



Estado de Derecho y Desarrollo

DESAFÍOS Y AGENDA DE REFORMAS

Una aproximación multidisciplinaria a la problemática del Estado de Derecho en el Paraguay; incluyendo el acceso a la Justicia, la transparencia de las instituciones públicas, la formación profesional, el desarrollo económico y social.
Miradas y recomendaciones de expertos.

Programa Estado de Derecho y Cultura de la Integridad

Aliados:



FICHA TÉCNICA

Este documento fue elaborado por el Instituto Desarrollo (ID), con el apoyo técnico y financiero de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), en el marco del Programa Estado de Derecho y Cultura de la Integridad.

Compilación

Félix Lugo

Bruno Osmar Martínez

Edición

Salvadora Giménez, coordinadora de Educación Superior

Coordinación de diseño y diagramación

Melissa Olavarrieta, especialista en Comunicación Institucional

Dirección General del Programa Estado de Derecho y Cultura de la Integridad

José Tomás Sánchez, director del Programa

Salvadora Giménez, coordinadora de Educación Superior

Javier Contreras, coordinador de Estado de Derecho

Dirección del Instituto Desarrollo

José Molinas, director académico y economista jefe

Asunción, diciembre de 2021

Este material fue posible gracias al generoso apoyo del pueblo de los Estados Unidos de América a través de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). El contenido de este material es responsabilidad de los autores y no refleja necesariamente los puntos de vista o las posiciones de USAID o el Gobierno de los Estados Unidos.

INDICE

Resumen ejecutivo	5
Marco conceptual	6
Ejes transversales	8
1) La normativa	8
2) La gestión institucional	9
3) La capacitación y la investigación	10
4) Transparencia y participación ciudadana	11
5) TIC y entrenamiento	11
Recomendaciones	12
Anexo	13
Marco Conceptual del Seminario	16
1. Estado de Derecho y acceso a la justicia civil y comercial y contencioso administrativo en el Paraguay	20
Palabras de apertura	21
Presentación	22
Acceso a la Justicia contencioso administrativa	25
El acceso a la Justicia desde la perspectiva de los profesionales del foro	29
Estado de Derecho, desarrollo y restricciones institucionales	32
Acceso a la Justicia y cambio del modelo de litigación en nuestro sistema judicial	35
Comentarios finales	38
2. Estado de Derecho y acceso a la Justicia de personas en situación de vulnerabilidad: pueblos indígenas, personas que solo comprenden el idioma guaraní, personas privadas de su libertad y personas con discapacidad	42
Presentación	43
Estado de Derecho y acceso a la Justicia de los pueblos indígenas	45
Estado de Derecho y acceso a la Justicia de las personas que solo comprenden el idioma guaraní	49
Estado de Derecho y acceso a la Justicia de las personas privadas de libertad	51
Estado de Derecho y acceso a la Justicia de las personas con discapacidad	55
3. Estado de Derecho y acceso a la Justicia de personas en situación de vulnerabilidad: mujeres, niños y personas mayores	57
Estado de Derecho y acceso a la Justicia de las mujeres	58
Apuntes de sociedad civil para el mejoramiento del acceso a Justicia de niñas, niños y adolescentes	61
Estado de Derecho y acceso a la Justicia de las personas vulnerables en el fuero especializado de la niñez y la adolescencia	66
Estado de Derecho y acceso a la Justicia de las personas mayores	71
Comentarios finales	75
4. La transparencia y la exposición de datos en el Paraguay como medios para combatir la corrupción y fortalecer el Estado de Derecho	77

Presentación	78
El Estado de Derecho y la transparencia de datos	79
Acceso a la información pública y transparencia gubernamental	82
Panorama de la información en las instituciones del Estado	84
La transparencia y la deliberación en la lucha contra la corrupción	88
5. El desarrollo económico y social y el Estado de Derecho	91
Presentación	92
Estado de Derecho: Una aproximación a la idea y a su constitucionalización en Paraguay	93
Estado de Derecho y desarrollo económico en el Paraguay: reflexiones desde la economía	96
El desarrollo y el Estado de Derecho desde una perspectiva social	99
Estado de Derecho, una perspectiva internacional	101
6. Estado de Derecho y Acceso a la Justicia Penal en el Paraguay	105
Presentación	106
El rol del Ministerio Público en el acceso a la Justicia	106
El acceso a la Justicia y el fortalecimiento de las instituciones	108
El Estado de Derecho y el control de convencionalidad	110
Desigualdad de criterios en la aplicación del derecho penal	113
Comentarios finales	115
Palabras de cierre	121
7. El Estado de Derecho y la educación superior en el Paraguay	123
Presentación	124
Evaluación curricular de las instituciones de educación superior del Paraguay	125
¿Educación en integridad o integridad en la educación superior?	128
Importancia del sistema de información y gestión en la educación superior	132
El Estado de Derecho y la investigación científica en el Paraguay: realidades y desafíos	135
Comentarios finales	137
Palabras de cierre	139
8. Estado de Derecho y clima de negocios	141
El Estado de Derecho y el crecimiento económico	142
Instituciones sólidas y seguridad jurídica para atraer inversiones	144
Condiciones del Estado de Derecho que alientan o ahuyentan las inversiones	146
El análisis económico del derecho como herramienta para mejorar el clima de negocios	147
Reconocer los logros alcanzados para seguir avanzando	149
Comentarios finales	151
Palabras de cierre	154



Resumen ejecutivo

Resumen ejecutivo

Esta memoria recoge las ideas y sugerencias presentadas por los distintos paneles de expertos que formaron parte del seminario «Estado de Derecho y Desarrollo: desafíos y agenda de reformas». La actividad fue impulsada por el Instituto Desarrollo (ID) en el marco del «Programa Estado de Derecho y Cultura de la Integridad», desarrollado con el apoyo de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID).

El seminario consistió en ocho sesiones virtuales desarrolladas entre mayo y agosto del 2021. Todas las ponencias han sido desgrabadas íntegramente, corregidas en cuanto estilo y enviadas a los ponentes para su revisión final. Este resumen ejecutivo se elaboró con base en el contenido de todas las ponencias.

El objetivo del seminario «Estado de Derecho y Desarrollo: desafíos y agenda de reformas» fue abordar, desde diversos enfoques, la situación del Paraguay en materia de Estado de Derecho, buscando identificar oportunidades de mejora en cada área temática. Fueron invitados a brindar sus conocimientos 33 expertos destacados en diversas áreas (ver tabla 1 al final de este Resumen Ejecutivo), cuyas perspectivas analíticas y propuestas de cambio alimentaron un debate crítico para construir una agenda de reformas para mejorar el Estado de Derecho.

El presente resumen ejecutivo está organizado en tres secciones. En la primera, titulada «marco conceptual», se busca exponer sucintamente los principales conceptos y supuestos teóricos sobre los cuales giró el seminario. En la segunda, titulada «ejes transversales», se explicitan los cinco principales ejes que se infieren de las distintas ponencias. Y en la tercera, titulada «recomendaciones», se recopilan las principales sugerencias expuestas por los expertos.

Marco conceptual

El seminario se desarrolló teniendo como hilo conductor transversal el concepto de «Estado de Derecho» y, de modo concomitante, el «acceso a la Justicia». A continuación, se explican los principales conceptos y supuestos teóricos utilizados a lo largo de las actividades.

La definición de «Estado de derecho» es polisémica ya que tiene múltiples aproximaciones desde distintas disciplinas. Este trabajo opta por la definición propuesta por las Naciones Unidas que lo define como “un principio de gobierno en el que todas las personas, instituciones y entidades, públicas y privadas, incluyendo el Estado, son respetuosos de las leyes que son promulgadas y publicadas, que son aplicadas en forma independiente y con igualdad de criterios y que son consistentes con las normas y estándares internacionales de derechos humanos”. La definición viene acompañada, además, de ciertos principios a los cuales todo Estado de Derecho debe adherirse: supremacía de la ley, igualdad ante la ley, equidad en la aplicación de la ley, separación de competencias, participación en la toma de decisiones, seguridad jurídica, evitación de arbitrariedades y transparencia legal.

El «Estado de Derecho» es un principio universal que trasciende las diferencias normativas basadas en cuestiones históricas, culturales y religiosas existentes entre los Estados. Ello implica

que cualquier sociedad puede gobernarse a sí misma siguiendo los principios del «Estado de Derecho», utilizando un enfoque que refleje los valores y normas de esa sociedad.

Entre los elementos esenciales que deben estar presentes y concurrir para que prevalezca el «Estado de Derecho» se encuentra, de modo fundamental, el «acceso a la Justicia». Este es un principio cardinal ya que, en ausencia de él, las personas no pueden hacer oír su voz, ejercer sus derechos, hacer frente a cualquier tipo de discriminación o hacer que los encargados de la adopción de decisiones rindan cuentas.

La Declaración de la Reunión de Alto Nivel sobre el Estado de Derecho (ONU) hizo hincapié en el derecho a la igualdad de «acceso a la Justicia» para todos y todas, incluidos los miembros de poblaciones vulnerables. Reafirmaron, además, el compromiso de los Estados miembros de adoptar todas las medidas necesarias para prestar servicios justos, transparentes, eficaces, no discriminatorios y responsables en el «acceso a la Justicia».

La administración de justicia debe ser independiente, imparcial y no discriminatoria. El «acceso a la Justicia» permite a la ciudadanía lograr la prevención del abuso y la obtención de reparaciones cuando ha sido víctima del atropello de sus derechos. Le faculta a hacer valer sus derechos frente al Estado o ante los poderosos intereses privados. Al mismo tiempo, disminuye los riesgos de realizar la denominada «justicia por mano propia» y del levantamiento de ciudadanos contra el poder público ante arbitrariedades.

En muchos casos, los derechos que se conculcan guardan relación con los recursos económicos y sociales, como los que afectan a derechos sobre inmuebles, títulos, permisos y licencias. Estas contravenciones afectan, a menudo, a los segmentos más desfavorecidos y vulnerables de la sociedad, incluidas las mujeres, que frecuentemente tienen menos acceso a los recursos legales. En ese sentido, el «acceso a la Justicia» es aún más imprescindible ya que puede proteger a sectores especialmente sensibles frente a los poderosos que gozan de la capacidad de eludir o penetrar al Estado.

El «acceso a la Justicia» no es un debate meramente cuantitativo, en orden a simplemente aumentar la cantidad de organismos jurisdiccionales, personal o incluso centros de justicia. Se trata también de calidad, de abogados defensores con solvencia y preparación adecuada; de cambios en el marco legal para proteger a las mujeres; de mejorar la información en línea y tiempo real, que permita a los litigantes o familiares seguir el proceso; de un eficiente servicio a las personas, con horarios de atención más convenientes. Es un complemento de cantidad y calidad.

Por otra parte, en la Declaración de la Reunión de Alto Nivel sobre el Estado de Derecho (ONU), los Estados miembros indicaron que el «Estado de Derecho» y el «desarrollo» están intrínsecamente relacionados y se refuerzan mutuamente. El avance irrestricto del «Estado de Derecho» es esencial para el crecimiento económico inclusivo, el desarrollo sostenible, la erradicación de la pobreza y el hambre y la plena efectividad de todos los derechos humanos y libertades fundamentales.

La vigencia del «Estado de Derecho» puede crear un entorno propicio para la generación de medios de vida sostenibles y la erradicación de la pobreza. Esta última, a menudo, es considera-

da como producto del desempoderamiento, la exclusión y la discriminación. El «Estado de Derecho» impulsa el «desarrollo» dando mayor voz a las personas y a las comunidades, concediendo acceso a la justicia, asegurando las debidas garantías procesales y estableciendo recursos en caso de violación de derechos.

La seguridad de los medios de vida, la vivienda, la tenencia y los contratos pueden dotar a los sectores más empobrecidos de medios para defenderse ante posibles violaciones de sus derechos.

El empoderamiento jurídico no se limita únicamente al mero establecimiento de vías jurídicas de recurso. Representa, además, mejores oportunidades económicas que, incluso, generan incentivos para la creación de empresas (en particular, las iniciativas empresariales) y contribuyen, en última instancia, a la erradicación de la pobreza.

Para que el «Estado de Derecho» coadyuve a alcanzar el «desarrollo sostenible», ha de asegurar la protección de todos los derechos humanos, incluidos los económicos, sociales y culturales, así como el derecho al desarrollo. Solo el Estado que respeta los derechos humanos internacionales puede dar lugar a un desarrollo tanto inclusivo como sostenible.

Ejes transversales

Como se señaló previamente, el seminario constó de ocho sesiones guiadas por el «Estado de Derecho» como hilo conductor. Dicho concepto se puso, además, en relación con otros como el acceso a la justicia (sesión 1, 2, 3 y 6), la transparencia y exposición de datos (sesión 4), el desarrollo económico y social (sesión 5 y 8) y la educación superior en el Paraguay (sesión 7).

Del debate e intercambio de ideas entre los 33 expertos destacados en cara área temática, es plausible englobar toda la actividad en 5 ejes transversales: la normativa; la gestión institucional; la capacitación e investigación; la transparencia y participación ciudadana; y las TIC. A continuación, se hace un recuento de las principales e ideas surgidas en las exposiciones.

1.1. La normativa

La normativa comprende todo el marco jurídico nacional. Está compuesto por leyes, resoluciones y reglamentos que las instituciones establecen para su funcionamiento y buena gestión. Hubo plena coincidencia entre los expertos en que no hay falta de leyes en Paraguay, sino una saturación de leyes desestructuradas y no planificadas. Eso acaba generando conflictos entre ellas y una aplicación ineficiente que, a su vez, genera inseguridad jurídica por la no previsibilidad de los resultados de la aplicación.

