aplicables a todas y cada una de las Cajas que interactúan en el sistema paraguayo, en especial al Instituto de Previsión Social. Esto permitirá garantizar a la población la suficiencia, previsibilidad y calidad en las prestaciones de la seguridad social a lo largo de todo el ciclo de vida⁹³.

- Con relación a la obligación estatal de asegurar el derecho de acceso a los sistemas o planes de seguridad social sin discriminación alguna, es imprescindible que se implementen estrategias para asegurar que las trabajadoras y los trabajadores indígenas cuenten con seguro social integral.

En 2006, fue promulgada la ley que crea el Sistema de Ayuda Mutual Hospitalaria “AMH” para la atención médica de la población indígena del Chaco⁹⁴. En su art. 16, dicha ley establece que las Cajas del Sistema de Ayuda Mutual Hospitalaria no prestan ni cubren los servicios y gastos de anteojos, medicamentos o elementos para la planificación familiar, trabajos dentales, “los tratamientos como consecuencia del consumo de alcohol, drogas o prostitución, así como las lesiones corporales causadas por violencia”, gastos funerarios y de sepelio, jubilaciones y pensiones. El Estado debe supervisar el efectivo funcionamiento de los sistemas mutuales, garantizando la protección de los derechos humanos asegurados para la población indígena del Chaco, removiendo cláusulas discriminatorias y adoptando medidas para garantizar prestaciones en materia de asistencia médica, prestaciones monetarias de enfermedad, prestaciones de vejez, prestaciones en caso de accidente de trabajo y enfermedades profesionales, prestaciones de maternidad y prestaciones de invalidez, en igualdad de condiciones mínimas que el régimen general de la previsión social.

- El país no cuenta con una estrategia y un plan de acción nacionales en materia de seguridad social. Estos deben ser adoptados y aplicados, dando respuesta a la obligación de extender la cobertura de la seguridad social a todos los trabajadores y las trabajadoras, incluyendo a los trabajadores/as independientes, trabajadores/as rurales y trabajadores/as de la economía popular, garantizando los niveles mínimos de protección social conforme al Convenio 102 de la OIT.

En materia del **derecho a la alimentación adecuada**, pese a los altos niveles de subalimentación –es decir de hambre– existentes en el país y que dicha situación define a las personas y hogares que se encuentran en situación extrema pobreza, persisten graves incumplimientos de obligaciones fundamentales del Estado respecto del contenido mínimo del derecho a la alimentación adecuada, que es el derecho fundamental de todas las personas a estar protegidas contra el hambre. Entre los déficits que requieren ser subsanados y que aluden a obligaciones

93 Cfr. OIT, *Paraguay: Camino a la ratificación del Convenio núm. 102. Informe sobre la protección social para todos*, Noviembre 2019.

94 Ley Nro. 3050/06.

fundamentales del Estado respecto a la garantía del derecho a la alimentación adecuada se encuentran:

- El país no cuenta con una estrategia nacional para el derecho a la alimentación y el combate al hambre. De este modo, continúan sin definirse los objetivos, metas, medidas, recursos, responsables institucionales y marco temporal para garantizar que todas las personas queden libres del hambre y que puedan disfrutar lo más pronto posible del derecho a una alimentación adecuada.

A su vez, el Estado sigue sin contar con una autoridad nacional para el derecho a la alimentación, encargada de coordinar el sistema interinstitucional de aplicación de la estrategia nacional.

Con relación al **derecho al agua**, la Ley Nro. 3239/07 establece como uno de los principios que rigen la gestión de los recursos hídricos del Paraguay el reconocimiento del acceso al agua como derecho humano que debe ser garantizado por el Estado, en cantidad y calidad adecuada. Asimismo, prescribe que la Política Nacional de los Recursos Hídricos tendrá como uno de sus objetivos garantizar el acceso de todos los habitantes al agua potable, dado que es un derecho humano⁹⁵.

- Es preciso que, conforme a las directrices de la ley de los recursos hídricos, el Estado establezca mecanismos y reglamentaciones para garantizar a todas las personas el acceso a la cantidad esencial mínima de agua que sea suficiente y apta para el uso personal y doméstico y para prevenir las enfermedades.
- Deben desarrollarse políticas para asegurar el acceso a instalaciones o servicios de agua que proporcionen un suministro suficiente y regular de agua salubre; que tengan un número suficiente de salidas de agua para evitar unos tiempos de espera prohibitivos; y que se encuentren a una distancia razonable del hogar, en especial para garantizar la disponibilidad y acceso al agua de las comunidades indígenas y de las poblaciones de los Bañados de Asunción que sufren periódicamente carencias extremas de agua.

Respecto del **derecho a la vivienda adecuada**, en el año 2018 fue presentada la Política Nacional de la Vivienda y el Hábitat del Paraguay. Su enfoque conceptual parte del derecho humano a la vivienda y hábitat adecuados, y sus principios son la universalidad, integralidad, sostenibilidad, participación, transparencia, evaluabilidad, corresponsabilidad, función social de la propiedad y resiliencia territorial⁹⁶. La formulación de este instrumento representa un avance significativo. Los desafíos se centran en su aplicación práctica y participativa.

El déficit principal en materia de obligaciones fundamentales del Estado respecto del derecho a la vivienda adecuada es el relativo a la seguridad jurídica de la tenencia, tratándose de personas que viven en asentamientos precarios. El patrón de desalojos forzosos en el país, cometidos por fuerzas públicas e incluso por civiles, constituye una grave violación de derechos humanos. La falta de cumplimiento estatal de obligaciones fundamentales para garantizar el derecho humano a la vivienda, posibilita dichos desalojos.

⁹⁵ Ley Nro. 3239/07 De los recursos hídricos, arts. 3° y 4°.

⁹⁶ Secretaría Nacional de la Vivienda y el Hábitat (SENAVITAT), *Política Nacional de la Vivienda y el Hábitat del Paraguay*, Asunción, Julio 2018.



- El Estado debe adoptar medidas destinadas a conferir seguridad legal de tenencia a las personas y los hogares que carezcan de esa protección, consultando verdaderamente a las personas y grupos afectados.
- Se debe dictar una legislación que prohíba los desalojos forzosos.
- El Estado debe establecer todas las medidas necesarias, en la mayor medida que permitan sus recursos, para que, en casos de desalojos en los cuales las personas corran riesgo de quedar sin vivienda o expuestas a violaciones de otros derechos humanos, se les proporcione otra vivienda, reasentamiento o acceso a tierras productivas, según proceda.

Con relación al cumplimiento de los niveles mínimos del derecho a la salud y del derecho a la educación en el país, no se efectúan análisis porque excede el marco de información de la cual se dispone para este estudio.

Respecto de **todos los derechos económicos, sociales y culturales**, se requiere el cumplimiento por el Estado de la obligación fundamental de vigilar y monitorear el grado de realización efectivo de cada uno de estos derechos.

3.4. ANÁLISIS DESDE EL ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS DE LOS PROGRAMAS PÚBLICOS QUE CONTRIBUYEN A LA SUPERACIÓN DE LA POBREZA Y EL HAMBRE EN EL PARAGUAY

La evaluación de los principales programas de protección social desde un enfoque basado en los derechos humanos es un proceso necesario, que precisa ser efectuado desde el ámbito público.

Consiste en la aplicación de un método que permite conocer, explicar y valorar el diseño, la ejecución, los resultados y el impacto de los programas, identificando cómo las normas y principios transversales y de actuación en materia de derechos humanos fueron incorporados e implementados en los respectivos programas.

Estas evaluaciones serían puntos de partida para el establecimiento de un sistema de monitoreo permanente y de evaluación periódica del cumplimiento de los derechos económicos, sociales y culturales, que se base en los indicadores de derechos humanos que el Estado emplea para efectuar los informes de progreso respecto de los derechos establecidos en el Protocolo de San Salvador y en el PIDESC.

Estos conjuntos de indicadores son herramientas útiles para realizar un diagnóstico de la situación de los DESC, establecer los temas y las agendas pendientes a partir de un diálogo participativo con la sociedad civil, y formular estrategias para satisfacer progresivamente el programa de derechos contenido en la Constitución Nacional, el Protocolo de San Salvador y el PIDESC⁹⁷.

⁹⁷ Cfr. OEA, *Indicadores de progreso para medición de derechos contemplados en el Protocolo de San Salvador*, OEA/Ser.L/XXV.2.1, GT/PSS/doc.2/11 rev.2, Washington, 2011, párr. 9.

A continuación se identifican algunos aspectos resaltantes desde el enfoque de derechos humanos relativos a avances y limitaciones de los principales programas y proyectos que contribuyen a la superación de la pobreza y el hambre en el país. El análisis se sustenta en informaciones gubernamentales publicadas y en los datos e informaciones que han sido proporcionados por las agencias estatales competentes en el marco del presente estudio.

Con respecto a la descripción de los programas, se remite al documento “La política de protección social en el Paraguay: superación de la pobreza y el hambre”, elaborado en el año 2020.

Cabe mencionar que todos los programas y proyectos que se incluyen implican avances en el cumplimiento del deber estatal de protección de las personas que se encuentran en situación de vulnerabilidad y que, desde el punto de vista del ejercicio de derechos, forman parte de los grupos sociales más desaventajados.

Principales programas de protección contra el hambre y combate a la pobreza (formarían parte de los pisos de protección social y se vinculan a los ODS 1 y 2)

Se analizan en este apartado el programa de Pensión alimentaria para las personas adultas mayores en situación de pobreza, el Programa Alimentario Nutricional Integral (PANI), el Programa de Alimentación Escolar del Paraguay (PAEP), el programa Tekoporã y el Proyecto de apoyo a comedores de organizaciones comunitarias, implementado desde el Ministerio de Desarrollo Social.

