



## Consejo Económico y Social

Distr. limitada  
10 de noviembre de 2000  
Español  
Original: inglés

### Información

---

### Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

Junta Ejecutiva

#### Primer período ordinario de sesiones de 2001

22 a 26 y 29 de enero de 2001

Tema 4 del programa provisional\*

### Nota informativa sobre el país\*\*

#### Paraguay

##### *Resumen*

La Directora Ejecutiva presenta la nota informativa sobre Paraguay relativa a un programa de cooperación para el período 2002–2006.

### La situación de los niños y las mujeres

1. El Paraguay es un país pequeño sin litoral de 407.000 kilómetros cuadrados, que limita con la Argentina, Bolivia y el Brasil. La mayoría de sus 5,4 millones de habitantes, el 47% de los cuales tiene menos de 18 años, comparten una doble cultura, hispana e indígena. Cerca del 40% sólo habla el idioma autóctono. Sin embargo, el censo identifica solamente al 1% de la población como indígena. La población indígena suele ser la más excluida, y es en ese grupo donde se registran los índices más altos de pobreza, mortalidad y analfabetismo.

2. El crecimiento económico en el decenio de 1990 se basó en buena parte en la construcción del plan hidroeléctrico de Itaipú y en productos primarios como el algodón, que vienen sufriendo desde hace tiempo una caída de precios. Además, la aceptación por parte de Paraguay del reglamento del grupo comercial MERCOSUR en gran medida acabó con el comercio no estructurado de aparatos electrónicos de consumo, bebidas alcohólicas y cigarrillos baratos que mantenía con la Argentina y el Brasil. Actualmente, este aspecto se considera agotado como motor de crecimiento y

\* E/ICEF/2001/2.

\*\* Una adición al presente informe con la recomendación sobre los programas para el país se presentará a la Junta Ejecutiva para su aprobación en su segundo período ordinario de sesiones de 2001.

el Paraguay experimentó una grave recesión a fin de 1998. Los índices de pobreza han aumentado considerablemente, hasta el 26,7% en zonas urbanas y el 42% en zonas rurales, y un 45% de la fuerza de trabajo tiene empleos precarios.

3. Paraguay ha sufrido casi dos siglos de gobierno autoritario. Este modelo de régimen de gobierno favoreció el control centralizado y el poder estuvo en su mayor parte en manos de hombres. La actividad económica se ha centrado durante mucho tiempo en la acumulación de riqueza y privilegios por parte de los pequeños grupos influyentes. Estos factores son la base de la desigual distribución económica de Paraguay, a saber, el 20% más rico recibe el 62,4% de la renta nacional, y el 10% más pobre recibe apenas el 0,7%. Sin embargo, el proceso de democratización de Paraguay iniciado en el decenio de 1990 brinda la posibilidad de permitir mayor participación en una sociedad más democrática e igualitaria. La política de descentralización nacional y la importancia cada vez mayor de la sociedad civil en el diálogo de las políticas sociales —fundamentalmente los grupos que abogan en pro de los intereses de la infancia y la mujer— son avances positivos.

4. Tras la apertura política de 1990, Paraguay ratificó la Convención sobre los Derechos del Niño y la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. El decenio de 1990 presenció la adopción gradual por parte del Gobierno de las normas y prácticas internacionales. En el informe del Gobierno de 1998 presentado al Comité de los Derechos del Niño se afirmaba que se habían reformado la legislación y los reglamentos que afectaban a mujeres y niños, incluida una ley que regula el mercado anteriormente activo de adopciones internacionales (ley que constituye un modelo en la región). También se espera que el Código del Menor y del Adolescente, que está pendiente de la aprobación definitiva del Congreso, tenga una repercusión positiva mediante la conciliación de leyes dispares y contradictorias y la creación de una entidad encargada de supervisar las políticas sectoriales. El informe al Comité de los Derechos del Niño correspondiente a 1998 se examinará a mediados de 2001.