En distintos momentos se puso el acento en la ineficiencia de la aplicación de las distintas normativas nacionales. A tal efecto, merece la pena recuperar dos evidencias acerca de la inseguridad jurídica en lo que respecta a la justicia penal y a las comunidades indígenas.

La primera, que la justicia penal no castiga a los grandes corruptos ni al crimen organizado. Eso acaba impactando en la convivencia cívica y democrática ya que afecta negativamente los derechos colectivos de la sociedad. En los últimos años se endurecieron las leyes penales, pero no se obtuvieron mejores resultados en cuanto a percepción de seguridad y tranquilidad.

La segunda, que la comunidad indígena tiene derechos colectivos que son reconocidos por el Estado paraguayo en su Carta Magna. Pero en la aplicación efectiva de las leyes, los mismos siguen padeciendo una discriminación histórica. Si se observa la población penitenciaria del país se puede ver, por ejemplo, que en Pedro Juan Caballero hay 86 personas indígenas recluidas, en una zona donde los problemas acuciantes son otros: el narcotráfico, la mafia y la presión sobre sus territorios.

Por otra parte, el Estatuto Agrario es una ley vigente débilmente implementada por el Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (INDERT) en lo relacionado a las comunidades indígenas. En lo concerniente a los reclamos territoriales de los pueblos originarios, éstos deben regirse llamativamente por lo que dice el Convenio 169 de la OIT. Todo ello acaba limitando el acceso a la justicia de estas comunidades.

Como señaló Javier Contreras (sesión 2), un Estado de Derecho que no brinda acceso a la Justicia no puede ser considerado un Estado de Derecho como tal, porque está fallando en un tema básico y crucial. Las leyes no tienen que estar simple y llanamente escritas, sino que además tienen que permitir que las personas que se sientan agraviadas, o que no están siendo respetadas en sus derechos, puedan acceder a reclamarlos ante un organismo que efectivamente les dé acceso a la justicia.

1.2. La gestión institucional

Comprende el conjunto de procesos y acciones que las instituciones estatales llevan a cabo para lograr sus objetivos. Teniendo en cuenta esta acepción, se ha debatido ampliamente en el seminario sobre los desafíos que incumben a la gestión pública como: los plazos, la mora y el enfoque de derechos.

Hubo plena coincidencia entre los panelistas en que uno de los indicadores de gestión debe ser la mora o celeridad con que se resuelven los casos. En ese sentido, se abogó por el uso de las TIC como herramienta que facilite el mejoramiento de plazos. Sin embargo, también se señaló que muchas veces se fabrican adrede dificultades (como el ocultamiento o cajoneo de expedientes) a pesar del uso de la tecnología, lo que obliga a un proceso de supervisión y mejora continua. A propósito del impacto de la falta de eficiencia del sistema judicial, Alberto Acosta Garbarino (sesión 1) indicó que:

“Necesitamos una reforma en serio del Poder Judicial que reduzca esa mora porque significa, utilizando el ejemplo de la salud, dejar pacientes enfermos en la sala de espera por meses, por años. Por ejemplo, ejecutar las hipotecas, iniciar la demanda y adjudicar el bien dura normalmente dos años si no hay incidente. Si hay incidente te puede llevar siete u ocho años. Entonces, ese es el ambiente que hace muy difícil que el Paraguay pueda iniciar un verdadero proceso de desarrollo que debería comenzar por este tema del Estado de Derecho”.

La excesiva demora administrativa, o la falta de acceso a la información pública, es una dificultad que desalienta las inversiones y el desarrollo económico en general. Y afecta dramáticamente a las personas en situación de vulnerabilidad. Esta situación debe enfrentarse con la efectiva aplicación del artículo 40 de la Constitución Nacional, que garantiza el derecho de petición a las

autoridades y obtener una respuesta en los plazos establecidos en la ley, para lo cual se deben reglamentar los plazos en todos los manuales de procesos de las instituciones.

Otro aspecto importante de la gestión institucional guarda relación con el enfoque sobre el cual construir, desarrollar y eventualmente reformar las instituciones nacionales. Se abogó en ese sentido por una mirada multidisciplinaria para entender, en forma holística, los diferentes aspectos del entorno. Se busca, por ejemplo, agregar un aspecto empírico-cultural a cualquier resolución institucional o fallo judicial.

Finalmente, en diversas ponencias se evidenció el elevado costo que implica incoar cualquier acción ante el sistema judicial, no solo por la excesiva mora sino además por la burocracia. Como muestra, para acceder al derecho de litigar sin costo debería bastar una simple declaración jurada y no la excesiva carga de exigencias que impacta aún más en las personas en situación de pobreza. O también, cuando se apela a segunda o tercera instancia, al margen de la propia inseguridad jurídica, hay una expectativa de pago de costas a la parte perdedora, cuyos intereses mensuales se incrementan producto del mismo retraso judicial.

1.3. La capacitación e investigación

El rol de los abogados y otros agentes de justicia es crucial para avanzar hacia un Estado de Derecho y, por tanto, hacia una democracia fortalecida. A ese respecto, María Camila Ospina (sesión 7) planteó que:

“la pregunta a estas alturas es: ¿Cuál es la relación que debe haber entre abogados bien formados o formados de determinada manera y el Estado de Derecho?... Nuestros estudios concluyeron que el rol social de los abogados es crucial en cualquier democracia, en cualquier sociedad, no solo porque en las relaciones privadas cada cliente merece una representación legal que sea competente para que el cuerpo social funcione adecuadamente, sino también porque la democracia y el Estado de Derecho requieren de buenos abogados”.

La importancia de las universidades es doble ya que, por un lado, sirven de educadores jurídicos en el proceso de formación de los abogados; y, por otro, se constituyen en la única instancia de habilitación de abogados para la práctica profesional. En ese marco, se ha hecho énfasis en varios aspectos que conciernen al mundo universitario.

El primer aspecto se refiere a los filtros por los que deben pasar quienes se gradúan en las universidades, a fin de que sirvan de suficiente garantía para la práctica profesional del derecho. El segundo aspecto es la metodología. Los estudios más recientes señalan que, antes que dar grandes cantidades de conocimiento teórico, lo más importante es ayudar a los estudiantes a pensar como abogados, a desarrollar capacidades éticas y analíticas y, no menos importante, a desarrollar capacidades que pueden utilizar en las prácticas.

El tercer aspecto tiene que ver con la investigación jurídica, dado que el número de publicaciones científicas que generan las universidades paraguayas es muy bajo. Se resaltó que una mejora en la investigación académica especializada puede repercutir en una optimización de los procesos en el ámbito de la justicia.

Finalmente, el cuarto aspecto sugiere que, para pensar en una producción científica sostenible, hay que buscar relaciones sinérgicas con organismos internacionales y el sector privado. Sectores como la tecnología y la industria pueden estar perfectamente vinculados, como muestra el caso de México.

1.4. Transparencia y participación ciudadana

Para llegar a una cultura de la legalidad se debe buscar un empoderamiento suficiente de los actores ciudadanos que permita una debida auditoría social. Para ello es necesario el involucramiento ciudadano que supone una actividad no solo gremial sino también estudiantil, con el afán de dialogar con diferentes estamentos institucionales en general, y judiciales en particular. Tampoco hay que perder de vista el hecho de fomentar la educación de los ciudadanos, pues solamente si tenemos ciudadanos comprometidos con los valores del Estado de Derecho y la democracia vamos a poder avanzar en ese ámbito.

La aplicación de la legislación de acceso a la información pública resultó un avance positivo. El hecho de poder obtener, mediante una petición, información precisa que antes estaba oculta o reservada, representa un indudable avance.

Pero el involucramiento ciudadano depende, por un lado, de la demanda de información y participación, que a su vez implica contar con una población con conocimiento suficiente de manejo de datos. Pero también desde la oferta, ya que las instituciones deben tener un sistema de información disponible que facilite el involucramiento. El Estado debe prever mecanismos que impliquen información y datos útiles para la deliberación. Sobre el punto, Marta Ferrara (sesión 4) expresó lo siguiente:

“Para llegar a una cultura de la legalidad, en la práctica, vemos que no se evidencia un empoderamiento suficiente de parte de los actores ciudadanos que permita una debida audiencia social... Para ello, debemos fortalecer los espacios públicos y los privados, capacitando sobre todo en el uso de la tecnología, el conocimiento de las herramientas ya existentes y la creación de nuevos instrumentos... Seguimos sosteniendo la necesidad de capacitar cada vez más y mejor a distintos grupos sociales, a distintas organizaciones de la sociedad civil para que haya un mayor empoderamiento y capacidad de control”.

Las instituciones deben convertir la información en datos. Cuando se habla de sistema de información no se refiere solamente a una plataforma digital o a un software, sino a por lo menos tres elementos que la componen: los recursos humanos, físicos y financieros. Los datos disponibles también tienen que ser confiables y accesibles, utilizables y garantizados.

Solo cuando la ciudadanía, suficientemente capacitada, se involucra y las instituciones proveen información confiable, accesible y que tenga un garante interno, se puede decir que se avanza hacia una cultura de la transparencia y la integridad.

1.5. Las TIC

Las tecnologías nos ayudan a disponer de información, a acceder a distintos datos y, si es necesario, a efectuar la trazabilidad de la información. Esto es fundamental en cualquier Estado de

Derecho.

Durante el seminario fueron expuestos dos ejemplos emblemáticos, que grafican el impacto del uso de la tecnología como de su ausencia. Por un lado, para retirar un certificado sin expediente electrónico el usuario debe ir a buscar físicamente el formulario y luego llevarlo completo con todos los requisitos, lo cual representa una enorme pérdida de recursos. Por otro lado, el informe de la Corte Suprema de Justicia del año 2019 que subraya un aumento de 15% de emisión de sentencias y, especialmente, de 176.000 resoluciones que fueron dictadas fuera del horario de oficina. Gracias a la tecnología y el trabajo remoto, los jueces pudieron seguir trabajando desde su comodidad, con el tiempo, la templanza y el silencio de no ser visitados.

Otro aspecto que acompaña al uso de TIC pasa por establecer una política institucional de capacitación continua. La capacitación permanente de los operadores de la justicia y de todos los funcionarios debe abarcar cuestiones de uso de tecnología, pero también de aspectos relativos al enfoque de derechos de las personas en situación de vulnerabilidad y una reflexión de la ética de su actuación.

Más allá de lo que estrictamente concierne a los manuales, es necesario además que las capacitaciones se orienten a instruir en la práctica de tolerancia y empatía con las familias. Según Alejandra Rodríguez (sesión 3),

“Esto puede parecer «romántico», pero en los casos paradigmáticos vemos que esto es demasiado importante. Aplicar una norma, sin tener en cuenta la realidad con la que estamos trabajando, puede llegar a vulnerar gravemente los derechos de las niñas, niños, adolescentes y sus familias”.

La implementación del expediente electrónico es clave, pero debe ir acompañada de un robusto sistema informático, con funcionarios capacitados y un sistema de control instalado en la propia plataforma, para evitar contratiempos o fraudes.

Recomendaciones

A lo largo de las distintas sesiones del seminario, se han esbozado múltiples recomendaciones por parte de los expertos. A modo de resumen, se citan brevemente las principales, ordenadas por ejes transversales.

En lo que respecta a la *normativa*, se dejó en evidencia algunas necesidades legales. Primero, actualizar la legislación procesal en lo contencioso-administrativo, en donde sigue vigente la ley N°1.462 del año 1935. Segundo, aprobar una ley de procedimientos administrativos en cada institución que establezca requisitos de regularidad de actos administrativos, régimen de recursos y los trámites que deben ser agotados antes de acudir a la instancia administrativa. Tercero, ratificar la Convención Interamericana de 2015 sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores.

En lo que respecta a la *gestión institucional*, se recomendó, entre otras cosas, 1) dar impulso nuevamente a la Oficina de Ética Judicial que, en sus inicios, tuvo una gran repercusión e incidió

positivamente en una cultura de la legalidad; 2) crear más juzgados y tribunales de la niñez y adolescencia, especialmente en la capital, considerando el aumento muy grande de casos del fuero especializado; 3) adecuar los horarios de jueces y otros agentes de tal forma que la inmediación judicial sea posible; 4) evitar que las declaraciones sean tomadas por los secretarios en el trajín diario de las oficinas, sobre todo en los casos de la niñez y otras personas en situación de vulnerabilidad; 5) las personas privadas de libertad deben ser atendidas desde el primer momento, ya en las comisarías, y se debe permitir siempre la presencia de los defensores públicos desde el momento de la detención.

En cuanto a la gestión específica de los órganos jurisdiccionales, hubo también algunas recomendaciones, como 1) es imperativa la descentralización de las salas administrativas; 2) los agentes del sistema de justicia deben hablar el idioma guaraní a lo largo del proceso judicial o, alternativamente, disponer de un traductor; 3) deben incorporar efectivamente la perspectiva de género, porque es una de las herramientas analíticas que va a permitir comprender las desigualdades históricas que están ancladas en la sociedad, sobre todo en una sociedad conservadora como la del Paraguay; 4) no olvidar que, desde agosto de 2020, las Naciones Unidas emitieron sus principios y directrices internacionales sobre el acceso a la justicia de personas con discapacidad.

En lo que respecta a *capacitación e investigación*, se hizo hincapié en que la formación debe apuntar a la promoción de la información para la gestión de conocimiento desde las universidades. Sin perjuicio de que también hay que apuntalar el manejo de los datos que ya se encuentran publicados en las páginas web de las oficinas del Gobierno. Toda esa información general necesita ser integrada, sistematizada y utilizada tanto para la investigación, el diseño de políticas o los fallos judiciales.