Con respecto a los avances, el programa de Pensión Alimentaria para las personas adultas mayores en situación de pobreza, el Programa Alimentario Nutricional Integral y el Programa de Alimentación Escolar del Paraguay han sido creados a través de leyes en las cuales se reconoce que las prestaciones establecidas garantizan derechos humanos. La creación de políticas vía ley las dota de una mayor consistencia, pues implica un acuerdo estatal más amplio sobre su prioridad y la voluntad de tornarlas políticas de Estado.

Pensión alimentaria para las personas adultas mayores

El programa de pensión alimentaria para las personas adultas mayores en situación de pobreza, creado por la Ley Nro. 3728/09, se ha consolidado como parte importante de la política de seguridad social en el país. En el año 2020, la Ley Nro. 6381 modificó la ley de creación, ampliándose el universo de personas con derecho a la pensión a aquellas que se encuentran en situación de vulnerabilidad social.

En cuanto a la planificación de las metas, la Dirección de Pensiones No Contributivas del Ministerio de Hacienda (DPNC) desarrolla cada año una estimación de la población potencial que estaría en condiciones sociales de acceder a la pensión alimentaria. Esta estimación es un insumo central en el diseño presupuestario. La estimación se basa en la Proyección de la Población Nacional y la Encuesta Permanente de Hogares Continua.



Con relación a la cobertura, a diciembre de 2018 la pensión alimentaria alcanzaba a 191.995 personas, sobre una población potencial estimada que alcanzaba a 201.376 personas (95,3% de la población potencial). A su vez, la prestación llegaba a todos los departamentos y municipios del país.

A partir de la ampliación legal de la cobertura, la DPNC estimó la población potencial para el año 2020 en 281.032 personas; en tanto que las personas que accedían a la pensión alimentaria al mes de noviembre de 2020 eran 217.669 (77,5% de la población potencial y 44% de la población adulta mayor total).

En materia de los procedimientos para el acceso al programa, el Ministerio de Hacienda (MH) ha desarrollado mecanismos de inscripción directa por la persona interesada y registros permanentes de potenciales titulares que llevan las Municipalidades. Se efectúa luego la comprobación de requisitos legales por vía de cruces administrativos y por último el relevamiento de condiciones de vida, a través de la aplicación de una ficha hogar.

La Ley Nro. 6381/20 establece una modificación que fortalece el carácter de derecho de la pensión alimentaria. Dispone que los paraguayos y paraguayas que cumplan sesenta y cinco años serán inscriptos de manera automática como beneficiarios de la Pensión Alimentaria para Personas Adultas Mayores una vez que el Ministerio de Hacienda, en un plazo no mayor de treinta días, verifique el cumplimiento de los requisitos establecidos en la ley. De este modo se supera una lógica que ha permeado a los programas sociales de transferencias, centrada en la exclusión de personas ante un supuesto temor de abuso de las prestaciones públicas, para pasar a una perspectiva de responsabilidad estatal por la garantía de derechos fundamentales, en correspondencia con la perspectiva de derechos.

La nueva ley incluye también un avance en materia de exigibilidad del derecho a la protección contra el hambre, garantizado por la pensión alimentaria. Establece que en caso de que una persona adulta mayor considere que ha sido excluida injustamente, tiene derecho a solicitar una reconsideración, aportando los elementos de justificación, al Ministerio de Hacienda como última instancia directamente, o a través de la Unidad de Adultos Mayores de la Municipalidad donde la persona resida. La ley fija el plazo máximo del que dispone el MH para responder, y su obligación de fundamentar la resolución.

Respecto de la evaluación de su implementación y sus resultados, la DNPC informa que el programa posee mecanismos de seguimiento permanente y realización de evaluaciones, orientados a generar evidencia para la toma de decisiones. Se publicó una evaluación de impacto en 2013 y otra en 2019; se efectuó una evaluación de procesos de implementación en 2014, cuyos hallazgos sirvieron para la mejora de todas las instancias de implementación. Asimismo, desde el año 2016 la DPNC desarrolla una evaluación de impacto redistributivo del programa, a partir de los microdatos de la Encuesta Permanente de Hogares.

En las evaluaciones se enfatiza la llegada a los segmentos de mayor vulnerabilidad social, así como los impactos diferenciados por género y área de residencia, atendiendo los mayores niveles de desprotección en materia de seguridad social en mujeres y población rural. Otro aspecto relevante desde el enfoque de derechos, es la participación de la población que recibe

la pensión en la evaluación de los procesos de implementación. La DPNC desarrolla instancias anuales de consulta a la población pensionada, seleccionada bajo métodos probabilísticos.

Si bien, el programa de Pensión Alimentaria para las personas adultas mayores constituye una referencia de buenas prácticas en materia de garantía política de derechos sociales, uno de los aspectos que puede mejorarse es el relativo a la cantidad de años de residencia en el país que se exige a las personas extranjeras en situación de vulnerabilidad para acceder a la pensión, un mínimo de treinta años; mientras que tratándose de connacionales, el mínimo exigido es de cinco años de residencia.

Programa Alimentario Nutricional Integral

El programa de lucha contra la desnutrición infantil y materno-infantil más importante en el país es el Programa Alimentario Nutricional Integral (PANI). La Ley Nro. 4698/12 creó el PANI como garantía para que todos los niños y las niñas menores de 5 años de edad, así como las mujeres embarazadas desde el tercer mes de gestación hasta seis meses después del parto, que se encuentren en situación de pobreza, bajo peso, desnutrición o cualquier situación de vulnerabilidad nutricional, reciban mensual y gratuitamente un complemento nutricional y asistencia sobre buenas prácticas alimentarias y de crianza. En 2014, la Ley Nro. 5281 amplió la cobertura del PANI a las mujeres embarazadas en situación de vulnerabilidad nutricional desde la concepción.

El complemento nutricional consiste en la entrega mensual de dos kilogramos de leche entera en polvo enriquecida con minerales y vitamina c, a todos los usuarios del programa. En cuanto a los servicios, se busca que, con cada entrega mensual del complemento en los servicios de salud, se realice una atención integral de niños, niñas y mujeres gestantes⁹⁸.

En cuanto a la definición de las metas programáticas, en los procesos de planificación estratégica del Instituto Nacional de Alimentación y Nutrición del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (INAN-MSPyBS) –agencia responsable de la coordinación interinstitucional para asegurar el cumplimiento de la garantía nutricional establecida por ley– se ha proyectado para el periodo 2020-2023 la llegada a 124.239 usuarios en 2020, 126.000 usuarios en 2021, 140.000 usuarios en 2022 y 160.000 usuarios en 2023. El INAN señala que, conforme aumente la disponibilidad presupuestaria en los años subsiguientes, se irían aumentando las metas anuales hasta llegar a la población objetivo final, que representa aproximadamente un total de 280.000 usuarios, considerando las proyecciones de población de niños y niñas menores de 5 años y mujeres embarazadas, así como las tasas de pobreza a nivel país correspondientes.

Los déficits presupuestarios para garantizar el cumplimiento de los estándares de protección establecidos legalmente han sido muy serios. Pese a que han transcurrido más de ocho años desde que la ley de garantía nutricional de la primera infancia entró en vigencia, hasta la actualidad el MSPyBS implementa dos modalidades del PANI, la convencional y la ampliada. Existen

98 Fomento y promoción de la lactancia materna exclusiva y continuada; atención integral de la mujer con énfasis en el embarazo y puerperio; atención integral del niño/a, favoreciendo la implementación y cumplimiento de los programas materno infantiles, como el cumplimiento del esquema de vacunación; promoción de una adecuada alimentación complementaria, en niños menores de dos años; fomento de prácticas de alimentación saludable para niñas, niños y mujeres embarazadas.



siete criterios establecidos en el protocolo para el ingreso de personas usuarias al programa que especifican las situaciones previstas por la ley: 1) pertenecientes a comunidades indígenas, ii) referidos desde el Programa Nacional de control del VIH/SIDA, iii) con diagnóstico médico de parálisis cerebral infantil en Grados III, IV o V, iv) pertenecientes a familias en situación de pobreza, v) hijo de madre menor de 19 años, vi) que fijen residencia en la Región Occidental, vii) en situación de maltrato, abandono u otro riesgo, declarado por la CODENI o el Ministerio Público – Fiscalía General del Estado. En las regiones sanitarias donde se implementa la modalidad convencional se aplican solo los tres primeros criterios, mientras en las regiones que implementan la modalidad ampliada se aplican los siete criterios de ingreso.

La modalidad convencional se aplica en 8 regiones sanitarias (Alto Paraná, Amambay, Capital, Central, Cordillera, Itapúa, Ñeembucú, Paraguari) y la modalidad ampliada en 10 regiones sanitarias (Alto Paraguay, Boquerón, Presidente Hayes, Caaguazú, Caazapá, Canindeyú, Concepción, Guairá, Misiones, San Pedro). En 2019 el PANI llegó a 56.363 niños y niñas, 17.466 mujeres embarazadas y 664 casos excepcionales, totalizando 74.493 usuarios ingresados.

Se estima que serían unos 188.000 niños y niñas los que se encuentran en estado de desnutrición o en riesgo de desnutrición en el país, en tanto 3 de cada 10 mujeres embarazadas presenta bajo peso⁹⁹.

Por las graves deficiencias presupuestarias, la cobertura del PANI llega solo al 30% del total de niños/as que deberían estar cubiertos, y al 60% de la meta de cobertura prevista por el INAN para el 2020. A más de ello, desde el año 2018 se ha registrado una disminución paulatina del presupuesto asignado al programa¹⁰⁰.

La falta de garantía presupuestaria del PANI, al no cumplirse las protecciones elementales frente a la desnutrición y el riesgo de padecerla respecto de niñas y niños menores de 5 años y mujeres embarazadas, vulnera lo dispuesto en el art. 5 de la Ley Nro. 4698/12 y configura un grave incumplimiento de la obligación estatal –fundamental y de carácter inmediato– de adoptar medidas efectivas para proteger a todas las personas contra el hambre y la desnutrición, más aun tratándose de poblaciones con derecho a una especial protección.