5. Los esfuerzos que el Gobierno ha desplegado en el decenio de 1990 han logrado mejorar considerablemente muchos de los indicadores relativos a la infancia, incluidos varios de los objetivos de la Cumbre Mundial en favor de la Infancia. La tasa de mortalidad infantil descendió desde 30 defunciones por cada 1.000 nacidos vivos en 1990 hasta las 19 defunciones por cada 1.000 nacidos vivos en 1998; la mortalidad de los niños menores de cinco años bajó del 40 por 1.000 al 25 por 1.000 y la tasa de mortalidad derivada de la maternidad descendió desde 341 defunciones por cada 100.000 nacidos vivos hasta 187 por cada 100.000 (que sigue siendo una cifra elevada). La tasa neta de matrícula en la escuela primaria es del 94%. El Gobierno también ha establecido mecanismos para adoptar medidas en esferas del sector social que están volviéndose prioritarias, como, por ejemplo, la creación de la Secretaría para la Mujer, la Secretaría para el Medio Ambiente y el Centro de Adopción Nacional. Se está realizando una reforma del sector de la educación, con mejoras en las tasas de retención en la educación primaria y en la cobertura de servicios preescolares.

6. A pesar de esos logros, aún quedan asuntos pendientes en relación con los objetivos de fin del decenio, además de los problemas adicionales que hay que afrontar en el nuevo programa mundial en favor de la infancia. Un análisis del ciclo vital señala las necesidades permanentes para poder garantizar un comienzo saludable de vida, con especial hincapié en la lactancia materna, los micronutrientes y el acceso

efectivo a los servicios de salud; asegurar el acceso en condiciones de igualdad a la enseñanza, sobre todo en lo que se refiere a calidad; y velar por la protección y la participación de los adolescentes (prevención del VIH/SIDA, medidas de protección especiales, reducción de la violencia en la familia y eliminación del trabajo de menores). Es preciso seguir avanzando en la habilitación democrática, particularmente en la descentralización de la administración y de los recursos. Deben promoverse continuamente las medidas de protección legislativa de los derechos del niño, así como el cumplimiento efectivo de esas medidas.

7. Las desigualdades también constituyen un problema grave; se calcula, por ejemplo, que los índices de mortalidad infantil y de mortalidad derivada de la maternidad entre la población indígena son más del doble de la media nacional y que entre los grupos más marginados se registran índices que duplican el índice total de la población indígena. También se requiere un mayor avance en relación con los micronutrientes y la lactancia materna; la inmunización contra el tétanos; el abastecimiento de agua y, de manera especial, el saneamiento; y la enseñanza, concretamente por lo que respecta a la calidad de educación y la matriculación tardía. La incidencia del VIH/SIDA es bastante baja, alrededor de 1.500 casos, pero hay que adoptar medidas preventivas para impedir un rápido aumento.

8. Con bastante frecuencia, leyes y políticas loables no son llevadas a la práctica. Por tanto, para seguir avanzando será necesario un cumplimiento efectivo de aquellas. Se debería hacer mayor uso de procesos de programación, promoción y programación subnacional de carácter participativo con el fin de garantizar que los derechos del niño sean un centro de atención principal para todos los colaboradores en el desarrollo. También resulta evidente que los gastos en el sector social deben gestionarse mejor. El Paraguay dista mucho de cumplir con su objetivo de la Iniciativa 20/20: apenas el 14,5% del presupuesto se destina a servicios sociales básicos. Además, gran parte del reciente aumento de los gastos en el sector social se debe a gastos periódicos, como sueldos de los maestros. Si bien de esa forma se mantiene en el sistema a los funcionarios con experiencia, no se amplía el acceso ni se mejoran los suministros y la infraestructura.