En lo que respecta a la *transparencia y participación ciudadana*, se sugirió especialmente a las instituciones convertir la información en datos, con la salvedad de que dichos datos tienen que ser confiables y accesibles, utilizables y garantizados.

Finalmente, en el eje *TIC*, todos los panelistas se refirieron a la necesidad de implementar las herramientas tecnológicas, no solamente porque ayudan a optimizar y reducir tiempos, sino también porque mejoran la transparencia y credibilidad.

Toda la información que se genera de manera rutinaria en la gestión de las instituciones del Gobierno debe ser convertida en datos organizados y estructurados que, además, sean registrables y de fácil seguimiento en el tiempo. Se sugiere la existencia de un órgano garante de la información a la ciudadanía, con la consecuencia de que su incumplimiento debe ser penalizado.

Anexo

En el siguiente cuadro se aprecia la participación de los ponentes y las distintas disciplinas desde donde se aborda el seminario.

Cuadro 1: Expositores del Seminario «Estado de Derecho y Desarrollo: desafíos y agenda»

Sesiones	Panelistas
<p>Sesión 1: Estado de Derecho y acceso a la justicia civil y comercial y contencioso administrativa en el Paraguay</p>	<p>Abogado Enrique Sosa Arrúa, especialista en derecho administrativo. Magíster. Manuel Riera Domínguez, presidente del Colegio de Abogados del Paraguay; MBA Alberto Acosta Garbarino, presidente del directorio del Banco Familiar y de Desarrollo en Democracia. Abogada Mirtha Dos Santos, socia del estudio jurídico Vouga Abogados</p>
<p>Sesión 2: Estado de Derecho y acceso a la Justicia de poblaciones en situación de vulnerabilidad: indígenas, personas que solo comprenden el idioma guaraní, personas privadas de su libertad y personas con discapacidad</p>	<p>Abogada Mirta Pereira, especialista en defensa de los derechos de los pueblos indígenas; PhD. Martín Ramírez Machuca, lingüista, docente y filósofo, especialista en idioma guaraní; Abogada Sonia Von Lepel Acosta, comisionada nacional del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (MNP); Magíster César Martínez Fariña, docente universitario, especialista en discapacidad.</p>
<p>Sesión 3: Estado de Derecho y acceso a la Justicia de poblaciones en situación de vulnerabilidad: Mujeres, Niñez, persona mayor</p>	<p>Magíster Mirta Moragas, especialista en género y derechos humanos; Abogada Alejandra Rodríguez, coordinadora general de Enfoque Niñez e integrante del consejo directivo de la Coordinadora por los Derechos de la Infancia y la Adolescencia (CDIA); Abogada María Teresa Garcete, especialista en familia, niñez y adolescencia; Magíster Soledad Villagra, docente universitario y experta independiente en derechos humanos de las Naciones Unidas.</p>
<p>Sesión 4: La transparencia y la exposición de datos en el Paraguay como medios para combatir la corrupción y fortalecer el Estado de Derecho.</p>	<p>Abogado René Fernández Bobadilla, ministro de la Secretaría Nacional Anticorrupción, Licenciada Marta Ferrara, Directora de Semillas para la Democracia; Abogada Natalia María Gagliardone, del departamento jurídico del Instituto de Derecho y Economía Ambiental (IDEA); Economista Sonia Suárez Enciso, especialista en análisis de datos; Economista Eduardo Bogado Tabacman, especialista en gobernanza.</p>

Sesiones	Panelistas
<p>Sesión 5: Desarrollo económico y social, y Estado de Derecho.</p>	<p>Abogado Fernando Filártiga, miembro del directorio del Banco Central del Paraguay; Economista Silvia Vázquez, consultora, docente e investigadora del Instituto Desarrollo; Sociólogo José Galeano Monti, doctor en Ciencias Sociales por la Universidad de Salamanca, docente universitario e investigador categorizado en el PRONII-CONACYT; Abogado Ernesto Velázquez, miembro del directorio del Banco Central del Paraguay</p>
<p>Sesión 6: Estado de Derecho y el acceso a la justicia penal en el Paraguay.</p>	<p>Abogada Josefina Aghemo, exfiscal de delitos económicos; Juan Martens, doctor en Criminología, Personalidad y Comportamiento Criminal por la Universidad de Barcelona, España, especialista en criminología e investigador jurídico; Marcelo Torres, especialista en derechos humanos y exdefensor público; Abogado Dante Leguizamón, experto en derechos humanos y excomisionado del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura.</p>
<p>Sesión 7: El Estado de Derecho y la educación superior en el Paraguay.</p>	<p>Mariano Adolfo Pacher, rector de la Universidad Nacional de Canindeyú y presidente de la Asociación de Universidades Públicas del Paraguay. Abogada María Camila Ospina, consultora de la Universidad de Notre Dame en el programa Estado de Derecho y Cultura de la Integridad, del Instituto Desarrollo; Psicóloga Mercedes Argaña, máster en Psicología del Trabajo, de las Organizaciones y de los Recursos Humanos por la Universidad de Valencia, España, especialista en gestión pública, ética e integridad; Economista Sonia Suárez, especialista en análisis de datos; Politóloga Sarah Cerna, doctora en Ciencias Políticas y Sociales por la Universidad Nacional Autónoma de México, especialista en fortalecimiento de I+D y gestión de proyectos.</p>
<p>Sesión 8: Estado de Derecho y el clima de negocios en el Paraguay.</p>	<p>Economista Wildo González, investigador del Instituto Desarrollo; Empresario Matías Ordeix, presidente de la Cámara de Comercio Paraguayo Uruguayo, expresidente del Pacto Global Paraguay y vicepresidente de la Federación de Cámaras Binacionales; Abogada Verónica Franco, especialista en transacciones corporativas y financieras, socia de Ferrere Abogados; Abogado Tomás Mersán, especialista en derecho corporativo y análisis económico del derecho; Economista Carlos Fernández, expresidente del Banco Central del Paraguay.</p>



Marco Conceptual del Seminario

Marco Conceptual del Seminario

El seminario se desarrolló siguiendo criterios vinculados al Estado de Derecho. El Marco Conceptual que se desarrolla a continuación tiene por objetivo explicitar los supuestos y conceptos utilizados a lo largo de las actividades. Incluye temáticas como Estado de Derecho, Acceso a la justicia.

Tal como surge de una definición propuesta por las Naciones Unidas, «Estado de Derecho hace referencia a un principio de gobierno en el que todas las personas, instituciones y entidades, públicas y privadas, incluyendo el Estado, son respetuosos de las leyes que son promulgadas y publicadas, que son aplicadas en forma independiente y con igualdad de criterios y que son consistentes con las normas y estándares internacionales de derechos humanos».

Se afirma también que el informe que contiene esta definición sugiere características del Estado de Derecho que incluyen la adherencia a los principios de:

- supremacía de la ley,
- igualdad ante la ley,
- equidad en la aplicación de la ley,
- separación de competencias,
- participación en la toma de decisiones,
- seguridad jurídica,
- evitación de arbitrariedades,
- procedimientos y transparencia legal.

El Estado de Derecho es un principio universal que, por lo tanto, trasciende las diferencias normativas basadas en cuestiones históricas, culturales y religiosas existentes entre los Estados. Ello implica que cualquier sociedad puede gobernarse a sí misma siguiendo los principios del Estado de Derecho, utilizando un enfoque que refleje los valores y normas de esa sociedad.

Entre los elementos esenciales y que deben estar presentes (concurrir) para que prevalezca el Estado de Derecho se encuentra el acceso a la Justicia.

El acceso a la Justicia es un principio básico del Estado de Derecho. Sin acceso a la Justicia, las personas no pueden hacer oír su voz, ejercer sus derechos, hacer frente a la discriminación o hacer que los encargados de la adopción de decisiones rindan cuentas.

La Declaración de la Reunión de Alto Nivel sobre el Estado de Derecho hizo hincapié en el derecho a la igualdad de acceso a la Justicia para todos y todas, incluidos los miembros de grupos vulnerables, y reafirmó el compromiso de los estados miembros de adoptar todas las medidas necesarias para prestar servicios justos, transparentes, eficaces, no discriminatorios y responsables que promovieran el acceso a la Justicia para todos y todas, entre ellos la asistencia jurídica.

La administración de Justicia debe ser imparcial y no discriminatoria. En la Declaración de la Reunión de Alto Nivel sobre el Estado de Derecho, los Estados miembros resaltaron que la independencia del sistema judicial, junto con su imparcialidad e integridad, es un requisito previo esencial para apoyar el Estado de Derecho y lograr que la justicia se administre sin discrimina-

ción (párr. 13).

El acceso a la Justicia permite a la ciudadanía lograr la prevención del abuso y la obtención de reparaciones cuando ha sido víctima de abusos de sus derechos. Le faculta a hacer valer sus derechos frente al Estado o poderosos intereses privados. El acceso a la Justicia disminuye los riesgos de la realización de la denominada «justicia por mano propia» y del levantamiento de los ciudadanos contra el poder público ante los abusos.

En muchos casos, los derechos que se violan son los derechos a los recursos económicos y sociales, como los que afectan a derechos sobre inmuebles, títulos, permisos y licencias. Estas infracciones afectan, a menudo, a los segmentos pobres y vulnerables de la sociedad, incluidas las mujeres, que tienen menos conocimiento y acceso a los recursos legales. El acceso a la Justicia protege aún más a los ciudadanos, particularmente a los pobres y desfavorecidos, contra las acciones de poderosos intereses privados que pueden eludir o penetrar al Estado. El acceso a la Justicia es fundamental para que los ciudadanos apoyen la democracia.

Aumentar el acceso a la Justicia no siempre se trata de cantidad: más organismos jurisdiccionales, más personal o más centros de justicia que deben mantenerse en el tiempo. También se trata de calidad: abogados defensores bien preparados, cambios en el marco legal para proteger a las mujeres, mejor información en línea, que permite a los litigantes o familiares ver lo que está sucediendo con su caso, de una manera más diversa y personal, orientado a una buena atención de las personas y horarios de atención más convenientes.

El acceso a la justicia no tiene por qué sobrecargar los recursos estatales. La mayoría de los ciudadanos, incluidos los de países con instituciones de justicia sólidas, rara vez acuden a la sede de un órgano judicial. Sin embargo, disfrutan del acceso a la justicia de la misma manera que quienes tienen seguro médico disfrutan del acceso a la atención médica incluso si nunca visitan un hospital. Si la gobernanza es sólida y el Estado de Derecho en general se respeta en la sociedad, las instituciones de justicia se pueden utilizar con moderación.

En la Declaración de la Reunión de Alto Nivel sobre el Estado de Derecho, los estados miembros señalaron que «el Estado de Derecho y el desarrollo están relacionados y se refuerzan mutuamente, y que el avance del Estado de Derecho en los planos nacional e internacional es esencial para el crecimiento económico sostenido e inclusivo, el desarrollo sostenible, la erradicación de la pobreza y el hambre y la plena efectividad de todos los derechos humanos y libertades fundamentales, incluido el derecho al desarrollo, todo lo cual fortalece a su vez el Estado de Derecho».

En el plano nacional, el Estado de Derecho es necesario a fin de crear un entorno propicio para la generación de medios de vida sostenibles y la erradicación de la pobreza. La pobreza suele ser producto del desempoderamiento, la exclusión y la discriminación. El Estado de Derecho impulsa el desarrollo dando mayor voz a las personas y a las comunidades, concediendo acceso a la justicia, asegurando las debidas garantías procesales y estableciendo recursos en caso de violación de los derechos. La seguridad de los medios de vida, la vivienda, la tenencia y los contratos pueden dotar a los pobres de los medios para defenderse ante posibles violaciones de sus derechos. El empoderamiento jurídico no se limita al establecimiento de vías jurídicas de recurso, sino que conlleva mejores oportunidades económicas.

Para que el Estado de Derecho contribuya a alcanzar el desarrollo sostenible, ha de asegurar la protección de todos los derechos humanos, incluidos los derechos económicos, sociales y culturales, así como el derecho al desarrollo. Solo el Estado de Derecho que respeta los derechos humanos internacionales puede dar lugar a un desarrollo tanto inclusivo como sostenible.

La Asamblea General de las Naciones Unidas ha puesto de relieve, entre otras cosas, la importancia de que todos tengan acceso a la Justicia, y a este respecto, alentó al fortalecimiento y la mejora de los sistemas de administración de justicia, y puso de relieve que el respeto del Estado de Derecho y los derechos de propiedad y el establecimiento de marcos de políticas y reglamentarios adecuados favorecen la creación de empresas, en particular las iniciativas empresariales, y contribuyen a la erradicación de la pobreza.



01.

Estado de Derecho y acceso a la justicia civil y comercial y contencioso administrativa en el Paraguay

1. Estado de Derecho y acceso a la justicia civil y comercial y contencioso administrativa en el Paraguay

Palabras de apertura

José Tomas Sánchez, docente del Instituto Desarrollo

Hoy abrimos paso a la primera sesión del «Seminario de Estado de Derecho y Desarrollo: desafíos y agenda de reformas». La temática que nos convoca es el acceso a la Justicia en materia civil, comercial y contencioso-administrativa. Esta actividad la realizamos dentro del programa Estado de Derecho y Cultura de la Integridad que impulsamos con el apoyo técnico y financiero de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID).

Quiero comenzar saludando a los prestigiosos panelistas Manuel Riera, Alberto Acosta, Enrique Sosa y Mirtha Dos Santos, quienes están aquí con nosotros. Desde el Instituto de Desarrollo les damos la bienvenida. Estamos muy contentos de que hayan aceptado estar en esta primera sesión del seminario. También agradecemos a la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) que apoya nuestro programa entre otras múltiples iniciativas útiles para nuestro país.

