

RIIG

Revista Internacional de Investigación en GOBERNABILIDAD

UNIVERSIDAD COLUMBIA DEL PARAGUAY

Gobierno
Derecho Público
Planificación
Comunicación Institucional
Desarrollo
Asuntos Públicos
Política
Gerencia

Vol. 1, N° 1. Abril, 2021
ISSN 2789-0937



Publicación bianual de la Dirección General de Posgrados de la Universidad Columbia del Paraguay
(Sede Posgrado)

RIIG

Revista Internacional de Investigación en Gobernabilidad

CONSEJO POSGRADO COLUMBIA

Dr. Roberto Elías Canese, Rector - Universidad Columbia del Paraguay

Lic. Javier Battilana Urbieto, MAE, Presidente - Universidad Columbia del Paraguay

Dra. Estela González de Rojas, MAE, Directora General de Posgrado Columbia

Abog. Alberto Auadre Urbieto, MBA, Universidad Columbia del Paraguay

DIRECTOR – JEFE EDITOR

Dr. Sergio D. González, MSc, Universidad Columbia del Paraguay

ASESOR INTERNACIONAL

Dr. Máximo Paz, Universidad del Salvador - Buenos Aires, Argentina

COMITÉ CIENTÍFICO ASESOR

Lic. Pablo Musse, Universidad del Salvador - Buenos Aires, Argentina

Dr. Ricardo Amado Castillo, The George Washington University - USA

Dr. Carlos Rivera Naranjo, Universidad de Granada, España

Dr. Jorge Santiago Barnes, Universidad Camilo José Cela - Madrid, España

Dr. Manuel Alcántara, Universidad de Salamanca - Salamanca, España

Dra. Mercedes Montero, Universidad de Salamanca - Salamanca, España

Dr. Luis Mattos - The George Washington - USA

DISEÑO GRÁFICO Y MAQUETACIÓN

Posgrado Columbia

Posgrado Columbia

Dirección: Vicepresidente Sánchez N° 313 c/ Mcal. Estigarribia

Teléfono: +595 21 220 182

e-mail: revistas@posgradocolumbia.edu.py

Código postal: 1409

Asunción - Paraguay

Contenido

- 1 Déficit en la continuidad de Políticas Públicas y su impacto en la Administración Pública.
Luis Rogelio Florenciáñez Cabrera
- 2 Hacia Sociedades y Gobiernos Abiertos
Luis Alberto Coronel Raina
- 3 La educación en Contexto de Encierro
Myriam Patricia Adorno Villamayor
- 4 Alcance y eficacia de Competencias de la Judicatura de Paz – Central – Paraguay.
Raquel Argaña Ibarrola
- 5 Conflictividad entre el Derecho al Acceso a la Salud y la Seguridad Social.
Luis Rogelio Florenciáñez Cabrera, Dalila Ferreira - Derliz Cabrera

Mensaje del Rector de la Universidad Columbia del Paraguay

Dr. Roberto Elias Canese

Los 78 años de vida institucional de la Universidad Columbia del Paraguay nos sorprende con el lanzamiento de la **Revista Internacional de Investigación en Gobernabilidad (RIIG)**, editada por la Dirección de Posgrado Columbia.

En el proceso de fortalecimiento de la función de investigación y la especialización de profesionales a través de programas de posgrado, la Dirección de Investigación y Extensión de Posgrado Columbia, presenta la dicha revista como estrategia de divulgación de los resultados de procesos científicos y no científicos de investigación que se desarrollen en los programas de la universidad así como de autores externos de la universidad (socios estratégicos e interesados en general) que deseen publicar sus producciones institucionales, grupales o individuales.

Este número está apareciendo en plena pandemia donde los paradigmas de la educación tradicional tuvieron que modificarse y empujarnos más rápidamente hacia algo que si bien, debía venir, no lo esperábamos con la premura que nos obligó a poner todo nuestro esfuerzo hacia una innovación y creatividad manteniendo sobretodo la calidad.

Toda dificultad trae aparejado una oportunidad, sobre todo en el campo de la investigación. No solo en las ciencias de la salud se tuvo que trabajar de manera impresionante sino también en las otras ciencias que están haciendo múltiples investigaciones para lograr crear nuevas expectativas y nuevos productos agudizando en los involucrados su ingenio y originalidad.

Queremos destacar el gran trabajo de todos los profesores e investigadores que están dando todo de sí para encontrar soluciones favorables y positivas, motivo por el cual, agradecemos sinceramente la colaboración de todos los que han escrito en este ejemplar que hoy sale a luz y hacemos votos para que siga el entusiasmo y continúen investigando todos esos temas tan fundamentales para el desarrollo de la ciencia y sobre todo poder publicarlos ya que la divulgación es fundamental para el empoderamiento de esa necesidad de investigación.

El desarrollo de todo país depende de todo lo nuevo e ingenioso que podamos aportar en las diferentes áreas del conocimiento y creo que este es un medio importante para difundir ese conocimiento y sabiduría que podemos ofrecer a la comunidad.

Editorial

Dr. Sergio D. González A.

Director – Jefe Editor

La Universidad Columbia del Paraguay en 78 años de vida institucional se ha posicionado fuertemente como referente local y regional en la formación académica de alto standing en diversas áreas del conocimiento. Su esfuerzo por mantenerse a la vanguardia vale hoy el reconocimiento de la comunidad académica.

Posgrado Columbia como sede dedicada a la formación académica en posgrado ha logrado posicionarse como una de las contadas instituciones con ofertas educativas que a través de un plantel de docentes de alto nivel permite desarrollar en los participantes las competencias más buscadas en el mercado.

Una de las estrategias más efectivas para fortalecer el desarrollo de Posgrado Columbia fue la instauración de la Escuela de Gobierno como espacio de cohesión de los objetivos educativos destinados a formar profesionales tanto del sector público como del privado que desempeñan funciones profesionales en el ámbito del gobierno y la administración pública. En este contexto las acciones educativas se han visto fortalecidas por una gran cantidad de esfuerzos en cuanto investigación, profundización y divulgación del conocimiento.

En relación con lo mencionado, Posgrado Columbia, en el marco de su Escuela de Gobierno, lanza la **Revista Internacional de Investigación en Gobernabilidad – RIIG** que pretende fortalecer la profundización del conocimiento a través de la divulgación eficiente de los resultados de los procesos de investigación con carácter científico y técnico fruto del trabajo de grandes investigadores locales y extranjeros.

Agradecemos a todos los investigadores, docentes, estudiantes, egresados, socios y otros autores que compartieron con nosotros sus producciones para constituir el primer número de la revista RIIG. Alentamos a todos a seguir aprendiendo a través de la investigación y ponemos toda la revista a disposición de los autores para difundir el resultado de sus obras.

Déficit en la continuidad de Políticas Públicas y su impacto en la Administración Pública.

Deficit in the continuity of Public Policies and its impact on Public Administration.

Luis Rogelio Florenciáñez Cabrera

Universidad Columbia del Paraguay - rogelioflo@hotmail.com

Resumen

En los países de la región la implementación de las políticas públicas de manera eficiente, más que una necesidad se ha convertido en un verdadero reto para los gobiernos de turno, tal es así, que los principales problemas sociales se inician con ésta problemática.

El objetivo del presente trabajo consiste en el estudio y análisis de toda la información disponible sobre políticas públicas y sus consecuencias tangibles en cada uno de los ciudadanos de nuestro país. La metodología utilizada fue cualitativa no experimental, descriptiva a través de revisión bibliográfica.

De acuerdo a los resultados arrojados por el presente trabajo, cabe destacar que, la población no siempre es consciente de la relevancia que representa por parte del Estado la planificación de políticas públicas concretas y perdurables en el tiempo para el desarrollo social sostenido.

Palabras claves: Gobiernos, Políticas Públicas, Estado.

Abstract

In the countries of the region, the implementation of public policies in an efficient manner, rather than a need, has become a real challenge for the governments of the day, such that the main social problems begin with this problem.

The objective of this paper is to study and analyze all available information on public policies and their tangible consequences in each of the citizens of our country. The methodology used was qualitative, non-experimental, and descriptive through a bibliographic review.

According to the results of this study, it should be noted that the population is not always aware of the importance that the State represents in the planning of concrete and lasting public policies for sustained social development.

Key words: Governments, Public Politics, State.

Déficit en la continuidad de Políticas Públicas y su impacto en la Administración Pública.

En la evolución de desarrollo de los países interactúan muchos factores, elementos, condicionantes y por, sobre todo, la voluntad de los gobernantes que están al frente de ellos.

En ese sentido existe un proceso de elaboración de políticas públicas que inciden directamente en el convivir diario de los ciudadanos de un determinado lugar o población, ya que éstas imponen una hoja de ruta con relación a numerosos temas de interés sensibles, como la salud, la educación, la seguridad, la política económica, hasta incluso el desarrollo de los deportes de los países.

Para ahondar en el entendimiento de este fenómeno mundial, se ha considerado importante abordar primeramente algunos conceptos básicos del tema y componentes del título del trabajo.

Políticas Públicas

Para Laws y Meyer las políticas públicas son *“Patrones que, basados en el interés público, rigen las actuaciones y decisiones administrativas enfocadas a la solución de problemas sociales”* de igual modo existen otros pensamientos como por ejemplo el de Bárbara Nelson *“Política pública es una secuencia intencionada de acción seguida por un actor o un conjunto de actores sobre un asunto que los afecte y ésta sería desarrollada por cuerpos gubernamentales o por los funcionarios”*

Entonces las políticas públicas contienen leyes, ordenanzas, reglamentos, directivas y prácticas que son aplicadas por parte del Estado, encabezado por sus poderes, Legislativo, Ejecutivo y Judicial, también por los gobiernos regionales o departamentales en el caso de Paraguay y de igual manera por los gobiernos locales como las Municipalidades.

Dentro del papel que juegan estas políticas, la ciudadanía no se encuentra ajena a las mismas, como fiel reflejo de la sociedad y sus problemas con los que convive y sufre a diario, muchas veces por la incapacidad del Estado en proporcionar una situación de bienestar merecidamente anhelada por el pueblo, pero no sólo en ese rol de exigir que los programas sociales satisfagan sus necesidades o carencias sino también como identificador de esas problemáticas y más que nada como actor contralor de todo el proceso de elaboración de políticas públicas, participando mediante herramientas tecnológicas y el uso de las Tics para tal efecto.

Dentro de las etapas de construcción de una política pública se pueden identificar cuatro, unas conectadas con otras entre sí:

El origen: que guarda relación que el problema a nivel social que queremos resolver y el fin en sí de la política pública, describe la situación actual y el estado de necesidad en ese aspecto para la gente, muchas veces de carácter urgente por no decir todos, y sus valoraciones para su aplicabilidad.

Diseño: el análisis global y pormenorizado de las acciones a seguir y sus objetivos tanto generales como específicos, la población que se verá beneficiada y su sostenibilidad a largo plazo, no solo por el hecho del bien común y primacía del interés general sobre el particular, sino también de la sostenibilidad económica para ese Estado quien tuvo dicha iniciativa.

Gestión: dentro de segmento encontramos lo relacionado al gerenciamiento de la misma, su viabilidad económica y las prestaciones a realizarse a lo largo del tiempo.

Evaluación: toda política pública debe ser evaluada desde todas las perspectivas, el impacto social que ha causado, el alcance de sus lineamientos, los organismos de control en el aspecto del uso adecuado de fondos públicos o de donde provengan éstos, rendir cuentas por parte del Estado a la población.

Con todos estos conceptos y descripciones, se puede entender que todo lo concerniente a políticas públicas es un proceso no fácil y muchas veces complejo,

pero tal complejidad depende en gran medida de las gestiones que realicen sus precursores, la transparencia es un aliado fundamental de cara a los retos que representa.

Plan Nacional De Desarrollo Paraguay 2030 Y Políticas Públicas.

Las políticas públicas para construir el Paraguay del 2030 se concentrarán en tres grandes ejes de acción: (i) reducción de la pobreza y desarrollo social, (ii) crecimiento económico inclusivo, e (iii) inserción del Paraguay en el mundo en forma adecuada. Cada eje de políticas públicas incorporará cuatro ingredientes transversales: (a) la igualdad de oportunidades, (b) la gestión pública eficiente y transparente, (c) el ordenamiento territorial, y (d) la sostenibilidad ambiental. La interacción de los 3 ejes de acción con los 4 ingredientes transversales, resultan en 12 objetivos estratégicos que guiarán las políticas públicas para construir el Paraguay del 2030.

Uno de los ministerios de las políticas públicas es justamente regular las asimetrías de los procesos simbólicos y crear dispositivos aptos para equilibrar los intereses del Estado, los de las sociedades y los del mercado. Tal oficio supone la coordinación orgánica de proyectos diseñados según una determinada concepción del papel de lo cultural en el conjunto social. Las políticas públicas son adjetivas y formales: se limitan a garantizar el cumplimiento de los derechos culturales, asegurar condiciones efectivas de participación social, regular los mercados culturales, impulsar la creación, etc.; es decir, garantizar y promover los procesos culturales sin intervenir en el ámbito de los contenidos sustantivos de la cultura. El protagonismo de la gestión ciudadana, así como el empuje de frentes neoliberales que privilegian la función autorreguladora del mercado, por otro, tienden a considerar esa función adjetiva en detrimento de las responsabilidades del Estado. Pero lo adjetivo de las políticas no debe ser entendido como principio de neutralidad suya.

Opinión de analista en relación a las Políticas Públicas el Estado.

Ricardo Rodríguez Silvero conocido economista de nuestro medio ha emitido una opinión más que interesante con relación a esta conjunción, y en la publicación del diario Última Hora en su edición digital de fecha 19 de marzo de 2016 sostiene al respecto:

“Las políticas públicas son solo una entelequia si los Poderes del Estado no trabajan coordinadamente, ejecutándolas. Acaban siendo una frustración pre programada si ellos lo hacen desorganizadamente, inmersos en corrupción e impunidad, o son indiferentes uno ante otro versus una buena ejecución de las mismas. Pueden llegar al colmo de las intenciones malogradas si es que, además, se oponen unos a otros en su implementación. Todas estas razones en forma simultánea parecen estar dándose actualmente en nuestro país” (Silvero, 2016).

Sin duda que la falta de coordinación en algunos casos es uno del déficit por parte del Estado que justamente se quiere significar con este trabajo, quizás las intenciones son más que valederas en la mayoría de los casos, pero la falta de planificación y establecimiento de objetivos ciertos hace que la puesta en práctica efectiva de las acciones sociales de las políticas públicas no sea el esperado.

Afirma que los ejes de acción para la implementación exitosa de las políticas serían cinco y continúa manifestando:

“MODERNIZAR EL ESTADO. Sin el trabajo conjunto y ordenado de los Poderes del Estado en la ejecución de las políticas públicas no es posible remozar y modernizar el Estado. Se entiende como tal una entidad políticamente organizada y funcionando institucionalmente, de la que formamos parte todos, no solo el sector público y el sector privado –en su acepción ortodoxa– sino también todo lo que, viviendo y actuando en este mismo territorio, en la jerga común supuestamente no forma parte de ellos: ejemplos de esto último son las etnias indígenas, los campesinos sin tierra y

sin trabajo, los desempleados como así mismo las organizaciones de la sociedad civil, por citar solo algunos.

TRABAJANDO COORDINADAMENTE. Pensemos en esas políticas públicas, representadas por la fiscal y la monetaria, dos de sus vértebras más importantes. Pongamos que su objetivo principal es el trabajar juntas para consolidar el crecimiento económico, volviéndolo más inclusivo y más estable, en otras palabras, no tan desigual ni tan volátil como el que caracteriza el de nuestro país en los últimos años, así como para reencauzarlo a tasas más altas en tiempos de crecimiento más lento o de caídas.

CERO TOLERANCIA A CORRUPCIÓN E IMPUNIDAD. Para que eso sea posible es fundamental mejorar los ingresos públicos, aumentando los genuinos vía mejor gestión fiscal y mejores normas ad hoc, así como los egresos ídem, especialmente en la reducción de la evasión, en la ejecución programada de las inversiones públicas y en la mejora de la mala calidad del gasto. Eso no será posible alcanzar si el sistema vigente sigue siendo corrupción e impunidad así como exuberancia descontrolada de delitos económicos y del narcoterrorismo. Más que nunca es necesario convencerse de que sin mayorías político-partidarias y legislativas a favor así como sin cooperación honesta, eficaz y eficiente del Poder Judicial será poco lo que pueda alcanzar el Poder Ejecutivo, aún en el caso de que su composición sea la de los más capaces e íntegros.

UN PROBLEMA CONCRETO A SOLUCIONAR. ¿Cómo superar las autoasignaciones de remuneraciones siderales en los más altos cargos del sector público, que echan a perder los escasos ingresos públicos, así como la así llamada matriz salarial, que ha incorporado dentro de ella la mayor parte de las gratificaciones exorbitantes? Aunque el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo se pusiesen de acuerdo –una suposición difícil pero no

imposible– en la concepción y puesta en práctica de ajustes legales hacia debajo de aquellas remuneraciones siderales y la supresión, dentro de la matriz salarial, de estas gratificaciones exorbitantes, lo más probable –esto lo refrenda la práctica– es que la parte afectada vaya a litigio y que la Corte Suprema de Justicia se expida a favor del mantenimiento de las mismas.

MÁS Y MEJOR EDUCACIÓN CÍVICA. Por lo tanto, seamos conscientes de que el camino para la modernización del Estado, con administración pública transparente, mayores ingresos genuinos y mejor calidad del gasto, es largo y tortuoso. Con la mentalidad y la configuración personal de los Poderes del Estado, hoy en día vigentes, aparte de iniciativas ciudadanas que denuncien corrupción e impunidad como oscurantismo e ineptitud, la mejor opción sigue siendo más y mejor educación en todos los niveles. Sin perder la esperanza en su consecución ni la conciencia de que es urgente ponerse a trabajar ya mismo en ello”.

La política y las políticas

El catedrático en Ciencia Política de la Universidad Autónoma de Barcelona, Joan Subirats, ha escrito un artículo para el diario El País de España, sobre este tema, el 18 de abril de 2019, donde menciona que cada vez es más complicado seguir aplazando decisiones sobre problemáticas que cada día a medida que pasa el tiempo son más urgentes, más aún en las altas esferas de tomas de decisiones, en la política y en los gobiernos que delinear nuestro camino a seguir. En ese sentido, el autor expresa que la política convencional de hoy se ve muy limitada de sacrificar tomar medidas a corto plazo, a cambio de decisiones más estratégicas y que por ende conlleven a resultados quizás mucho más óptimos y con verdadero alcance a mayor cantidad de personas, que al fin y al cabo es el real objetivo de las políticas públicas. Es importante traer a colación lo que decía Maquivelo, que las personas que impulsan las innovaciones se encuentran con la tenaz oposición de los afectados negativamente por esos cambios, sin que los probables beneficiados por esas acciones puedan valorar el beneficios que traerán aparejados los mismos, por

ello esta aseveración es vital en el sentido de no hablar de cambios que signifiquen un “parche”, o uno superficial o hasta momentáneo, sino del núcleo fuerte e indispensable de lo que ha sido entender la problemática para concluir con un verdadero objetivo de desarrollo y de bienestar poblacional.

Según el autor del artículo, a pesar de una gran alteración, incluso se podría adjetivar como una crisis de la política de los partidos y de los liderazgos institucionales, las políticas públicas no sufren la misma, refiriéndose específicamente a su continuidad a pesar de la política. Cabe resaltar desde la perspectiva del presente artículo, que se observa como una debilidad la no continuidad de los procesos de cambios que ciertos actores han iniciado y liderado, derivando esto más tarde en políticas públicas, por el simple hecho de no pertenecer al mismo partido, sector o movimiento político, denotando una inmadurez política por parte de los políticos, arraigada ya hace muchos años, produciendo un escollo insoslayable, que penosamente para el mal augurio de muchos países y del Paraguay incluido, es inconducente a sitios de mayor bienestar o de mejora en la vida de los ciudadanos. Si bien es cierto que, desde el punto de vista del primer mundo como lo es España, y otros del viejo continente que se encuentran a la vanguardia o bien posicionados en materia de políticas públicas, como consecuencia de la madurez de sus líderes, no es menos cierto que, muchas de las dificultades por las cuales atraviesan estos, son las mismas que sufren países de Latinoamérica.