Programa de Alimentación Escolar del Paraguay

A partir de la vigencia de la Ley Nro. 5210/14 “De alimentación escolar y control sanitario” cambió el enfoque de la acción estatal respecto de la alimentación en las instituciones educativas, desde una perspectiva compensatoria a un enfoque de derechos, de garantía del derecho humano a la alimentación adecuada y del derecho a la salud.

El Programa de Alimentación Escolar del Paraguay (PAEP) comenzó a implementarse en el año 2015. A través del mismo, conforme a las directrices de la ley, se debería apuntar a un objetivo pedagógico, buscando que los niños y las niñas estudiantes aprendan a comer saludablemente, que adquieran hábitos alimenticios sanos y ello se traduzca en un estilo de vida saludable.

99 Última Hora, “Para llegar a más desnutridos presupuesto debe crecer 150%”, 15 de junio de 2015, disponible en: <https://www.ultimahora.com/para-llegar-mas-desnutridos-presupuesto-debe-crecer-150-n904968.html>.

100 En el año 2018, el presupuesto asignado al PANI fue de 111.303.682.756 guaraníes (81% de ejecución); en el año 2019, 103.567.128.891 guaraníes (65% de ejecución); en el año 2020, 102.846.238.891 guaraníes.

Ese aprendizaje sería acompañado por un servicio de alimentación escolar, a través del cual se busca que puedan poner en práctica lo que aprendieron en el aula y en la huerta escolar pedagógica. Además, el servicio de alimentación escolar constituye una prestación alimentaria de carácter universal para estudiantes de Educación Inicial, Escolar Básica y Media de las instituciones públicas, a través de la cual se debería efectivizar para este grupo poblacional el derecho fundamental a estar protegido/a contra el hambre.

La cobertura aproximada del programa en 2018 era de 815 mil estudiantes (77% de la matrícula) con el desayuno y la merienda escolar y 250 mil estudiantes (24% de la matrícula) con el almuerzo escolar¹⁰¹. Cabe señalar que existen municipios donde los servicios de alimentación no cubren la totalidad de días del calendario escolar.

La deficiencia más seria desde la perspectiva de derechos en la aplicación del PAEP se relaciona con la equidad, calidad y racionalidad en el servicio de alimentación escolar. Debe asegurarse que no solo el desayuno o merienda escolar, sino también el almuerzo escolar lleguen a todas las escuelas, en especial, en los departamentos y municipios con mayores niveles de pobreza y pobreza extrema.

A finales del año 2015, el INAN realizó un estudio sobre el desperdicio de alimentos en una muestra de las escuelas de Asunción que recibían almuerzo escolar. Constató que un 54,4% de los alimentos se desechaban, esto es, eran entregados, pero no consumidos¹⁰². Esta cifra es comprensible al considerar que la cantidad de instituciones escolares afectadas por altos porcentajes de pobreza en la Capital es sumamente baja y, sin embargo, la provisión del almuerzo escolar se efectúa en base al número total de la matrícula de las escuelas. Se invierte de este modo un alto presupuesto para proveer de un servicio a estudiantes que no lo utilizan porque no lo precisan.

Por el contrario, departamentos como San Pedro y Caaguazú, con una elevadísima cantidad de escuelas afectadas por altos índices de pobreza, cuentan con un presupuesto promedio de la alimentación escolar por estudiante sumamente bajo. Asimismo, solo 261 escuelas del departamento de San Pedro y 271 escuelas del departamento de Caaguazú contaban a marzo de 2020 con servicio de almuerzo escolar. Conforme a estimaciones, más de mil escuelas en San Pedro y en Caaguazú se encuentran afectadas por altos y muy altos niveles de pobreza, escuelas en donde el almuerzo escolar debería llegar con urgencia.

Si bien el Paraguay no ha sufrido procesos de privatización de los servicios públicos sociales, la mercantilización de las prestaciones sociales debe ser evitada. Esto puede ocurrir, por ejemplo, cuando en la provisión de servicios, como el almuerzo escolar, priman los intereses lucrativos de empresas, antes que la efectiva garantía de derechos.

El Estado debe adoptar todas las medidas a su alcance para que las garantías de alimentación escolar legalmente establecidas lleguen efectivamente a los territorios, las escuelas, los niños, las niñas y adolescentes estudiantes en situación de pobreza extrema y pobreza, con la mejor calidad posible. Si no se tienen condiciones para implementar de inmediato la cobertura

101 Víctor J. Imas Ruiz, Verónica Serafini Geoghegan y Claudina Zavattiero, *La política de protección social en el Paraguay: superación de la pobreza y el hambre*, Asunción, 2020.

102 *Abc Color*, "INAN dice que en Asunción el 54,4% del almuerzo escolar va al basurero", 3 de junio de 2016.



universal, el Estado está obligado a realizar priorizaciones fundadas en criterios de derechos humanos.

Cuando ello no ocurre, se configuran situaciones de discriminación en la ejecución de programas públicos, pues en vez de reducir desigualdades, la acción estatal las acentúa, lo cual configura un incumplimiento de obligaciones inmediatas del Estado.

Para la mejora del PAEP es imprescindible el fortalecimiento de los mecanismos de participación social en la evaluación, control e implementación del programa. Por las características del mismo, la participación social requiere ser desarrollada como un elemento específico y estratégico que permitiría avanzar hacia los resultados e impactos deseados.

También se precisa ampliar y robustecer los mecanismos de denuncias, quejas y reclamos respecto del programa; así como los procesos de rendición de cuentas.

El monitoreo y la evaluación del PAEP con indicadores de derechos humanos es otra prioridad. El sistema de monitoreo permitiría observar los avances en la progresividad y equidad del programa, potenciando la transparencia y la rendición de cuentas. La evaluación permitiría complementar las metodologías que se centran en el examen de procesos desde el enfoque de la gerencia pública, con una metodología que analiza el diseño, la ejecución, los resultados y el impacto del programa conforme las normas y estándares de derechos humanos vigentes.

Cabe señalar, por último, la necesidad de que el Estado establezca un marco general que garantice condiciones de trabajo decente para las personas empleadas por empresas o Municipalidades en la provisión de la alimentación escolar, quienes en su gran mayoría son mujeres.

Programa Tekoporã

Tekoporã es el principal programa de apoyo a las familias en situación de pobreza y vulnerabilidad en el país.

Se inició en el año 2005 y a través del Decreto Nro. 1928/2009 fue declarado prioritario para el Gobierno Nacional. Además del aumento de su cobertura, en el marco de la ejecución del programa se han desarrollado importantes procesos de promoción social en comunidades y de participación local. Las Mesas de Participación Ciudadana, conformadas en los municipios por referentes de distintos sectores sociales, autoridades municipales y funcionarios/as del gobierno nacional, constituyen valiosos mecanismos de participación en políticas públicas.

Tekoporã es el programa de transferencia monetaria de mayor alcance nacional para garantizar mínimos esenciales a las familias en situación de extrema pobreza, pobreza y vulnerabilidad. Sin embargo, aún adolece de aspectos problemáticos desde una perspectiva de derechos.

La Ley Nro. 4087/2011 "De regulación de las transferencias monetarias condicionadas" las define como *asistencias, ayudas, beneficios* otorgados por la Secretaría de Acción Social (elevada a Ministerio de Desarrollo Social en 2018). La normativa prioriza las condicionalidades, desarrollando una lógica punitivista respecto de las mismas, llegando a estipular que las personas que "hagan mal uso del o los beneficios que esta Ley contempla, serán excluidas del programa y de

las prestaciones que conlleva; sin perjuicio de la devolución de lo indebidamente percibido y de las responsabilidades civiles y penales correspondientes”.

A su vez, los procedimientos previstos en dicha normativa para la calificación de las familias como pobres o vulnerables responden más a las lógicas de “red de seguridad social”, cuyo interés principal es la ultra-focalización. Es preciso recordar que el Estado tiene la obligación de garantizar –a través de medidas legislativas, de política pública, entre otras– los niveles mínimos de los derechos sociales, sin discriminaciones.

Entre los principales puntos que requieren ser analizados y respecto de los cuales no se ha podido obtener información, se encuentran los siguientes:

- Cómo se asegura que no se vulneren derechos fundamentales en base a las condicionalidades. ¿Cuál es el procedimiento para sancionar a familias en caso de incumplimiento de condicionalidades? ¿Cómo se evita que la exclusión del programa afecte a la familia en sus derechos esenciales?
- Cuando las familias completan el total de transferencias máximas previsto ¿se efectúan evaluaciones para analizar su situación socioeconómica? En tal caso, dichas evaluaciones ¿permiten dar cuenta de los avances, estancamientos o retrocesos respecto de la situación inicial de extrema pobreza, pobreza o vulnerabilidad? ¿qué alternativas se brindan a las familias que aún se encuentran en situación de pobreza o vulnerabilidad?
- Todas las familias del programa Tekoporã que desean ingresar al programa Tenonderã ¿reciben respuestas positivas? Si existe selección ¿cuáles son los criterios?
- ¿Cuáles son los resultados de los programas Tekoporã y Tenonderã respecto de la efectiva superación de las situaciones de pobreza o vulnerabilidad social?
- ¿Cómo se trabaja el enfoque de equidad de género para no reforzar estereotipos discriminatorios hacia las mujeres ni mayores cargas sobre las mismas en materia de responsabilidades de cuidado?

Con relación a la cobertura, si bien es comprensible que el programa Tekoporã priorizara inicialmente a las familias rurales por los niveles de incidencia de la pobreza y la extrema pobreza en esta zona, habiendo transcurrido más de quince años desde su creación se precisan respuestas estatales para las familias en situación de extrema pobreza que viven en Asunción.