Les quiero comentar un poquito acerca de nuestro programa «Estado de Derecho y Cultura de la Integridad». Este programa tiene una teoría de cambio muy sencilla, pero no por eso simple, pues apunta a mejorar el Estado de Derecho desde la educación superior: ese es nuestro desafío y objetivo. Trabajamos con la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Asunción, la Universidad Nacional del Este, la Universidad Nacional de Canindeyú, la Universidad Nacional de Concepción, la Escuela Judicial, el Centro Internacional de estudios Judiciales, la corte Suprema de Justicia, el Centro de Entrenamiento del Ministerio Público y el Instituto Superior de Formación del Ministerio de la Defensa Pública.

Para alcanzar el objetivo de este programa, se promueven actividades tendientes al fortalecimiento de estas instituciones en sus capacidades para formar mejores profesionales que van a actuar luego en instituciones claves para el Estado de Derecho, así como fomentamos también la investigación, la extensión universitaria y la formación en cursos y programas de capacitación con el propósito de impulsar la transparencia, el análisis crítico y reformas en áreas claves para el Estado de Derecho. Para hacer esto, contamos con otros aliados como el Instituto para la Consolidación del Estado de Derecho y, también, con dos aliados claves de los Estados Unidos: la Universidad de Notre Dame y la Universidad de Harvard.

El Estado de Derecho es un concepto bastante amplio, con muchos componentes que, a su vez, se vinculan con múltiples instituciones y actores sociales. Tiene una dimensión ética, una dimensión política, otra cultural, etc. Quizá la definición de este concepto sea inabarcable, incluso inagotable, por la propia dinámica de cambios incesantes en nuestras sociedades. Siendo así, una manera de apropiarse de conceptos tan abarcales como el Estado de Derecho es desagregarlos en diferentes partes para facilitar el análisis crítico de sus componentes y visualizar así las posibilidades de cambio. Las sesiones que tenemos por delante buscan eso: tratar elementos claves del Estado de Derecho sin perder de vista la totalidad, para poder identificar los desafíos

que tenemos adelante en nuestro país y proponer al final una agenda de reformas, hacia eso vamos. Gracias, una vez más, por estar aquí con nosotros.

Presentación

Javier Contreras, coordinador del programa Estado de Derecho y Cultura de la Integridad del Instituto Desarrollo

¿Por qué nuestro seminario trata de Estado de Derecho y Desarrollo: desafíos y agenda de reformas? Porque pretendemos generar un espacio en el cual analicemos cómo estamos en materia de Estado de Derecho y vincularlo siempre con cualquier otra dimensión de la vida social. Para que hablemos sobre la situación y bajemos a tierra los conceptos, y tratemos de analizar cómo estamos para ver dónde podemos mejorar de modo tal a avanzar positivamente hacia la consolidación de nuestro Estado de Derecho.

Entonces, este es un espacio de reflexión, un espacio de análisis, un espacio donde pretendemos invitar a personas que conocemos o reconocemos por su capacitación, su experiencia en temas que son relevantes con respecto a aquellos que nosotros vamos a analizar. Queremos abrir este espacio de reflexión, sobre todo a los estudiantes y profesores de la carrera de Derecho, a quienes hemos cursado invitaciones especiales porque nos interesa hacer esta reunión entre la academia y lo que está ocurriendo en la realidad, en este caso del acceso a la Justicia. Es decir, que la academia vaya analizando la experiencia de lo que está ocurriendo, que los estudiantes y los profesores de Derecho salgan un poco del intramuros de la academia para sumirse en la realidad y, con base en el análisis crítico, proponer mejoras. Es decir, queremos ser constructivos, queremos identificar aquellos aspectos que podemos mejorar y eso tiene que partir de un análisis de la realidad.

Dicho esto, vamos a hablar conceptualmente de lo que se entiende por Estado de Derecho. Voy a dar unas características básicas que están en la página web de las organizaciones de la Naciones Unidas, no voy a decir nada que no esté al acceso de cualquiera en estos tiempos.

Entonces, el Estado de Derecho es un principio de gobierno. Eso es interesante porque los convencionales constituyentes declararon, en el artículo primero de la Constitución Nacional, que el Paraguay es un Estado Social de Derecho. Ese es el marco en el cual todos debemos interpretar las acciones, las normas que vamos a aplicar. Que las normas que vamos a reclamar se apliquen en el marco del Estado de Derecho que somos, pretendemos o aspiramos ser. Digo eso porque no existe Estado en el mundo que sea totalmente perfecto en todo lo que requiere un Estado de Derecho, entonces, siempre estamos en camino y hay algunos que son mejores que otros en ciertas áreas y nosotros como ciudadanos deberíamos interesarnos en que nuestro Estado, nuestro Gobierno, sea un Estado de Derecho real, un Estado Social de Derecho como lo dice la Constitución Nacional, por todos los beneficios que una buena aplicación del principio implica para todos nosotros. Entonces, es un principio de gobierno en que todas las personas, instituciones y entidades públicas y privadas, incluyendo el Estado, son respetuosas de las leyes que son promulgadas y publicadas. Estas leyes son aplicadas de forma independiente y con igualdad de criterios y son consistentes con las normas y estándares internacionales de derechos humanos.

Entonces, cuando hablamos de Estado de Derecho hablamos de un Estado que tiene normas que son consistentes con aquellas normas y estándares internacionales de derechos humanos, los que se basan en el reconocimiento de la dignidad humana. Por tanto, un Estado de Derecho reconoce que el ser humano es digno, que tiene una dignidad y eso significa que tiene derecho a una vida digna. Decimos eso porque existen, por ejemplo, personas en situación de pobreza o con hambre que en realidad no tienen la vida digna que les corresponde por ser seres humanos. Estamos hablando de un concepto que evolucionó, que se consagra a mediados del siglo pasado y que ahora vamos comprendiendo como algo muy importante, algo fundamental para la convivencia humana: el reconocimiento de la dignidad de las personas.

Entonces, sin dignidad no existen libertad ni igualdad. Esta es una afirmación que ya se está haciendo en materia de derechos humanos porque una persona que tiene hambre, una persona que vive en una situación de extrema pobreza no tiene eventualmente la libertad de poder optar por lo que debería poder optar y tampoco se encuentra en un pie de igualdad con el resto de los habitantes en términos de igualdad de oportunidades. Nuestro Estado reconoce que tiene que superar la indignidad, tiene que generar una situación de dignidad para todos los habitantes y para generar condiciones de vida digna se requiere el crecimiento económico sostenido e inclusivo, es decir, el desarrollo sostenible que genera condiciones de vida digna para todas las personas. Así, vemos finalmente que dentro del concepto de Estado de Derecho está el concepto de desarrollo sostenible. De esa manera, el concepto de Estado de Derecho no es solamente un tema para los abogados que se dedican a estudiar e interpretar las normas, sino que, en realidad, es un tema que nos atañe a todos. Todos debemos contribuir a que el desarrollo genere las condiciones para que el Paraguay sea un Estado de Derecho.

El acceso a la Justicia constituye un pilar fundamental entre los atributos del Estado de Derecho. Podemos hacer leyes muy lindas, con declaraciones muy lindas, con mandatos muy lindos, pero, si esas leyes no se aplican correctamente y no podemos reclamar a nadie, o existen demasiadas dificultades para hacer un reclamo o para peticionar que se aplique el derecho a los casos concretos, entonces el Estado de Derecho es una fantasía. El Estado de Derecho finalmente se consolida, se completa, con el acceso a la Justicia. La justicia es fundamental para evitar las arbitrariedades, los avasallamientos y todos los factores contrarios al Estado de Derecho, como la corrupción y la falta de transparencias, entre otros.

¿Cómo debe ser la Justicia según la doctrina que desarrolla los conceptos de Estado de Derecho? La Justicia debe ser imparcial, tiene que ser íntegra, tiene que ser equitativa o, por decirlo de otra manera, justa. Tiene que ser eficaz y eficiente porque puede ser justa, pero si llegó después de 20 años no fue oportuna, no fue eficiente. Tiene que ser transparente, es decir, tiene que poder ser verificable, trazable, y tiene que poder ser auditable de alguna manera. Tiene que ser no discriminatoria, es decir, para todos y para todas, tiene que permitir el acceso para todos y todas, no solamente para una parte y no para la otra, siempre y cuando hablemos de seres humanos. Tiene que ser responsable. Tiene que ser promotora del acceso de todos y todas a la Justicia, es decir, tiene que promover el acceso incluyendo la asistencia jurídica. Y ahí entramos los abogados como los auxiliares del sistema de Justicia que tenemos que ayudar al acceso a la Justicia y el Estado tiene que promover la facilitación del acceso a la Justicia.

Un tema muy interesante es que el acceso a la Justicia no es necesariamente un tema de cantidad. Es cierto que tenemos que construir más palacios de Justicia, contratar más jueces, más

fiscales y más funcionarios. Muchas veces más Justicia se trata de la calidad de los servicios, la simplificación de los trámites, la desburocratización de lo que se burocratiza en forma innecesaria, la previsibilidad de los fallos (seguridad jurídica), la transparencia y la buena comunicación e información. De la diversidad de personal porque, muchas veces, y esto es muy interesante porque ella genera la facilitación de la comprensión a la mayor cantidad de personas con respecto a los trámites judiciales. Entonces, no siempre es cantidad, no siempre es más costo, sino reorganización u organización más inteligente, aprovechar eventuales situaciones que existen hoy que antes no existían como, por ejemplo, la tecnología.

Finalmente, entonces, estamos promoviendo el análisis de la situación actual del acceso a la Justicia en el Paraguay en materia civil y comercial y contencioso administrativa. Vamos a tener otros eventos en los que vamos a hablar del acceso a la justicia penal, del acceso a la justicia de la niñez, de las mujeres, de las personas que solamente hablan guaraní, etc.

Entonces ¿Cómo están las normas jurídicas? ¿Cuáles son las normas jurídicas que se aplican hoy en el ámbito contencioso-administrativo? Por ejemplo ¿Se aplican siempre supletoriamente las normas del código procesal civil? ¿Eso es adecuado? ¿Deberíamos pensar en alguna adecuación normativa? ¿Cómo se organiza geográficamente el Poder Judicial para responder a los problemas civiles y comerciales y contencioso administrativos? ¿Es adecuado? ¿Debería tener nuevas bocas de acceso o no, ahora que la tecnología facilita ese acceso? ¿Cómo se organiza institucionalmente? ¿Cuántas salas hay para litigar en materia contencioso-administrativa? ¿Cuántos juzgados hay en materia civil y comercial y cuántos órganos auxiliares?

¿Cuáles son las herramientas puestas a disposición de los operadores del sistema, los jueces, los fiscales, los funcionarios y los abogados y de la ciudadanía en general para el acceso a la Justicia? Vamos a hablar de papeles, tinta, impresoras y de lo que se requiera para cumplir eficientemente, con énfasis en las herramientas tecnológicas, por ejemplo, del expediente electrónico. Bueno, ya estoy dando mi opinión, pero debería fortalecerse la tramitación electrónica de los procesos y debería pensarse en sacar el mayor provecho posible de esa tecnología para hacer más eficiente, transparente y previsible la resolución de los litigios. De herramientas tecnológicas que den transparencia y confiabilidad a los criterios de interpretación y aplicación de las normas y, por último, transparencia al propio sistema. ¿Qué sabemos nosotros del sistema judicial accediendo a su página web? ¿Cuáles son los datos e indicadores disponibles en la web para que un estudiante de Derecho, alguien que se interese en el funcionamiento del sistema, pueda tener conocimiento de áreas relevantes para tener una opinión al respecto y hacer un análisis de indicadores relevantes para presentar opiniones respecto a la situación actual del acceso a la Justicia en el Paraguay?

Bueno, eso es lo que nosotros pretendemos y para eso hemos invitado a cuatro panelistas que pensamos que tienen enfoques muy interesantes, experiencias muy interesantes que compartir, tres abogados que están en el día a día en los tribunales y un empresario que tiene que contratar abogados probablemente para acceder a la Justicia y la experiencia de cómo se siente eso desde el punto de vista empresarial, desde el punto de vista de los emprendedores, de las personas que están empujando la economía de nuestro país.

Acceso a la justicia contencioso administrativa

Abog. Enrique Sosa Arrúa, especialista en derecho administrativo

Mi tema específico versa sobre la materia contencioso administrativa y el acceso a la Justicia en esta jurisdicción.

Como primer punto, cabe destacar la importancia de la jurisdicción contencioso administrativa para la plena vigencia del Estado de Derecho. En efecto, la organización y el funcionamiento de esta jurisdicción responde a tres premisas fundamentales de la configuración del Estado de Derecho.

- Primero, a la necesidad de controlar el poder, en este caso de ejercer el control judicial de la Administración Pública.
- Segundo, velar porque los actos del poder público se ajusten a la legalidad. Es lo que se conoce como principio de la legalidad, según el cual las autoridades y los funcionarios solo pueden hacer lo que les está permitido en el ordenamiento jurídico.
- Tercero, garantizar los derechos de las personas frente a las arbitrariedades de administración pública.

Llama la atención que, a pesar de su relevancia, existe un escaso desarrollo del derecho procesal contencioso administrativo en el Paraguay, cuya norma fundamental, la Ley N.º 1.462 que data del año 1935.

Conforme a la legislación vigente, la jurisdicción contencioso administrativa está a cargo de dos salas del Tribunal de Cuentas. Excepcionalmente, los tribunales electorales funcionan como tribunales contencioso administrativos, pero exclusivamente para los casos de demandas de funcionarios municipales o departamentales, según lo establece la Ley N.º 1.626 de la Función Pública.