Siguiendo con la idea del autor, la atención de los problemas de la gente debe de poseer una conjunción de tres elementos y relacionarse entre sí, los cuales son: valores, recursos y prioridades, al respecto dice “...*los dilemas en la esfera de los valores son clave si queremos fundamentar nuestras prioridades, la politización no solo es necesaria, sino imprescindible...*”.

Es de suma importancia relacionar las prioridades con los recursos disponibles que se cuentan. La hipótesis de la que parte al autor es que las complejidades del momento solo pueden ser abordadas desde la proximidad y que no hay salida desde la centralización que algunos postulan, sí revestidos en estos procesos por capacidades planificadoras, evaluadoras y redistributivas que forzosamente han de

ser supralocales. La toma de decisiones debe de estar vinculada a la ciencia, la inversión pública apuntar a la innovación con el objeto de mejorar los procesos de políticas públicas, logrando mayor efectividad y alcance. Fomentar la igualdad en la toma de decisiones y la participación de todos los actores que emergen desde el nacimiento mismo de la política pública sería una situación ideal, con la mutua influencia de los mismos entre sí, entablando diálogos y procesos de negociación, donde se aborden las fortalezas y debilidades de cada escenario posible.

Concluye el profesor Subirats que la desigualdad social perjudica la innovación y la creatividad, se necesitan espacios y decisiones que tengan un alto grado de estrategia, si es posible a mediano plazo con una mirada de futuro para superar una política cada vez más emocional y más desconectada de los problemas de fondo.

Los problemas para la definición de problemas en Políticas Públicas.

Según lo que describen varios autores, cuando se habla de políticas públicas, la mayor dificultad con la que tropiezan es justamente la definición de esos problemas, que a posteriori generan hipótéticas soluciones que se conocen como política pública. Ahora bien, según Medellín (2006), los estudios para la elaboración de políticas públicas en general en América Latina se realizan de manera equivocada, ya que no se incluyen dos elementos de suma relevancia, el gobierno y el régimen político, ya que estos van ligados estrechamente a la dinámica que le confiere sentido y contenido político a las políticas públicas.

Ahondando más, lo que menciona el autor es que no es recomendable desligar la formación de las políticas públicas del contexto en el cual emergen, se reproducen o se consolidan, de ahí la importancia de que los gobiernos y regímenes políticos de estos se encuentren vinculados.

El rol de la ciudadanía es vital, aunque a veces la estructuración de los problemas se hacen de arriba hacia abajo, limitando la participación de la misma, por lo que se ve imposibilitada en la mayoría de los casos a la presentación de propuestas valederas y que puedan tener una consideración importante, con mucho menos ocasión de ser parte de una agenda de gobierno, pero sí revestida de la

oportunidad, que con una fuerte presión social, la proposición sea analizada y hasta ser materializada en un futuro. No caer en el error de que las prácticas y propuestas de la población no deben ser involucradas ni analizadas en el proceso de construcción de las políticas públicas solo por carecer de un ingrediente técnico, y que este sea el único aspecto a tener en cuenta para la definición de un problema público ya que muchas de las ideas, propuestas o planes que emanan de los ciudadanos son más cercanas a la propia realidad, por ser estas dificultades no desconocidas por este sector, al sufrirlas y constatar su carencia a diario, es así, que emerge y se conjuga en un mismo instante el problema y la alternativa de solución, que desde este punto de vista, la posible política pública podría sustanciarse más efectiva cuanto menos. Los problemas públicos poseen siempre la característica común del dinamismo, sufren de una transformación cuando la tecnología avanza, así como el conocimiento e incluso con los cambios culturales. Concluyendo es oportuna la renovación de los procesos en los cuales se definen los problemas a ser abordados y la posible propuesta de respuesta a tal ineficiencia o carencia con la de construcción de la política pública, dotar al ciudadano una herramienta más activa y que involucre decidir en cuestiones que por su naturaleza están estrictamente ligadas a su bienestar.

Metodología

A efectos de la realización del presente documento se ha planificado el proceso de obtención de informaciones y datos, teniendo en cuenta principalmente que las fuentes de datos de las mismas correspondan a publicaciones cuyos orígenes y contenido no sean objeto de cuestionamientos.

Tal es así que por ello se han buscado bibliografías diversas sobre el eje temático de investigación y el aspecto específico a ser investigado. Para ello se ha recurrido a buscadores especializados en publicaciones científicas como ser:

- Cicco: <http://cicco.org.py/>
- Google Académico: <https://scholar.google.com.py/>

También se ha accedido a diversas bibliografías en forma directa, y más que nada a publicaciones periodísticas de opinión y actualidad sobre la realidad del país sobre el tema. La investigación se ha realizado a lo largo de todo el mes de octubre de 2017.

En cuanto a la elección de los mismos, previa lectura preliminar y crítica por parte de los investigadores, se han seleccionado aquellos que a criterio de los investigadores y principalmente por los aspectos formales, han sido considerados como válidos y útiles a los objetivos de la presente investigación.

La presente investigación responde a un diseño no experimental, de alcance descriptivo y enfoque cualitativo, a través de una revisión de libros y artículos de contenido científico.

Cada libro/artículo científico utilizado ha sido revisado extrayéndose exclusivamente las ideas principales de los apartados que guardan relación con el tema objeto del presente artículo. A su vez, estas ideas principales han sido objeto de la interpretación personal y subjetiva de los investigadores, las cuales han sido complementadas con opiniones y argumentos a fin de clarificar los conceptos y otorgar al documento un eje central de presentación de los diversos datos a los cuales se ha tenido acceso.

Discusión

Conociendo el espectro completo sobre el tema en cuestión cabe concluir que el desarrollo social sostenido de toda la población del país es simplemente imposible sin la correcta y coordinada implementación de políticas públicas realizables y que alcancen a todos los estratos sociales, porque no sólo abarca cuestiones de salud o educación, que son temas más que transversales en el interés común, sino también políticas económicas y de presupuesto que justamente harán que sea tangible la realidad del mejoramiento de los hospitales, escuelas e incluso lo que respecta a la seguridad interna, tan dañada últimamente.

Que los procesos de implementación de políticas públicas no deben ser objeto de un solo gobierno, de un solo jefe municipal o gobernador de un departamento, sino un eje establecido a lo largo de años, independientemente de las personas que pasen por los diferentes cargos, se deben institucionalizarlos para una correcta armonía y demostración de madurez política, por más que existan pensamientos e ideas diferentes, así también partidarios no similares. La diversidad determina un flujo de ideas que en un primer momento pudo ser desconocido por los diferentes actores, a mayor amplitud mayores posibilidades de participación y soluciones.

El grado de empoderamiento de los ciudadanos es vital para el proceso de formación de políticas públicas, partiendo desde su iniciativa, por encontrarse en una situación de carencia o necesidad sobre alguna problemática que le afecte directamente o a la comunidad en la que convive, hasta la implementación y uso de las tecnologías en la gestión y evaluación de éstas, también mediante las herramientas informáticas se puede acceder a información que anteriormente no estaba disponible o no interesaba a la población por su complicada comunicación.

En los países en vía de desarrollo como el Paraguay, las políticas públicas juegan un rol preponderante e ineludible, por ser el camino y la guía hacia un porvenir con mejores perspectivas, desde una política educativa adecuada y asequible para todos, hasta infraestructura conveniente en todos los aspectos del desarrollo de la sociedad.

Tres pilares son fundamentales en la elaboración de políticas públicas, más si éstas son originadas desde el análisis y estudio de la participación ciudadana, la legalidad, ya que la no observancia de las leyes acarrea inconvenientes en la aplicación correcta y concreta, más que eso, hace que esa solución no sea vista de esa forma para la sociedad sino como un problema. La viabilidad es otro aspecto a tener en cuenta, ya que sin este elemento no podría cristalizarse una acción tendiente al mejoramiento de una sociedad o comunidad. Y por último la sostenibilidad, ya que

una política pública debe planificarse en forma primaria para que perdure en el tiempo y afecte de manera positiva a la mayor cantidad de personas posibles.

En los procesos de innovación de la administración pública, los términos transparencia, gobierno abierto, participación ciudadana o agentes de cambios para la buena administración son cada vez más frecuentes, esto debido a que los ciudadanos han entendido que su participación en los procesos de atención de problemas sociales les afecta directamente, y por ende, comprendió que debe asumir un rol más protagónico, haciendo gala de la compenetración y por sobre todo como el primer contralor de mencionados procesos, ya no basta solo con una participación propiamente electoral que conlleva en la generalidad de los casos un solo día, todo lo contrario, debería de ser el punto de partida a acciones que generen un valor público en los ciudadanos, de empoderarse de asuntos que desde el punto de vista literario siempre le pertenecieron, pero que, por la nula o escasa información muchas veces adrede, han sido apartados varios de estos actores.

La transformación de la dinámica de participación ciudadana en los procesos de construcción de políticas públicas es imperiosa, por un lado, la identificación de un problema de orden público que se encuentra ligado directamente a la población, donde como actor principal conoce de primera mano su carencia o dificultad, y por otro lado, la capacidad por lo expuesto anteriormente de delinear alternativas de solución que en el horizonte se transformarán en políticas públicas más efectivas, concretas y directas. Para todo ello, es necesario que el ciudadano se encuentre en una posición activa, desde un rol decisorio y no solo consultivo, el involucramiento en la construcción de políticas públicas hará que el déficit en la continuidad de ellas tenga un impacto menor en la administración pública, independientemente de los gobiernos de turno, corrientes partidarias o líneas de pensamiento, serán las políticas las que regirán a los políticos y en sentido contrario, los planes podrán ser encarados a largo plazo, con enfoques sostenidos en el tiempo, con parámetros de evaluación eficientes y sujetas al control de los organismos constitucionales

encargados de esa tarea, así como de la ciudadanía en su rol activo, decisorio y participativo.

Referencias

- Muller, P. (2006). Las políticas públicas. Valdez-Ugalde, J. L. (2015). Globalización Vs. Soberanía: gobernanza, guerra o progreso y orden mundial. *Norteamérica*, 7-46.
- Tsatsanis, E. (2015). O futuro de governacao democratica na era da globalizacao: o triunfo ideológico de uma forma de governo ultrapassada. *O Futuro da Representacao Política Democrática*, 177-201.
- Vanegas, F. S. (2015). Soberanía, Globalización y la Constitución de significado. *Justicia*, No.27, 153-166.
- Morla, R. (2006). Ideas Filosóficas y Sociales en torno a la globalización. *Eikasia. Revista de Filosofía*, 1-14.
- Demenchonok, E. (1999). La globalización y su planeamiento en la filosofía latinoamericana. *CUYO, Anuario de Filosofía Argentina y Americana*, Nro. 16, 39-63.
- Cardona Agudero, H., & Cardona Restrepo, P. (2011). El estado-nación en la globalización y en el reordenamiento internacional. *Revista Ciencias Estratégicas Vol 19*, 75-87.
- Maíz, R. (2017). El Dios mortal ¿implica la globalización una progresiva desaparición de los estados? *Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades; Vol 19. num. 37*, 22-43.
- Ferrer, D. A. (s.f.). *Historia de la Globalizacion*. Recuperado el 05 de 09 de 2017, de eco.mdp.edu.ar: <https://eco.mdp.edu.ar/cendocu/repositorio/00231.pdf>
- Ramos, E. G. (s.f.). *GLOBALIZACIÓN ¿UN FUTURO POSIBLE? - Cap 2*. Recuperado el 05 de 09 de 2017, de <http://www.eumed.net>: <http://www.eumed.net/libros-gratis/2008a/381/BREVE%20HISTORIA%20DE%20LA%20GLOBALIZACION.htm>
- Díaz, G. V. (2008). *NOTAS SOBRE GLOBALIZACIÓN. Cap. I*. Recuperado el 05 de 09 de 2017, de www.eumed.net: <http://www.eumed.net/libros->

gratis/2008b/389/DEFINICIONES%20DEL%20TERMINO%20GLOBALIZACION.htm

Silvero, R. R. (19 de Marzo de 2016). Políticas públicas y Poderes del Estado. *www.ultimahora.com*, págs. <https://www.ultimahora.com/politicas-publicas-y-poderes-del-estado-n976199.html>.

Urrea B M., Valencia S S. (2017). Los problemas para la Definición de Problemas en Políticas Públicas De Bardach a Noël-Roth. *Revista Criterio Libre Jurídico*, (14-2), 127-134. <https://doi.org/10.18041/1794-7200/criteriojuridico.2017.v14n2.1635>

Hacia Sociedades y Gobiernos Abiertos

Towards Open Societies and Governments

Luis Alberto Coronel Raina

Universidad Columbia del Paraguay - lacrpy@gmail.com

Resumen

El alcance del presente trabajo consiste en la breve presentación de los principales acontecimientos sociopolíticos regionales, sus características, semejanzas, contextualizaciones, paradigmas de los sistemas de gobiernos de la región, su desarrollo evolutivo en desde el primer cuarto del siglo pasado hasta nuestros días, acontecimientos que motivaron la generación, reformulación y cambios regionales, el desarrollo, apogeo y decadencia de las doctrinas políticas tradicionales, la pérdida de protagonismo de los partidos políticos tradicionales a partir del descreimiento ciudadano, pretende indagar las causas de las movilizaciones de la sociedad civil, requerimientos, demandas y ámbitos de desenvolvimiento, la evolución de ésta hacia movimientos políticos, las ideologías emergentes hasta la llegada de la nueva visión y modelos basados en prácticas de sociedades y gobiernos abiertos

Abstract

The scope of this work consists of a brief presentation of the main regional sociopolitical events, their characteristics, similarities, contextualizations, paradigms of the region's government systems, their evolutionary development from the first quarter of the last century to the present day, events that motivated the generation, reformulation and regional changes, the development, apogee and decline of traditional political doctrines, the loss of prominence of traditional political parties based on citizen disbelief, aims to investigate the causes of civil society mobilizations, requirements, demands and areas of development, its evolution towards political movements, emerging ideologies until the arrival of the new vision and models based on practices of open societies and governments.

Palabras claves

Gobierno Abierto, Democracia, Gobernabilidad, Mercados Comunes, Progresismo. Open Government, Democracy, Governability, Governance, Common Markets, Progressivism.

Introducción

El pensamiento persistente acerca de cómo alcanzar gobiernos con estados y niveles de gobernanza, eficientes y equitativos es quizás el gran desafío de la región, las aproximaciones del caso se sustentan en diversos antecedentes sociopolíticos según *Manuel Antonio Garretón los principales factores regionales son: a) El descreimiento generalizado en los partidos políticos tradicionales, bases primordiales de cualquier sistema de gobierno democrático; b) Un mercado ausentismo electoral principalmente en países donde esta obligación ciudadana si bien es obligatoria no es coercitiva; c) La corrupción dentro de las instituciones de gobierno, especialmente las apañadas por nucleaciones políticas, sus dirigentes y/o sus autoridades; d) La impunidad generalizada; e) La justicia inoportuna; f) La ineficiencia operativa de la administración pública, entre otras.*

Paralelamente a los factores descritos por *Garretón*, la falta de respuestas de parte del Estado en la gestión y atención de requerimientos específicos de grupos determinados, éstos se aglutinaron en torno a grupos y organizaciones de sociedad civil con objetivos determinados para ejercer presión sobre las instituciones y lograr la atención de sus demandas; en el caso de nuestro país, el Paraguay, conocidos son los reclamos y movilizaciones campesinas sobre la capital pidiendo condonación de deudas antes que reformas estructurales que promuevan el desarrollo sustentable y sostenible; movilizaciones de camioneros por la no suba de peajes, impuestos y gravámenes aduaneros, tractorazos, etc., así, como consecuencia de estas acciones ciudadanas aumenta la percepción de orfandad estatal, con ello, el modelo estado-céntrico colisiona severamente con la realidad y surge pues la necesidad de reformular estructuralmente las instituciones, no solamente las del ámbito gubernamental sino de todas aquellas que intervienen en el quehacer político social de nuestras sociedades, los partidos políticos tradicionales asisten al nacimiento de nuevas fuerzas en forma de grupos organizados donde priman más que objetivos patrióticos, problemáticas y anhelos específicos y, dependiendo de su gravitación sociopolítica nacional, a mediano plazo podrían resultar en alternativas políticas con estructuras semejantes a la de los partidos tradicionales pero con ideologías revolucionadas a partir de conceptos,

realidades y perspectivas diferentes de las habituales o tradicionales. Las clases obreras y campesinas organizadas frecuentemente se orientan hacia ideologías progresistas de izquierda contrapuestas en la mayoría de los casos a los partidos tradicionales de abstracción de centro, liberal o, socialista, así pues, el relacionamiento Estado-sociedad debe adquirir una nueva dimensión tanto política como ciudadana, que supone la generación de nuevas estrategias tanto para el abordaje de las problemáticas como para el planteo de las posibles soluciones.

Contexto Regional

Luego de más de cuarenta años de gobiernos autoritarios donde, golpes y derrocamientos eran la constante para la sucesión de poder en los gobiernos regionales, hacia finales de los años setenta del siglo pasado la economía y la producción regional es sometida a procesos de ajustes y reconversión significativa, se pasa de la producción conservadora a la extractiva masiva de recursos debido a la demanda de materias primas de los mercados internacionales como EE.UU., Europa y los países orientales emergentes, esta coyuntura aporta otra dimensión y perspectiva a las economías regionales, emergen mercados que adquieren dimensiones significativas para el desarrollo regional, paralelamente la globalización cobra sentido práctico, el neoliberalismo surge como alternativa innovadora o de modernidad, igualmente se institucionalizan las democracias, los nuevos aires conducen a los estados hacia confusos periodos de modernización mediante privatizaciones y ajustes estructurales forzados que por cierto no aportan los resultados supuestos sino que. por el contrario, en la mayoría de los casos no hacen sino ensanchar aún más las brechas sociales.

El tránsito desde el autoritarismo hacia la democracia representativa suponía desafíos y realizaciones ciudadanas que debían confluir en el bienestar social, la contraposición lógica al periodo anterior de postergaciones constantes sin embargo, los procesos democráticos dentro de los gobiernos no fueron convenientemente enfocados ni resueltos y así, en muchos casos los esfuerzos se fueron diluyendo en medio de la cotidianeidad, persistiendo por cierto las desigualdades sociales, con ello, los postergados sociales, presentes en los discursos políticos grandilocuentes

pero ausentes en las realidades se vieron forzados a reaccionar y fueron paulatinamente adquiriendo visibilidad mediante movilizaciones permanentes, generando un fenómeno complejo nunca antes pensado por las estructuras políticas convencionales, se organizaron y se articularon colectivamente convirtiéndose en actores políticos sociales que demandaban atención e inclusión social, a este impulso innovador, los gobiernos antes que considerar nuevas alternativas, prefirieron continuar con las añosas estrategias acostumbradas en las esferas de poder, la corrupción y el clientelismo no hicieron más que acentuar la desconfianza y descrédito hacia modelos políticos tradicionales.

Juan Carlos Gómez (2011) describe claramente el contexto sociopolítico regional donde emergen nuevos actores que adquieren fuerza como activistas sociales reclamando espacios de diálogo y discusión ideológica-estructural, las agrupaciones políticas sin embargo prosiguen con sus prácticas tradicionales y no alcanzan a dimensionar el potencial de los nuevos grupos y, salvo casos como el Partido de los Trabajadores (PT) en el Brasil y el Justicialismo en la Argentina, pierden protagonismo, internamente, las agrupaciones políticas tradicionales debaten y analizan las alternativas posibles de recuperación de los espacios pero sin resultados significativos. Particularmente en nuestro país, el Paraguay, los partidos tradicionales no perdieron preponderancia a pesar de las corrientes regionales, la estructura política se mantuvo y el proceso de reorganización político-administrativa se dio a partir de la sanción de una nueva Constitución Nacional que básicamente mantenía el sistema de gobierno bajo la concepción clásica de división de poderes, un sistema de gobierno republicano y nacionalista.