La crisis alimentaria suscitada en los Bañados de la Capital durante la cuarentena sanitaria por la pandemia del COVID-19 evidencia la desprotección en la que se encuentran las miles de familias en situación de extrema pobreza que viven en dichos territorios. Conforme a datos oficiales, eran solo 443 las familias residentes en Asunción incluidas a finales de año 2020 en el programa Tekoporã.

Asimismo, se precisa desarrollar estrategias de apoyo a las personas en situación de extrema pobreza y pobreza sin dependientes a su cargo, en especial, tratándose de mujeres y hombres adultos en situación de calle.



Uno de los desafíos del Sistema de Protección Social es el fortalecimiento del enfoque de derechos en los programas de transferencias monetarias, pues las políticas de protección social deben fomentar el respeto de la dignidad y el empoderamiento de las personas en situación de pobreza y vulnerabilidad social, combatiendo las discriminaciones y estigmatizaciones¹⁰³.

Existen a nivel regional experiencias de avance hacia asignaciones universales, salarios sociales complementarios y otros mecanismos de transferencias monetarias a personas en situación de pobreza y vulnerabilidad social, con claro enfoque de derechos humanos, que pueden ser consideradas.

Proyecto de apoyo a comedores de organizaciones comunitarias

El Proyecto de Apoyo a Comedores de Organizaciones Comunitarias (PACOC) pasó a ser gestionado por la SAS en el año 2016, a partir de un convenio de transferencia con la Dirección de Beneficencia y Ayuda Social (DIBEN).

El objetivo del proyecto es contribuir al mejoramiento de las condiciones de seguridad alimentaria y nutricional de las personas en situación de pobreza y vulnerabilidad asistidas en los comedores comunitarios.

A través del proyecto se entregaban insumos alimenticios no perecederos de forma bimestral en los locales de las organizaciones comunitarias responsables de cada comedor, conforme a la cantidad de población atendida en cada comunidad. A fines de 2017 se contaba con más de 100 comedores a nivel país y la SAS manifestaba su intención de avanzar hacia un mayor nivel de apoyo, incluyendo otros componentes, como el relativo a la nutrición.

Con la multiplicación de ollas populares a partir de la cuarentena total adoptada por el gobierno ante la pandemia del COVID-19 –sobre todo en asentamientos precarios y barrios populares urbanos y periurbanos, y comunidades indígenas– la importancia estratégica del PACOC para la protección social quedó demostrada.

El proyecto acoge un principio clave dentro de las estrategias de combate a la pobreza si se apunta a su superación: el apoyo a las formas de organización comunitaria a través de las cuales los grupos en situación de vulnerabilidad socioeconómica hacen frente a las problemáticas más acuciantes que les afectan.

103 Cabe mencionar la forma como está regulada la información personal de carácter privado en el país. La Ley Nro. 1682/01 "Que reglamenta la información de carácter privado" establece en su art. 4º que: "Se prohíbe dar a publicidad o difundir datos sensibles de personas que sean explícitamente individualizadas o individualizables. Se consideran datos sensibles los referentes a pertenencias raciales o étnicas, preferencias políticas, estado individual de salud, convicciones religiosas, filosóficas o morales; intimidad sexual y, en general, *los que fomenten prejuicios y discriminaciones*, o afecten la dignidad, la privacidad, la intimidad doméstica y la imagen privada de personas o familias" (énfasis propio). Artículo 6º: "Podrán ser publicados y difundidos: a) Los datos que consistan únicamente en nombre y apellido, documento de identidad, domicilio, edad, fecha y lugar de nacimiento, estado civil, ocupación o profesión, lugar de trabajo y teléfono ocupacional; b) Cuando se trate de datos solicitados por el propio afectado; y, c) Cuando la información sea recabada en el ejercicio de sus funciones, por magistrados judiciales, fiscales, comisiones parlamentarias o por otras autoridades legalmente facultadas para ese efecto. La Ley Nro. 1969/02 "Que modifica, amplía y deroga varios artículos de la Ley 1682/01" establece que: "Los datos de personas físicas o jurídicas que revelen, describan o estimen su situación patrimonial, su solvencia económica o el cumplimiento de sus obligaciones comerciales y financieras, podrán ser publicados o difundidos solamente: a) cuando esas personas hubiesen otorgado autorización expresa y por escrito para que se obtengan datos sobre el cumplimiento de sus obligaciones no reclamadas judicialmente; b) cuando se trate de informaciones o calificaciones que entidades estatales o privadas deban publicar o dar a conocer en cumplimiento de disposiciones legales específicas; y, c) cuando consten en las fuentes públicas de información" (art. 5º).

Durante la emergencia sanitaria, las articulaciones de ollas populares desarrollaron diversas formas de visibilización e incidencia para obtener insumos alimentarios. Un logro importante fue la sanción de la Ley Nro. 6603 “De apoyo y asistencia a las ollas populares organizadas en todo el territorio de la República del Paraguay durante la pandemia declarada por la Organización Mundial de la Salud a causa del COVID-19”, promulgada el 14 de septiembre de 2020.

Dicha normativa incluyó las modificaciones propuestas por las propias organizaciones comunitarias que sostenían ollas populares desde hacía meses. Entre los principales aspectos que fueron incorporados se encuentran:

- El relativo a la calidad nutricional de los insumos a ser proveídos, previéndose la inclusión de alimentos frescos, como verduras y carnes;
- La directriz de priorizar la adquisición de alimentos de la Agricultura Familiar, mediante procedimientos sumarios y simplificados que garanticen las compras para el efecto;
- El deber de articulación directa de las instituciones públicas responsables –Secretaría de Emergencia Nacional, Ministerio de Desarrollo Social e Instituto Paraguayo del Indígena– con las organizaciones comunitarias, sin intermediarios, estableciendo un sistema adecuado de registro, control y seguimiento;
- La creación de un mecanismo de rendición de cuentas y transparencia en la gestión por parte de la SEN, el MDS y el INDI;
- La obligación de dichas instituciones de abrir una mesa de reclamos a efectos de recibir denuncias respecto a irregularidades en el proceso de entrega, implementación, distribución y calidad de los productos que reciben las ollas populares, debiendo publicar en sus páginas web dichas quejas con las respuestas institucionales respectivas.

Todas estas salvaguardas implican un avance en la perspectiva de derechos, lo que demuestra la importancia de la participación social en las políticas públicas¹⁰⁴.

Luego de la declaración de emergencia y nuevamente tras la promulgación de la Ley Nro. 6603/20, el MDS efectuó revisiones y ajustes a las metas y los instrumentos institucionales que reglamentaban los procedimientos del PACOC.

En diciembre de 2020, el PACOC se encontraba apoyando a 207 organizaciones que gestionan comedores comunitarios en 16 departamentos más la Capital, con una llegada a 15.403 personas; 177 organizaciones que sostienen comedores transitorios¹⁰⁵, cubriendo a 52.609 personas; y 136 organizaciones que realizan ollas populares¹⁰⁶, asistiendo a 27.498 personas.

Con relación a los insumos, a diciembre de 2020 los lotes de víveres entregados a las organizaciones desde el PACOC estaban compuestos por catorce productos no perecederos¹⁰⁷. Aún no

104 FIAN Paraguay, *El derecho a la alimentación y a la nutrición en el Paraguay en tiempos de COVID-19*, Asunción, Diciembre 2020.

105 En Alto Paraná, Amambay, Caaguazú, Canindeyú, Capital, Central, Cordillera, Itapúa, Misiones, Ñeembucú, Paraguari, Pdte. Hayes y San Pedro.

106 Alto Paraná, Amambay, Caaguazú, Capital, Central, Concepción, Guairá, Itapúa, Misiones, Ñeembucú, Paraguari, Pte. Hayes, San Pedro.

107 Leche entera UAT, leche descremada UAT, fideo, aceite, arroz, azúcar, harina, poroto, yerba, sal, locro, carne de soja, maní molido, puré de tomate.



se había logrado incluir alimentos frescos, como verduras y carnes, conforme a lo establecido en la Ley Nro. 6603/20.

El Proyecto de Apoyo a Comedores de Organizaciones Comunitarias es una estrategia de suma importancia para el combate al hambre en el país. Requiere ser potenciado y fortalecido de manera que pueda cumplir cabalmente con la entrega de insumos nutricional y culturalmente adecuados, en cantidad suficiente, a todas las organizaciones comunitarias que lo precisen.

A su vez, dentro de un Sistema de Protección Social deben ser reconocidos y valorizados los trabajos y las acciones tan relevantes en materia de derechos que realizan las mujeres en las comunidades en situación de vulnerabilidad, como el sostenimiento de comedores y ollas. Asimismo, es preciso que se reconozca el rol de las organizaciones comunitarias que mejoran las condiciones de vida en los territorios, sus capacidades y potencialidades en materia de protección social y contribución a la superación de la pobreza.

Principal programa de lucha contra el trabajo infantil peligroso (formaría parte de los pisos de protección social y se vincula a los ODS 1, 2 y 8.7)

El programa Abrazo tiene por finalidad la erradicación del trabajo infantil peligroso y la prevención en comunidades en situación de vulnerabilidad. Se orienta a la atención y protección social de niños, niñas y adolescentes (NNAs) de 0 a 17 años en situación o riesgo de trabajo infantil peligroso, en cumplimiento de las obligaciones emanadas de la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño (Ley Nro. 57/90), el Convenio núm. 182 de la OIT sobre las peores formas de trabajo infantil (Ley Nro. 1657/01), el Código de la Niñez y la Adolescencia (Ley Nro. 1680/01) y el Decreto Nro. 4951/05 “Por el cual se reglamenta la Ley 1657/2001 y se Aprueba el Listado de Trabajo Infantil Peligroso”.