Es importante señalar que el Tribunal de Cuentas dispone de dos importantes manuales aprobados por acordadas de la Corte Suprema de Justicia:

- Un Manual de Organización y Funciones que describe en detalle las responsabilidades y funciones de los magistrados, del presidente de sala, del secretario, de los asistentes jurisdiccionales y de otros funcionarios del Tribunal de Cuentas y establece su organigrama.
- Un Manual de Gestión que describe las responsabilidades de los funcionarios y magistrados en los diferentes trámites que se realizan ante el Tribunal de Cuentas. Esos manuales están a disposición del público en la página web del Poder Judicial.

A la jurisdicción contencioso administrativa le corresponde, básicamente, el conocimiento de las demandas contra actos administrativos. La pretensión busca la nulidad y revocación de una resolución administrativa o decreto por razones de ilegitimidad. En ese sentido, se dice que el sistema jurídico paraguayo es un sistema de nulidad y no un sistema de plena jurisdicción porque el Tribunal de Cuentas no puede entender sobre otros tipos de pretensiones que tienen relación con una resolución administrativa como, por ejemplo, las emergentes de las reclamaciones de daños y perjuicios por la nulidad del acto.

Cabe mencionar que no todas las relaciones entre la administración pública y los ciudadanos

son materias contencioso administrativas y que existe un conjunto de temas igualmente claves, como las demandas de indemnización contra el Estado, los trámites expropiatorios, las contenciosas en el marco de contratos públicos y el cumplimiento de contratos públicos (que se dirimen ante tribunales arbitrales o ante tribunales civiles), la ejecución de deudas tributarias, etc. Estos temas también deben ser incluidos en una agenda de reformas, en cuanto a las relaciones de la administración pública y los particulares.

Dicho esto, quiero hacer una alusión a algunos de los principales problemas de la jurisdicción contencioso administrativa. En una rápida reseña, podemos identificar unos problemas de carácter legislativo, otros de carácter organizativo y otros que tienen que ver con el poco conocimiento de la materia.

• Problemas relativos al cumplimiento de los requisitos para el acceso a la jurisdicción contencioso administrativa.

El sistema jurídico vigente establece requisitos para el acceso a la jurisdicción contencioso administrativa. Principalmente, debe existir un pronunciamiento (expreso o tácito) de un órgano de la Administración pública, deben agotarse los recursos administrativos, y la pretensión debe ser formulada en el plazo.

La exigencia de un pronunciamiento expreso representa un problema para el acceso a la justicia fundamentalmente por la mora de la administración. Si la administración no se expide, el afectado no puede acceder a la instancia contencioso administrativa. En muchos casos, las instituciones públicas no tienen un plazo para resolver, en cuyo caso el particular entra en el calvario de pedir urgimientos y urgimientos y de, hasta incluso, tener que presentar amparo de pronto despacho para obtener el pronunciamiento de administración. De ahí que sea fundamental que la administración tenga plazos para resolver, de tal manera que se pueda aplicar lo que dice el Artículo 40 de la Constitución, que garantiza el derecho de petición a las autoridades y obtener una respuesta en los plazos establecidos en la ley. De manera que, si la autoridad o el funcionario no resuelve en los plazos establecidos en la ley, se entenderá que es denegada la petición (resolución ficta), quedando habilitado el acceso a la jurisdicción contencioso administrativa.

El otro tema también crítico es el agotamiento de los recursos administrativos. En principio, los recursos administrativos fueron concebidos como derechos de los particulares, pero realmente, hoy en día constituyen una carga de difícil satisfacción porque, en primer lugar, el sistema jurídico paraguayo está exageradamente disperso y desordenado y, además, porque es insuficiente en materia de regulación. Básicamente, muchas instituciones no tienen en sus cartas orgánicas plazos para resolver, o en sus leyes específicas no se identifican cuáles son los recursos disponibles ni los plazos para interponer los recursos. Entonces, esta carga es harto complicada para los particulares.

En ese sentido, se nota la ausencia de una legislación moderna de procedimientos administrativos que armonice y ordene el régimen de plazos y recursos.²

² Al tiempo de esta ponencia, aún no estaba promulgada la Ley N.º 6.715/2021 de Procedimientos Administrativos.

• Falta de implementación de la Ley de Trámites Administrativos.

El otro problema que yo observo es la falta de implementación de la Ley de Trámites Administrativos. No sé si todos conocen la Ley N.º 4.679 dictada en 2012, dictada precisamente para tratar de ordenar los trámites. Ella dispone que cada institución debe contar con un reglamento de trámites administrativos que establezca el proceso de cada trámite, etapa por etapa, desde su presentación en mesa de entrada hasta su conclusión, la forma de presentación de la solicitud, y que el funcionario responsable de cada etapa dicte las resoluciones que le son asignadas. Sin embargo, a pesar de que esta ley (promulgada en el año 2012) establece que las instituciones deben dictar este reglamento en el plazo de 120 días, hasta la fecha son escasas las instituciones que han dictado este reglamento de trámites administrativos.

• Organización de la jurisdicción contencioso administrativa:

El sistema vigente en el Paraguay solo contempla dos salas en la capital para todas las demandas contencioso administrativas, incluyendo la administración municipal y departamental, con excepción de las demandas de funcionarios departamentales y municipales. Así, por ejemplo, para recurrir contra la denegatoria de un permiso de construcción dictada por una municipalidad del interior, el afectado debe plantear su pretensión al Tribunal de Cuentas radicado en la ciudad de Asunción

Esto representa una carga y un distanciamiento geográfico importante para los ciudadanos, además de que esta jurisdicción está a cargo de solo dos salas en la capital para todo el país, lo cual indica necesariamente una recarga importante de expedientes contencioso administrativos.

• Falta de actualización de la legislación procesal en lo contencioso administrativo.

Como ya se ha señalado, la legislación procesal principal es la Ley N.º 1.462 del año 1935 y debe ser actualizada. Deberían preverse normas especiales sobre intervención de terceros, sobre medidas cautelares, ejecución de resoluciones, así como aspectos relativos a las pruebas y a excepciones admisibles. Todo esto merece una legislación procesal especial para lo contencioso administrativo, como tienen los países modernos.

• Inconstitucionalidades contra la Ley N.º 2.248/03 que organiza el Tribunal de Cuentas.

Con anterioridad a esta ley, solo la primera sala del Tribunal de Cuentas se encargaba de lo contencioso administrativo, y la segunda sala era responsable del juzgamiento de las cuentas que deben rendir quienes administran fondos públicos ¿Por qué se dictó esta ley? Porque antes había un conflicto entre la segunda sala del Tribunal de Cuentas y la Contraloría General, por los expedientes de rendición de cuentas. A partir de esta ley, ambas salas tienen competencias en lo contencioso administrativo y se suprimió la función de juzgamiento de cuentas de la segunda sala.

La solución fue peor que la situación planteada porque, entonces, los funcionarios obligados a rendir cuentas recurrieron esta ley bajo el argumento de que la Constitución establece la figura del Tribunal de Cuentas y de que la Contraloría no puede juzgar las cuentas sino solamente examinarlas.

• Poco conocimiento de los derechos de la ciudadanía en sus relaciones con la administración pública.

Esto hace que los ciudadanos no sepan cómo defenderse frente a actos arbitrarios de la administración, no saben qué recursos agotar y muchos no conocen el plazo para recurrir. No saben que este plazo es de solo dieciocho días y, en muchos casos, lo dejan transcurrir perdiendo con ello su oportunidad de acceso a la Justicia.

A partir de esta identificación de problemas, **se plantean los siguientes desafíos**, algunos que tienen que ver con reformas legales y reglamentarias y otros con reformas o agendas de diferente naturaleza.

En primer lugar, en materia legislativa, se resaltan las siguientes recomendaciones:

- La necesidad de aprobar una ley de procedimientos administrativos que establezca: requisitos de regularidad de actos administrativos; régimen de recursos y los trámites que deben ser agotados antes de acudir a la instancia administrativa; y, plazos, sobre todo plazos dentro de los cuales se deberán expedir las autoridades dando a la falta de pronunciamiento el valor de una denegatoria, a los efectos de poder habilitar la instancia contencioso administrativa.

Ya hay un proyecto de ley de procedimientos administrativos sancionado recientemente por el Congreso, pero el Ejecutivo vetó dos artículos específicos.

Esperemos que este desacuerdo se dirima cuanto antes porque es una ley necesaria para ordenar las relaciones entre la Administración y la ciudadanía y garantizar la protección de los derechos.³

- Actualizar y dictar una legislación procesal en lo contencioso administrativo. Como se ha dicho, existe la necesidad de regular con mayor detalle las normas especiales aplicables al proceso contencioso administrativo.
- Modificar la Ley N.º 2.248/03 para superar la situación planteada con las acciones de inconstitucionalidad. Una propuesta podría ser crear una sala para el juzgamiento de las cuentas en un régimen que no esté superpuesto con las funciones de la Contraloría. Esto estaba bien abordado en la Ley de Organización Administrativa del año 1909, donde se le daba a la Contraloría —entonces Contaduría General— la función de examen de cuentas y solo después de agotado el trámite ante la Contraloría se podía plantear un proceso de juzgamiento ante lo que entonces se llamaba Tribunal de Cuentas. En sus orígenes, el Tribunal de Cuentas no era un tribunal contencioso administrativo, sino un tribunal establecido para juzgar las cuentas de los obligados a rendir cuentas.
- Aprobar en cada institución los reglamentos de trámites administrativos ya establecidos en la Ley de Trámites Administrativos.

³ Al tiempo de la presentación de esta ponencia, esta era la situación del proyecto de Ley de Procedimientos Administrativos. Hoy en día, el Congreso ya se ha ratificado y se ha aprobado la Ley N.º 6.715/2021 de Procedimientos Administrativos, lo cual representa un importante avance en la mejora del sistema administrativo y de las relaciones entre la Administración Pública y la ciudadanía.

En segundo lugar, en lo que respecta a las medidas de mejoras de gestión, cabe destacar las siguientes:

- La implementación efectiva de los manuales de organización y gestión donde se fijan ciertas reglas de manejo de expedientes y de responsabilidades de funcionarios y magistrados.
- Urge, también, la implementación del expediente electrónico en lo contencioso administrativo que, de acuerdo con la información suministrada por la Corte en su página web, tendría lugar en agosto o septiembre.
- También es sumamente relevante el fortalecimiento de los mecanismos de superintendencia y auditoría de gestión.

Por último, se recomiendan medidas que promuevan la difusión y la promoción de la capacitación, tales como:

- Facilitar a los ciudadanos el acceso a las normas administrativas. A diferencia de otras materias donde tenemos códigos y normas claras, en lo administrativo es sumamente complejo entender el ordenamiento administrativo porque cada materia y cada institución tienen su propia carta orgánica, no existen normas de carácter general como en los países modernos y esto dificulta en demasía el conocimiento de la legislación administrativa, incluso para los profesionales que se dedican al tema.
- Promover la educación cívica, en especial informar y capacitar a los ciudadanos sobre cómo funciona la administración pública y, fundamentalmente, cuáles son los derechos que tienen las personas en sus relaciones con la administración pública.

Por último, un tema no menos importante, es la necesidad de promover las investigaciones sobre temas contencioso administrativos. En otros países las universidades realizan investigaciones, aportes de mejoras y análisis críticos, pero en nuestro país se echan en falta ese tipo de trabajos que son fundamentales para desarrollar el pensamiento: investigaciones sobre los criterios de las jurisprudencias en lo contencioso administrativo, el impacto que tienen los fallos en los derechos de las personas y en el funcionamiento de la institución y, sobre todo, las necesidades de mejoras del sistema jurídico de la administración pública.

El acceso a la Justicia desde la perspectiva de los profesionales del foro

Manuel Riera Domínguez, presidente del Colegio de Abogados del Paraguay

Hago más de cien por ciento las palabras del doctor Enrique Sosa, pues yo no podría explicar mejor el problema contencioso administrativo. Y si eso puede decirse aún más, la ley de procedimientos administrativos que se promueve como reforma es una de las principales cuestiones que el sistema debería tener presente, no solamente porque intenta armonizar el desorden, sino también porque esto se está discutiendo desde julio de 2019 y es una ley que tiene mucha legitimación por la cantidad de instituciones que integraron su elaboración. Pese al veto, el Colegio de Abogados dio un dictamen por su aprobación y esperamos que salga en breve.

Salgo de lo contencioso para irme un poquito más arriba y hacer una mención en el marco de

los principios, después bajaremos un poco más a lo civil en su aspecto de la tramitación en lo judicial. Como marco conceptual y asumiendo sus múltiples dimensiones, la posición respecto del Estado de Derecho supone una definición personal tanto política, teórica como filosófica de uno mismo. Y yo soy una persona que se define libertaria. Y la educación a la que refería el Dr. Sosa, debe llevarse no solo a la Universidad, sino al Colegio y a la familia, poniendo énfasis en la persona, entendida como individuo, con dignidad, merecedora del reconocimiento estatal. El Estado de Derecho se hace para que yo siga siendo libre, no al revés. El Estado se hace para protegerme a mí, no para fortalecer la autoridad. Está pensada en mí, limitando el poder. Esa es una definición que debería regir todas las ideas de reforma siempre. No hay desarrollo sin libertad, no hay desarrollo sin el respeto a la individualidad, no hay desarrollo sin propender a promocionar el desenvolvimiento de uno en el afán de su creatividad, de su inventiva, de su exposición de una perspectiva de vida única de cada uno.