## **Experiencia derivada de la cooperación anterior**

9. La ejecución del programa actual y el examen a mitad de período del programa de cooperación de 1995–1999 permiten extraer diversas enseñanzas que se mencionan a continuación. En primer lugar, aun cuando el apoyo a la prestación de servicios básicos en las comunidades habilita a los ciudadanos para demandar sus derechos, esta estrategia dispersa, o “atomiza”, la iniciativa del programa del país e impide que tenga repercusión a mayor escala en el marco de los recursos disponibles. En segundo lugar, el Gobierno reconoce la necesidad de apoyo que presta el UNICEF en el análisis y la aplicación efectiva de políticas sociales. Tercero, se requiere una mayor promoción en favor de los intereses de la infancia con miras a lograr una mejor asignación de los recursos gubernamentales para garantizar el acceso a los servicios básicos. Cuarto, hay que seguir avanzando para asegurar la introducción de una perspectiva que tenga en cuenta las diferencias de género en los programas sociales para atender adecuadamente a las necesidades de niñas y mujeres y aprovechar el poder y la influencia cada vez mayores de las organizaciones femeninas. Quinto, a pesar del carácter provisional de las políticas de descentralización que se iniciaron a fines de 1998, los gobernadores y autoridades municipales están

asumiendo sus misiones como defensores locales y se han convertido en una base político administrativa a partir de la cual la programación nacional puede funcionar de forma más efectiva. Sexto, el programa del país debería ayudar a fortalecer la relación de las familias y las comunidades con el gobierno local, mediante la creación de conciencia pública y la exigencia del cumplimiento de los derechos, al tiempo que se fortalece la capacidad de las autoridades para escuchar y dar respuesta. El programa también debería contribuir a reforzar la capacidad de las familias para analizar sus problemas, adoptar medidas para mejorar su situación y evitar la violencia y el maltrato dentro de la familia. Por último, resulta evidente que una mayor coordinación entre donantes y socios gubernamentales, por un lado, y los agentes no gubernamentales y las organizaciones de la sociedad civil, por otro, es fundamental para afianzar los procesos democráticos y garantizar la participación efectiva en el desarrollo, especialmente de adolescentes y mujeres.

10. En vista de lo anterior, la ventaja comparativa del UNICEF radica en la promoción de un empleo más justo y efectivo de los recursos del Estado, en la movilización y coordinación de socios y aliados y en la creación de demanda y el fomento de la capacidad dentro de las familias, en lugar de la prestación directa de servicios básicos.

## **Estrategia propuesta para el programa del país**

11. Durante los próximos 10 a 15 años, el Gobierno y el UNICEF trabajarán para que el interés superior del niño sea una consideración primordial en todas las medidas que adopten el Estado y la sociedad, y para promover el desarrollo de una cultura de respeto por los derechos del niño en el contexto de una sociedad democrática.

12. Entre los objetivos específicos del programa del país de 2002–2006 se encuentran la aplicación del Código del Menor y del Adolescente aún pendiente; la consolidación de las instituciones democráticas, haciendo hincapié en los derechos del niño, especialmente en el plano subnacional; la formulación de políticas públicas nacionales, incluida una distribución equitativa del gasto público para subvenir a los servicios sociales básicos (Iniciativa 20/20); la promoción de una sociedad civil capaz de reconocer, poner en práctica y defender los derechos del niño; el fortalecimiento de las familias y comunidades paraguayas para facilitar un entorno más favorable en el que los derechos del niño sean reconocidos y puestos en práctica y la reducción de las disparidades y las injusticias sociales.

13. Entre las estrategias para aprovechar las ventajas comparativas del UNICEF figuran: la movilización y el fortalecimiento de diferentes agentes y diferentes planos de la sociedad (nacional, ministerial, municipal y comunitario); el establecimiento de un consenso nacional sobre los derechos de la mujer y el niño, así como la puesta en práctica de leyes y reglamentos para promover y salvaguardar sus derechos; la promoción y la facilitación de la participación efectiva de las comunidades en la gestión pública local con el fin de dar respuesta a los derechos de los niños para que puedan disfrutar de los servicios sociales básicos y de protección; la creación y movilización de demanda de servicios sociales mediante redes de la sociedad civil, y la habilitación de las familias paraguayas mediante la enseñanza académica, los medios de difusión y las estrategias de comunicación interpersonales.