Económicamente durante los más de cuarenta años de gobiernos autoritarios las acciones se orientaron hacia la satisfacción del consumo interno procurando disminuir la dependencia exterior, Brasil y Argentina desarrollaron industrias que, además del desarrollo que suponía su instalación, mitigaban las crecientes demandas laborales promoviendo además, los anhelos ciudadanos de satisfacción de necesidades específicas relacionadas con su bienestar, en Brasil sobresale la

figura de Juscelino Kubitschek, estadista visionario que permitió que la industria se desarrollara vertiginosamente mediante medidas gubernamentales que garantizaban la inversión emprendedora, uno de sus mayores aciertos quizás fue el haber impulsado la construcción de la mayor red de carreteras que permitirían el traslado efectivo y constante por casi todo el territorio, de su ímpetu y mente visionaria resultó la concepción de la icónica ciudad capital Brasilia, con casi igual visión desarrollista, en el mismo periodo de tiempo Arturo Frondisi hace lo propio en Argentina entre 1958 y 1961, establece una política de seguridad financiera que permite el desembarco de multinacionales quienes de inmediato intervienen de manera activa en la economía nacional, a diferencia de su colega brasileño, su gobierno siempre tuvo la presión militar y a pesar de los peligros de golpe, asonadas y constantes movilizaciones obreras, logró mantener los incentivos que permitieron el desembarco de grandes capitales extranjeros que hasta ese entonces prácticamente solo eran orientados hacia la explotación petrolífera, básicamente hasta mediados de los setenta, ambos países fueron gobernados bajo una fuerte intervención militar, el caso de Brasil mucho más estable que el de Argentina donde los derrocamientos estaban a la orden del día, la figura militar resaltante en ese periodo sin lugar a dudas fue Juan D. Perón quien llegó a la Presidencia en más de una oportunidad, los demás países de la región sin la fortaleza ni la potencialidad de los dos gigantes regionales, también tuvieron lo suyo, Chile desarrolló su economía en torno a la industria minera pero también soportó periodos de inestabilidad ideológica y política y así, le sobrevienen regímenes militares fuertes, las figuras más representativas fueron el infortunado Salvador Allende y el General Augusto Pinochet, quien logra impulsar la economía chilena a partir una política desarrollista con recetas económicas bajo tutela gubernamental, Uruguay logra desarrollarse quizás de una manera un tanto diferente a los casos anteriores, también luego de un periodo considerable de inestabilidad tanto social como política, y luego de un breve periodo de gobiernos marcados por la regencia militar, logra reestructurar sus instituciones con visión futurista resaltando sin lugar a dudas el hecho que logra desarrollar una clase política muy crítica pero racional que logra

alcanzar su madurez antes que los vecinos de la región, sustenta su economía a partir de la explotación racional de sus recursos.

Nuestro país, el Paraguay, logra estabilidad política a partir de 1954 con la llegada al poder el 4 de mayo del General Alfredo Stroessner, se pone fin así a más de una década de inestabilidad política constante, sin bien existían iniciativas desarrollistas, toda la economía nacional se basaba principalmente en la actividad agrícola y unos escasos emporios productivos de capital extranjero dedicados a la explotación y extracción de materias primas como el caso del Retiro Casado, pequeños ingenios azucareros, la Liebig's, y la Finap, las redes viales eran muy elementales, los principales medios de transporte eran los barcos y un tren a vapor; toda la economía nacional estaba fundada en la extracción de recursos naturales y la ganadería extensiva ya que la agricultura básicamente era de consumo, con la consolidación del gobierno militar y autoritario, a partir de los primeros años de los sesenta se crean una serie de medidas para el fomento de la agricultura de renta, la economía se orienta a partir de dos campañas promovidas por el Estado para la producción de algodón y de tabaco como rubros de renta, sobre ambos programas se desarrolla la economía nacional por más de dos décadas, logrando con ello, sin grandes sobresaltos, mantener un cierto nivel de bienestar en la mayoría de los productores campesinos.

Así pues luego de este sintético relato acerca del acontecer sociopolítico de la región, llegamos a la década de los ochenta, atrás quedaron gobernantes autoritarios, visionarios o mesiánicos que marcaron el acontecer regional de una gran porción del siglo pasado, cada quien en su porción territorial y conforme a su tamaño territorial y escala demográfica, a esta década le afecta una serie de sucesos a nivel global, se experimenta una depresión económica generalizada, mercados internacionales consolidados entran en crisis, se suceden situaciones de descontrol inflacionario y los sistemas económicos tradicionales experimentan una suerte de default, emergen los mercados orientales y se manifiesta una caída significativa en los precios del petróleo que desequilibran el orden acostumbrado

aún más, finalmente con el fin de la guerra fría, la perestroika y la caída del muro de Berlín, el mundo sintoniza los acordes del réquiem del orden tradicional, se abren pues las ventanas hacia un reacomodo y hasta nueva visión universal. *Alfredo Guerra Borges* sentenciaba: “*Lo que a principio de los ochenta se aproximaba tímidamente como una iniciativa posible, hacia finales de la década se constituía en el principal instrumento de articulación mundial: la comunicación, la información, el conocimiento y la oportunidad empezaban a estar a un clic de distancia de la mayoría de la humanidad*”.

Movidos por la crisis e independientemente a las reformas político estructurales que el nuevo orden imponía, una de las acciones más significativas fueron las iniciativas de los gobiernos regionales hacia una integración global basada en intereses semejantes, se generaron nuevas asociaciones con fines de establecer mercados de volumen y escala significativa con el fin de obtener ventajas comerciales y oportunidades en función a sus tamaños tanto de oferta y como de demanda, se generan dinámicas de intercambio esperanzadoras, la Unión Europea enfrenta un nuevo desafío con la integración, anexión o convergencia oriental luego de la caída del muro, a su tiempo surgen la Alianza del Caribe, el bloque de los denominados los tigres asiáticos, China, Mercosur, etc.

El Mercosur a pesar de sus propósitos fundacionales supremos, desde el Tratado de Asunción (1991) hasta nuestros días aún tropieza con trabas que dificultan la efectiva concreción de la integración anhelada, fundamentalmente para países como el nuestro, el Paraguay, donde las asimetrías son significativas, si bien se experimentan ciertos avances como el caso de aranceles aduaneros parejos y equitativos, funcionan determinados fondos de convergencia estructural, determinados márgenes de preferencia dentro del bloque hoy son realidades sin embargo, las fronteras aún siguen siendo testimonios soberanos y obstáculos para el libre tránsito tanto de mercaderías como de personas.

En los ochenta se pone de manifiesto el interés generalizado hacia el medio ambiente, los movimientos proteccionistas adquieren dimensión, se sigue fomentando la producción y la inversión pero enfatizando el uso racional de recursos naturales mediante políticas de preservación y sostenibilidad ambiental, se implementan programas y medidas de mitigación con el fin de remediar desequilibrios generados en el pasado, consecuentemente a estas corrientes, los mercados orientan su atención hacia productos y servicios que incorporan estos intereses dentro cadenas productivas.

Entonces pues, también los gobiernos necesariamente debieron adecuar su política y gestión a estas circunstancias, así en el tránsito del militarismo a la democratización regional se sucedieron una serie de eventos con ribetes y personalismos peculiares, tal el caso de Collor de Melo en Brasil y Carlos Menem en la Argentina, enfocados en ideologías de centro y abundante exposición mediática, también hubieron outsiders con visión pero de realización limitada como el caso de Juan Carlos Wasmosy en el Paraguay, sucedieron a los anteriormente citados, políticos carismáticos y controvertidos como Ernesto Kirchner en la Argentina retomando las banderas del justicialismo peronista, Ignacio “Lula” Da Silva quien de activista sindical se convierte en el principal referente del Partido de los Trabajadores (PT) fuerza política mayoritaria de un periodo en el Brasil, completan el escenario el ex militante reaccionario pero con figura paternal de José “Pepe” Mujica en Uruguay y la incursión, desde el norte continental, con efecto expansivo del verborágico ex militar Hugo Chávez Frías de Venezuela, estos, aportando su grano de arena, lograron modificar las ideologías predominantes y orientaron a toda la región hacia el denominado “socialismo del nuevo milenio” una corriente progresista con marcado fundamento regionalista de izquierda, así en medio de este fundamentalismo regional aterriza en Paraguay el ex obispo católico Fernando Lugo Méndez en medio de desconciertos y contradicciones pero, y al igual de los antes citados, con una popularidad superlativa, paulatinamente, y como toda corriente política sustentada más en el carisma de sus exponentes que en propuestas, si bien permanecieron, pasaron y así la región se vuelve hacia prácticas

democráticas tradicionales procurando sin embargo que las mismas resulten más representativas, hoy día salvo caso de la Argentina que recientemente volvió a instalar un gobierno de ascendencia progresista y el Brasil que apuesta a un gobierno de Derecha radical, los demás países siguen abocados en la búsqueda de gobiernos democráticos, representativos con enfoques transversales hacia la sensibilidad social y sostenibilidad ambiental.

La globalización, ámbitos y caracterización

La globalización plantea escenarios y perspectivas diferentes según respondan a sociedades desarrolladas, de desarrollo relativo o subdesarrolladas económicamente hablando, en los países desarrollados la cuestión se orienta a la conservación de la autoridad colectiva y hasta definir las pautas de modelos teóricos para la implementación de medidas correctivas o desarrollistas (recetas), tal el caso surgido en hacia finales de los noventa donde cobra fuerza la iniciativa de “desarrollo tecnológico” para la generación de energías alternativas en sustitución de las de origen fósiles, las iniciativas de coexistencia amigable con el medio ambiente, el uso racional de recursos naturales, y donde la implementación de estas medidas fueron acompañadas por fuertes incentivos de parte de los países desarrollados hacia los menos favorecidos, logrando en corto tiempo avances significativos en el área medio ambiental y en el uso racional de recursos naturales. Los países en desarrollo sin embargo, tienen economías dependientes a partir de las pautas dadas por los países desarrollados ya que, en gran modo, para su desarrollo dependen de organismos multilaterales de crédito, que en definitiva son centros de regulación, control y expansión de la política económica, política y social impulsada y más conveniente a los intereses de naciones desarrolladas, los modelos productivos basados en la explotación de recursos naturales o, agrícolas intensivos son más bien estáticos de maniobrabilidad circunstancial y frecuentemente especulativos, aparte no generan riqueza distributiva, estas situaciones no hacen sino acentuar aún más la dependencia hacia las economías desarrolladas, dicho de otro modo, los destinos económicos de la región están subordinados a rectorías dadas o por el Fondo Monetario Internacional (FMI) o, por

el Banco Interamericano de Reconstrucción y Fomento (BIRF) o, por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) o, por la Organización Mundial de Comercio (OMC) entre otros.

Este tipo de dependencia hacia los países desarrollados hizo que la producción extractiva de recursos naturales y la agricultura mecanizada intensivas e incrementaran considerablemente perjudicando tanto al medio ambiente como a los sectores sociales más vulnerables comprometiendo inclusive, la estabilidad sociopolítica nacional y regional, así el resultado de la globalización en sociedades con asimetrías estructurales implica inclusive casi cesión de soberanía por cuanto que el poder de estas naciones se torna relativa resultando en consecuencia, las coyunturas económicas, las determinantes para el devenir político regional.

Borón (2000) sostiene que la globalización incide en el comportamiento social e ideológico de las regiones donde interactúa, que lo central en los procesos productivos de industrialización son los bienes demandados y el capital requerido que presiona los intercambios comerciales y limitan sus alcances, los requerimientos que son cada vez más sociales, más económicos, más ecológicos y concretos, se suceden y se regulan según estas variables.

Las ideologías no estuvieron ajenas a los acontecimientos políticos y económicos descritos, en la región hemos transitado por gobiernos de derecha, conservadores, liberales, neoliberales, de centro, social demócratas, nacionalistas, de izquierda, revolucionarios y progresistas, todos ellos a su debido tiempo que pusieron a prueba su capacidad y efectividad para el abordaje de las problemáticas sociales y, así, luego de sus respectivos periodos, los gobiernos de la región se reorientaron hacia modelos democráticos representativos, inclusivos y participativos, enfocados en modelos de gobernanza práctica y resolutiva, salvo el caso de la Argentina, que empujada por sucesivas iniciativas económicas fallidas, vuelve a transitar los caminos del progresismo regional y el caso de Brasil que apuesta nuevamente a una figura carismática y controvertida pero de marcada orientación de derecha radicalista.

Antes que a propuestas basadas en contenidos ideológicos, de manera paulatina, *lo advierte Gómez (2011) que luego de la primera década del siglo XXI, la región*

orienta su visión hacia un modelo de gobierno basado en ejes definidos por los Mercados, el Estado y la Sociedad civil.

La Sociedad civil organizada adquiere singular importancia en este tiempo como agente efectivo para la promoción del bienestar ciudadano, *Garretón (2004) define a los movimientos sociales “como acciones colectivas con alguna estabilidad en el tiempo y algún nivel de organización, orientadas al cambio o conservación de la sociedad o de alguna esfera de ella. Por una parte, la visión de una acción colectiva que responde a tensiones o contradicciones específicas y que se orienta a resolver esa contradicción específica; y, por otra, la visión del movimiento social como portador de un sentido de la historia y la encarnación, como agente fundamental del cambio social”*

El proceso de la acción colectiva es un proceso de construcción de identidades, es interactivo y comunicativo, depende de las capacidades de sus miembros, del liderazgo de ellos, de sus habilidades, de los recursos disponibles y de las aptitudes desarrolladas; la dimensión individual en la acción colectiva interesa ya que son los individuos quienes constituyen las organizaciones y consecuentemente son los sujetos que sustentan estos colectivos, son partícipes, interactúan y a su vez, quienes determinan la acción colectiva propiamente dicha.

Con una identidad histórica, geopolítica y cultural establecida, con las acciones concertadas, definidas y estructuradas, los reclamos a través de movilizaciones ciudadanas cobran notoriedad y fuerza en la medida de la firmeza de las convicciones, la cohesión propositiva y la adhesión ciudadana hacia tales objetivos y, consecuentemente al éxito de las movilizaciones, los espacios sociales tienden a politizarse y cuando se cuestionan los criterios y formas de distribución de la riqueza social o de los propios principios de organización de la sociedad, del Estado o, del gobierno, estamos ante la concreción de un movimiento político que orienta su mirada hacia transformaciones estructurales que promoverán mayor equidad social, mayor participación democrática y mayor preponderancia en la toma de decisiones.

La crisis de los partidos políticos tradicionales

Los partidos políticos tradicionales perdieron preeminencia, popularidad y representatividad ciudadana, soportan deterioros significativos en lo que a representación y relación ciudadana se refiere, las formas tradicionales de representación ejercida por estas agrupaciones a lo largo de varias décadas hoy está seriamente comprometida, las organizaciones de la sociedad civil agrupadas y motivadas por intereses más prácticos que dogmáticos, por objetivos que hacen al bienestar cotidiano antes que a acerbos ideológicos, las organizaciones, con sus correspondientes reclamos y manifestaciones, en torno a intereses semejantes, el análisis crítico hacia determinadas iniciativas gubernamentales, la firmeza de convicciones y el empeño por alcanzar sus metas de manera sostenida hicieron posible que su acción impactara en las más altas esferas de poder y que sus demandas sean escuchadas al menos de manera tangencial, los sistemas de gobierno basados en la concepción clásica de división equilibrada de poderes empezó a sentir las presiones en todas sus filas de parte de estos grupos diversos de la sociedad civil, cada cual con sus requerimientos y demandas determinadas, el gran desafío de la clase política y gobernante radicó principalmente en como espacios habilitar espacios de participación sin pérdida predominio.

Antiguamente las organizaciones sociales se agrupaban básicamente en dos grupos: los sindicatos obreros y las ligas o asociaciones campesinas, básicamente el estado se encargaba de conciliar acuerdos sobre intereses de clases específicos y la cosa estaba resuelta, el clientelismo era un medio velado y efectivo para resolución tras bambalinas de cuestiones complejas; sucedió pues, que la sociedad civil al organizarse en torno a requerimientos específicos hizo que dinámicas de interrelacionamiento se diversificaran y que los abordajes fueran muchos más complejos, esta diversidad sumada a temas transversales como: el equilibrio y sostenibilidad ambiental, la incursión de minorías antes invisibles, las carencias ciudadanas, la vulnerabilidad social, los derechos y la participación de colectivos genéricos, el hábitat, la educación de calidad, la salud pública, la comunicación, la equidad social, etc. adquirieron preponderancia dentro de la agenda de gobierno.

Marisa Revilla define los siguientes elementos como los desencadenantes del conflicto entre partidos políticos tradicionales y sociedad que acentuaron su decadencia, ellos son:

- Instituciones políticas tradicionales desprestigiadas y desacreditadas debido a crisis de liderazgos y limitada adaptabilidad a procesos de cambio,
- Promueven la excesiva rigidez institucional,
- Poca capacidad resolutive para resolución de crisis sociopolíticas,
- Carencia de espacios e instancias de y concertación, discusión y conciliación.

La Transformación

Durante la primera mitad del siglo XX y gran parte de la segunda nuestras sociedades y gobiernos respondían al concepto de sociedad y gobierno cerrado, la concepción platónica donde los fines y necesidades se identificaban de manera unívoca por iluminación de élites pertenecientes a: comités de partidos políticos tradicionales, determinados sectores de ascendencia social, cultural, económica, etc. y, donde el concepto clásico de gobierno formulados por Locke y Montesquieu era la herramienta ideal para la administración del Estado y el ejercicio del poder, surgieron algunas puntualizaciones y precisiones conceptuales pero básicamente la administración de los gobiernos recaía determinado sector privilegiado de poder, ya nos ocupamos de precedentemente de algunos sucesos que marcaron esa parte del siglo anterior, en general, los gobiernos de conceptualización platónica y concepción clásica se sucedieron entre asonadas y revueltas donde generalmente, si sucedía algún cambio, esto no iba mucho más allá que del cambio de protagonistas, políticos o militares, antes que un cambio de políticas o estructuras administrativas de poder, el protagonismo ciudadano era una cuestión secundaria, los golpes de Estado a menudo eran orquestados desde dentro mismo de las clases privilegiadas, y como consecuencia del descontento o malestar generado por el grupo en ejercicio del poder, como consecuencia de alguna discrecionalidad o rechazo de alguna iniciativa o propuesta de otro grupo, es por eso que a menudo, particularmente en nuestro caso, el Paraguay, desde el principio del siglo pasado y hasta la pos guerra del chaco, fueron repetidos los casos en que mismas figuras políticas, en diferentes periodos, alcanzaban la primera magistratura de la nación, tal el caso de Manuel Gondra, Emiliano González Navero, Adolfo Riquelme, y el

mismo Coronel Albino Jara quien, por cierto, durante casi dos décadas fue el mentor y ejecutor de varios movimientos golpistas, hubieron casos en donde se cambiaban presidentes casi con cada puesta de sol, caso del Gral. Raimundo Rolón quien fue presidente por menos de cuarenta y ocho horas durante la segunda década del cuarenta del siglo pasado, relatos y crónicas de época son brillantemente descriptas tanto por *Alfredo Seiferheld* como por *Arturo Bray*.

El largo periodo de “regencia” del Gral. Alfredo Stroessner en el Paraguay (04/05/1954 – 02/02/1989) significó en cierto modo apartarnos y hasta despreocuparnos de los sucesos regionales, si bien al principio la situación política de nuestros vecinos era similar a la nuestra, gobiernos fuertes de porte y comportamiento prusiano, instituciones militarizadas, donde la prevalencia ideológica giraba en torno al nacionalismo pragmático con doctrina clásica y formal, una vez puestas en práctica las estrategias con la cuales se ejercería el poder, y contenidos o apagados los focos opositores, el poder era ejercido a partir de la trilogía Gobierno-Fuerzas Armadas-Partido Colorado, partido político que lo postulara a la presidencia absolutamente funcional a sus encantos y caprichos, los demás partidos funcionaban bajo un régimen de clientelismo con la única función de dar el viso democrático al sistema implantado, fue reelecto ocho veces y los porcentajes de votación a favor de Stroessner siempre estuvieron por encima del noventa por ciento de las preferencias, la política económica desarrollada era ultraconservadora y se desarrollaba bajo la atenta vigilancia estatal, el desarrollo nacional fue sustentado a partir de una reforma agraria absolutamente instrumentada, el desarrollo campesino a partir de la producción de rubros de renta como el algodón y tabaco, producción celosamente cautelada por técnicos calificados de manera a garantizar la productividad y rentabilidad del productor, la comercialización de los productos era prácticamente un monopolio de grupos allegados a los círculos de poder que gozaban de la simpatía y compartían conjuntamente las ganancias de las operaciones de comercio exterior, su gran legado para la posteridad sin lugar a dudas fueron las hidroeléctricas, por estas circunstancias la crisis del petróleo de finales de la década de los setentas tuvo consecuencias pero estas pudieron ser controladas, la crisis económica casi

universal de los ochentas tuvo igual comportamiento y salvo affaires aislados como el de la evasión de divisas, el dólar preferencial, negociados en empresas estatales, la cosa no pasó a mayores, luego de tenues nebulosas y un minúsculo número de culpables, el sistema siguió gozando de buena salud.