Cuando a mí me encorsetan la vida en el marco de restricciones o de un marco normativo burocrático, pesado, no se está pensando en mí, se está pensando en ponerle un corral al problema público, pero realmente hay que hacer un túnel de acceso al ciudadano en general. Esa es una visión de reforma que yo la tendría siempre presente en lo más simple posible: el Estado es para la gente, no al revés; el sistema está pensado para la persona, no al revés; yo no tengo que trabajar para el sistema, el sistema me tiene que servir a mí, tiene que estar pensado para mí o permitir que yo me desarrolle, yo persona individual ciudadana. O sea, el juez en su hora libre debe tener una vida simple. El funcionario en su hora libre debe tener una vida simple, el ciudadano debe tener una vida simple, tiene que ser más fácil hacer una sociedad anónima que trabajar «en negro», tiene que ser más fácil comprar un ticket en un teatro que vender en una reventa en «negro». El sistema tiene que estar pensado para el desarrollo de los individuos.

El sistema de Justicia actual tiene ciertas problemáticas que llevan mucho tiempo, que están desde siempre. Los principales son, por supuesto, todo lo que tenga que ver con la morosidad del sistema. Cada vez que uno busca respuesta del sistema de Justicia en cualquiera de sus competencias, recibirla siempre toma mucho tiempo. La pandemia de 2020 y 2021 ha puesto de manifiesto lo importante que es el tiempo. Uno se puede imaginar la deficiencia que significó para una persona que necesitaba salir adelante o tener una garantía en el registro público con su hipoteca, o vender su auto o conseguir la prenda o entrar en el Fondo de Garantía para Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (FOGAPY) o armar el fideicomiso. Por ejemplo, todo el esquema registral fue un obstáculo brutal, y sigue siendo hasta el momento, para la agilización del comercio en el marco de una crisis económica. Es decir, el sistema no estuvo para la gente, fue un problema para la gente en su burocracia y en su funcionamiento.

También fue un problema el funcionamiento del registro público en su tecnología: su software cayó. Increíblemente. Con un software del año 2005 y una Corte Suprema que no pudo renovar las licitaciones y los contratos para arreglar el tema con los proveedores, el sistema informático no era capaz de subir un PDF, un título de propiedad, una información de condiciones de dominio y, en abril de 2021, el registro seguía recibiendo pedidos de diciembre, de noviembre y de octubre de 2020. Si yo dependo de vender mi auto para internar a mi madre y necesito el título, que es lo que pide el comprador, para tener el pago del precio, mi mamá se muere. Así de sencillo es.

Entonces, ese sistema tiene deficiencias estructurales, deficiencias tecnológicas y, naturalmen-

te, una cuestión extraordinaria en el marco de los recursos humanos: el problema de la aglomeración afectó a todo el funcionamiento público en general. El régimen de cuadrillas, las suspensiones, las restricciones, funcionar con menos funcionarios, todo eso afectó. Lo que antes se hacía con más gente ahora tenía que hacerse con menos gente, lo que ralentizó mucho más la cuestión. El Poder Judicial tiene un problema no solamente en su morosidad, sino en sus costos. Ese acceso de la Justicia se ha vuelto muy costoso, no solamente en razones de tiempo sino de costos en general. Las tasas judiciales fueron instituidas en la década del setenta para construir los edificios de los tribunales. Hoy los edificios están todos construidos y, pese a eso, las tasas se mantienen y se siguen pagando juicios con montos siderales. Se han establecido tasas para la ejecución de laudos arbitrales, cuando en lo arbitral no está alcanzada la tasa. Se han modificado las alícuotas por resolución, por encima de la ley, y hoy, por ejemplo, si yo quiero hacer la copia de una resolución determinada en Estadística me sale 38.000 guaraníes, frente a los 500 guaraníes de lo que una fotocopia cuesta en la calle. Entonces, cuesta realmente una barbaridad de dinero estar hoy en el sistema de Justicia, dentro de todo este sistema burocrático.

Ahora, ¿qué hizo bien la Corte? El informe de gestión del cierre de 2020 es muy revelador y, entre los principales logros considerados por la Corte Suprema de Justicia, yo señalo algunos que realmente lo fueron.

Primero, la priorización de su presupuesto en el marco de la seguridad jurídica. Están reduciendo el gasto público. Por ejemplo, solamente con una decisión administrativa el ministro Eugenio Jiménez Rolón le ahorró más de cuatro mil millones de guaraníes al Poder Judicial, diciendo «a partir de hoy no se compran alfombras». Así, con un gesto tan simple como ese, hubo cuatro mil o tres mil millones para hacer un montón de cosas más. Esa es una manera de racionalizar el gasto, no aumentar el presupuesto sino cambiar cómo se hace el gasto público.

Segundo, ellos encontraron que ese gasto no solamente se reduzca, sino que se propusieron no aumentar salarios en 2021. Hoy la Corte tiene en su plan 2021 mantener los salarios donde están. Hay que ver si cumple o no cumple, pero está en la planificación.

Tercero, dicho informe de gestión menciona un aumento del 15 % de la emisión de sentencias. Esto, que va atacando directamente al sistema de morosidad, obedece a la optimización que trajo el expediente electrónico, lo que sí es cierto, porque de los 79 despachos al cierre de 2019 se llega a un total de 257 a nivel país. Y esto les ha permitido a los jueces sacar casi 700.000 resoluciones de las 400.000 presentaciones que recibió el sistema al cierre de 2020. Un dato curioso es que 176.000 resoluciones se sacaron fuera del horario de oficina, o sea que, en la tranquilidad de su casa, en la tranquilidad de un fin de semana o en la tranquilidad de un retiro, un juez puede seguir trabajando, con la paciencia, con el tiempo, con la templanza, con el silencio de no ser visitado en horario hábil.

La Corte también mencionó que va a fortalecer electrónicamente el funcionamiento de sus expedientes. Hoy el Judisoft ya está casi en seiscientos despachos, que es una suerte de soporte para acceder a la información sin que yo tenga que irme a buscarla. Hay un modelo de gestión establecido desde junio del año pasado y dentro de este modelo hay un plan de reducción de mora. Vamos a ver si el plan funciona o no, pero tenemos una Corte planificando, lo que no es poca cosa. Entonces, todo este tipo de fortalecimiento desde el marco de la Corte es aplaudido por el Colegio, es aplaudido por el gremio y se siente en el día a día. Ahora, lo que pasa es que

esto no sale en los diarios. En los diarios se publica el problema de González Daher, que libera-ron a fulano de tal. El sistema recibe doscientas mil causas todos los años, pero se publican cin-co, diez, quince, veinte causas brutales de trascendencia pública y notoria ineludible, y la con-taminación que genera eso en el público y en la credibilidad del sistema judicial es muchísimo mayor que la gran mayoría de los casos que se tramitan normalmente. Publicar esa estadística es labor de la Corte y difundirla también.

La Corte anunció la utilización del expediente electrónico en las cuatro salas de la CSJ y en las dos salas del Tribunal de Cuentas. Esto último es fundamental porque, si bien parecería que el Tribunal de Cuentas debería irse al resto del país, la realidad es que las leyes especiales de las instituciones públicas del Estado ponen los domicilios de sus oficinas en capital. Entonces, tener un Tribunal de Cuentas en Encarnación no resuelve el problema. Contar con más salas podría ser. Me decía el presidente de la primera sala que están recibiendo 2.500 causas por año, más o menos, y el problema pasa no solamente por la carencia de la ley, sino que, inclusive, ese manual de gestión, que es la Acordada N.º 728 del año 2011, se incumple dentro de las propias salas. No hay casación civil como ocurre en lo penal. No hay vinculación de una jurisprudencia como ocurre en un sistema de precedentes en otros ámbitos y la investigación es inexistente de qué hace o qué no hace una sala en un ejercicio o en un periodo de tiempo o en un conjunto de jueces.

Si hay cosas que hay que hacer, lo primero es involucrarse. El involucramiento supone actividad gremial o actividad estudiantil en el diálogo con la Corte y con los diferentes gremios judicia-les. Hay más jueces queriendo hacer bien las cosas que lo contrario, y lo mismo ocurre con los fiscales, defensores y abogados. Si a los jueces les va bien, a nosotros nos va bien. Este involu-cramiento desde las facultades puede empezar con la participación de los diferentes centros de estudiantes, cosa que estamos haciendo en la Universidad Católica y, si sale bien un trabajo de investigación sobre salas y rechazos in limine, vamos a tratar de publicarlo ahora en el segundo semestre de este año. Este involucramiento tiene que bajar no solamente a la educación de gra-do, sino también al diálogo cívico todos los días. No pueden pensarse la Constitución, la ley y el Poder Judicial solamente para los abogados. Se trata de un trabajo de los ciudadanos de todos los días. Esto no se acaba en votar cada cinco años, pues acá estamos tratando de mejorar un sistema de Justicia para arreglar los problemas que no podemos arreglar por nosotros mismos.

Quiero cerrar con la idea fuerte de alentar a las personas que nos oyen a involucrarse en un es-quema de reformas. Y que el esquema sea siempre pensado para la persona, siempre pensada para el ciudadano dentro de un marco de Derecho de Estado donde el Estado tenga siempre presente un régimen de vida libre y de personas libres consideradas en su individualidad y en su dignidad.

Estado de Derecho, desarrollo y restricciones institucionales

Alberto Acosta Garbarino, presidente de Desarrollo en Democracia y del Banco Familiar Realmente, voy a hablar un poco desde dos roles porque también soy presidente de Desarrollo en Democracia. Entonces, en una parte en mi exposición quiero hablar sobre el tema del desa-rrollo y en otra del tema empresarial en el Paraguay, o sea, una parte más conceptual y otra más concreta y específica.

Quiero comenzar con el desarrollo rápidamente. El desarrollo, como se entiende, es el creci-

miento sostenido y sostenible con equidad que comenzó en el siglo XVIII. Hasta ese momento no existía eso, lo que existió fueron momentos de vacas gordas y de vacas flacas por miles y miles de años. A partir del siglo XVIII en algunos países se producen tres grandes transformaciones que hacen que esos pocos países consigan tener un periodo de vacas gordas por un largo periodo de tiempo. Los Estados Unidos, que son la principal economía del mundo, no paró de crecer desde 1780 hasta aproximadamente 1929, ciento treinta años de crecimiento. En el siglo XVIII ocurrieron tres fenómenos, básicamente: uno fue un fenómeno económico con la revolución industrial; el otro fue un fenómeno cultural con la reforma protestante; y, un tercero fue el derrocamiento de una monarquía absoluta de un Estado absolutista como había en la Edad Media con la Revolución Francesa. Apenas triunfó, la revolución proclamó los derechos del hombre y del ciudadano donde el punto uno decía que todos nacíamos iguales y con los mismos derechos; el punto dos decía que los derechos eran la libertad, la propiedad, la seguridad, entre otros, y el punto tres hablaba de que la ley es la voluntad general y que tiene que ser igual para todos. O sea, el Estado de Derecho nace con eso, nace justamente para proteger los derechos del ciudadano, protegerlos del poder, básicamente.

Ahora, si uno mira lo que pasa aquí en el Paraguay y en América Latina en general, vemos que no es cualquier tipo de ley la que tenemos que promulgar para definir el Estado de Derecho. En ese sentido, siempre me remonto a la frase de Juan Bautista Alberdi, quien decía que en América Latina vivíamos en permanentes revoluciones caligráficas, o sea, que pensábamos que cambiando leyes cambiábamos la realidad y eso no es así.

Podemos escribir cualquier tipo de ley y no va a cambiar nada si es que no cambia la cultura, la forma de hacer las cosas, si no cambian los valores de la gente. Entonces, vemos que lo que el Paraguay tuvo en toda su vida hasta hoy, sobre todo en la época de la dictadura, es un estado de legalidad, pero no un Estado de Derecho. Un estado de legalidad porque hay leyes, pero esa ley no protege la libertad, no protege la propiedad, no protege la seguridad de la gente. Lo que vemos es eso, un país que ha hecho un culto a la ley y ha manipulado la ley. Fíjense que Stroessner gobernó 35 años «con la ley en la mano» y ha manipulado la ley. La ley le daba todo el poder a él, para decretar estado de sitio preventivo, previniendo posibles conflictos y conculcó todos nuestros derechos con esa simple disposición. Él tenía en la ley el poder para disolver el Congreso. Entonces, en ese sentido podemos decir que no había un Estado de Derecho que protegía derechos del ciudadano, lo que teníamos era un Estado de leyes, que eran las leyes garrotes del poder para castigar, para cercenar los derechos de la gente.

Con esta democracia el péndulo se movió de un exceso de poder del Poder Ejecutivo, como fue en la época de la dictadura, cuando gran parte del poder estaba concentrado y centralizado en el Poder Ejecutivo, a otro extremo donde hemos dejado un presidencialismo muy débil y un parlamento muy fuerte. Le hemos quitado poder al Ejecutivo o le hemos dado poder al Congreso. No vale la pena entrar aquí en detalle, pero lo cierto es que el parlamento se ha ido deteriorando elección tras elección y hoy tenemos un parlamento de bajísima calidad.

Aquí viene la primera sugerencia, que no es de la Justicia, sino del funcionamiento del Congreso. Este debe ser el único país donde cualquier parlamentario —cualquiera de los 125 parlamentarios— un diputado, un senador, puede proponer, tiene iniciativa para proponer cualquier cambio de las leyes, de leyes que son leyes orgánicas, por ejemplo, y aquí mezclo con el tema ya bancario.

Hemos visto casos en que un diputado presenta un proyecto de ley de dos, tres artículos, que modifica radicalmente la carta orgánica del Banco Central, por ejemplo, o la Ley de Bancos. Como no tenemos leyes orgánicas y leyes ordinarias, sino que todas son iguales, con una simple mayoría en el Congreso se puede estar tocando una ley que fue pensada y aprobada con asesoramiento internacional. Se juntan unos cuantos, tienen una mayoría coyuntural y se modifica la ley.