En 2005, el Gobierno decidió implementar un programa para atender a la niñez en situación de calle desde la Secretaría de Acción Social (SAS). La SAS concretó alianzas con organizaciones de la sociedad civil, como la Fundación Dequení, la cual asumió la instalación y capacitación de los recursos humanos. Para finales de abril de 2005, se habían instalado trece centros abiertos del programa en Asunción y en diez distritos del departamento Central. En 2007, se implementó el traspaso de la ejecución del programa a técnicos/as de la SAS. En noviembre de 2008, conforme al Decreto Nro. 869, se transfirió el Programa Abrazo a la Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia, con sus recursos humanos y financieros. En 2010, tras convertirse en emblemático, el programa inició una intensa etapa de expansión a 23 distritos del país en articulación con los municipios¹⁰⁸.

En sus inicios, el Programa Abrazo identificó tres componentes de intervención: trabajo en calle, centros abiertos y trabajo con las familias. Posteriormente, y en distintos momentos, el programa tuvo revisiones y reformulaciones técnicas, buscando mejorar, sobre todo, el sistema de apoyo a las familias. En el Manual Operativo del Programa Abrazo, aprobado en 2011, se definieron los siguientes componentes: i) detección para intervención o derivación de NNAs

¹⁰⁸ Unidad Técnica del Gabinete Social de la Presidencia de la República, *Programa Abrazo. Evaluación de consistencia y resultado*, Asunción, 2017.

en situación o riesgo de trabajo infantil peligroso; ii) atención directa vinculada a la protección de NNAs en situación o riesgo de trabajo infantil peligroso en los centros de Abrazo; iii) inserción laboral y trabajo protegido del adolescente; iv) soporte social, articulación y vinculación de los NNA y madres/padres y/o adultos referentes a la oferta pública y/otros; v) provisión de TMC y otras prestaciones de apoyo; vi) control y evaluación del funcionamiento del Programa familia; vii) sistematización, producción y comunicación de datos/resultados sobre protección a niños, niñas y adolescentes del trabajo infantil peligroso¹⁰⁹.

El programa Abrazo materializa protecciones imprescindibles para los niños, las niñas y adolescentes en situación o riesgo de trabajo infantil peligroso. Evidencia un enfoque de derechos en su diseño y en la búsqueda de mejora de sus componentes. Ha sido objeto de evaluaciones de impacto y de proceso. En 2018, el MINNA logró cumplir el 82% de las recomendaciones que le fueron efectuadas por la Unidad Técnica del Gabinete Social de la Presidencia de la República, derivadas de un proceso de evaluación de consistencia y resultado.

La principal limitación del programa es su cobertura y la falta de garantías presupuestarias para abarcar a todos los niños, las niñas y adolescentes en situación o riesgo de trabajo infantil peligroso.

En 2016, el Programa Abrazo atendió a 19.457 personas, de los cuales 11.287 eran niños, niñas y adolescentes¹¹⁰. En tanto, la Encuesta Nacional de Actividades de Niños, Niñas y Adolescentes (EANA, 2011 y EANA Rural, 2015) señalaba que 396.000 niños, niñas y adolescentes se encontraban realizando trabajo infantil peligroso (95% del trabajo infantil), definido según las normativas vigentes¹¹¹.

Con relación a la metas de progreso, en el Programa Sustantivo de Protección a la Niñez y la Adolescencia, que tiene como una de sus actividades misionales la "Atención Socioeducativa a NNAs y sus familias para contribuir a la Erradicación del trabajo infantil peligroso", se estima como universo poblacional a 96.504 NNAs en riesgo de trabajo infantil peligroso, fijándose como meta que 9.295 queden fuera del trabajo infantil peligroso para el año 2020. No se ha podido obtener información sobre los avances en el cumplimiento de esta meta.

Es evidente la necesidad de aumentar en forma decidida, amplia y urgente la cobertura del programa Abrazo. Además de constituir una obligación estatal para la protección de los derechos fundamentales de niñas, niños y adolescentes en situación de alta vulnerabilidad, se vincula en forma directa con el cumplimiento de la Meta 8.7 de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible¹¹², cuyo indicador es el porcentaje y número de niños/as de entre 5 y 17 años que realizan trabajo infantil, por sexo y grupo de edad.

La efectiva superación de la extrema pobreza y de la pobreza por las familias es lo que permitirá la erradicación del trabajo infantil peligroso. Por ello, constituye uno de los principales desafíos para el Sistema de Protección Social.

109 Ibid.

110 Ibid.

111 Víctor J. Imas Ruiz, Verónica Serafini Geoghegan y Claudina Zavattiero, op. cit.

112 Adoptar medidas inmediatas y eficaces para erradicar el trabajo forzoso, poner fin a las formas contemporáneas de esclavitud y la trata de personas y asegurar la prohibición y eliminación de las peores formas de trabajo infantil, incluidos el reclutamiento y la utilización de niños soldados, y, de aquí a 2025, poner fin al trabajo infantil en todas sus formas.



Programa de aseguramiento jurídico de la tenencia de tierra como componente del derecho humano a la vivienda adecuada (vinculado al ODS 1.4)

El programa Tekoha fue creado en el año 2009, a través del Decreto Nro. 1767 “Por el que se declaran Territorios Sociales a los asentamientos o núcleos poblacionales urbanos o suburbanos afectados a los programas de la Secretaría de Acción Social, se crean el Registro de Beneficiarios, el Banco de Tierras y el Programa de Desarrollo y Apoyo Social a los asentamientos o núcleos poblacionales urbanos o suburbanos “Tekoha”.

El objetivo del programa es garantizar el acceso a la titularidad de la tierra a familias en situación de pobreza y vulnerabilidad, a través de la regularización y ordenamiento de la ocupación de lotes en territorios sociales urbanos y suburbanos.

Este programa habría buscado responder a las observaciones y recomendaciones efectuadas por la Contraloría General de la República, en un informe final correspondiente a la auditoría de la SAS, ejercicio fiscal 2007, con relación a lo que se denominaba entonces “Subprograma 5 Programa de Regularización de Asentamientos en Municipios del Territorio Nacional”. Entre las observaciones se mencionaba que la mayoría de los inmuebles adquiridos para la afectación a los programas se encontraban sub ocupados, razón por la cual existían excedentes de tierras.

No se han podido obtener informaciones sobre los mecanismos de participación social implementados para la formulación/diseño del programa Tekoha.

Con relación al presupuesto, entre el 2014 y el 2018 el presupuesto ejecutado del programa cayó de Gs. 15 miles de millones a Gs. 8,4 miles de millones. Para el 2018 su ejecución había alcanzado el 57% con relación al presupuesto vigente¹¹³.

Los asentamientos precarios en áreas urbanas y suburbanas han aumentado como consecuencia de la migración campo-ciudad. La disminución del presupuesto del programa Tekoha y la baja ejecución no se corresponden con las necesidades de regularización de la tenencia de la tierra de las personas y familias que viven en estos asentamientos.

El Paraguay requiere formular con urgencia un programa nacional de regularización jurídica de asentamientos urbanos y periurbanos, conforme a los lineamientos de la Política Nacional de la Vivienda y el Hábitat del Paraguay. Para ello, el Estado debe contar con un registro de asentamientos y barrios populares, como base para la formulación de políticas de regularización e integración social de dichos territorios.

Es necesaria la participación de organizaciones sociales en la evaluación del programa Tekoha y en el diseño de un programa de envergadura para garantizar la seguridad jurídica –como componente normativo del derecho humano a la vivienda– de las poblaciones que viven actualmente en asentamientos precarios urbanos y periurbanos en todo el país. Esta política requiere la articulación del MUVH y el MDS.

113 Víctor J. Imas Ruiz, Verónica Serafini Geoghegan y Claudina Zavattiero, op. cit.

Además de concernir a la garantía del derecho a la vivienda adecuada, el imperativo de fortalecer los programas de regularización de asentamientos se relaciona con la meta 1.4 de la Agenda 2030¹¹⁴, uno de cuyos indicadores es la proporción de la población total adulta con derechos de tenencia segura sobre la tierra, con documentación legalmente reconocida y que percibe que sus derechos sobre la tierra son seguros, por sexo y tipo de tenencia.

Principales programas de apoyo a la agricultura familiar (vinculados a los ODS 1, 2.3 y 2.4)

Los principales programas y proyectos de apoyo a la agricultura familiar existentes serían el Proyecto de Desarrollo Rural Sostenible (PRODERS), el Proyecto Paraguay Inclusivo, el Programa de Modernización de la Gestión Pública de Apoyos Agropecuarios, el Proyecto Equipamiento para la Producción Agrícola en el Paraguay y el Proyecto de modernización de la agricultura familiar, implementados por el Ministerio de Agricultura y Ganadería.

Los tres primeros han sido financiados a través de préstamos internacionales, el proyecto de equipamiento para la producción agrícola con fondos no reembolsables, y el proyecto de modernización de la agricultura familiar con recursos de Itaipú. No se ha podido acceder a datos respecto de la participación de organizaciones campesinas y organizaciones indígenas en el diseño de estos proyectos y programas.

La promulgación en 2019 de la Ley Nro. 6286 “De Defensa, Restauración y Promoción de la Agricultura Familiar Campesina” constituye un avance en el establecimiento de los principios y directrices de la política pública de apoyo productivo a las personas, familias y comunidades campesinas, desde la perspectiva de derechos humanos. Diversas organizaciones campesinas han participado en la discusión del proyecto de normativa, el cual unificó varios proyectos de ley en la materia, logrando acordarse los lineamientos y las garantías institucionales necesarias para efectivizar los derechos campesinos en materia de acceso a apoyos para la producción¹¹⁵.

Este avance normativo, contrasta con la política presupuestaria estatal. A finales del año 2020 el MAG se encontraba asistiendo a 55.000 productores/as con servicios de asistencia y asesoramiento técnico, así como a 2.386 integrantes de familias indígenas. Para el año 2021 se daría una disminución del 29% con relación al 2020 en la cobertura de los apoyos productivos, debido a la disminución de la asignación presupuestaria destinada al MAG. La institución estima asistir a unos 38.500 productores/as, intentando mantener el número de integrantes de familias indígenas asistidos.