La decadencia y caída de este sistema sobrevino no precisamente como consecuencia de descontentos y movilizaciones sociales, revueltas políticas o manifestaciones ciudadanas sino que, fue debido al descontento de un grupo desplazado de su ámbito de privilegio y zona de confort quienes, aliados con fuerzas militares de mandos oficiales disconformes con el manejo gubernamental castrense, no es que se pretenda desacreditar a la clase política contestataria pero por ese entonces sus principales exponentes estaban o proscritos o desterrados, internamente estaban desarticulados y debilitados pero luego del golpe o “cambio parcial de actores políticos”, emergieron, se agruparon, se organizaron, ocuparon espacios y se convirtieron en cifra sustantiva para la reestructuración política, administrativa y judicial, impulsaron los cambios estructurales requeridos, se ocuparon de la reorientación y reinstalación de la política internacional y se empezaron a ocupar de la creación y desarrollo de mercados comunes con miras al comercio exterior con las mayores rentas posibles a partir de ventajas ofrecidas por condiciones de mercados competitivos.

Así, llegamos al siglo XXI donde los modelos políticos convencionales de gobierno fueron puestos a prueba y, a partir de la emergencia de las demandas sociales organizadas, se debilitan, pierden fuerza debido a la escasa adaptabilidad y capacidad de gestión para la administración de conflictos, pierden popularidad y su estabilidad se ve seriamente comprometida, el panorama es casi una constante regional, el sistema político se orienta hacia el denominado “socialismo del nuevo milenio” una rara simbiosis entre paternalismo y progresismo que no es otra cosa que una readecuación del ideas totalitarias de izquierda de principios del siglo pasado pero que en donde, al igual que la corriente pasada, el poder radicaría en la simpatía o preferencia popular y mayoritaria del pueblo, la prole o la ciudadanía (como mejor venga el término) y, ésta por mandato popular encomendaría sus voluntades, propósitos y devenir a “dignos y expectables” representantes salidos de

las clases populares, así, desaparecerían las élites de privilegio y los designios nacionales serían interpretados e impulsados por gobernantes, que por su origen, serían de honorabilidad irreprochable e incuestionable.

Los partidos políticos y movimientos ciudadanos que adoptaron esta ideología procuraron adaptarse pero finalmente, al igual que modelos anteriores, no pudieron satisfacer las demandas populares y fueron perdiéndose en medio de las presiones cada vez más impetuosas, así le fue a Cristina Kichner en Argentina, así le fue a Dilma Rousseff en Brasil, así Rafael Correa en Ecuador, a Fernando Armino Lugo Méndez en Paraguay.

Afortunadamente reorientamos el rumbo y lentamente los gobiernos se acomodan a modelos democráticos menos burocráticos y más representativos, más inclusivos y participativos. No es que las doctrinas se hayan dejado de lado sino que las demandas de la sociedad civil se colocaron a la par de las éstas, las doctrinas importan porque a través de ellas se diseñan los modelos de gobierno y las políticas de estado para la atención y satisfacción de las demandas ciudadanas; esto no es otra cosa que dar un paso sustantivo de sistemas de gobierno cerrados hacia modelos abiertos en donde prevalecerían la coparticipación recíproca en la generación y desarrollo de propuestas y se practicaría una dinámica constante innovaciones tecnológicas, estructurales, económicas, de mercado y propiciando ámbitos de convivencia armónica.

Las Ciencias Sociales definen una sociedad abierta como una forma de convivencia humana donde la libertad irrestricta y la protección de las minorías son cuestiones fundamentales, debe ser crítica, tolerante y diversa en donde los gobiernos supervisan y controlan el comportamiento y la acción ciudadana en donde, la intolerancia, la censura, la sublevación de pasiones y la sedición no pueden ser toleradas. Una sociedad donde el respeto a la propiedad privada, el estado de derecho, la libertad ciudadana y la libertad de prensa sean cuestiones innegociables.

Las Ciencias Políticas a su vez definen al gobierno abierto como el conjunto de mecanismos y estrategias que contribuyen a la gobernanza pública y al buen gobierno, con son sus pilares de: transparencia, participación ciudadana, rendición

de cuentas oportunas, la colaboración e innovación, incorporando a la ciudadanía en el proceso de: toma de decisiones y la formulación e implementación de políticas públicas como elemento fundamental de la democracia, sería pues el medio de legitimidad de gobierno y el impulsor del bienestar colectivo, la gobernanza sería el vehículo adecuado para la construcción de sociedades más prósperas, equitativas y justas mediante interacción permanente entre partes para superar las inequidades y alcanzar el bienestar integral de toda la sociedad.

Conclusiones

Los conceptos de sociedad y gobierno abierto finalmente marcan de manera precisa el camino hacia la concreción de gobiernos que promuevan y desarrollen sociedades más equitativas, justas, oportunas y convenientes para alcanzar los objetivos supremos, el principio rector de todo gobierno abierto es el de alcanzar y sostener un sentido de “legitimidad democrática” la sostenibilidad de este tipo de modelo se fundamenta en: el cumplimiento de la Ley, la defensa a las instituciones y la protección de las libertades públicas.

Tal la importancia que los gobiernos dan al tema que en el marco de la 70° Asamblea General de las Naciones Unidas, llevada a cabo en la ciudad de Nueva York en septiembre de 2015, los 193 Estados Miembros adoptaron la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, con 17 objetivos (ODS) para lograr un mundo más próspero, en paz, justo e incluyente durante los próximos 15 años. Uno de los principales desafíos de esta Agenda, marcado en su objetivo 16, consiste en *configurar un nuevo marco de gobernanza pública y una renovada arquitectura estatal que garantice la promoción de sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas en todos los niveles.*

Referencias

- BECK, Ulrich (1998): ¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización (Barcelona, Paidós)
- BOJUNGA, Claudio. “JK: o artista do impossível”, Rio de Janeiro: Editora Objetiva, 2001
- BORÓN, Atilio (2000): Tras el Búho de Minerva. Mercado contra democracia en el capitalismo de fin de siglo (Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica).

- BRAY, Arturo; (1979) *Armas y Letras*, Tomo III, editorial el lector (1980)
- FAUNDES Peñafiel, Juan Jorge, *América Latina y conflicto social en el siglo XXI: escenarios y debates sobre el descuajeringamiento de la relación Estado, mercado y sociedad civil*, Universidad Católica de Temuco, Chile, 08/2016
- GARRETÓN, Manuel Antonio (2001): *Cambios sociales, actores y acción colectiva en América Latina* (Santiago, CEPAL - Naciones Unidas)
- GARRETÓN, Manuel Antonio (2004b): "La indispensable y problemática relación entre partidos y democracia en América Latina". En PNUD (Ed.), *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. Contribuciones para el debate* (Buenos Aires, Aguilar – Altea – Alfaguara), pp. 72-97.
- GÓMEZ, Juan Carlos (2010): *Política, democracia y ciudadanía en una sociedad neoliberal (Chile: 1990-2010)* (Santiago, Arcis – CLACSO).
- GÓMEZ, Juan Carlos (2011): "Movimientos sociales, proyectos populares y democracia. Escenarios sociopolíticos latinoamericanos 1998-2011". En *América Latina*, N° 11, Universidad Arcis, pp. 49-67
- GUERRA-BORGES, Alfredo, "Globalización e integración latinoamericana", siglo XXI editores argentina, S.A. Tucumán 1621, 7 N, C1050AAG, Buenos Aires, Argentina
- QUIJANO, Anibal (2002): "Colonialidad del poder, globalización y democracia". *Revista de ciencias sociales de la Universidad Autónoma de Nueva León*, N° 4, 7/8, septiembre-abril 2002, pp. 58-116.
- REVILLA, Marisa (2010): "América Latina y el presente de la "rebelión del coro"". En *Nueva Sociedad*, N° 227, mayo-junio 2010, pp. 52-67.
- Revista Chilena de Derecho y Ciencia Política*, mayo-agosto 2016. Vol. 7, N° 2
- SANTOS, Boaventura de Sousa (2001): "Los nuevos movimientos sociales". *Observatorio Latinoamericano de Ciencias Sociales (OSAL)*, septiembre 2001
- SEIFERHELD, Alfredo "Conversaciones político militares" Vol. I, editorial el lector
- TAPIA, Luis (2009). "Movimientos sociales, movimientos societales y los no lugares de la política". En *Cuadernos del pensamiento crítico latinoamericano*, N° 17, año 2-3, pp. 2-4.
- TRATADO DE ASUNCIÓN, 26 de marzo de 1991, acuerdo firmado entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay en Asunción, Capital del Paraguay, creación del MERCOSUR.

La educación en Contexto de Encierro

Education in prison context

Myriam Patricia Adorno Villamayor

Universidad Columbia del Paraguay - mpatriciadorno@gmail.com

Resumen

Este artículo versa sobre **la educación en contexto de encierro**, tiene como objetivo delimitar el marco jurídico y el marco pedagógico de la educación en este contexto especial y así fomentar un debate crítico y objetivo en relación al tema. Es importante enfatizar el rol que cumple la educación, en la rehabilitación y reinserción social y familiar de las personas privadas de libertad. Independientemente al deber del Estado de velar por los derechos de las personas privadas de libertad quienes, estando en ese contexto, deberían de gozar de los derechos primordiales (a la salud, a la alimentación, a la calidad de vida, a la educación, etc.), los efectos positivos de una educación formal o no formal, se pueden observar en los cambios en la personalidad del condenado, y en la mejoría de sus relaciones con los demás, lo que, a su vez, incentiva al condenado a seguir mejorando. A continuación, se desarrollará a través de distintos puntos de interés, un abordaje situacional de la educación en contexto de encierro a nivel nacional, los programas educativos implementados como políticas públicas, los marcos jurídicos normativos y las investigaciones realizadas hasta el año 2016 complementada con datos obtenidos del MJ a través del Sistema de Acceso a la Información pública.

Palabras clave: educación, contexto de encierro, personas privadas de libertad, políticas públicas

Summary

This article addresses the issue of education under imprisonment context, and the main goal is to establish the legal and didactic framework for the education in prisons, in order to promote a critical and objective debate in relation to the subject. Independently of the duty of the Government to ensure the rights of persons deprived of liberty who, in that context, should enjoy the primary rights (health, food, quality of life, education, etc.), The positive effects of a formal or non-formal education can be observed in the changes in the personality of the condemned person and in the improvement of his relations with the others, which in turn encourages the prisoner to continue improving. The above mentioned will be developed through different points of interest, through a situational approach to education in the context of deprivation of liberty at a national level, the educational programs implemented as public policies, normative legal frameworks and research conducted until 2016, complemented with data obtained from the Ministry of Justice, through the Public Information Access System.

Keywords: education, prison context, persons deprived of liberty, public policy

Introducción

Partiendo de la base de que la educación es un derecho humano ampliamente reconocido en los instrumentos internacionales y con rango constitucional, por lo que debe ser garantizado a todas las personas, sin importar la condición y sin ninguna excepción considerando que todos los seres humanos son sujetos de derechos y el Estado adquiere en ese sentido una especial posición de garante respecto a los derechos de los privados de libertad.

Las personas en contexto de encierro tienen el derecho inalienable a una educación de calidad, así como los que están fuera de la prisión, sin discriminaciones ni limitaciones. En este sentido, el espacio educativo se convierte en el espacio más privilegiado para el resguardo de la condición del ser humano y el aseguramiento de la restitución de la ciudadanía a través de un proyecto de vida sostenible obtenido a través de la educación formal y laboral durante la privación de libertad.

Al hablar de contexto de encierro, es bueno resaltar ciertos factores que le son inherentes y que deben ser considerados al momento del abordaje del estudio de este submundo: el hacinamiento y la falta de políticas públicas efectivas entre otros factores hacen de la reinserción social un ideal y que el cumplimiento del objetivo constitucional de las penas sean una utopía. En este sentido, la educación debe ser entendida como un factor positivo en los procesos de reinserción social.

Ahora bien, muy alejados de sus ideales se encuentran los centros penitenciarios que si bien ofrecen algunas posibilidades de educación a las personas privadas de libertad al que como se verá no todas acceden, se puede sumar otras características alejadas de lo ideal: mala calidad de vida, hacinamiento, así como la vulneración de otros derechos humanos fundamentales.

De esta manera, la cárcel es el lugar en el cual terminan aquellas personas que, en su mayoría, no han gozado plenamente de educación, trabajo, salud, vivienda y otro tipo de garantías y derechos los cuales deben estar garantizados por el Estado. En tal sentido, la educación es un derecho humano fundamental y esencial para poder ejercitar todos los demás derechos y que tiene como fin el desarrollo integral del sujeto, proporcionándole herramientas para su reinserción a una vida sin delinquir.

Las instituciones educativas que funcionan en los centros penitenciarios desarrollan sus actividades en un campo de tensiones permanentes, generadas no solo por la particularidad de su alumnado sino por un difícil contexto de funcionamiento en el que priman las cuestiones de seguridad interna por sobre todas las cosas.

Todo ello exige de los profesionales de la educación en contexto de encierro un profundo compromiso con la población a la que dirigen sus acciones. Para ello, el

educador debe tener bien definido: ¿Quién es? (identidad) y ¿A quién se dirige? (funciones/destinatarios), de manera a lograr un impacto en los educandos o reeducandos.

Según los datos obtenidos del Informe de Gestión del Ministerio de Justicia y Trabajo, correspondiente al periodo 2013 – 2015 (último informe publicado vía web) y del Censo Penitenciario realizado en el año 2013, develan el bajo nivel académico de las personas privadas de libertad, por tanto, bien podría pensar que la falta de educación, ya sea formal o no formal, es uno de los factores predisponentes para la comisión de hechos punibles sumados a la condición socioeconómica entre otros factores.

Este dato resulta alarmante, pero a la vez interpela y llama a visualizar la importancia de la función de la educación dentro y fuera del contexto de encierro, tanto como en medio de prevención de la criminalidad como medio en los programas de reinserción para lograr el retorno social del condenado a una vida sin delinquir.

Entonces, es preciso hacerse el siguiente cuestionamiento: ¿Se cumple el fin constitucional del derecho al acceso a la educación, dentro del contexto de encierro?

Está por demás decir, que la educación en contexto de encierro debería ser fundamental y garantizada a fin propiciar espacios para la readaptación de los privados de libertad considerando que el analfabetismo reduce de manera considerable las posibilidades de acceso al campo laboral en el medio libre.

La realidad es que la educación constituye un privilegio para aquellos que logran acceder a ella en ese contexto, donde la violación de los derechos humanos se ve vulnerada por parte del Estado quien es el garante de los mismos.

Suena a ironía pero es una realidad: la falta de calidad de vida, falta de oportunidades, hacinamiento, entre otros factores hacen de los establecimientos penitenciarios espacios de “especialización criminal”, que lo alejan de los postulados constitucionales del fin de la pena convirtiendo en utopía la readaptación del condenado a una vida sin delinquir.

Como se mencionó, la educación es un derecho humano de rango constitucional garantizado para todos los ciudadanos privados o no de libertad, aunque los contextos son diferentes estos derechos es igual para todos y el Estado debe trabajar en políticas públicas que propicien el acceso efectivo y obligatorio a la Educación en el contexto de encierro.

A continuación, se presentará brevemente la problemática de la educación dentro de los Centros Penitenciarios así como los obstáculos, fortalezas y debilidades, haciendo un análisis de la demanda educativa.

Una problemática real.

Existe un número importante de adolescentes en conflicto con la ley penal reincidentes privados de su libertad además de la población penitenciaria de adultos cuya cifra mantiene un aumento sostenido y constante, es así que según el último censo penitenciario del Ministerio de Justicia y Trabajo (2013), considerando que en el año 2018, se ha iniciado un proceso de Censo el cual no fue concluido, sin embargo, las estadísticas en lo referente a nivel de educación de las personas privadas de libertad es alarmante.

La aplicación de la figura jurídica de la prisión preventiva de manera poco objetiva, es otro de los factores que colabora al hacinamiento en las cárceles. Esto es debido a la fallas del sistema judicial que desembocan en graves violaciones de los Derechos Humanos de los privados de libertad por la falta del control de cumplimiento de la ley penal así como el incumplimiento de las directrices de las internaciones, en materia de personas privadas de libertad (Reglas de Beijing, Reglas de Bangkok, Directrices de Riart y Reglas de Mandela).

El informe de Mecanismo Nacional de Prevención contra la Tortura (MNP) del año 2015, manifiesta cuanto sigue:

“La población adolescente privada de libertad se constituye hasta el día de hoy en un sector vulnerado principalmente por quien debería de ser el principal garante de sus derechos, el Estado Paraguayo.”

La reincidencia es una problemática poco abordada por políticas públicas efectivas desde el ámbito integral y si a esto se suma un tímido abordaje de las políticas de reinserción y un sistema educativo con una malla curricular no ajustada a las necesidades del contexto, hacen que esta situación se acentúe en sentido negativo.

Ahora bien, la problemática de cómo enfocar la educación en contexto de encierro no solo atañe a la población adolescente en infracción con la ley penal sino también a la población penal de adultos sin olvidarnos del papel fundamental de los docentes.

En lo concerniente a la adecuación curricular según las necesidades especiales que surgen del contexto en el que se desarrollan, sobre estos puntos el informe del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (MNP), expresa cuanto sigue:

“Se registraron avances respecto a las tasas de escolarización en el CEI en comparación al alcanzado fuera de él, sin embargo aún no se logran los estándares necesarios para lograr procesos de reinserción social y económica óptimos. Resulta una falencia el hecho de no contar con programa de capacitación laboral u oficios acordes a la necesidad de la población adolescente, ya que la según las Reglas de las Naciones Unidas se debe dar a los adolescentes la oportunidad de realizar un

trabajo en lo posible remunerado que fortalezca su proceso de reeducación y posterior reinserción.”

Según el MNP, en el Centro Educativo Itauguá (CEI) se encuentran adolescentes cuya situación jurídica no está definida, a esto hay que adicionar el alcance limitado a los programas de capacitación laboral que son finalmente las herramientas para abrir las puertas a la reinserción social sin olvidar la falta de interés de las personas privadas de libertad para participar de los programas.

Al hablar de personas privadas de libertad adultas la situación es agravada por el hacinamiento, la mala calidad de vida, el consumo de drogas y la reincidencia.

Por otra parte, hay una realidad que sucede cuando el procesado o condenado, sale en libertad e intenta reinsertarse, la sociedad lo rechaza y estigmatiza volviendo así en muchos casos al círculo de la delincuencia.

Teniendo en cuenta la argumentación brevemente expuesta deviene la importancia del análisis de los factores que limitan o posibilitan la accesibilidad a la educación en contexto de encierro, ya sea formal o no formal, entendiendo que la educación, en los casos de analfabetismo, puede ser tenida como un factor criminológico importante.

Si se aplica el concepto de educación formal con énfasis en habilidades blandas dentro del contexto de encierro podría darse como un elemento que ayude a la reinserción del privado de libertad, todo esto sin alejarnos del deber del Estado de velar por los derechos de las personas privadas de libertad y de los ciudadanos en general.

La situación carcelaria... ¿Una realidad poco conocida o ignorada?

La cárcel o el encierro como una organización de una institución es una modalidad denominada por Goffman (1984) "instituciones totales o cerradas", cuyo fin es el control de los sujetos, el cual se logra mediante la deconstrucción de los signos identitarios de las personas a través de la homogeneización, la masificación, la clasificación y el despojo de todos los derechos, incluso el de la educación que es imprescindible para todas las personas.