Hay, diríamos, una inflación de leyes muy mal redactadas, sin seguir el procedimiento parlamentario, la técnica legislativa, que contradicen otras leyes donde simplemente ponen al final que «esta ley anula cualquier otra ley que diga lo contrario». Esa es la redacción que ponen al final de todas las leyes últimamente. Entonces, los que estamos en el mundo empresarial, estamos realmente asustados, esa es la palabra correcta: asustados. Cada día nos enteramos de un nuevo proyecto de ley no analizado por nadie que solamente beneficia al interés particular de alguien.

En este momento, los que tienen iniciativa parlamentaria son los 125 parlamentarios, el Poder Ejecutivo y la Corte Suprema de Justicia. También está la iniciativa ciudadana, pero el 85 % de los proyectos de ley entra a través de los parlamentarios porque, si yo soy, por ejemplo, ministro de Agricultura y quiero pasar un proyecto de ley, tengo que pasar por todos los filtros dentro del Ejecutivo para que el presidente envíe ese proyecto al Congreso. Entonces, me conviene más hablar con mi amigo diputado, con mi amigo senador, y presento el proyecto directamente. Hoy tenemos una inseguridad jurídica que viene de la anarquía parlamentaria y, desde luego, la que se genera en el sistema judicial. Por ejemplo, en el tema de la mora judicial, una palabra que suena medio genérica, pero mora quiere decir que yo tuve un problema, presento una demanda y ella queda ahí durmiendo al sueño de los justos. La justicia dilatada es justicia denegada, si la justicia no resuelve rápido es como que ya me denegó mi derecho.

Estuve viendo unas estadísticas del año pasado y de este año y el caso es que el 40 % de las demandas quedan ahí, cajoneadas. Es como si cuatro de cada diez enfermos queden ahí en la sala de espera sin ser atendidos, lo que realmente es terrible. Y si a ello sumamos la corrupción, ahí ni que hablar, ahí estamos en manos de verdaderas mafias de abogados, fiscales y jueces. Mis colegas sienten permanentemente la extorsión con eso. Entonces, no en balde estamos en el lugar número 97 en el ranking de competitividad del Foro Económico Mundial (solamente Venezuela está por debajo de nosotros) donde el elemento más importante es la inseguridad jurídica. Yo creo que el Paraguay tiene todas las condiciones para desarrollarse, tenemos energía abundante, tenemos sol, tierra, agua y tenemos tres bonos que van a durar un tiempo, diez o quince años: el bono demográfico, que se va a acabar allá por la década del treinta; el bono energético que también se va a acabar en la década del treinta; y el bono fiscal, que es la posibilidad de tener estos impuestos bajos y esto no es sostenible por mucho tiempo, menos ahora con la pandemia. Ese bono fiscal se va a acabar más rápido.

Entonces, si no aprovechamos todas estas condiciones que tenemos, los bonos que tenemos por un tiempo limitado y no tenemos una estrategia de desarrollo, quedaremos rezagados. Dentro de todo lo que hay que hacer, que son muchas cosas evidentemente, el tema judicial es tal vez el tema más importante. El doctor Enrique Sosa Elizeche me decía que el juez tiene que ser alguien que esté por debajo de Dios, por supuesto, pero por encima de los hombres porque es el único ser humano que te puede quitar tu propiedad, tu dignidad, tu patrimonio, en algunos países tu vida, inclusive. Necesitamos una reforma en serio del Poder Judicial que reduzca

esa mora, porque esa mora significa, utilizando el ejemplo de la salud, dejar pacientes enfermos en la sala de espera por meses, por años.

Por ejemplo, ejecutar las hipotecas, iniciar la demanda y adjudicar el bien dura normalmente dos años si no hay incidente. Si hay incidente te puede llevar siete u ocho años. Entonces, ese es el ambiente que hace muy difícil que el Paraguay pueda iniciar un verdadero proceso de desarrollo que debería comenzar por este tema del Estado de Derecho.

El Estado de Derecho tiene el componente de la Justicia, por un lado, y el componente parlamento, por otro. Si no modificamos ambas cosas, si no hacemos reformas importantes, reforma política y reforma judicial, el desarrollo va a ser una quimera en el Paraguay.

Acceso a la Justicia y cambio del modelo de litigación en nuestro sistema judicial

Mirtha Dos Santos, magíster en resolución alternativa de conflictos, abogada del área civil y comercial

Es un honor poder compartirles un poco lo que es la visión de un abogado litigante, que normalmente es el que está del otro lado del escritorio y, sobre todo, quiero hacerlo desde el punto de vista de determinados aspectos que estamos buscando para empezar a armar una agenda de reformas.

¿Cuáles son estos puntos donde podríamos comenzar? Voy a hablar en particular de tres aspectos que, en realidad van a terminar siendo uno solo, porque todos apuntan a hacer prevalecer la seguridad jurídica. Una cosa es que debemos articular acciones para cambiar el modelo en que estamos litigando ahora. Vemos que la Corte está haciendo un esfuerzo realmente tremendo por organizar, ya tenemos el expediente electrónico que nos ahorra un montón de trámites y que está dando resultados en agilizar los procesos. Pero yo sigo pensando que este es el momento de pasar ya a un cambio modelo donde prioricemos a la persona humana, porque el actual modelo de litigación es el modelo donde se tramitan causas importantes en un frío papel, en un expediente, donde a veces el juez de la causa recién toma contacto con esa problemática cinco, seis, siete años después de haber comenzado el litigio y sin haber tenido, muchas veces, ni siquiera un contacto directo con las partes, con los abogados.

Yo creo que, con las ventajas que hoy tenemos en tecnología, es posible pensar ya en un nuevo modelo donde se imponga también más contacto con nuestros jueces, lo que nosotros llamamos técnicamente, más inmediatez, donde empieza a imperar, de a poco, la oralidad. Porque es absolutamente distinto explicarle a un juez con la emocionalidad, con la corporalidad, lo que está sucediendo en una problemática y que él lo vea de primera mano, que lea una declaración testifical cinco o seis años después cuando tiene que dictar la sentencia. Entonces, yo creo que este tiene que ser un punto focal en nuestra agenda de reformas; un nuevo modelo de gestión que podemos empezar a implantar con nuestro nivel de cultura jurídica y con nuestros recursos que son limitados.

Colegas de Uruguay me cuentan que, tener ese sistema mixto, donde las audiencias, aparte de transcribirse, quedan en medios audiovisuales, descongestionó mucho el Poder Judicial. Cuan-

do estás cara a cara frente al juez, muchos incidentes se dejan de plantear porque ahí impera un poco la vergüenza, pues ahí está el contacto humano que hoy día no tenemos. Entonces, el primer punto para mí es que trabajemos en qué podemos hacer para empezar a cambiar y ver un modelo de oralidad y de documentar audiovisualmente los juicios y que, por lo menos, en los momentos relevantes del proceso, que es la etapa de prueba y la etapa final de las alegaciones, donde se hace un resumen de los procesos, nuestros jueces puedan participar y podamos tener un respaldo documental.

Y también debemos pensar en recintos más adecuados para tomar estas pruebas, recibir a los testigos, lo que va muy de la mano con la dignidad que los panelistas que me precedieron plantearon. Porque hoy día, con las deficiencias estructurales que todavía tenemos, por ejemplo, los testigos van a declarar en el medio de la secretaría donde también está el ajetreo diario. Allí está el funcionario tratando de tomar con la mayor seriedad posible lo que dijo, a veces resumiendo un poco ya las expresiones, entonces lo que queda ahí no es algo fidedigno. Entonces, por qué no empezar a pensar cómo podemos reorganizar también las salas para los juicios civiles. Por ejemplo, adecuar los horarios para que los jueces puedan hacer esto en horas de la tarde, cuando ya hay silencio y cuando se respeta la intimidad de las personas que van ahí a tratar cuestiones que son sensibles, porque hay que acordarse de que en lo civil estamos tratando lo que pasó en un accidente de tránsito, en un problema de propiedad o cuestiones muy sensibles para las personas. Hoy día, ese respeto a la sensibilidad humana y a ese problema que se está tramitando todavía no se logra cristalizar en el Poder Judicial.

Muy de la mano con esto, que también ayudará a mejorar, va el tema de previsibilidad y homogeneidad de nuestros fallos judiciales ¿Qué es lo que nosotros estamos viviendo hoy como abogados litigantes? Estamos viviendo una diversidad de fallos en nuestros tribunales y en nuestros juzgados. Lo que pasa es que tenemos un caso en un tribunal y, simultáneamente, en otro tribunal uno de similares características, pero las resoluciones que se dictan son diametralmente opuestas y, muchas veces, los motivos no están lo suficientemente explicados, por lo que hay una variación o una diferente valorización.

Quiero que se entienda bien esto, evidentemente nunca un caso judicial es igual a otro, siempre hay diferencias en los casos, pero cuando las líneas generales son semejantes debemos pensar en un sistema integrado donde los precedentes o la jurisprudencia sean de alguna manera previsibles y homogéneas. Esto va a generar un montón de beneficios. Porque, primero, cuando los abogados podamos explicarle a un cliente que ya hay precedentes judiciales muy sólidos de cómo resolver determinadas cosas, posiblemente podamos disuadirlo mejor de iniciar juicios que hoy se inician de manera especulativa y, muchas veces, de manera extorsiva.

También va a permitir que, cuando en un determinado momento del proceso ya tengamos conciencia de que nuestras pruebas no van a ser suficientes, por ejemplo, para mostrar la tesis que queríamos plantear, podamos realizar allí acuerdos conciliatorios entre las partes antes de pasar de la primera instancia a una segunda instancia, y luego a una tercera instancia, donde recién en la Corte se va a otorgar finalmente el derecho para las partes. Cuando se llega allí ocurre el descreimiento de la Justicia, que entonces ya no es efectiva y realmente llegó tarde.

Con ese sistema integrado de fallos, inclusive los magistrados estarían más blindados porque no van a poder ceder ya fácilmente a muchas de las presiones externas que hoy tienen que

vivir, porque ya va a ser demasiado evidente que se cambie la jurisprudencia imperante. Entonces, un segundo punto de la agenda de reformas en la que podemos empezar a trabajar en conjunto, la Universidad, los abogados, los magistrados, es ver cómo, de qué manera, se puede establecer y consensuar esto, para que el sentido crítico de la sociedad, de los abogados y hasta de los litigantes pueda crecer y la sociedad sea también menos beligerante y, de esa manera, el Poder Judicial se pueda descongestionar.

Un tercer punto articulado con todo esto, que a mí me genera siempre una gran inquietud, es el espectro del mundo judicial: los actuarios, los redactores. Sé que la Corte hace esfuerzos tremendos en la capacitación, en la educación. En la página web del Poder Judicial se pueden ver los avances que hay, pero pienso que todavía nos falta focalizar el esfuerzo en el entrenamiento de estas personas, tanto en lo técnico como en las habilidades blandas. En lo técnico porque, a veces, una resolución simple que redacta ese actuario no está redactada de una manera clara, comprensible, asertiva y, de la forma en que está estructurado nuestro sistema, debemos tener necesariamente un recurso y ese recurso puede tardar a veces dos y tres años para definir finalmente qué es lo que quiso decir o cual tenía que haber sido el mecanismo. Ese tipo de cosas se van a poder empezar a mitigar y a subsanar únicamente trabajando mucho también con el relator, con el secretario, brindándole mayores elementos para la comprensión mejor de su tarea técnica.

Porque, muchas veces, lo que pasa ahora es que la visión de un expediente es parcial, el actuario ve una parte, el dactilógrafo o el que va a redactar ve otra parte y el juez otra. Entonces, como no hay una mirada integradora de nuestro juicio, lo que sucede a veces es que salen resoluciones que son incongruentes con lo que está pasando, que no tienen una relación lógica con lo que se pretendía en el expediente. Lo que pasa entonces, vuelvo a decir, es que vamos a segunda y a tercera instancia y se produce, aparte de la inseguridad jurídica, aparte del decrecimiento, una condena irracional, porque después de litigar siete años, una parte que pudo haber creído en su derecho para litigar, resulta que tiene que pagar intereses de entre 1,5 % y 2,5 % por cada mes desde que comenzó su juicio, y aparte tiene que pagar los honorarios de los peritos que casi siempre son requeridos en los casos para que el juez pueda tener un soporte en determinadas materias, pues el espectro de lo que se debate en un proceso civil es cada vez más complejo y amplio. La parte que finalmente pierde tiene que pagar esos intereses, tiene que pagar a los peritos, tiene que pagar a los abogados de la otra parte, tiene que pagar su defensa, las cuotas judiciales, notificaciones, traslados. Así, un valor de cien millones de guaraníes que estamos discutiendo termina en una condena de trescientos millones de guaraníes, que se vuelve gravosa e irracional. De allí que a veces se tenga que llegar a acuerdos debido a la incertidumbre e imprevisibilidad de lo que va a resultar de las sentencias judiciales.

Pensemos, entonces, qué nuevo modelo de gestión judicial es el que nos va a permitir que, a través de una mayor intermediación con nuestros jueces, las sentencias tengan mayor previsibilidad, mayor juridicidad y reestablezcan realmente el orden social que es para lo que está el proceso. Trabajemos más con nuestros funcionarios judiciales para dotarles de elementos que le permitan realizar mejor su trabajo y, sobre todo, dignifiquemos a los magistrados que hacen bien las cosas. La sociedad tiene que saber quiénes son los que están haciendo realmente bien las cosas y, también, qué medidas está tomando la Corte Suprema de Justicia, por ejemplo, para estos magistrados que nos obligan a recorrer todas las instancias porque el 40% o 50% de sus resoluciones son anuladas. Si logramos insertar estos tres tópicos en la agenda de reformas,

creo que habremos avanzado mucho.