14. El programa del país tratará de alcanzar sus objetivos a través de dos programas: el programa de derechos del niño y políticas gubernamentales se centrará en

hacer de los derechos del niño un elemento central de toda la política social gubernamental. En el plano nacional, el programa tratará de garantizar que se reconozcan y cumplan los derechos del niño y de la mujer, que se creen o refuercen los sistemas de prestación de servicios y de vigilancia de derechos y que se ejecute la Iniciativa 20/20. En el plano local, se mejorarán los conocimientos y la capacidad institucionales relativas a los derechos del niño y la mujer, especialmente a través de los nuevos Departamentos Municipales para la Infancia. Otra medida importante es la mejora de la capacidad local para planificar y ejecutar actividades en beneficio de niños y mujeres (incluidos los planes de acción municipales), para supervisar los indicadores fundamentales de derechos y para ayudar a desarrollar un sistema de consulta para niños y mujeres cuyos derechos hayan sido transgredidos. Con este fin, se dispondrá de asistencia técnica para fortalecer instituciones seleccionadas, especialmente para mejorar la capacidad de planificación, supervisión y evaluación.

15. El programa de habilitación de la comunidad y de servicios sociales básicos tratará de beneficiar a familias pobres y excluidas y a sus comunidades, especialmente niños y mujeres indígenas y población que sólo habla guaraní. Se hará hincapié en la promoción y en la capacitación para fomentar la capacidad de los homólogos en la prestación de servicios más apropiados y de fácil utilización a los niños y mujeres más pobres y vulnerables. Asimismo, se prestará apoyo a la elaboración y difusión de materiales y a la ejecución de actividades de movilización social para contribuir a modelar una demanda más documentada y notoria de servicios. Se concederá atención especial a hacer que los servicios sanitarios, educativos y sociales sean más accesibles y adecuados culturalmente para los elementos excluidos de la población. Otra de las medidas abordará la investigación para seleccionar modelos satisfactorios y para que en los planos nacional y de departamentos se disponga de esa información con el fin de imitar dichos modelos. Entre las esferas sustantivas de interés se incluirán las siguientes cuestiones: mortalidad perinatal, cuidado y desarrollo del niño en la primera infancia, salud materna, lactancia materna y deficiencia de micronutrientes, agua y saneamiento, atención primaria de la salud y enseñanza primaria de calidad.

16. Por último, mediante los costos multisectoriales se sufragarán la planificación, supervisión y evaluación de todo el programa para la movilización de otros recursos y para el apoyo administrativo requerido para todos los programas.

17. Las actividades del UNICEF se coordinarán estrechamente con los organismos de las Naciones Unidas y otros donantes. El proceso de la evaluación común para los países/Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo se inició en junio de 2000 y los grupos temáticos de las Naciones Unidas han trabajado durante cierto tiempo en el VIH/SIDA y la salud. El UNICEF también coopera estrechamente con otros donantes, incluidas la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (sanidad y fortalecimiento del gobierno local), la Agencia de Cooperación de España (atención primaria de la salud, agua y saneamiento) y la Comunidad Europea (actividades destinadas a la protección de la infancia). Por último, el UNICEF colabora con organizaciones no gubernamentales: un 50% de los fondos del programa del UNICEF en 1997–2000 se empleó en actividades realizadas con organizaciones no gubernamentales. Entre los socios se encuentran *Radda Barnen* (el Fondo Sueco de Save the Children), especializado en la promoción de los derechos y la participación y la protección del niño; Defensa de los Niños —Movimiento Internacional, en justicia de menores; Plan Internacional, en enseñanza, así como diversas organizaciones no gubernamentales nacionales.

## Proyecto de presupuesto por programas

### Estimación de la cooperación para el programa, 2002–2006<sup>a</sup>

(En miles de dólares EE.UU.)

	<i>Recursos generales</i>	<i>Fondos complementarios</i>	<i>Total</i>
Derechos del niño y políticas gubernamentales	900	1 025	1 925
Habilitación de la comunidad y servicios sociales básicos	1 300	1 200	2 500
Costes multisectoriales	1 180	800	1 980
<b>Total</b>	<b>3 380</b>	<b>3 025</b>	<b>6 405</b>

<sup>a</sup> Se trata sólo de cifras indicativas que están sujetas a cambios una vez que se dé punto final a los datos financieros agregados.