La vida cotidiana de las personas privadas de libertad se caracteriza por el cumplimiento de los objetivos de la institución, en la cual la seguridad interna es prioritaria y por lo tanto toda actividad allí desarrollada está atravesada por esta característica. Estas condiciones determinan que la intimidad sea prácticamente nula (los individuos están expuestos a una vigilancia continua), y que no existan límites que establezcan espacios diferentes para dormir, trabajar, recrearse. Las visitas son controladas, hay inhibición y/o restricción de contactos con el exterior, las actividades son generalmente colectivas y obedecen a rutinas programadas que

masifican a los individuos, las necesidades individuales se manipulan y los sujetos son objeto de tratamientos de sometimiento y humillación.

Ahora, Michel Foucault (1998) refiere con respecto a la genealogía de las cárceles desde una perspectiva de las relaciones de poder: la unión del aparato disciplinario con el aparato pedagógico en función de "corregir al delincuente", instalándose así la concepción de "tratamiento", fuertemente vinculada a un enfoque en el que el sujeto se concibe como alguien anormal, que porta una patología a tratar. Desde el siglo XVIII hasta hoy, estos principios se han mantenido como matriz organizadora de los establecimientos penales.

Sin embargo, en la actualidad, la situación carcelaria o contexto de encierro ha cambiado. La cárcel ya no constituye dispositivo para la corrección y rehabilitación de las personas privadas de libertad para ser reinsertadas en la sociedad, sino que, la cárcel actual se ha transformado en "depósito de personas"; depósito que contienen a los expulsados, impidiendo así para cualquier tipo de vida social.

Desde la antigüedad la idea de "cárcel" estaba asociada a castigo o pena como sufrimiento. Si bien estos conceptos fueron evolucionando a través del tiempo, hoy en día el Estado es responsable de velar por los derechos humanos de las personas privadas de libertad que se encuentran bajo su custodia en post de su reinserción a la sociedad y a una vida sin delinquir, buscando un "castigo más humanizado" pero la realidad es otra, los establecimientos penitenciarios son "depósitos humanos" de aquellos que no han podido adaptarse al cumplimiento de las leyes y quienes cumplen la pena impuesta por la ley penal en un ambiente de hacinamiento, promiscuidad, miseria que no ayudan en nada al proceso de reinserción social al que el Estado se obliga mediante sus leyes y ratificación de instrumentos internacionales en materia vinculante.

Scarfó (2013) refería: *"La cárcel es el lugar en el cual terminan aquellas personas que, en su mayoría no han tenido educación, trabajo, salud y ningún tipo de garantías. El sistema los genera y excluye, forjando sus propios mecanismos que responden a una lógica del poder que impera en ese momento"*.

En la perspectiva moderna, la cárcel debe ser considerada como un medio para que el privado de libertad modifique sus actitudes y conductas pasando a ser de "interno o recluso" a "reeducando", hay un cambio en el paradigma de la visión del privado de libertad cumpliendo de esta manera con los postulados constitucionales que versan al respecto.

Siguiendo a Foucault, las prisiones son instituciones complejas, omnidisciplinarias que abarcan todas las dimensiones del hombre privado de libertad.

Los derechos humanos en las instituciones penitenciarias por lo general son causal de violaciones de estos derechos por parte del Estado quien convierte al

victimario en víctima penitenciaria, por ello hay toda una revolución que busca insertar el paradigma de la humanización de las penas a través de políticas públicas efectivas en vistas a la reinserción social y busca la disminución de la reincidencia.

En esta línea de pensamiento, según resultados de investigaciones y experiencias de profesionales y la aplicación de metodologías de enseñanza en estos contextos, se destaca la importancia de la educación en el proceso de reinserción o integración social del privado de libertad.

La educación en contextos de encierro funciona como una institución dentro de otras instituciones que son las penitenciarías y los centros educativos, cuya lógica de funcionamiento condiciona a la primera, no sólo en los aspectos pedagógico-didácticos sino en los que se refieren a la distribución del poder. Además, al responder a distintas dependencias gubernamentales la comunicación muchas veces podría verse afectada y debilitada por la falta de articulación interinstitucional.

Es necesario trabajar en criterios comunes para la implementación de los programas educativos en las penitenciarías y centros educativos, para evitar impedimentos formales que podrían obstaculizar el normal desarrollo de las actividades académicas. Por ejemplo, se puede citar la falta de valoración del espacio educativo, que conduce a la generación de un clima negativo. Estas realidades hacen que las actividades vinculadas a la educación en contexto de encierro se vean afectadas y reguladas por la estructura administrativa vertical y rígida de la institución carcelaria, donde el trabajo y la participación están condicionados por las mismas normas de seguridad. Es decir, el espacio educativo que de por sí representa una realidad compleja, y a esto hay que sumarle la contexto y la seguridad interna.

Aun así, se puede pensar que, desde dentro del contexto de encierro, el espacio educativo podría ser un lugar propicio para pensar una sociedad más incluyente y más justa, en la cual se pueda valorizar a las personas como "sujetos de derechos".

En este sentido, el Estado debe hacer respetar, proteger, cumplir e identificar obstáculos buscando el desarrollo de las 4-Aes (Adaptabilidad, Aceptabilidad, Accesibilidad y Asequibilidad) y el organismo encargado es el Ministerio de Educación y Ciencias quien a su vez, articula interministerialmente con los distintos niveles y modalidades educativas y con otros organismos del Estado (Ministerio de Justicia, Poder Judicial, Ministerio Público, etc.) y con las Organizaciones No Gubernamentales.

Entonces, es necesario destacar que, para articular y garantizar el derecho a la educación es inevitable la voluntad política, que en la mayoría de los casos no se refleja satisfactoriamente por la poca visibilidad de interés ante esta realidad.

Ante esta situación, resulta importante mencionar las cuestiones vinculadas al presupuesto, los recursos, la infraestructura y la gestión para la articulación y la

garantía del derecho a la educación en el ámbito carcelario, que sigue siendo un tema en discusión en el ámbito político.

En el sistema educativo existe como un proceso de proyección humana y social del sujeto, enmarcada en un derecho esencial en la vida de toda persona. Ese derecho como principio primordial orienta las acciones de los actores de la educación. Es decir, se debe ser garante del derecho a la educación ya que éste es un derecho humano que promueve, por sobre todas las cosas, la integración social. Esta acción convierte a la práctica educativa – cultural, como afirma Scarfó (2005), en un *"componente insoslayable de la construcción social y co-producción de subjetividad, ya que ella tramita el abordaje de conocimientos, distribuye el capital cultural, socializa y asocia saberes, incorpora actores, teje vínculos... La educación así entendida se hace un imperativo de inscripción, construcción de identidad, pertenencia y lazo en las sociedades humanas"*.

El Estado como garante de derecho debe asumir el compromiso para la inserción socio – cultural de las personas privadas de libertad. Y ello se lo puede conseguir si se apuesta a una educación liberadora.

Al respecto, Paulo Freire (1972) sostiene que *"lo importante, desde el punto de vista de la educación liberadora y no "bancaria", es que, en cualquiera de los casos, los hombres se sientan sujetos de su pensar, discutiendo su pensar, su propia visión del mundo, manifestada, implícita o explícitamente, en sus sugerencias y en la de sus compañeros. Porque esta visión de la educación parte de la convicción de que no puede ni siquiera presentar su programa, sino que debe buscarlo dialógicamente con el pueblo, y se inscribe, necesariamente, como una introducción a la pedagogía del oprimido, de cuya elaboración él debe participar"*.

Entonces, la integración y participación en los procesos educativos y culturales en el interior de la prisión o en contexto de encierro, permiten que la persona privada de su libertad o condenado valide el espacio educativo para dedicar a su formación.

Sin dudas algunas se puede apreciar el espacio de formación en contexto de encierro como un aspecto determinante de proyección social, humana, cultural y vivencial, donde los internos o personas privadas de libertad pueden hallar razones para seguir intentando la configuración de una vida plena, sin caer en desaliento y la marginación.

Ahora bien, Maeyer (2008) afirma que la educación de las personas privadas de su libertad puede ayudar a revertir las concepciones y prácticas carcelarias y aportar elementos que puedan sobrellevar su vida en prisión y desarrollar algunas alternativas para la inclusión social posterior menos desventajosas. Lo que lleva a esbozar un pensamiento interesante: La importancia de la educación como herramienta efectiva en los procesos de reinserción fortaleciendo la autoestima, los vínculos familiares y otros.

La educación en los establecimientos penitenciarios denota un escenario complejo, de tensión permanente y a causa del contexto inclusive peligroso para los docentes o facilitadores.

Ahora bien, en el abordaje educativo se busca tener impactos positivos en mejorar las condiciones de vida en contexto de encierro y desarrollar competencias prácticas (oficio, conocimientos, actitudes) que puedan aplicar fuera del encierro y permita a los internos acceder a un trabajo o a una capacitación superior, el abordaje educativo debería incluir no solo al recluso sino también a sus familias, a los agentes penitenciarios y al conjunto de profesionales que trabaja en la institución (Maeyer, 2008).

La educación de jóvenes y adultos en situación de encierro también requiere desarrollar un enfoque individualizado y adaptado a las exigencias del contexto. Al igual que con otros adultos, no hay dos internos con las mismas aptitudes, intereses o conocimientos previos. Para atender las necesidades de cada individuo, los programas deben ser flexibles e individualizados, aunque esto no significa renunciar al trabajo en grupo (UNESCO, 2008). Esto implica, entre otras cosas, una evaluación de los estudiantes en el momento de entrada a la institución (Maeyer, 2008).

En cuanto a los contenidos de la enseñanza, las áreas que deberían abarcarse en los centros educativos en contexto de encierro principalmente son: alfabetización, relaciones entre la educación bilingüe básica y la formación profesional, comunicación y cambios de actitudes. Se tendrían que utilizar diferentes medios y estrategias de aprendizaje como bibliotecas, clubes de lectura, teatro, artes visuales, actividades físicas, periódicos, paneles de información, materiales suplementarios de lectura, radio, televisión, vídeo, películas, entre otras (UNESCO, 1995). A esto, actualmente habría que agregar los recursos informáticos e Internet. De acuerdo con Maeyer (2008) las bibliotecas podrían desempeñar un papel esencial en la organización de la educación permanente en centros penitenciarios, no solo como servicio de distribución de libros y de consejos, sino también como espacios culturales y de apoyo a la formación.

En el Primer Encuentro Regional Latinoamericano de Educación en Prisiones (UNESCO, OEI, 2008) se arribaron a las siguientes conclusiones y recomendaciones las cuales a pesar del paso de los años siguen vigentes:

- Se reconoce a la educación como un derecho de hombre y mujeres en situación de encierro.
- Se requiere el abordaje político y pedagógico distinto, apto para enfrentar las desigualdades materiales y simbólicas que inciden sobre esa condición. Siendo dos los principios centrales: la educación integral y la participación social y familiar en actividades educativas.

- La educación en las cárceles no sólo debe estar dirigida a los reclusos sino a todos los vinculados (guardias, familiares de los reclusos, profesionales externos, etc.) Estos grupos deben ser actores del proceso educativo.

Marco jurídico normativo de la educación en contexto de encierro

El Paraguay ha firmado y ratificado los instrumentos legales internacionales en materia de Derechos Humanos que garantizan las condiciones en las que se debe dar el cumplimiento de la ejecución de pena.

Estas normas internacionales y regionales e iniciativas en materia de Derechos Humanos contemplan además el derecho a la educación en establecimientos penitenciarios. En este sentido las actividades de las Naciones Unidas, se han concentrado en dos aspectos: que los reclusos tienen un derecho humano básico a la educación y que esta educación debe abarcar los aspectos mental, físico social y espiritual (integralidad). (UNESCO, 1995)

El contexto de la Educación Penitenciaria está fundamentado en el artículo 73 de la Constitución Nacional que establece el derecho a la educación integral y permanente, la erradicación del analfabetismo y la capacitación para el trabajo como objetivos permanentes del Sistema Educativo.

En esa misma línea de pensamiento, se encuentra como antecedente la Ley 210/70 “Ley Penitenciaria”, la cual ya abordaba en su capítulo VIII lo referente a la acción pedagógica como pilar fundamental del sistema penitenciario estableciendo la educación obligatoria para los internos analfabetos y se trazaba como objetivo la obtención de grado académico secundario o técnico para los demás.

Como dato resaltante se puede mencionar que en esta Ley se reconoce que la educación constituye un factor importante dentro del tratamiento penitenciario en vistas a la reinserción.

Ahora bien, el Código de Ejecución Penal (Ley 5162/2014), un calco de la Ley 210/70 - en su artículo 17 numeral 2 versa el postulado constitucional referente al objeto de las penas (la reinserción social y la protección de la sociedad) y en su Capítulo VIII dispone lo referente a la Educación de las personas privadas de libertad en concordancia con el artículo 73 de la Constitución Nacional.

Un artículo muy interesante en lo que respecta al objeto del estudio de este trabajo es el artículo 159 y 160 los cuales establecen la obligatoriedad de la educación para los internos analfabetos y para aquellos que no han completado la Educación Escolar Básica.

Como ya se mencionó, este postulado de obligatoriedad de la educación no sólo se encuentra establecido para los privados de libertad si no también es un postulado

constitucional el cual garantiza el derecho a la Educación y como se ve sea cual sea su contexto, aun así más adelante se observará en los gráficos estadísticos que existe un porcentaje interesante de personas analfabetas privadas de libertad de lo que se puede concluir que hay una ineficaz aplicación de políticas públicas en este sentido.

El artículo 160 del CEP, citado constituye una llave en el sentido que busca eliminar las barreras excluyentes del contexto en el cual se desempeña la educación en los establecimientos penitenciarios, por lo tanto vincula articuladamente políticas públicas en materia de Educación que atañen no solo al Ministerio de Justicia sino también al Ministerio de Educación y Ciencias quienes deben trabajar de manera conjunta en este sentido.

Ahora bien, la Ley General de Educación establece que la educación general básica establece entre sus objetivos: [...] brindar acceso al sistema educativo nacional a las personas privadas de su libertad en establecimientos carcelarios; [...] ayudar a la adquisición de conocimientos básicos para orientarse en la realidad, conocer sus leyes e integrarse creativamente a ella; [...] capacitar laboralmente a aquellas personas que no cursaron la educación escolar básica o, que habiendo cumplido con la misma, desean mejorar su preparación; y, [...] desarrollar aptitudes y promover valores que permitan respetar los derechos humanos, el medio ambiente y participar activamente en la búsqueda del bien común (art. 76 inc. c, d, e, f, LGE)

Por su parte, el Código Penal también refiere al objeto de las penas en su artículo 3° haciendo una reproducción del postulado constitucional ya citado estableciendo así las bases del principio de prevención especial y prevención general.

Toda la legislación nacional citada se engloba en el postulado del artículo 20 en concordancia con el artículo 73 de la Constitución Nacional, versan sobre el objeto de las penas estableciendo que la finalidad de estas es la readaptación de los condenado y la protección de la sociedad y sobre el derecho a la Educación respectivamente, ahora bien, ¿Cuáles son las políticas públicas implementadas para el cumplimiento de este postulado constitucional?

La Política de Educación de personas jóvenes y adultas 2011-2024 que el Ministerio de Educación y Ciencias de Paraguay viene implementado desde el año 2011 contiene un plan especial educativo denominado “Educación de Personas Jóvenes y Adultas: *Namyendy Tata*- Encendemos fuego”. En esta política se entiende por educación en contextos de encierro a las acciones formativas y educacionales que se brindan en espacios donde las personas se hallan privadas de su libertad, como las penitenciarías, los centros educativos de adolescentes y el hospital neuropsiquiátrico. En la elaboración de esta política participaron personas privadas de libertad (mujeres y hombres, adultos y adolescentes) y personas transgénero privadas de libertad.

La política pública de Educación Permanente tiene como población general toda persona mayor de quince años de edad que sea paraguaya o se encuentre en jurisdicción nacional y que todavía no haya satisfecho todas sus necesidades de aprendizaje y, entre la población destinataria se encuentran las personas privadas de libertad, así como sectores poblacionales que históricamente fueron excluidos del goce de sus derechos y con los cuales la educación de personas jóvenes y adultas asume un compromiso de reivindicación, concienciación y emancipación específicas.

Uno de los objetivos estratégicos es ampliar la cobertura en los servicios de alfabetización, Educación Básica Escolar, Educación Media y formación profesional, garantizando condiciones adecuadas para el acceso, la permanencia y la culminación oportuna de las diversas poblaciones, poniendo especial énfasis en aquellas en situaciones de vulnerabilidad. Uno de los retos de la política es la educación en contextos de encierro, reconociendo que “la propuesta de educación en contextos de encierro colisiona en forma permanente con las realidades de las instituciones carcelarias”.

Se menciona que el desarrollo de la educación en contextos de encierro entra en conflicto con la estructura carcelaria, que no se percibe la suficiente conciencia por parte de las personas que trabajan en cárceles acerca de la importancia de la educación para la población y, sobre todo, la educación como derecho humano. También señala que como la educación en contextos de encierro se desarrolla según la malla curricular y la estructura de la Educación Escolar Básica, la Educación Media y la formación profesional, no está pensada específicamente para la población privada de libertad.

A continuación, se exponen datos que responden a relevamiento y procesamiento de informes y publicaciones realizados por los organismos estatales responsables del área de estudio así como de entrevistas.

Al mes de agosto de 2020, la población penitenciaria ascendía a 13.368 personas privadas de libertad, distribuidas en 18 establecimientos penitenciarios.

Poniendo de ejemplo, el centro penitenciario con mayor capacidad de albergue es la Penitenciaría Nacional de Tacumbú, el cual se encuentra sobre pasado en su capacidad de albergue, (oficialmente declarada: 1530 cupos) y al cierre del mes de agosto se encontraban albergadas 2464, de las cuales aproximadamente el 45% cuenta con una situación jurídica definida. Esta situación en el marco de los parámetros internacionales que miden la capacidad poblacional de los establecimientos penitenciarios califican a este centro penitenciario en estado de sobrepoblación crítica, así como al 77,8% del total de Establecimientos.

La cifra de privados de libertad mantiene un aumento sostenido y constante (aún con la aplicación de medidas de descongestionamiento del Sistema Penitenciario aplicadas en el marco de la Emergencia Sanitaria por Covid-19, la cual contribuyó

significativamente a alivianar el hacinamiento penitenciario pero aún así la situación general se mantiene).

Ahora bien, juntamente con el hacinamiento surge la problemática de la falta de oportunidades de estudio o trabajo dentro del lugar de reclusión sumados a la mala calidad de vida convirtiendo a los establecimientos penitenciarios en universidades del crimen, alejándolas de su objetivo constitucional: La readaptación del condenado a una vida sin delinquir.

Ahora bien, en el área de Educación, según el informe de gestión del Ministerio de Justicia (2013-2015), se procedió a la articulación y extensión de la cobertura brindada por el Ministerio de Educación en los diversos programas a nivel nacional así como la firma de convenios con universidades privadas que ofrecen carreras de Derecho, Psicología y Contabilidad para las personas privadas de libertad, esto en lo que refiere a la Educación Formal.

Por otra parte, en el área de tecnicaturas y mandos medios se han firmado convenios con el IGA (Instituto Gastronómico de las Américas), el SNPP (Servicio Nacional de Promoción Profesional), el SINAFOCAL así como también con el IPA (Instituto Paraguayo de Artesanía).

Para poder arribar a una conclusión es necesario visualizar algunos indicadores condicionantes de la población penitenciaria que influyen directamente para poder determinar las causales no solo de la criminalidad si no que sirven como punto de partida para la elaboración de Políticas Públicas que puedan ser eficaces en materia de educación en contexto de encierro que manera a cumplir con el fin constitucional de la pena utilizando a la educación como uno de los pilares fundamentales en este proceso.

Analizando, la condición de las personas privadas de libertad a partir de las características socioculturales, psicosociales y educativos, según datos obtenidos del 2.º Censo Penitenciario realizado por el Ministerio de Justicia (2013) el promedio de edad de la PPL es de 32 años en los varones y 36 años en las mujeres, siendo la constante la de 22 años (2.º Censo Penitenciario – 2013).