La recuperación de la crisis socioeconómica post COVID precisa de la inversión de recursos para la Agricultura Familiar Campesina e Indígena. El funcionamiento del Vice Ministerio de Agricultura Familiar y del Consejo Interinstitucional de la Agricultura Familiar; el diseño y la implementación efectiva de programas y servicios conforme a lo estipulado por la nueva nor-

114 De aquí a 2030, garantizar que todos los hombres y mujeres, en particular los pobres y los vulnerables, tengan los mismos derechos a los recursos económicos y acceso a los servicios básicos, la propiedad y el control de la tierra y otros bienes, la herencia, los recursos naturales, las nuevas tecnologías apropiadas y los servicios financieros, incluida la microfinanciación.

115 Las disposiciones relativas al acceso a tierra contenidas en la Ley Nro. 6286 son problemáticas porque se superponen competencias con el Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra. Las garantías del derecho campesino a la tierra y la necesidad de una política de reforma agraria integral continúa siendo una materia pendiente para el Estado paraguayo.



mativa y su reglamentación, y la asignación de recursos presupuestarios adecuados, podría permitir el avance hacia una política de Estado efectiva, pertinente, participativa y adecuada de apoyo a las agricultoras y agricultores campesinos.

Además de las garantías presupuestarias, se requiere fortalecer mecanismos de participación de organizaciones campesinas, indígenas y de mujeres rurales en el diseño, implementación y evaluación de proyectos, programas y servicios, así como en procesos institucionalizados de rendición de cuentas¹¹⁶. A su vez, el MAG debería establecer mecanismos efectivos de quejas y reclamos, accesibles a la población campesina e indígena; incorporar indicadores de derechos humanos en sus sistemas de monitoreo y evaluación, incluyendo la definición de metas progresivas respecto de procesos y resultados, cuyo monitoreo pueda ser acompañado por las organizaciones campesinas, las organizaciones indígenas y otras organizaciones de la sociedad civil.

Por último, si bien el MAG informa que como parte de su política institucional los proyectos contemplan en sus diseños el enfoque de fomento de la producción de alimentos, es necesario fortalecer estrategias integrales que tengan como objetivo principal la producción sostenible de alimentos por la agricultura familiar campesina e indígena. Esto se encuentra directamente vinculado con la necesidad de que el MAG desarrolle programas de fomento de la producción orgánica y agroecológica. Cabe recordar que el indicador ODS 2.4.1 refiere al porcentaje de la superficie agrícola cultivada siguiendo prácticas agrícolas sostenibles.

Así también, urge dotar de efectividad al Decreto Nro. 9270/18 que establece el proceso simplificado para la adquisición de productos de la agricultura familiar. El MAG tiene a su cargo la coordinación de la Mesa Técnica Interinstitucional de Compras Públicas de la Agricultura Familiar. Las compras públicas constituyen una herramienta clave para la mejora de los ingresos de las agricultoras y agricultores familiares. Ello se vincula con el cumplimiento de la Meta 2.3 de la Agenda 2030, cuyo indicador es el ingreso promedio de los productores/as de alimentos a pequeña escala, por sexo y condición indígena¹¹⁷.

116 El derecho a la participación de estos sectores sociales en la política agraria tiene rango constitucional en el Paraguay.

117 De aquí a 2030, duplicar la productividad agrícola y los ingresos de los productores de alimentos en pequeña escala, en particular las mujeres, los pueblos indígenas, los agricultores familiares, los ganaderos y los pescadores, entre otras cosas mediante un acceso seguro y equitativo a las tierras, a otros recursos e insumos de producción y a los conocimientos, los servicios financieros, los mercados y las oportunidades para añadir valor y obtener empleos no agrícolas.

Conclusiones

Los niveles esenciales de los derechos económicos, sociales y culturales constituyen el umbral mínimo en materia socioeconómica que el Estado debe garantizar a todas las personas.

El establecimiento de un sistema de protección social es una herramienta para que el Estado pueda cumplir con dicha obligación jurídica fundamental, con la mayor inmediatez y efectividad.

En cuanto a sus objetivos, la consolidación de un sistema de protección social en el nivel nacional con un enfoque basado en derechos permitiría satisfacer los niveles mínimos de los derechos sociales, garantizar la no discriminación en las políticas sociales y avanzar en la reducción de las desigualdades. Desde la perspectiva procedimental y de gestión, posibilitaría fortalecer la participación social, la rendición de cuentas y la exigibilidad de derechos en las políticas sociales.

Un sistema de protección social de estas características sería, a su vez, una parte central de la estrategia de desarrollo sostenible, contribuyendo a la realización práctica del derecho humano al desarrollo en el país.

El núcleo de las políticas de protección social y de las políticas de desarrollo, basadas en derechos humanos, es el énfasis que se otorga al empoderamiento de las personas, a partir del reconocimiento de sus derechos. Teniendo en cuenta este principio de empoderamiento, se comprende la importancia de la participación como base de la planificación, la ejecución y la evaluación de planes, programas y proyectos. Ello implica colocar a las y los titulares de derechos en el centro de la adopción de las decisiones que afectan a su propio desarrollo económico, social, cultural y político.

Además de la necesidad de institucionalizar mecanismos de participación, es imprescindible el establecimiento de procesos efectivos de rendición de cuentas; así como de procedimientos accesibles de quejas y reclamos, que posibiliten la exigibilidad de derechos en el ámbito administrativo.

Las Directrices sobre la realización práctica del derecho al desarrollo del año 2019, la Recomendación de la OIT núm. 202 del año 2012 sobre los Pisos de Protección Social, así como los estándares básicos establecidos en el Convenio núm. 102 de la OIT sobre la seguridad social (norma mínima), constituyen instrumentos que requieren ser considerados en la planificación y la implementación de un sistema nacional de protección social.

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible constituye una oportunidad para potenciar los avances prioritarios en materia de protección social en el nivel nacional.



En el Paraguay, la decisión política de conformar un Sistema de Protección Social, promoviendo su diseño y planificación con un enfoque basado en los derechos humanos, constituye un avance de la mayor importancia.

Es necesario que la política de protección social considere la situación de partida existente en el país en materia de cumplimiento de los niveles esenciales de los derechos económicos, sociales y culturales, en especial, de los derechos más vinculados a la protección social.

El país cuenta con varios programas sociales que dan cumplimiento al deber estatal de promover la igualdad y la no discriminación, brindando protecciones a grupos poblacionales en situación de vulnerabilidad.

Un análisis general permite observar la existencia de diferentes grados de incorporación del enfoque de derechos en programas y proyectos sociales. Lo que resulta común a todos es la necesidad de desarrollar mecanismos de monitoreo y evaluación, basados en indicadores de derechos humanos. Es preciso recordar que entre las obligaciones inmediatas del Estado se encuentra el deber de vigilar y monitorear el grado de realización efectiva de los derechos económicos, sociales y culturales de las personas que se encuentran bajo su jurisdicción.

A su vez, persisten otras medidas que forman parte de los niveles esenciales de los DESC que aún no han sido adoptadas. Asimismo, existen amplios sectores sociales que tienen derecho a recibir protecciones para la garantía mínima de sus derechos sociales que aún no se encuentran cubiertos.

Ello remite a la cuestión del financiamiento. En lo inmediato, urge lograr garantías presupuestarias para posibilitar que los programas vinculados a los pisos de protección social, como el PANI y el programa Abrazo, cubran a todas las personas con derecho a acceder a los mismos.

Desde una perspectiva sistémica, se evidencia el desafío de promover una presupuestación basada en los derechos humanos, en particular, una presupuestación que garantice los niveles mínimos de los derechos económicos, sociales y culturales, su cumplimiento pleno progresivo y la decidida reducción de las desigualdades.

Este desafío torna ineludible la armonización de las políticas fiscales con los DESC. Para hacer efectivo el disfrute de los derechos, no basta con establecer mecanismos de protección, también es necesario que existan recursos disponibles, que dichos recursos se asignen a políticas con enfoque de derechos y sean sostenibles.

Recomendaciones

- a) Explicitar en la planificación estratégica del Sistema de Protección Social la relación entre el SPS, sus metas y el cumplimiento de los niveles mínimos de los derechos económicos, sociales y culturales, así como del derecho a la igualdad y a la no discriminación en el país.
- b) Potenciar las sinergias entre la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y el Sistema de Protección Social, en cuanto a la realización de los niveles esenciales de los DESC. Para ello se requeriría una acción gubernamental orientada a:
 - Priorizar en una primera fase el logro de las metas relacionadas con la erradicación del hambre, la extrema pobreza y la desnutrición infantil; la reducción de la pobreza; la puesta en práctica de sistemas y medidas apropiados de protección social para todos y todas, sin discriminaciones, incluidos los pisos de protección social, logrando una amplia cobertura de las personas pobres y en situación de vulnerabilidad, incluyendo las que viven en zonas rurales; el aumento de los derechos de tenencia segura sobre la tierra de las poblaciones en situación de vulnerabilidad; las garantías para que todas las niñas y todos los niños logren terminar la enseñanza primaria y secundaria; el logro de la cobertura sanitaria universal, incluida la protección contra los riesgos financieros, el acceso a servicios de salud esenciales de calidad, y el acceso a medicamentos y vacunas de calidad para todos y todas; así como la efectiva protección de los derechos laborales. A su vez, tendrían que considerarse prioritarias metas e indicadores específicamente vinculados a los derechos de grupos poblacionales que sufren discriminaciones históricas y estructurales como los pueblos indígenas;
 - Analizar los déficits de los sistemas estadísticos respecto de la desagregación de datos, de modo a tomar medidas que permitan conocer la situación de grupos específicos;
 - Identificar los principales programas nacionales vinculados a la garantía de derechos sociales y evaluarlos con indicadores de derechos humanos;
 - Formular las metas de avance progresivo respecto de cada programa y su correlato con las metas e indicadores país de los ODS;
 - Formalizar un compromiso político para garantizar los recursos presupuestarios y de otra índole necesarios para el cumplimiento de las metas;
 - Institucionalizar procesos de participación social para el monitoreo del cumplimiento de los compromisos y metas país.