Respecto a la Educación el 16 % de la población penitenciaria no lee ni escribe, lo cual se encuentra muy por encima del promedio nacional de 4.6 % además un 36 % tiene la primaria incompleta, lo cual permite definir la falta de educación formal como uno de los factores predisponentes al crimen (Censo /2013).

Si bien en perspectiva, las cifras parecerían estar muy por encima de la media hay que resaltar que estos resultados son teniendo en cuenta las manifestaciones de los encuestados.

Al abordar del tema de la Educación dentro de su lugar de reclusión según la encuesta publicada en el Informe de Gestión del Ministerio de Justicia (2013-2015), *un 79 % manifestó que desea estudiar y capacitarse para el trabajo...*”

Es importante ver el grado de escolaridad alcanzado por las personas privadas de libertad el cual está vinculado íntimamente a los índices de deserción escolar y la falta de empleo.

Todo esto es importante para determinar la diversidad de grupos afectados y las necesidades específicas de cada grupo (mujeres, hombres, adolescentes, duración de la condena) y apartir de ahí en las etapas del cumplimiento de condena ir proporcionando programas educativos y laborales según estas características además de las vinculadas al grado de peligrosidad y otros.

En el año 2016, las actividades en el contexto de encierro se dieron inicio en el mes de marzo según lo publicado a través de redes sociales del MECDigital.

“...El abordaje educativo actual en las instituciones penitenciarias ha significado un cambio sustantivo respecto a las prácticas educativas habituales en este contexto. Se han desarrollado diversas acciones tales como: el desarrollo de programas educativos (para jóvenes adultos), la dotación de textos y materiales, la construcción y mejoramiento de espacios físicos para el desarrollo de las clases, el equipamiento de salas, incluyendo la instalación de sistemas informáticos.

... se implementan los Programas de Educación Básica Bilingüe con Formación Profesional Inicial y Educación Media para Personas Jóvenes y Adultas que pueden darse en la modalidad presencial y semipresencial...”

En el año 2016, según el portal del MEC han recibido su título 80 participantes de la Educación Básica Bilingüe para Personas Jóvenes y Adultas, y 33 jóvenes se graduaron como Bachilleres en Educación Media para Personas Jóvenes y Adultas, lo cual contrastando con la población penitenciaria total y los datos obtenidos del censo penitenciario demuestran la deficiencia de las políticas públicas aplicadas por no poder alcanzar con efectividad los objetivos jurídicos normativos establecidos.

Según datos de la Dirección de Bienestar y Reinserción Social del Ministerio de Justicia, en el año 2019, egresaron 644 personas privadas de libertad de los programas Formales de Educación Básica y Educación Media para personas jóvenes y adultas privadas de libertad (4% del total de la población penitenciaria, cálculo realizado con datos extraídos del informe Estadístico del MNP, diciembre 2019)

Sin embargo, la Fundación Fe y Alegría, que también posee un programa de educación en contexto de encierro aprobado por el MEC e implementado en Centros Penitenciarios, en el año 2019, según el Anuario Institucional han alcanzado un total de 807 beneficiarios en 8 Centros Penitenciarios (ANUARIO- Fe y Alegría, 2019),

una cifra por encima de lo visualizado en el informe de la Dirección de Bienestar y Reinserción Social.

En cuanto a la educación terciaria, únicamente el Centro Penitenciario Casa del Buen Pastor y la Penitenciaría Nacional de Tacumbú cuentan con oferta académica para los privados/as de libertad en las carreras de Derecho y Psicología en el Buen Pastor y Contabilidad y Psicología Social en Tacumbú.

Es importante mencionar que los programas de capacitación para la adquisición de habilidades para el trabajo ofrecidas en los Centros Penitenciarios por el Servicio Nacional de Promoción Profesional (SNPP) del cual en el año 2019, egresaron de los distintos cursos un 786 personas privadas de libertad (apenas el 5% del total de la población al 20/12/2019) con una cobertura de oferta académica en el 72% del total de Centros Penitenciarios.

Por otra parte, el Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral, también ofrece cursos de capacitación a las personas en contexto de encierro en tres Centros Penitenciarios con un total de 200 egresados en el año 2019 (1% del total de la población penitenciaria a diciembre 2019)

Una de las situaciones detectadas en las diversas franjas etáreas según se depende del informe de la Fundación Fe y Alegría -2012, es necesidad de las personas privadas de libertad de culminar las etapas de educación escolar básica y media, así como la formación en oficios para su inserción social, otro aspecto resaltante figura en torno a contenidos de formación sexual, educación en valores y educación cívica.

Estas respuestas fueron obtenidas de cuestionarios realizados por la Fundación a los educadores que prestan servicios dentro de las escuelas que funcionan en los Establecimientos Penitenciarios.

Para establecer políticas públicas efectivas es necesario considerar los puntos expuestos tanto por los privados de libertad como por los docentes quienes detallan cuales son las necesidades de según las diversas franjas etáreas siempre considerando y sin apartarse del contexto en el que se desarrollarán las actividades escolares.

Concluyendo, si se habla de Educación en contexto de encierro, el concepto de por sí agrupa una serie de acciones y sentidos dentro de este contexto que se caracteriza por que se exceden los procesos de enseñanza y aprendizaje e implican la posibilidad de tensiones internas que muchas veces finalmente dificultan para el buen desarrollo de la educación dentro del sistema carcelario así como la exposición de los docentes a situaciones de riesgo, sin embargo a la fecha no se han reportado casos de toma de rehenes a docentes en el contexto, por lo menos no en los últimos 5 años.

Estas prácticas que son consideradas como complejas, requieren considerar aspectos en la formación profesional de los docentes que se desempeñan en este tipo de establecimientos y que generalmente no están incluidos en los planes de estudio en el Plan curricular de Formación Docente: por un lado, una formación general sobre la educación de jóvenes y adultos y por otro, una formación específica vinculada a las particularidades del rol docente para este tipo de establecimiento sin dejar de lado sus peculiaridades, las características de los participantes y al funcionamiento y la lógica de las organizaciones penitenciarias en las que se encuentran estos espacios educativos.

Es por ello que, la educación debe de convertirse en un derecho efectivo dentro del contexto de encierro, que pueda abrir la puerta al reconocimiento de los demás derechos del privado de libertad que, en la gran mayoría de los casos, les han sido negados, ya sea dentro o fuera de la cárcel.

La educación sobre los Derechos Humanos, entonces, debe ser centro de una política pública educativa, ya sea como contenido y como perspectiva de acción, para todas las personas privadas de su libertad, que no sólo se pretenda reparar la ausencia anterior del Estado que empujó, en la mayoría de las veces, a esa persona a trasgredir la ley por falta de oportunidades y desigualdad social, sino también para que el sujeto se reconozca como portador de derechos y sea capaz de reducir su vulnerabilidad y en ese sentido, sepa defenderse ante situaciones difíciles, violentas y vejatorias de la cárcel.

Es pertinente mencionar que, a la hora de abordar la educación en contexto de encierro, se reflexione sobre la metodología y cómo se fortalece la educación en este contexto como derecho y no como un “beneficio” y que permita así ser llegar a un abordaje desde la formulación de política pública como una herramienta importante en los procesos de readaptación y reinserción social.

La política educativa implementada en contexto de encierro contempla los mismos programas educativos para personas jóvenes y adultas en el medio libre. Ahora, uno de los objetivos estratégicos debería contemplar la ampliación de la cobertura en los servicios de alfabetización, Educación Básica Escolar, Educación Media y formación profesional, garantizando condiciones adecuadas para el acceso, la permanencia y la culminación oportuna de las diversas poblaciones, poniendo especial énfasis en aquellas que se encuentran en situaciones de vulnerabilidad poniendo especial atención es sus necesidades específicas.

Entonces, uno de los retos de la política pública en el ámbito de la educación en contextos de encierro: es el reconocimiento de que “la propuesta de educación en contextos de encierro colisiona en forma permanente con las realidades de las instituciones carcelarias”, por lo que se concluye que es importante el afianzamiento del trabajo entre las instituciones involucradas de manera a que se puedan subsanar los obstáculos para la aplicación de estas políticas.

Sin embargo, hoy en día la educación en contexto de encierro se desarrolla según la malla curricular y la estructura de la Educación Escolar Básica, la Educación Media y la formación profesional, y no está pensada específicamente para la población privada de libertad.

En este punto, la Unidad de Contexto de Encierro, dependiente de la Dirección General de Educación Permanente del Ministerio de Educación y Ciencia, sigue estando en deuda con la población penitenciaria en lo que respecta a la elaboración de una malla curricular que responda a las necesidades educativas de las personas privadas de libertad, tanto en los Centros Educativos como en los Establecimientos Penitenciarios de Adultos.

El Plan de Nacional de Desarrollo (PND) 2030 articulado con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) establecen Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos, estas acciones tienen una meta: “Universalizar la alfabetización en adolescentes y adultos

en la cual se podría inferir que se encuentra la población privada de libertad, más específicamente en la meta 4.3 De aquí a 2030, asegurar el acceso igualitario de todos los hombres y las mujeres a una formación técnica, profesional y superior de calidad, incluida la enseñanza universitaria.

Sin embargo, el PND 2030 (el cual se encuentra en revisión), en el Eje Estratégico 1. Reducción de la Pobreza y Desarrollo al referirse a los grupos en situación de vulnerabilidad no contempla a las personas privadas de libertad.

Es necesario dar a la educación el lugar que le corresponde tanto fuera como dentro del contexto de encierro en lo que concierne a la formación del ciudadano y en el caso de los privados de libertad en la resocialización para vivir una vida sin delinquir y a su vez proporcionar herramientas para vivir en sociedad.

Referencias

Foucault, Michel (1999) *Vigilar y Castigar, Nacimiento de la prisión*. Siglo XXI, Editores. Erving Goffman (1998) *Internados, ensayos sobre la situación social de los enfermos mentales*, Amorrortu editores.

Scarfó, F. (2003). El derecho a la educación las cárceles como garantía de la educación en derechos humanos. Revista IIDH (instituto Interamericano de Derechos Humanos)

López, Ximena (2014) Sistema penal adolescente en Paraguay. Diagnóstico jurídico y social. CDIA Observatorio de Políticas Públicas y Derechos de la Niñez y la Adolescencia. Asunción, p. 45.

Abriendo puertas al encierro (2015) Realidad de adolescentes en privación de libertad en Paraguay.

Constitución Nacional (1992). Asunción- Paraguay .Ed. Librería El Foro S.A

Ley General de Educación 1264/1998 (1998). Asunción, Paraguay

Ley 210/70. Ley Penitenciaria (1970). Asunción, Paraguay.

Código de la Niñez y la Adolescencia. Ley 1680/200. Fondo de Naciones Unidas para la Infancia.

Código Penal y Procesal Penal Paraguayo. Ley 1160/ 1997. Asunción- Paraguay. Ed. Librería El Foro S.A.

Código de Ejecución Penal- Ley 5162/2014. Asunción – Paraguay. Ediciones Diógenes.

Informe de Gestión del Ministerio de Justicia - 2013-2015

http://www.ministeriodejusticia.gov.py/application/files/8814/4422/9037/Informe_de_gestion_2013_-_2015.pdf.

Guía Académica – Módulo: “JUSTICIA PENAL Y DERECHOS HUMANOS” - Ministerio Público – 2017.

Graña – J.L. y Rodríguez M.J. (Año 2010) Tratamiento Educativo y Terapéutico para Adolescentes Infractores. Madrid.

Informe de Monitorio y Seguimiento a Centros Educativos – Mecanismo de Prevención de la Tortura

<http://www.mnp.gov.py/index.php/repository/informes-de-monitoreo-y-seguimiento/centros-educativos/func-startdown/167/>

Segundo Censo Penitenciario – Ministerio de Justicia

http://www.ministeriodejusticia.gov.py/application/files/7914/3282/1796/Censo_Penitenciario.pdf.

Diario ABC Color <http://www.abc.com.py/especiales/fin-de-semana/radiografia-a-las-prisiones-paraguayas-1579509.html>.

<https://www.facebook.com/MECDigital/posts/968596073175443:0>.

<https://www.mec.gov.py/cms/?ref=296857-educacion-en-contexto-de-encierro-educacion-de-adultos-y-primera-infancia>.

Red de Educación entre Rejas (2012) Fe y Alegría, Paraguay: Necesidades Educativas de las personas privadas de libertad.

<http://www.feyalegria.org/sites/default/files/02%20Paraguay.pdf>.

Instituto para el Desarrollo y la Innovación Educativa (2011). Diagnóstico de Centros

Educativos en Contexto de Encierro. Asunción, Paraguay.

Instituto para el Desarrollo y la Innovación Educativa (2009). Sistematización de experiencias de educación en centros penitenciarios de Paraguay.

Asunción, Paraguay Instituto para el Desarrollo y la Innovación Educativa (2009).

Educación en contexto de encierro en Paraguay. Asunción, Paraguay. Fundación Santillana (2010) Las tecnologías de la información y la comunicación (tic) en la educación: Retos y posibilidades. Disponible en:

<http://www.fundacionsantillana.com>. Leguizamón, L. y Barrios, A.

Ministerio de Educación y Cultura (2012) Política Pública de Educación de Personas Jóvenes y adultas. Dirección General de educación Permanente, Ministerio de Educación y Cultura. Asunción, Paraguay.

Alcance y eficacia de Competencias de la Judicatura de Paz – Central – Paraguay.

Scope and Effectiveness of Judiciary of Paz – Central – Paraguay.

Raquel Argaña Ibarrola

Universidad Columbia del Paraguay - ej.air.sa@hotmail.com

Resumen

El presente trabajo, constituye una recopilación de datos que arrojan información acerca de la eficacia de la Judicatura de Paz, representada en Juzgados de Paz del Departamento Central, en el análisis del ejercicio de sus funciones. Los objetivos del estudio apuntan al análisis acerca de la realidad actual de la Magistratura de Paz en el entendimiento de sus competencias en torno a la eficacia en el desempeño de las funciones establecidas. Así también, se orientan a identificar el abordaje de las causas judiciales en torno la descripción de los procesos judiciales y las causas más frecuentes entendidas con estas nuevas atribuciones; la cuantificación y tipología de causas recepcionadas en el periodo de enero a noviembre de 2018 y por último la percepción ciudadana sobre la eficacia de las instancias judiciales. En cuanto a los resultados obtenidos en la investigación se evidencian barreras judiciales desde el propio abogado que toma la causa; el aumento de la violencia y los conflictos principalmente de índole familiar, así como barreras estructurales en referencia al presupuesto destinado a los Juzgados de Paz, el cual resulta insuficiente al asumir nuevas competencias establecidas por la Ley 6059/18 modificación del COJ. Así también, las conclusiones establecen hallazgos importantes resaltando principalmente la necesidad e importancia de ampliar la infraestructura, así como los recursos a las Judicaturas de Paz, considerando la ampliación de sus funciones atendiendo a lo expresado en la Carta Magna donde se hace referencia a la garantía de una justicia rápida y eficaz facilitada por el primer eslabón que constituyen los Jueces de Paz en aras de brindar la pronta justicia.

Palabras Claves: Eficacia – Judicatura de Paz – Competencias – Acceso a la Justicia – Proceso Judicial – Jueces.

Summary

This work constitutes a compilation of data that yields information about the effectiveness of the Peace Judiciary, represented in the Justice of the Peace Courts of the Central Department, in the analysis of the exercise of its functions. The objectives of the study point to the analysis of the current reality of the Magistracy of the Peace in the understanding of its powers regarding the effectiveness in the performance of the established functions. Likewise, they are aimed at identifying the approach to judicial cases around the description of judicial processes and the most frequent causes understood with these new attributions; the quantification and typology of cases received in the period from January to November 2018 and, by

usefulness, the public perception on the effectiveness of the judicial instances. Regarding the results obtained in the investigation, judicial barriers are evident from the lawyer who takes the case; the increase in violence and conflicts mainly of a family nature, as well as structural barriers in reference to the budget allocated to the Courts of the Peace, which is insufficient when assuming new powers established by Law 6059/18, modifying the COJ. Likewise, the conclusions establish important findings, mainly highlighting the need and importance of expanding the infrastructure, as well as the resources to the Peace Judiciary, considering the expansion of their functions according to what is expressed in the Magna Carta where reference is made to the guarantee fast and effective justice facilitated by the first link that constitutes the Justices of the Peace in order to provide prompt justice. **Keywords:** Efficacy - Peace Judiciary - Competences - Access to Justice - Judicial Process – Judges.

JUZGADOS DE PAZ

En nuestro sistema, podemos apreciar el caso de los Juzgados de Paz, que se ocupan de delitos en los cuales, la pena conminada en abstracto no supere el año para los casos de procedimiento abreviado, o bien en los casos de salidas alternativas al procedimiento común, o bien, para los hechos punibles de acción de ejercicio privado, siempre y cuando el imputado acepte la competencia. (p.378) En el caso de los jueces penales, encargados del control judicial en la etapa preparatoria de los actos de Investigación del Ministerio Público, lo ejercerán debiendo dictar, en caso de que la causa no haya culminado con algunas de las salidas alternativas al procedimiento, a través de la resolución de elevación a juicio, a través del auto de apertura a juicio oral y público. (p.378).

Centurión Ortíz, 2010

NOCIONES SOBRE LA JUSTICIA DE PAZ EN PARAGUAY

Las funciones del Juez de Paz, se hallaban legislados en el Código de Procedimientos Penales del año 1890, el Código de Organización Judicial próximo a modificarse, y algunas acordadas en especial la Acordada N° 7 del año 53, que constituía todo un manual de procedimiento para esa magistratura judicial. (Centurión Ortiz, 2015, p. 362).

Bajo el influjo de la reforma del Código Procesal Penal, también los Jueces de Paz sufrieron una redefinición en sus funciones, con el propósito de lograr; en primer lugar, una significación de esta función, que es la que se encuentra más próxima a la ciudadanía, que conoce mejor que nadie su realidad; y, por otra parte, desde una perspectiva pragmática la de erigir a esta magistratura como una alternativa para descongestionar el sistema saturado de causas penales. (Centurión Ortiz, 2015, p. 362)

De esta manera, los Jueces de Paz han sido desafectados del poder de investigación, que queda en manos de los miembros del Ministerio Público, por lo cual las leyes de Organización Judicial y las acordadas que regulaban el desempeño de los mismos, habrán de ser necesariamente actualizadas con el fin de dotar a los jueces de las herramientas propicias para su desempeño.

Para Paulo Bareiro Portillo (2002), las nuevas funciones conferidas a los jueces de paz tienen como fin primordial:

Descongestionar el cúmulo de trabajo que tiene el órgano jurisdiccional de grado superior, cuando sean insignificantes o de reproche reducido y por razones de urgencia o de necesidad en los lugares en donde no funcione el de Primera Instancia, que en las generalidades sea provocada por el Ministerio Público. (p.83)

CARACTERÍSTICAS MÁS RESALTANTES DE LA JUDICATURA DE PAZ

De acuerdo a lo planteado por (Centurión Ortiz, 2015) las características que más se resaltan en la Judicatura de Paz, tienen la siguiente especificidad:

Supletoria

Dentro de este nuevo contexto, se establecen atribuciones especialmente pasivas que en la etapa preparatoria debe cumplir el Juez y que de hecho ya han venido ejerciendo; en cuanto tienen la facultad de ejercer un control judicial sobre los primeros actos de investigación de los miembros del Ministerio Público, y la Policía Nacional, ejerciendo las funciones propias que tienen los Jueces en lo Penal en aquellos lugares, principalmente en las zonas alejadas de los centros urbanos que cuentan con un mayor auge comercial o poblacional dentro de cada circunscripción judicial donde las primeras medidas que los fiscales puedan instar

para el éxito de la investigación de un hecho punible no pueden ser solicitadas con la premura necesaria, sea por la distancia, o las condiciones viales como ser una orden de allanamiento o anticipos jurisdiccionales de prueba. (Centurión Ortiz, 2015, p. 365)

En este sentido, el entendimiento de las causas que competen a los Jueces de Paz puede ser de acción penal pública tanto como privada:

La competencia o participación de los Jueces de Paz estarán supeditadas a los requerimientos fiscales o administrativos que pueden ser puestos a conocimiento ante los Juzgados, o las querellas particulares de acuerdo a la competencia asignada en el nuevo marco legal. (Centurión Ortiz, 2015, p.365).

La siguiente característica, consiste en la alternativa.

Alternativa

En esta novedad implementada, se le otorga a los Jueces de Paz la facultad de dar salidas procesales, en particular a causas de menor entidad, como ser: desestimación, sobreseimiento provisional, oportunidad, suspensión condicional del proceso o sentencias en casos rápidos tales como flagrancia, confesión, etc.; cuando ante ellos sean interpuestos el procedimiento abreviado y la petición o el requerimiento fiscal sea menor que un año de pena privativa de libertad o multa. Asimismo, otra significativa novedad se encuentra en el hecho de que esta magistratura podrá atender los delitos de acción privada, siempre y cuando el imputado acepte la competencia. (Centurión Ortiz, 2015, p.366)

EFICACIA EN LAS DECISIONES JUDICIALES

De acuerdo a lo planteado por Salgado (2018), el Poder Judicial pareciera tener un rol inferior a los otros poderes del Estado. Para mejorar la eficacia de sus decisiones es necesario garantizar el debido proceso, un plazo razonable y la efectiva concreción de lo dispuesto. En otras palabras, se requiere que los operadores den la importancia que corresponde a los pronunciamientos de los jueces. (Salgado, 2018)

Cuando se habla de la eficacia de las decisiones judiciales la mirada suele enfocarse, justificadamente, en el estudio de la etapa de ejecución de la sentencia.

Además, es común que se subestime dicha tarea como un trámite menor del proceso. Como veremos, ambos significados, en tanto recortan el concepto, son errados.

Un enfoque sistémico del proceso permitirá comprender que la organización del conjunto, formado por subsistemas interactuantes e interdependientes que se relacionan entre sí y con su entorno, da por resultado un todo unitario y complejo que no es equivalente a la sumatoria de las partes que lo componen. La eficacia está más vinculada con el “todo” que con las “partes” ya que el objetivo es hacer una evaluación general y no un análisis particular de un caso concreto.

La eficacia de las decisiones no puede sólo medirse por impacto directo en el caso donde son tomadas. Es también necesario que lo trasciendan replicando indirectamente en casos análogos de modo que un precedente relevante dé respuesta a otros casos sin necesidad de recorrer todas las instancias judiciales, ocupando y agotando los recursos disponibles que, al quedar liberados, podrán ser utilizados para dirimir otros conflictos. Especialmente ello debe suceder, con sus matices, cuando los criterios son fijados por órganos jurisdicciones de alto rango como la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) o la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN). (Salgado, 2018)

En conclusión, en relación a la realidad en el tratamiento de las causas recepcionadas en la jurisdicción de los Juzgados de Paz sujetos de estudio, los resultados señalan que las competencias de los Juzgados de Paz, están estipuladas tanto en el Código de Organización Judicial, en el Código Procesal Penal y sus respectivas modificaciones, Ley 1680/01 (Código de la Niñez y la Adolescencia), así como en la Ley 6059/18 que amplía la competencia de dicha Magistratura.

Asimismo, las sentencias o resoluciones de la Magistratura de Paz son apelables en los Juzgados de Primera Instancia, lo cual en la realidad se traduce en el congestionamiento de las causas y/o procesos judiciales.

Resulta importante acotar que se ha considerado oportuno y pertinente entrevistar además de los Jueces de Paz, a distintos Magistrados de otros fueros judiciales como ser Juzgado Penal Juvenil, Primera Instancia en lo civil, Primera Instancia en lo Laboral, Juzgado de Apelación de la Niñez y Adolescencia, a los

efectos de conocer su opinión con respecto al entendimiento de causas que son de competencia de la Magistratura de Paz, y de esta manera identificar la mirada que tienen más aun considerando que actualmente dicha Magistratura cuenta con mayores competencias,

Por otro lado, es necesario considerar que varios Magistrados tanto de Paz como de otros fueros que formaron parte de la muestra, han manifestado que los Juzgados de Paz se encuentran con mucha acumulación de causas debido a las nuevas competencias establecidas, enlenteciendo el sistema judicial por la escasez de infraestructura y recursos coherentes con la nueva ampliación.

De esta manera, queda claro que, si los Juzgados de Paz entendiesen todas las causas de su competencia, esto facilitaría la descongestión del sistema judicial, descomprimiendo los demás fueros judiciales, lo cual sería posible si se dotase a la Judicatura de Paz los recursos necesarios para el entendimiento de las antiguas y nuevas competencias y/o atribuciones estipuladas.

La realidad actual de los Juzgados de Paz del Departamento Central, presenta algunos obstáculos o barreras judiciales que se traducen por un lado en la mala praxis de muchos operadores de justicia al presentar causas de competencia de la Judicatura de Paz a otras instancias congestionando de esta manera el sistema judicial.

Otra barrera importante que ya ha sido mencionada es la falta de recursos e infraestructura con la que tropiezan los Juzgados de Paz, al entender nuevas causas de competencia, sin contar con estos recursos acorde a estas nuevas funciones, generando también la acumulación extrema de causas sin resolución o con tardía respuesta.

Esta situación se contrapone a lo expresado en la Carta Magna, al aludir que el Estado debe garantizar el fácil y rápido acceso a la justicia, en donde la Magistratura de Paz debe contribuir con facilitar al justiciable la obtención de una justicia pronta y eficaz.

En alusión a la falta de recursos, se hace referencia a otra barrera judicial referente a la escasez de sistematización de expedientes o los llamados expedientes electrónicos para agilizar los procesos judiciales.

Asimismo, se puntualizó acerca de la emergencia de contar con un Juzgado especializado en Violencia Doméstica, considerando la cantidad y el aumento de denuncias recepcionadas.

Se destaca la característica supletoria de los Juzgados de Paz, que se traduce en su intervención en las jurisdicciones y/o localidades donde no se cuenta con Juzgados de Primera Instancia o de otros fueros, tomando carta la Magistratura de Paz a los efectos de actuar con prontitud, contribuyendo con el sistema judicial, apoyando las tareas de investigación de la Fiscalía, Policía Nacional, en casos de allanamiento y anticipos jurisdiccionales de prueba, dando respuesta eficaz a los requerimientos fiscales.

El abordaje de las competencias de la Judicatura de Paz, de acuerdo a la nueva ley, tiene una ampliación en sus funciones, que de acuerdo a la Ley 6059/18 no debe exceder los 300 jornales, oscilando en la suma de Gs. 24.375.600.

Asimismo, los Juzgados de Paz deben entender en las causas que guardan relación con la protección de las víctimas de violencia doméstica y violencia contra la mujer, establecidas las medidas de protección tanto en la Ley 1600/00 contra la Violencia doméstica y la 5777/16 de protección integral a la mujer víctima de violencia.

Se destaca así también, el traslado de los operadores de justicia en los barrios más vulnerables a fin de dar cobertura y oportunidad de que las personas tengan un fácil acceso a la justicia. Esto sería lo que se conoce comúnmente como un Día de Gobierno. Esto se viene realizando específicamente en la jurisdicción de Villa Elisa y Lambaré desde hace 3 años, según las referencias.

Este tipo de acciones son estrategias para posibilitar mayor cobertura en la prestación de servicios como cedulações, reconocimientos de personas, y demás tramitaciones. También se abordan las denuncias de violencia doméstica.

Cabe señalar que estas actividades se relacionan con el modelo implementado en otros países de América Latina, un ejemplo de ello es Guatemala, que ha incorporado Juzgados Móviles, pero en forma continua, lo cual sería oportuno adoptar dicho modelo en nuestro país y en todas las jurisdicciones,

atendiendo la población vulnerable y en extrema pobreza que caracteriza a muchas familias paraguayas.

Cabe mencionar que, a diferencia de los Juzgados de Paz del Departamento Central, en Capital se ha observado una mayor aglomeración de expedientes, lo cual se da por la cantidad de habitantes en el Distrito de referencia.

Asimismo, se ha resaltado la necesidad en muchos Juzgados de Paz de Central, de contar con un segundo turno teniendo en cuenta la cantidad poblacional de habitantes en las diferentes jurisdicciones, mencionando también la necesidad en algunos Juzgados de contar con más de una Secretaría para poder agilizar los trámites judiciales y así brindar respuestas más oportunas en un menor tiempo.

Entre dichos motivos, se ha referido en primer lugar, la formación universitaria de los profesionales del Derecho con el fin de litigar, pasando por alto la posibilidad de un acuerdo conciliatorio, mediación del conflicto y/o entendimiento de las partes sin tener que llegar a la instancia judicial.

Otro motivo que predispone la acumulación se refiere a que, en las causas de acción penal privada, el justiciable tiene la potestad de decidir si presenta su demanda en la instancia de paz o en otra instancia, presentando en muchas ocasiones causas de competencia de dicha Judicatura en fueros comerciales, civiles, laborales o penales, posibilitando la acumulación de demandas y/o procesos en ellas.

Como se ha manifestado por algunos magistrados sujetos de estudio, se rescata el aspecto cultural de las familias paraguayas, que actualmente presentan un aumento de conflictos entre personas, ya sea por el acceso a la información y la facilidad de litigar aumentando las causas en todos los fueros judiciales y también en la Judicatura de Paz, facilitando la aglomeración de demandas y con ello, la dilatación de los procesos que son enlentecidos debido a la falta de infraestructura y recursos inexistentes. Asimismo, los Magistrados entrevistados puntualizaron principalmente como necesidad urgente de los Juzgados de Paz para dar respuesta eficaz y pronta justicia, la dotación de infraestructura, recursos materiales, recursos informáticos y recursos financieros coherentes con la ampliación e incorporación de las nuevas competencias asumidas por esta Magistratura.

Si se amplían las funciones y no se amplían los recursos necesarios para que la Judicatura de Paz pueda actuar con eficacia, sería muy difícil el fácil acceso a la justicia y la descongestión del sistema judicial, ocasionando consecuencias negativas en el justiciable y en su percepción hacia la eficacia del sistema judicial, desconfiando de dicho sistema en la resolución de su conflicto.

En este sentido, se considera que existe voluntad por parte de Jueces y Actuarios Judiciales de las distintas Magistraturas de Paz, para brindar una atención eficaz, pero no obstante, esta eficacia se ve afectada por varios elementos obstaculizadores como ser por un lado, la escasez de infraestructura, recursos, insumos y funcionarios calificados y capacitados en el tema del Derecho lo cual repercute negativamente por un lado en la percepción ciudadana que se tiene acerca de la justicia paraguaya y por otro lado en la atención brindada a los justiciables desde el momento de la recepción de las denuncias y el proceso que conlleva cada causa en particular.

Se resalta también que los mismos Jueces de Paz hacen hincapié a la importancia de capacitaciones permanentes dirigidas a funcionarios judiciales, considerando que la mayoría de ellos han ingresado a través de padrinzgos sin tener noción alguna del derecho y menos aún de las leyes, procedimientos y/o tramitaciones dentro de un Juzgado de Paz, lo que genera un enlentecimiento tanto en la atención como en la orientación al usuario que acude a dicha instancia.

Ante esto, es preciso puntualizar que algunos Juzgados de referencia, han manifestado la poca importancia que la Corte Suprema de Justicia le da a dicha Magistratura, por lo cual es loable rescatar la capacidad y voluntad para llevar a cabo acciones de autogestión para la obtención de recursos como ser equipos informáticos, mobiliarios y otros insumos, a través del trabajo conjunto con el Ministerio Público que mediante los criterios de oportunidad para los justiciables, contribuyendo así con el mejoramiento de la calidad y eficacia del servicio hacia el usuario/a.

La competencia, en términos judiciales, es la facultad que tiene el tribunal o juez para ejercer la jurisdicción en un asunto determinado. La competencia es la medida de la jurisdicción asignada a un órgano del Poder judicial, a efecto de la determinación genérica de los procesos en que es llamado a conocer por razón de

materia, de cantidad y de lugar. En todo aquello en que no ha sido atribuido, un juez, aunque sigue teniendo jurisdicción, es incompetente.
Quisbert, 2017.

“La Justicia es la constante y plena voluntad de dar a cada uno su derecho”

Justiniano.

REFERENCIAS

Bareiro Portillo, P. (2002). Código Procesal Penal de la República del Paraguay. Comentado. Tomo 1.

Centurión Ortíz, R. F. (2010). *DERECHO PROCESAL PENAL*. TOMO I. Asunción: FEDYE.

Quisbert, E. (2017). Introducción al Derecho Procesal Civil. Recuperado el 24 de febrero de 2018, de Apuntes Jurídicos PROCESO CIVIL: <https://jorgemachicado.blogspot.pe/2009/11/que-es-el-derecho-procesalcivil.htm>

Salgado, J.M. (2018). *Eficacia de las decisiones judiciales*. Disponible en: <http://www.vocesenelfenix.com/content/eficacia-de-las-decisiones-judiciales>

Conflictividad entre el Derecho al Acceso a la Salud y la Seguridad Social.

Conflict between the Entitlement to Access to Health and Social Security.

Luis Rogelio Florenciañez Cabrera¹, Dalila Ferreira² - Derliz Cabrera³ -

¹ Universidad Columbia del Paraguay - rogelioflo@hotmail.com

² Universidad Columbia del Paraguay - dalilaferreiram@hotmail.com

³ Universidad Columbia del Paraguay - dcabrera75@gmail.com

Resumen

El acceso al sistema de salud por parte de los ciudadanos es uno de los principales desafíos de cualquier gobierno o país. En el caso del Paraguay inclusive ha sido declarado un derecho fundamental consagrándolo en la misma Constitución Nacional. No obstante, el hecho de que dicho derecho este declarado en la Carta Magna, ello no garantiza que las personas puedan acceder al sistema nacional de salud, derivando en muchos casos en conflictos y procesos judiciales inclusive.

El objetivo del presente trabajo ha consistido en la revisión de toda la bibliografía e información disponible sobre la conflictividad existente entre el derecho a la salud de las personas y las limitaciones propias del sistema nacional de salud que inviabiliza el acceso universal a la salud. La metodología utilizada fue cualitativa no experimental, descriptiva a través de revisión bibliográfica.

De acuerdo a los resultados del presente trabajo, el principal problema radica en la falta de capacidad del sistema nacional para hacer frente a la creciente demanda existente, pero presentándose mejoras importantes en los indicadores básicos de salud gracias a las acciones e inversiones progresivo en gobiernos consecutivos.

Palabras claves: Seguridad social, Política de la salud, Derecho a la Salud

Abstract

Access to the health system by citizens is one of the main challenges of any government or country. In the case of Paraguay, even a fundamental right has been declared consecrating it in the same National Constitution. Notwithstanding the fact that this right is stated in the Constitution, this does not guarantee that people can access the national health system, leading in many cases to conflicts and legal proceedings including.

The objective of the present study was to review all bibliography and available information on the conflict between the right to health of people and the limitations of the national health system that makes universal access to health unfeasible. The

methodology used was non-experimental qualitative, descriptive through bibliographic review.

According to the results of the present study, the main problem lies in the lack of capacity of the national system to cope with the growing demand, but with important improvements in the basic health indicators through progressive actions and investments in consecutive governments.

Keywords: Social security, Health policy, Right to health

El Derecho de Acceso a la Salud

En el Paraguay, en el Art. 68 de la Constitución Nacional, se halla consagrado como derecho fundamental de toda persona la promoción y **protección de la salud**, así como la obligación de las personas a someterse a las medidas sanitarias que sean establecidas por ley.

Tal es así que la Constitución Nacional en varios de sus artículos en forma recurrente lo trata desde diversos aspectos como ser familiar, tercera edad, personas excepcionales, salud materno infantil, entre otros.

Así también, ya desde la misma Constitución en su Art. 130 se establecen tratamientos especiales para beneméritos de la patria (ex combatientes de la Guerra del Chaco).

En la misma línea, la reforma agraria de la cual se hace referencia en el Art. 115, incluye como una de sus líneas de acción que la *“la programación de asentamientos campesinos; la adjudicación de parcelas de tierras en propiedad a los beneficiarios de la reforma agraria, previendo la infraestructura necesaria para su asentamiento y arraigo, con énfasis en la vialidad, la educación y la **salud**;*”

El Sistema Nacional de Salud

El sistema de salud del Paraguay es de carácter mixto, y se halla cubierto por el sector público y privado según (M.Cabral-J.Mancuello, 2011):

“El sector público comprende el Ministerio de Salud Pública y Bienestar social (MSPyBS), el Instituto de Previsión Social (IPS), las Sanidades de

las Fuerzas Armadas y la Policía, la Universidad Nacional de Asunción y los servicios asistenciales de las empresas descentralizadas Itaipú Binacional y Yacyretá. El sector privado incluye a las aseguradoras privadas, los prestadores con fines de lucro, los prestadores sin fines de lucro y los prestadores mixtos” (M.Cabral-J.Mancuello, 2011).

Esto implica que las personas a la hora de recibir atención médica lo pueden hacer en base a la disponibilidad de dichas alternativas en el área geográfica y/o dependiendo de su nivel económico.

Porcentaje de Cobertura por Sector

Según datos del PERFIL DEL SISTEMA DE SALUD DE PARAGUAY elaborado por (OPS-USAID, 2008), “entre los años 2003 y 2004 la cobertura de atención del subsector público pasó de atender el 38,2% al 44,9% de la población enferma o accidentada que consultaba. La seguridad social ha cambiado ligeramente pasando del 12,2% al 10,6%. La atención en el sector privado también ha decrecido pasando del 49,6% al 44,5%.

En cuanto a la conformación del Sistema Nacional de Salud, (CONACYT, 2018) en su publicación Fiscalidad para la Equidad Social, menciona que:

En Paraguay, el Sistema Nacional de Salud abarca los sectores público, privado y mixto. En el sector público están el MSPBS y las Sanidades Militar, Policial y de la Armada. Se suman el Instituto de Previsión Social (IPS); la Universidad Nacional de Asunción (Hospital de Clínicas y Centro Materno Infantil); y servicios de salud de Gobernaciones y Municipios, en la administración descentralizada. El sector privado cuenta con entidades sin fines de lucro (ONG y Cooperativas) y aquellas con fines de lucro, de Medicina Prepaga y Proveedores Privados. Finalmente, la Cruz Roja Paraguaya es una entidad mixta con financiamiento del ministerio y de la fundación privada Andrés Barbero. (Conacyt, 2018)

La población que cuenta con el Seguro Social del Instituto de Previsión Social (IPS) puede acceder a sus servicios a través de filiales distribuidas en todo el país y principalmente en las grandes ciudades (cabeceras departamentales).

Adicionalmente, también se cuenta con los servicios de la sanidad policial (Hospital Rigoberto Caballero) y militar (Hospital de Sanidad Militar).

Al año 2018, según la Encuesta Permanente de Hogares (DGEEC, 2019), el 19,4% de la población cuenta con seguro social del IPS, 7,7% cuenta con otros tipos de seguros médicos, a través de los cuales puede acceder una amplia gama de hospitales, sanatorios, consultorios médicos y puestos médicos particulares.

Según la misma publicación, un 72,6% de la población se encuentra sin cobertura desalud, resaltándose que un elevado porcentaje corresponde al sector más vulnerable de la misma, la rural. Tal es así que *“Según los resultados de la última Medición de Exclusión Social en Salud, hecha en 2006, alrededor del 35 % de los paraguayos no cuentan con acceso regular a servicios de salud”* (Mancuello-Cabral, 2011). No obstante, en casos críticos y de emergencia, estas personas generalmente son derivadas a los centros asistenciales públicos.

Dicha situación se evidencia en la aseveración de (CONACYT, 2018) que:

“En el sector público, la atención a la salud cubre un 95% de la población total, en servicios del MSPBS y del IPS, las dos instituciones más importantes para la atención de la salud, con servicios distribuidos en todo el territorio nacional, aunque muchos de sus recursos físicos, humanos y tecnológicos se concentran en Asunción...” (CONACYT, 2018).