- c) Ratificar el Convenio núm. 102 de la OIT sobre la seguridad social (norma mínima). Adoptar todas las medidas necesarias para garantizar el nivel esencial del derecho humano a la seguridad social en el país.
- d) Establecer sistemas de monitoreo y evaluación de los programas que forman parte del Sistema de Protección Social, basados en indicadores de derechos humanos. Se requiere contar con diagnósticos de la situación de partida con relación al nivel de cumplimiento de los derechos económicos, sociales y culturales, de manera a establecer puntos de referencia y poder monitorear la progresividad en la realización de los DESC.
- e) Acordar metas y garantías presupuestarias para el logro de una cobertura plena del Programa Alimentario Nutricional Integral (PANI) y del programa Abrazo. Asimismo, sería estratégico fortalecer el Proyecto de Apoyo a Comedores de Organizaciones Comunitarias (PACOC).
- f) Mejorar la equidad, calidad y racionalidad en la implementación del servicio de alimentación escolar que forma parte del Programa de Alimentación Escolar del Paraguay (PAEP). Asegurar que el desayuno o merienda escolar, y el almuerzo escolar, lleguen a todas las escuelas, en especial, en los departamentos y municipios con mayores niveles de pobreza y pobreza extrema. Es clave el fortalecimiento de mecanismos de participación en este programa, y vincularlos a los procesos de rendición de cuentas, evaluación y mejora.
- g) Fortalecer el enfoque de derechos humanos en los programas de transferencias monetarias a familias en situación de pobreza y vulnerabilidad, incluyendo estrategias para el empoderamiento comunitario.
- h) Evaluar el programa *Tekoha* con la participación de las organizaciones sociales que activan por el derecho a la tierra y la vivienda digna en el ámbito urbano y periurbano. Utilizar los insumos de dicha evaluación en la formulación de un programa nacional de regularización jurídica de asentamientos urbanos y periurbanos, conforme a los lineamientos de la Política Nacional de la Vivienda y el Hábitat del Paraguay.
- i) Fortalecer el enfoque de derechos humanos en los programas del Ministerio de Agricultura y Ganadería, en especial, los mecanismos de participación de organizaciones campesinas, indígenas y de mujeres rurales en la formulación, implementación y evaluación de programas y proyectos. Desarrollar estrategias integrales que tengan como objetivo

principal la producción sostenible de alimentos por la agricultura familiar campesina e indígena, así como programas de fomento de la producción orgánica y agroecológica.

- j) Crear un programa nacional de carácter conjunto que permita efectivizar el Decreto Nro. 9270/18 que establece el proceso simplificado para la adquisición de productos de la agricultura familiar, como una herramienta clave para el aumento de ingresos de productoras y productores familiares de alimentos; el aseguramiento de precios y mercado, y la mejora de la calidad nutricional de los servicios públicos de alimentación.
- k) Formular la política nacional de cuidado e integrarla al Sistema de Protección Social.
- l) Acordar con las organizaciones campesinas y de mujeres rurales metas y acciones prioritarias para avanzar en la política de reforma agraria, conforme a las directrices constitucionales.
- m) Fortalecer las políticas de extensión de servicios de agua potable, saneamiento y energía eléctrica, mejorando la cobertura, calidad y accesibilidad, pues la imposibilidad de acceso a servicios básicos menoscaba el goce de numerosos derechos humanos.
- n) Fortalecer las políticas de construcción de caminos y puentes, priorizando la accesibilidad de las comunidades aisladas y en riesgo de aislamiento.
- o) Mejorar las políticas y programas del sector del transporte para que reflejen las necesidades de movilidad de las personas en áreas rurales y urbanas, proporcionando medios de transporte seguros, asequibles y accesibles, adecuados a la movilidad de personas con discapacidad.
- p) Implementar programas de transporte escolar para garantizar la permanencia en el sistema educativo de niñas, niños y adolescentes, en especial, en áreas rurales y tratándose de familias en situación de pobreza.
- q) Armonizar las políticas fiscales con los derechos económicos, sociales y culturales. Es preciso aumentar la progresividad del sistema tributario como herramienta para la igualdad.
- r) Avanzar hacia una presupuestación pública que garantice los niveles mínimos de los derechos económicos, sociales y culturales, su pleno cumplimiento progresivo y la decidida reducción de las desigualdades.