Fuentes de Financiamiento

Para cubrir los costos de funcionamiento de los centros asistenciales se tienen fuentes de financiamiento de diversa índole, las cuales se detallan a continuación:

Tabla 1-Fuente de Financiamiento del Sector Salud

Institución/Sector	Fuente de Financiamiento
Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social	Tesoro Público
Instituto de Previsión Social	Aporte de trabajadores asalariados Contribución patronal Contribución del Estado
Sanidad Fuerzas Armadas y Policial	Presupuestos General de la Nación a través del Ministerio de Defensa y del Ministerio del Interior
Universidad Nacional de Asunción	Presupuesto General de la Nación
Itaipú y Yacyretá	Recursos del Estado
Instituciones prestadoras de servicios de salud privadas	Con las primas de los seguros privados y pago de bolsillo
Instituciones prestadoras de servicios no lucrativas	Donaciones y recursos propios
Instituciones mixtas	Donaciones y recursos propios

Fuente: elaboración propia

Como puede notarse en el cuadro anterior, la financiación del sistema de salud depende en gran medida de los recursos provenientes del Presupuesto General de la Nación.

Los Servicios Prestados

En cuanto a los servicios que pueden ser utilizados en los centros asistenciales, se debe mencionar que existen una gran cantidad de centros con servicios básicos generales, los cuales cubren todas aquellas afecciones más comunes y recurrentes.

En los casos en que se requieren servicios más especializados y/o de alta complejidad, los componentes descentralizados del sistema de salud debido a sus limitaciones presupuestarias, de recursos humanos y de infraestructura, deben indefectiblemente derivar a otros centros asistenciales de mayor envergadura para su atención.

En tal sentido, se presenta un resumen de los principales servicios brindados por los diferentes tipos de integrantes del Sistema Nacional de Salud

- MSPyBS: servicios ambulatorios, hospitalización, medicamentos
- IPS: cubre riesgos de enfermedades no profesionales, maternidad, accidentes de trabajo, invalidez y muerte, atención médica-quirúrgica y dental, medicamentos, hospitalización, prótesis, subsidios económicos
- Instituciones sector privado: servicios ambulatorios, hospitalización, provisión de insumos y medicamentos limitados.

Cabe mencionar que el sistema de salud pública está calificado como muy limitado en cuanto a prestaciones, sobre todo en ciudades del interior donde la falta de recursos humanos, insumos, equipamientos y de infraestructura adecuada, considerándose a esta situación como un factor determinante a la hora de salvar vidas humanas.

Así también, se deben destacar todos los esfuerzos que se vienen realizando desde el gobierno central, con el fin de introducir medidas y prácticas innovadoras que permitan lograr mejoras significativas incluso con los escasos recursos que se cuentan para afrontar problemas de la magnitud que se vienen arrastrando debido a las décadas de abandono y falta de inversión adecuada en el sector.

No obstante, el pasivo existente en materia de atención a la salud de la población en el Paraguay, sigue siendo uno de los mayores desafíos con miras al cumplimiento de los objetivos de desarrollo sostenible.

El Sistema de la Seguridad Social

Muchos trabajadores que se encuentran en relación de dependencia en el sector privado y varios organismos e instituciones del estado están incluidos en el sistema de seguridad social a través del Instituto de Previsión Social, lo que representa el 19,4% de la población (DGEEC, 2019), la mayoría de los cotizantes de dicho sistema de seguridad social, además de permitir el acceso al sistema de salud del trabajador, el mismo es extensivo a su núcleo familiar inmediato en relación de dependencia, como ser cónyuge, hijos menores de edad, hijos mayores de edad con discapacidad y padres mayores de 60 años

Adicionalmente, en la mayoría de los casos, dependiendo de la categoría del cotizante, el servicio permite a su vez el acceso no sólo al sistema de salud del IPS sino al sistema de jubilaciones y pensiones administrado por dicho organismo.

El Instituto de Previsión Social

El IPS fue creado por Decreto Ley 17.071 del 18 de febrero de 1943 con el propósito de proteger la salud de los trabajadores asalariados del Paraguay.

Sufriendo posteriormente varias modificaciones y actualizaciones, encontrándose actualmente incluidos en el sistema previsional todos los trabajadores en relación de dependencia del sector privado y entes descentralizados, docentes del sector público y privado, trabajadores domésticos, jubilados y pensionados, docentes jubilados, brindado incluso una labor de asistencia a los excombatientes de la Guerra del Chaco, el cual no es de carácter contributivo.

Por Ley 98/92 se aprueba la “Carta Orgánica del IPS” en la misma se establece que el IPS es una entidad autónoma y autárquica, se administra y autorregula de conformidad a la constitución y a las leyes.

El Consejo de Administración tiene plena facultades para dictar normativas internas, en dicho sentido, cabe mencionar la Resolución N° 1973/98 “Reglamento para Hemodiálisis y trasplante renal por enfermedad crónica o accidente que no sea de trabajo” en el que se establece los requisitos que deben tener los asegurados cotizantes del instituto para tener derecho a sesiones de hemodiálisis y trasplante renal, así como para acceder a la provisión de drogas inmunosupresoras y específicas.

El servicio de Nefrología del Hospital Central del IPS atiende al 50 % de las personas dializadas del país, con un total de 500 pacientes, se llega a este número porque los mismos no cuentan con seguro social, accediendo a estos servicios a través de amparos judiciales.

Inciendo dicha situación en los costos para la institución de una manera significativa, de hecho “solo en el 2013 se realizaron 40.000 sesiones de diálisis, representando aproximadamente un equivalente a 8 millones de dólares para la institución” (Ayala- 2014).

Los recursos de amparo van en aumento, estos son interpuestos por asegurados que necesitan acceder a ciertos servicios, los cuales aún no les está permitido según las leyes y reglamentos internos del IPS.

Los costos para el IPS

- a. La atención a pacientes del Instituto de Previsión Social (IPS) mediante recursos de amparo (cirugías cardíacas, quimioterapias, UTI, estudios y otros) cuesta más de US\$ 5 millones (unos G. 22.750 millones) al año, lo que pone en jaque la sostenibilidad de la previsional.
- b. Drogas: El IPS tiene registrado un gasto de G. 2.692.451.572 por la adquisición de medicamentos para satisfacer los amparos, a través de los distintos llamados a contratación.
- c. En Hemodiálisis: Actualmente existen 176 pacientes atendidos en el Servicio

de Urología. Cada paciente le cuesta Gs. 5.700.000 por mes. La suma total ascendería, al año, a Gs. 34.538.400.000, es decir, unos USD 7.675.200. (Portal IPS,2017)

Cabe mencionar que son frecuentes los casos de recursos de amparo presentados por pacientes que a efectos de lograr la atención médica del IPS, recurren a la justicia, en tal sentido en (ADN Digital, 2017) se ha expresado que *“En promedio en el Hospital Central del IPS se reciben 6 recursos de amparo por mes. Los casos más frecuentes por los que los asegurados presentan esta medida son para internaciones, hemodiálisis, provisión de insumos, cirugías cardíacas y prótesis”*.

Igualmente, en otra publicación más reciente, se menciona que un caso en que ante la inexistencia en farmacia de determinados medicamentos, los beneficiarios se ven obligados a recurrir a la justicia a fin de que un juez ordene al IPS a la provisión de medicamentos, en tal sentido, en dicha publicación el recurrente ha manifestado que *“El medicamento que estamos solicitando es de vida o muerte, es para ir corrigiendo su genética, irá corrigiendo los problemas en sus órganos, se van a detener y podrán vivir normalmente por muchos más años”* (La Nación, 2019)

Es importante destacar que pese a todas las limitaciones presupuestarias y de infraestructura, el IPS sigue siendo el centro asistencial más completo en cuanto a servicios para sus asegurados. Es de valorar que cuenta con las instalaciones para el tratamiento de afecciones de alta complejidad complementadas con centros asistenciales periféricos del sector privado, además de todas las prestaciones ilimitadas en cuanto a internaciones, terapia intensiva, geriatría y sobre todo medicaciones. Estos beneficios hacen que muchos ciudadanos quieran acceder a dichos servicios a pesar de no ser asegurados y/o beneficiarios de tales prestaciones.

Conflictos y Problemas

En los últimos años se han presentado diversas situaciones que han enfrentado a ciudadanos, instituciones y en particular al IPS, debido principalmente a la necesidad imperiosa de determinadas personas de acceder al sistema de atención.

Estos conflictos radican en que ciudadanos con necesidades específicas de atención médica han recurrido ante la justicia a fin de obtener medidas que les permitan utilizar servicios que normalmente podrían utilizar.

Esta situación representa un serio desafío desde lo ético, ya que las autoridades deben decidir entre dejar morir literalmente a personas no beneficiarias del IPS que necesitan atención médica o permitirles el acceso a las instalaciones y servicios a dichas personas en desmérito de otras múltiples que están aguardando sus respectivos turnos, muchas de ellas inclusive en estado crítico también.

En este sentido, ya en cuanto a los antecedentes judiciales sobre la materia, si bien es cierto, que se han rechazado algunos amparos promovidos contra el IPS, los mismos son escasos, y se tratarían de pedidos de pago de servicios médicos tercerizados, y por falta de probanza de la necesidad de los medicamentos o de la urgencia de lo solicitado, en uno de los fallos la Jueza sostuvo: “... *el Consejo de Administración tiene plenas facultades por ley de la nación para dictar normas internas que rigen la provisión de medicamentos, por lo mismo que el IPS no actúa de manera ilegal o ilegítima al negarse a proveer dichos medicamentos...*”.

Sin embargo, en respuesta a una consulta constitucional a la Corte Suprema de Justicia realizada por el Juzgado de Primera Instancia en lo Civil y Comercial del Sexto Turno, Capital, la Sala Constitucional observó con referencia a la Resolución N° 1973/98, lo siguiente: “*la Resolución dictada por el Consejo de Administración del I.P.S., pues carece de fundamentación, en el sentido de que no contiene una explicación de motivos que lo llevaron a tomar tal decisión así como tampoco existe sustento legal*”, refiriendo además “*ninguna disposición legal o administrativa*

pueda prohibir el acceso de los ciudadanos a la asistencia médica con pretexto de falta presupuestaria pues los Centros de Salud sean públicos o privados deben atender a los enfermos y en su caso el Estado es quien debe asumir los costos, de lo contrario estaríamos contraviniendo los principios fundamentales consagrados en la nuestra Constitución Nacional”

Esta circunstancia, se ha vuelto tan reiterativa, que organismos del estado vinculados a la misma, promulgándose inclusive el Decreto Nro. 3384/2015 “*POR EL CUAL SE APRUEBA EL PROTOCOLO DE INDIVIDUALIZACIÓN Y BÚSQUEDA DE SERVICIOS DE CUIDADOS INTENSIVOS EN EL SECTOR PÚBLICO Y LA REGLAMENTACIÓN DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO PARA EL CUMPLIMIENTO DE MEDIDAS CAUTELARES DICTADAS EN EL FUERO DE LA*

NIÑEZ Y LA ADOLESCENCIA” (Decreto Nro.3384, 2015), inicialmente para casos deniños a fin de conseguir una orden judicial para derivar al paciente a una Unidad de Terapia Intensiva de algún Sanatorio Privado con cama disponible.

En el marco de dicho protocolo se ha implementado la herramienta “*SISTEMA DE BÚSQUEDA E INDIVIDUALIZACIÓN DE UTI”* el cual es accesible a través de internet en el link <https://apps.paraguay.gov.py/sistema-de-busqueda-e-individualizacion-de-uti/>.

Cabe mencionar, que los procedimientos antes mencionados, son aplicados en forma análoga a casos de adultos, tal es así, que la Defensoría Pública en lo Civil, fundamenta la intervención de los defensores civiles en los amparos promovidos contra el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, como es el caso de la Nota

D.G. N°361/15 en la cual se menciona expresamente que la misma se genera “*a fin de obtener una orden judicial para derivar al paciente (adulto sin recursos), a una Unidad de Terapia Intensiva (UTI) de algún Sanatorio Privado con cama disponible, que en caso de adultos se realiza vía Amparo”* (MDP, 2015).

Así también, se expresa que dicha solicitud se genera *“a petición del médico tratante del paciente que requiere terapia intensiva, y que se encuentra internado en un hospital público, toda vez que no exista terapia intensiva en ese lugar o en otro nosocomio público”*, precisando que el SEME (Servicio de Emergencia Médica Extra Hospitalaria) es la instancia encargada de la búsqueda de terapias, además de proporcionar la constancia de indisponibilidad y lugar disponible para el traslado, documento necesario para la solicitud de medida de urgencia, y que es la base del pedido de amparo.

Dicho amparos como el antes mencionado, son presentados dejando constancia de la inexistencia de algún convenio o acuerdo entre el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, y que la misma es generada conforme a lo previsto en el art. 60 y 71 de la Ley Orgánica del Ministerio de la Defensa Pública N° 4423/11, e invocando principios constitucionales como DEL DERECHO A LA VIDA y DEL DERECHO A LASALUD, declarados en la Constitución Nacional de 1.992 en los artículos 4 y 68 respectivamente. (CN, 1992).

Metodología

A efectos de la realización del presente documento se ha planificado el proceso de obtención de informaciones y datos, teniendo en cuenta principalmente que las fuentes de datos de las mismas correspondan a publicaciones cuyos orígenes y contenido no sean objeto de cuestionamientos.

Tal es así que por ello se han buscado bibliografías diversas sobre el eje temático de investigación y el aspecto específico a ser investigado. Para ello se ha recurrido a buscadores especializados en publicaciones científicas como ser:

- Cicco: <http://cicco.org.py/>
- Google Académico: <https://scholar.google.com.py/>

Pero debido a la escasa información científica sobre el tema se ha debido recurrir a fuentes de información pública, incluyendo diversas bibliografías en forma directa, habiéndose realizado la búsqueda de dichas referencias bibliográficas durante el mes de julio de 2020.

En cuanto a la elección de los mismos, previa lectura preliminar y crítica por parte de los investigadores, se han seleccionado aquellos que a criterio de los mismos y principalmente por los aspectos formales y su contenido, han sido considerados como válidos y útiles a los objetivos de la presente investigación.

La presente investigación responde a un diseño no experimental, de alcance descriptivo y enfoque cualitativo, a través de una revisión de libros y artículos de contenido científico, además de otras fuentes de datos secundarias.

Cada libro/artículo científico utilizado y otras informaciones a las cuales se ha accedido, han sido revisados extrayéndose exclusivamente las ideas principales de los apartados que guardan relación con el tema objeto del presente artículo. A su vez, estas ideas principales han sido objeto de la interpretación personal y subjetiva de los investigadores, las cuales han sido complementadas con opiniones y argumentos a fin de clarificar los conceptos y otorgar al documento un eje central de presentación de los diversos datos a los cuales se ha tenido acceso.

Discusión

El presente trabajo ha permitido analizar diversas informaciones relacionadas al eje temático principal de la investigación a fin de identificar los aspectos inherentes a la eventual conflictividad que pueda existir en cuanto al acceso al sistema de salud y la seguridad social.

En este sentido, en base al análisis de todo lo expuesto en el presente artículo, los investigadores plantean los siguientes aspectos conclusivos:

El sistema nacional de Salud en el Paraguay se encuentra en una etapa muy

incipiente de su desarrollo con horizontes de mejoramiento muy prometedores.

El sistema de atención del sector público se enfoca principalmente en aquellas afecciones y tipos de atención con mayor recurrencia, enfocándose principalmente en las grandes urbes y zonas más pobladas, identificándose esfuerzos importantes e iniciativas para fortalecer centros asistenciales que puedan servir como punto focal de atención por regiones, siendo en la mayoría de los casos los hospitales regionales los candidatos ideales para tal propósito.

Se requieren mejoras estructurales importantes para optimizar sustancialmente el acceso a los sistemas de salud, sumado esto a necesidades muy importantes en materia de educación, lo cual permitiría aumentar las atenciones en salud preventiva, las cuales son menos onerosas comparativamente con los cuadros clínicos de enfermedades crónicas y/o degenerativas que requieren de más infraestructura y tratamientos más costosos.

El sistema de seguridad social del IPS es uno de los sistemas más completos y con mayores prestaciones con que cuenta el Paraguay. Si bien existe la posibilidad de personas que no son aseguradas deseen utilizar sus servicios e infraestructura, se deben generar condiciones específicas en las cuales el Estado se pueda hacer cargo de los costos de tales atenciones a fin de no afectar en demasía el equilibrio económico del sistema de seguridad social del IPS.

Ante esta situación se considera que se requiere generar escenarios en los que paulatinamente se vaya capacitando a la población y los beneficiarios sobre diversos aspectos de la salud para prevenir enfermedades veniales, así como también los marcos legales que permitan interactuar a los diversos componentes del sistema nacional de salud, sin que ello derive en problemas de índole económico.

Sin lugar a dudas el mecanismo más eficaz para promover la salud integral de la población se centra en la concienciación, en campañas de prevención y a su vez, en la lucha por la formalización de la economía.

Por todo lo expresado anteriormente, se entiende que hay una cierta conflictividad entre el sistema de seguridad social y la ciudadanía no beneficiaria del IPS, que desean niveles de atención similares a los de dicho organismo, por lo cual se requiere encarar desde el gobierno central los proyectos que permitan incrementar ostensiblemente la localización, tipos y niveles de atención médica en los diferentes centros asistenciales públicos, los que complementariamente al sistema de seguridad social del IPS y las iniciativas del sector privado, pueden ayudar a mejorar considerablemente la atención a la salud de la población y con ello cumplir con uno de los derechos fundamentales consagrados en la Carta Magna del país.

La conflictividad aludida en el presente artículo se halla reflejada incluso en las previsiones de la propia Constitución Nacional del Paraguay, ya que los defensores de los intereses económicos del IPS, aluden como fundamento lo establecido en el artículo 95, puntualmente la parte que dice: “...*Los recursos financieros de los seguros sociales no serán desviados de sus fines específicos y estarán disponibles para este objetivo...*”

La cobertura de seguridad social se encuentra con mayores desafíos, encontrándose actualmente en pleno examen, ya que los efectos de la aparición y propagación del covid-19, aún están por evaluarse de manera integral a nivel nacional.

Referencias

- ADN Digital. (31 de marzo de 2017). www.adndigital.com.py. *IPS recibe 6 pedidos de amparos al mes*. CN. (20 de Junio de 1992). *Constitución de la República de Paraguay*. Recuperado el 20 de Julio de 2020, de www.digesto.senado.gov.py: <http://digesto.senado.gov.py/archivos/file/Constituci%C3%B3n%20de%20la%20Rep%C3%BAblica%20del%20Paraguay%20y%20Reglamento%20Interno%20HCS.pdf>

Conacyt. (Mayo de 2018). *www.conacyt.gov.py*. Recuperado el 21 de Julio de 2020, de Fiscalidad para la Equidad Social: https://www.conacyt.gov.py/sites/default/files/upload_editores/u294/FISCALIDAD-PARA-LA-EQUIDAD-TOMO-2-FINAL.pdf

Decreto Nro.3384. (07 de Mayo de 2015). *www.presidencia.gov.py*. Recuperado el 21 de Julio de 2020, de Decreto Nro.3384: https://www.presidencia.gov.py/archivos/documentos/DECRETO3384_0ylaprtq.pdf

DGEEC. (Noviembre de 2019). *www.dgeec.gov.py*. Recuperado el 21 de julio de 2020, de EPH - Resultados Anuales - Total País 2017-2018: https://www.dgeec.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/documento/812e_PRI NCIPALES%20RES ULTADOS%20EPHC%202018.pdf

La Nación. (23 de Agosto de 2019). *Vía judicial piden al IPS que provea fármacos. Vía judicial piden al IPS que provea fármacos.*

M.Cabral-J.Mancuello. (2011). Sistema de Salud de Paraguay. *Revista de Salud del Paraguay*, 13-25. MDP. (08 de Setiembre de 2015). *www.mdp.gov.py*.

Recuperado el 21 de Julio de 2020, de Nota DG_Nro.361-15: http://www.mdp.gov.py/application/files/7714/7705/3493/Nota_DG_Nro._361-15.pdf

OPS-USAID. (Enero de 2008). *www.paho.org*. Recuperado el 20 de Julio de 2020, de PERFIL DEL SISTEMA DE SALUD DE PARAGUAY https://www.paho.org/par/index.php?option=com_docman&view=download&category_slug=sistemas-y-servicios-de-salud&alias=70-perfil-de-los-sistemas-de-salud-paraguay-monitorio-y-analisis-de-los-procesos-de-cambio-y-reforma&Itemid=253