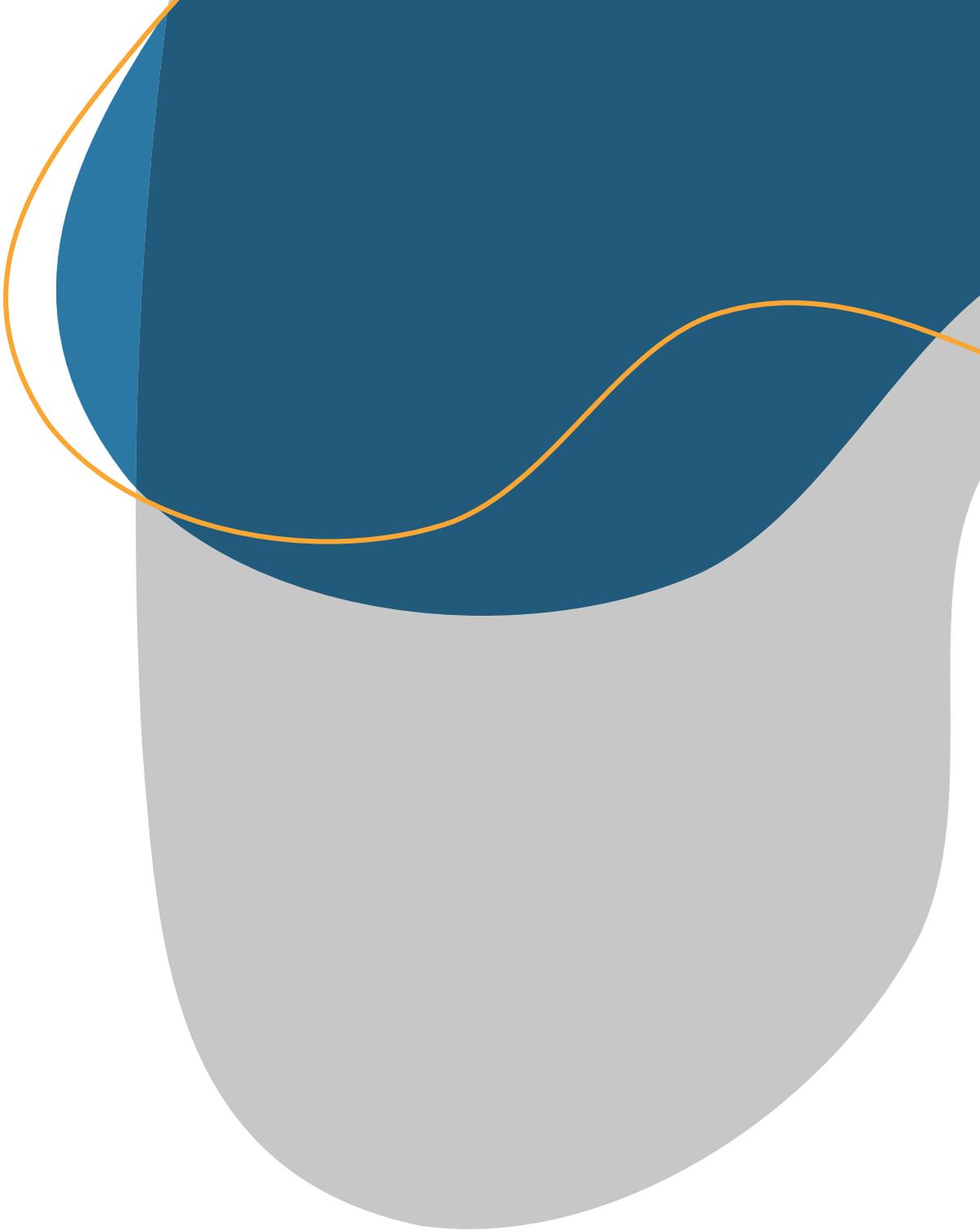
Bibliografía y fuentes

- Abramovich, V. "Los estándares interamericanos de derechos humanos como marco para la formulación y el control de políticas sociales en Abramovich, V.; Bovino, A. y Curtis, C. (comps.) *La aplicación de los tratados sobre derechos humanos en el ámbito local. La experiencia de una década*. Buenos Aires, CELS/Del Puerto, 2007.
- Abramovich, "El rol de la justicia en la articulación de políticas y derechos sociales" en Abramovich, V. y Pautassi, L. (comp.) *La revisión judicial de las políticas sociales: estudio de casos*. Buenos Aires, Del Puerto, 2009.
- Abramovich, V. y Pautassi, L. "El enfoque de derechos y la institucionalidad de las políticas sociales", en Abramovich, V. y Pautassi, L., *La revisión judicial de las políticas sociales*, Buenos Aires, Del Puerto, 2009.
- ACNUDH. *Indicadores de Derechos Humanos. Guía para la medición y la aplicación*. HR/PUB/12/5. Nueva York y Ginebra, 2012.
- ACNUDH. *Enfoque de datos basados en derechos humanos: que nadie se quede atrás en la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible*. Ginebra, Naciones Unidas, 2018.
- Asamblea General de las Naciones Unidas. *Carta de las Naciones Unidas*. 1945.
- Asamblea General de las Naciones Unidas. *Declaración Universal de los Derechos Humanos*. Resolución 217 A (III), 10 de diciembre de 1948.
- Asamblea General de las Naciones Unidas. *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. A/RES/2200 A (XXI). Nueva York, 1966.
- Asamblea General de las Naciones Unidas. *Declaración sobre el Derecho al Desarrollo*. Resolución 41/128, 4 de diciembre de 1986.
- Asamblea General de las Naciones Unidas. *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. A/RES/70/1. 21 de octubre de 2015.
- Asamblea General de las Naciones Unidas. *Informe del Relator Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos*. A/HRC/38/33. 8 de mayo de 2018.
- Asamblea General de las Naciones Unidas. *Derecho al desarrollo. Informe del Relator Especial sobre el derecho al desarrollo*. A/HRC/42/38, 2 de julio de 2019.
- Cecchini, S. "Indicadores sociales y de derechos humanos: algunas reflexiones conceptuales y metodológicas", en Pautassi L. y Abramovich, V. (comps.) *La medición de derechos en las políticas sociales*. Buenos Aires, Del Puerto, 2010.
- CEPAL. "El desafío social en tiempos del COVID-19", *Informe Especial COVID-19*, N° 3. Santiago, 12 de mayo de 2020.
- CEPAL-FAO. *Cómo evitar que la crisis del COVID-19 se transforme en una crisis alimentaria*. Junio 2020.
- Comisión de Verdad y Justicia. *Informe Final – Anive haguã oiko*, Tomo I, Parte 1. Asunción, CVJ, 2008.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Tercer Informe sobre la situación de los derechos humanos en Paraguay*. OEA/Ser./L/VII.110 doc. 52. 9 de marzo de 2001.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *El trabajo, la educación y los recursos de las mujeres: la ruta hacia la igualdad en la garantía de los derechos económicos, sociales y culturales*. OEA/Ser.L/V/II.143. Doc. 59. 3 de noviembre de 2011.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Pobreza y Derechos Humanos*. OEA/Ser.L/V/II.164. 2017.
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. *Observación general 3. La índole de las obligaciones de los Estados Partes (Artículo 11[2] del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales)*. 1990.
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. *Observación general N° 4. El derecho a una vivienda adecuada (Art.11, párr. 1)*. 1991.
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. *Observación General N° 7 "El derecho a una vivienda adecuada (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto): los desalojos forzados"*.
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. *Observación general N° 12. El derecho a una alimentación adecuada (art. 11)*. E/C.12/1999/5, 12 de mayo de 1999.
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. *Observación general N° 13. El derecho a la educación (artículo 13 del Pacto)*. E/C.12/1999/10, 8 de diciembre de 1999.
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. *Observación general N° 14. El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud (artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales)*. E/C.12/2000/4. 11 de agosto de 2000.
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. *Cuestiones Sustantivas que se plantean en la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: La Pobreza y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. E/C.12/2001/10. 10 de mayo de 2001.

- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. *Observación general N° 15 (2002) El derecho al agua (artículos 11 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales)*. E/C.12/2002/11, 20 de enero de 2003.
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. *Observación general N° 18. El derecho al trabajo (artículo 6 del Pacto Internacional de Derecho Económicos, Sociales y Culturales)*. E/C.12/GC/18, 6 de febrero de 2006.
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. *Observación general N° 19. El derecho a la seguridad social (artículo 9)*. E/C.12/GC/19, 4 de febrero de 2008.
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. *Observación general núm. 23 sobre el derecho a condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias (artículo 7 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales)*. E/C.12/GC/23. 27 de abril de 2016.
- Courtis, C. "Políticas sociales, programas sociales, derechos sociales: ideas para una construcción garantista", en Abramovich, V. y Pautassi, L. (comps.), *La medición de derechos en las políticas sociales*. Buenos Aires, Del Puerto, 2010.
- Felner, E. "Métodos para monitorear la realización progresiva de los derechos económicos, sociales y culturales", en Pautassi L. y Abramovich, V. (comps.) *La medición de derechos en las políticas sociales*. Buenos Aires, Del Puerto, 2010.
- Ferrajoli, L. "Prólogo" a Abramovich, V. y Courtis, C., *Los derechos sociales como derechos exigibles*. Madrid, Trotta, 2002.
- FIAN Paraguay. *El derecho a la alimentación y a la nutrición en el Paraguay en tiempos de COVID-19*. Asunción, Diciembre 2020.
- Foro Permanente de las Naciones Unidas para las Cuestiones Indígenas. *Los pueblos indígenas y la Agenda 2030*. s.f., disponible en: https://www.un.org/development/desa/indigenouspeoples/wp-content/uploads/sites/19/2016/08/Spanish-Backgrounder-SDGs_FINAL.pdf.
- Gabinete Social de la Presidencia de la República. *Punto de partida 2019 del Sistema de Protección Social*. Asunción Paraguay, Asunción, Marzo de 2019.
- Gabinete Social de la Presidencia de la República. *Presentación estructurada de la propuesta general del Sistema de Protección Social del Paraguay*. Asunción, Abril de 2019.
- Imas, V., Serafini, V. y Zavattiero, C. *La política de protección social en el Paraguay: superación de la pobreza y el hambre*. Asunción, 2020.
- Ministerio de Justicia y Trabajo. *Plan Nacional de Derechos Humanos*. Asunción, 2013.
- Naciones Unidas. *Los Principios Rectores sobre la Extrema Pobreza y los Derechos Humanos*. 2012.
- Naciones Unidas, *La extrema pobreza y los derechos humanos*. A/69/297. 11 de agosto de 2014.
- Naciones Unidas. *Informe del Relator Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos*. A/HRC/35/26, 22 de marzo de 2017.
- Organización de Estados Americanos. *Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. "Protocolo de San Salvador"*. 1988.
- Organización de Estados Americanos. *Indicadores de progreso para medición de derechos contemplados en el Protocolo de San Salvador*. OEA/Ser.L/XXV.2.1, GT/PSS/doc.2/11 rev.2. Washington, 2011.
- Organización de Estados Americanos. *Indicadores de progreso para medición de derechos contemplados en el Protocolo de San Salvador, Segundo Agrupamiento de Derechos*. OEA/Ser.L/XXV.2.1, GT/PSS/doc.9/13. Washington, 2013.
- Organización de Estados Americanos. *Guía para la elaboración y presentación de indicadores de progreso para el Protocolo de San Salvador*. Washington, 2018.
- Oficina Internacional del Trabajo. *Piso de Protección Social para una globalización equitativa e inclusiva. Informe del Grupo consultivo sobre el Piso de Protección Social*. Ginebra, OIT, 2011.
- Oficina Internacional del Trabajo, *La Iniciativa del Piso de Protección Social*, disponible en: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---soc_sec/documents/publication/wcms_220381.pdf.
- Organización Internacional del Trabajo. *Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012 (núm. 202)*.
- Organización Internacional del Trabajo. *El Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102)*, disponible en: https://www.ilo.org/secsoc/areas-of-work/legal-advise/WCMS_222058/lang-es/index.htm.
- Organización Internacional del Trabajo. *Paraguay: Camino a la ratificación del Convenio núm. 102. Informe sobre la protección social para todos*. Noviembre 2019.
- Pautassi, L. "Indicadores en materia de derechos económicos, sociales y culturales. Más allá de la medición" en Pautassi L. y Abramovich, V. (comps.) *La medición de derechos en las políticas sociales*. Buenos Aires, Del Puerto, 2010.
- Pereira Fukuoka, M. *El derecho a la alimentación adecuada en el Paraguay - Marco normativo e institucional y desafíos en el ámbito jurídico*. Asunción, FAO, 2020.
- Pérez Gómez, L. "Desafíos para la planeación y evaluación de políticas públicas con enfoque de derechos humanos y el uso de indicadores para su sistematización", en PERSEO 57, Ciudad de México, UNAM, 2017.
- PNUD. *Temporary Basic Income: Protecting Poor and Vulnerable People in Developing Countries*. Nueva York, Julio 2020.
- Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el derecho al desarrollo. *Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el derecho al desarrollo. Una introducción al mandato*. 2018.
- Secretaría Nacional de la Vivienda y el Hábitat. *Política Nacional de la Vivienda y el Hábitat del Paraguay*. Asunción, Julio 2018.
- Sepúlveda, M. *De la retórica a la práctica: el enfoque de derechos en la protección social en América Latina*. Santiago de Chile, CEPAL, 2014.
- Unidad Técnica del Gabinete Social de la Presidencia de la República. *Programa Abrazo. Evaluación de consistencia y resultado*. Asunción, 2017.
- Zamora, J. "El derecho al desarrollo como derecho humano: entre el deber, el ser y la necesidad", en: *Cuadernos Const. de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol n° 36/37*. Valencia, 2001.

Informes de instituciones públicas

- Dirección de Alimentación Escolar del Ministerio de Educación y Ciencias. *Informe DAE Nro. 02/2021*. Asunción, 11 de enero de 2020.
- Instituto Nacional de Alimentación y Nutrición. *Respuestas en el marco de la implementación del Programa Alimentario Nutricional Integral-PANI*, Nota INAN N° 1964/2020. Asunción, 14 de diciembre de 2020.
- Ministerio de Agricultura y Ganadería. *Información pública para estudio*. Memorando DGP/DPA N° 002/2021. Asunción, 26 de enero de 2021.
- Ministerio de Desarrollo Social. *Documento de respuesta a solicitud de datos e informaciones*. Diciembre, 2020.
- Ministerio de Hacienda, Dirección de Pensiones No Contributivas. *Informe de respuesta a solicitud de informaciones*, MH/SSE-AF/DPNC/NOTA N° 2348/2020. Asunción, 17 de diciembre de 2020.
- Ministerio de la Niñez y la Adolescencia. *Respuestas a solicitud de información*. Asunción, 29 de diciembre de 2020.



Una iniciativa de:

CODEHUPY
Coordinadora de Derechos
Humanos del Paraguay

tierraviva
a los Pueblos Indígenas del Chaco

Con apoyo de de:

La gente
cambia
el mundo
Diakonia