Comentarios finales

Mirtha Dos Santos: Lo que yo traté de expresar es que hay resoluciones que a veces no reflejan exactamente lo que está sucediendo y lo que pidieron las partes. De lo que se trata es de sistematizar la forma en que las personas hacen estas resoluciones, de manera que puedan tener criterios claros cuando están realizando ese trabajo. Me estaba refiriendo a hacer un trabajo sistemático en ese punto focal con los funcionarios.

Manuel Riera Domínguez: La entrada de jueces al sistema debe ser medida desde el Consejo de la Magistratura. En cuanto a la salida de los jueces, el Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados está tratando de reglamentar su ley, cambiando el sistema, pero, mientras tanto, el Congreso está generando una nueva ley que va a derogar la que el Jurado quiere reglamentar.

Esa es una muestra de desorden, una muestra de no comunicación y diálogo institucional. En mi opinión hay que limitar al Jurado de Enjuiciamiento porque es un mecanismo que, más que nada, ha afectado a los jueces en el sentido de que castiga a los buenos. Como el castigo necesita un voto de cinco sobre ocho, el empate cuatro a cuatro deja sin sanción al juez. Un jurado de enjuiciamiento que funciona castigando de esa manera, termina diciéndole a los jueces de primera instancia «acá tenés una sanción» y ese es un mensaje entre líneas al juzgado de segunda instancia, que sabe ya que el anterior fue castigado y que puede ser castigado también si juzga en sentido contrario.

Ese juzgamiento tiene que ser un poquitito mejor reglamentado y hay una iniciativa en el Congreso en la que se puede participar. A la pregunta sobre el juicio oral, mi respuesta es no. La oralidad está fracasada en el sistema penal. Hoy vos podés pedir una audiencia y te la van a dar en el 2023, y eso es sin considerar que va a haber un montón de incidencias y cosas que van a suspender, imputados que se van a enfermar, siempre ocurre eso.

El expediente electrónico es la clave. Es el que ha mostrado la reducción de los tiempos ociosos, o sea, el tiempo que me toma que yo me vaya al tribunal a enterarme de que existió un acto procesal determinado, que puede ser un día, dos días, una semana, un mes. Hoy es automático, porque es un globito en el expediente y es un mail en la bandeja del correo electrónico. Quiere decir, el tiempo ocioso que había entre mi actuación y enterarme de la siguiente se redujo al instante. Eso se ha traducido en muchísimo ahorro de tiempo y la apuesta creo que va a pasar por lo digital no por la oralidad per se.

Javier Contreras: Con respecto a los procesos civiles, estoy de acuerdo con el expediente electrónico escrito, pero algunas cuestiones se pueden oralizar. Es muy interesante la intermediación, que es un principio que existe luego en el derecho procesal civil, en la audiencia deberían estar los jueces. Cuando acompañamos a gente a la audiencia y se preparan para hablarle al juez, les tenemos que explicar que, en realidad, le van a hablar al dactilógrafo en un lugar en el que hay muy poco espacio. Hay partes de los procesos civiles y comerciales que deberían ser orales y debería estar presente el juez. A lo mejor se puede aprovechar la tecnología para facilitar esa parte de los procesos.

También es interesante que los alegatos se puedan subir en material audiovisual, por decirlo

de una manera. Imagínense lo que sería, en vez de hacer los alegatos fríos y largos que cuesta leer, subir un material audiovisual al expediente electrónico con una exposición oral que podría ayudar a mejorar un poco la percepción de lo que está ocurriendo del otro lado.

Digo eso porque hay que abrir la mente a las muchas opciones que la tecnología da. Los estudiantes son los que, en realidad, tienen que ir pensando en las innovaciones y ayudarnos a avanzar a los que somos un poco mayores y nos hemos criado en la carreta y ahora estamos ya en la etapa de los vehículos y de los aviones.

Enrique Sosa: Creo que la pregunta hace referencia a si hubo un avance en la gestión de Gobierno en los últimos años en cuanto a la legislación de la administración pública. Es difícil dar una respuesta sobre eso porque la historia nos está pasando lecciones de errores que estamos cometiendo como país en el manejo de la administración pública. Yo resaltaría un avance en el uso de la tecnología, en la información pública y en el acceso a la información. Creo que la aplicación de la legislación de acceso a la información pública resultó un avance positivo; el hecho de, a través de una petición, poder conseguir información que antes estaba oculta indudablemente representó un avance; también el acceso a información que antes no estaba disponible o que era muy difícil obtenerla.

Pongo un ejemplo en materia de contrataciones: que en una página web estén los planes de contrataciones, estén los pliegos de bases y condiciones, los informes de evaluación, las actas de apertura, las adjudicaciones y los contratos. Fuera de eso, yo creo que existe una tarea pendiente enorme en materia de la gestión administrativa en las relaciones con los ciudadanos, incluso en lo que respecta a la mejora de la eficacia de la administración.

Y un aspecto que quiero señalar, sobre el que me parece importante insistir, ya que estamos en un ámbito de profesionales universitarios, de gente vinculada a la academia, es la mejora de la calidad de la información, de la crítica y del análisis. Estamos en un mundo de redes sociales donde mucha gente dice nomás, sin mucho análisis, muchas cosas. Necesitamos un rol más protagónico de la academia, un rol más protagónico en la investigación, en el análisis crítico de los fallos, en el análisis crítico de los decretos, de las resoluciones, de la legislación, de los proyectos de ley. Yo creo que el análisis crítico puede influir en mejorar la calidad de la producción legislativa. Yo enfatizaría en ese análisis crítico de la academia y la transmisión de esa información de calidad al público en general y a sus organizaciones para que mejore la calidad de la crítica sobre la gestión pública.

Alberto Acosta Garbarino: No voy a aportar mucho en la parte legal, en la parte jurídica, pero sí en la parte en la que tengo mucha experiencia que es todo el tema de gestión, administración. Hay una frase del gran pensador Peter Drucker que dice que los países subdesarrollados no son subdesarrollados sino subadministrados. Porque hay una subadministración, mala administración. El Estado tiene que estar al servicio del ciudadano, brindando servicios públicos de salud, de educación, de Justicia, ese es su rol. Entonces, y acá combino un poco con mi actividad bancaria, la mora es una señal de mala gestión: cuanto más alta es la mora, más mala es la gestión en el banco; cuando más alta es la mora, más mala es la gestión en el Poder Judicial. Acá hay un problema de gestión, claramente, y la gestión debe ser mirada como un sistema, en este caso un sistema que recibe un input donde entran las demandas que deberían procesarse, una fábrica que debería procesarlas y sacar sentencias en el menor tiempo posible, al menor costo posi-

ble y ser lo más eficiente posible. Eso hacemos nosotros todos los días en la empresa, lo hacen todas las empresas que quieren sobrevivir y eso tiene que hacer el Estado, hacer la misma cosa. Entonces, acá hay que comenzar a hablar de gestión. En ese sentido, tomo mi experiencia de gestión para hacer un comentario sobre el expediente electrónico. Muchas veces la gente cree que, porque pone en la computadora algo, hay un cambio, y lo que hacemos es solamente crear una copia electrónica en lugar de llenar un papel. El cambio tiene que ser un cambio integral, hay que cambiar procesos, simplificar procesos. Mucha gente escribe ahora en computadora lo que antes escribía a máquina, pero es la misma cosa, no ganó nada con eso. Hay que simplificar procesos y muchas veces ese es un cambio cultural muy grande. Nosotros tenemos en la empresa permanentemente ese desafío, de que cuando querés cambiar, hay que cambiar procesos, hay que cambiar el sistema informático, hay que cambiar gente, muchas veces, porque ya hay gente que no se puede adecuar a lo nuevo, entonces el cambio es un cambio integral.

Yo siento que este problema de la morosidad tiene que ser como un indicador de mala gestión, que hay que tener objetivos y ver cómo se puede simplificar, agilizar, automatizar todo ese proceso de la fábrica para que pueda producir los bienes para el cual existe, que es la justicia.

Voy a decir algo que es absoluta y políticamente incorrecto. Cuando se discute el tema Itaipú suelo decir siempre que lo de Itaipú es tan complejo que no se puede dejar solo en manos de los ingenieros, de la misma manera, la salud es algo tan importante que no se puede dejar solo en manos de los médicos y la Justicia es algo tan complejo que no se puede dejar solo en manos de abogados. Requiere el concurso de todos los ciudadanos, la formación cívica y que nos involucremos porque nos afecta a todos, finalmente.

Mirtha Dos Santos: Creo que los cambios solamente funcionan cuando se hacen con la gente, porque si no generan resistencia. Estoy también consciente de que este cambio de paradigma se tiene que empezar desde la universidad, a instalar todas esas habilidades blandas y todo eso que nos permita aprender a negociar sea también una variable que considerar en nuestro sistema. Creo que tenemos que empezar a hacer esa agenda de reformas, empezar a marcar uno o dos ítems y pasar a la gestión, que es también algo que aparentemente nos está costando un poco. Porque tenemos muchas buenas ideas y, por ahí, estamos todos esparcidos en varios grupos. Entonces, espacios como estos nos sirven para juntarnos, para organizarnos mejor y ver resultados, porque al final del día lo que todos nosotros queremos es que la Justicia nos permita vivir en tranquilidad con la seguridad de que si tenemos un conflicto vamos a poder tener una respuesta transparente, oportuna y eficiente.

Enrique Sosa: Creo que nuestro desafío como país para consolidar el Estado de Derecho en el ámbito de la Justicia y las relaciones entre la administración pública, el poder y los ciudadanos es enorme, pero eso representa una oportunidad, esa oportunidad tenemos que saber potenciarla, aprovecharla. Yo quiero insistir, sobre todo, en la necesidad de fomentar la educación de los ciudadanos, pues solamente si tenemos ciudadanos comprometidos con los valores del Estado de Derecho y la democracia vamos a poder avanzar en ese ámbito. E insistir en el rol que desempeñan la Universidad, los profesores y los alumnos en conexión con las necesidades del país, en conexión con las necesidades, en ese caso, de la Facultad de Derecho, de la consolidación del Estado de Derecho y la consolidación de la democracia. Así que invito a que exista mayor compromiso de las universidades con esas necesidades.

Alberto Acosta Garbarino: Como el tema de los paneles va a ser el Estado de Derecho y el desarrollo, quiero enfatizar el tema del desarrollo. Desarrollo es —decía Pablo VI— el nuevo nombre de la paz. La única manera de darle una vida digna a la gente es con el desarrollo y el desarrollo tiene una condición básica, la económica, que es la inversión, sin inversión no hay crecimiento, sin crecimiento no hay desarrollo. Y la inversión tiene otra condición básica que es la seguridad jurídica, porque nadie viene a un lugar donde no hay seguridad jurídica.

Manuel Riera Domínguez: Yo quiero reforzar las ideas de cierre. Si yo tengo problemas en mi empresa, no cambio el estatuto. Honestamente les digo. Yo trabajo por mejorarme, por mejorar mi atención, mi información, mi menú, mi comida, mi mozo. O sea, no vamos a cambiar las leyes y con las leyes la sociedad. No. Aquí es involucramiento cívico, es gestión, optimización de procesos. No es filmar para hacer lo mismo que hacíamos antes sin filmación, es mejorar eso. Cualquier tipo de reforma dentro del marco de la idea de desarrollo, algo que decía Álvaro Caballero Carrizosa, un señor que ha trabajado y mucho la idea de desarrollo, es una idea intencionada y dirigida a un Estado donde la gente viva mejor.

Desarrollar es buscar las condiciones en el Estado de Derecho, con leyes que permitan que todos que vivan mejor y, si usted quiere vivir mejor, señora y señor, usted decide qué hacer de su futuro y su devenir, lo que le plazca en la más genuina de las libertades. El Estado no es quién para decirle a usted cómo vivir su vida. Esa idea de desarrollo va aparejada a la idea de libertad que le reconoce a usted como dueña absoluta de qué hacer con su futuro. Nosotros tenemos que hacer del Poder Judicial una herramienta para que su futuro sea mejor y para que la discusión de sus problemas sea propensa a mejorar ese futuro. Agradecerles a todos y ofrecerme personalmente, desde Endoxa, donde trabajo en lo particular o desde el gremio en el marco del Colegio de Abogados del Paraguay, para ayudar con mi tiempo y mis espacios a desarrollar sus iniciativas y que ellas sean motor de cambios.



02.

Estado de Derecho y acceso a la Justicia de personas en situación de vulnerabilidad

2. Estado de Derecho y acceso a la Justicia de personas en situación de vulnerabilidad: pueblos indígenas, personas que solo comprenden el idioma guaraní, personas privadas de su libertad y personas con discapacidad

Presentación

Javier Contreras, coordinador del programa Estado de Derecho y Cultura de la Integridad del Instituto Desarrollo

El Estado de Derecho es, en realidad, una aspiración, porque nunca existe un Estado de Derecho perfecto, sino que es un principio al cual un Estado aspira llegar o acercarse lo máximo posible a sus cualidades. El acceso a la Justicia es una de las características de un Estado de Derecho y hoy vamos a hablar sobre el acceso a la Justicia de personas en situación de vulnerabilidad. Un Estado que no da condiciones de acceso a la Justicia a los ciudadanos es un Estado que está fallando en uno de los aspectos del Estado de Derecho. Vamos a aproximarnos, entonces, a la definición de lo que se entiende por Estado de Derecho.

El Estado de Derecho es un principio de gobierno en el que todas las personas, instituciones y entidades públicas y privadas, incluyendo el Estado, son respetuosos de las leyes y en que todas las leyes, a su vez, son aplicadas en forma independiente y con igualdad de criterios y son consistentes con las normas y estándares internacionales de los derechos humanos. Entonces, tenemos, por un lado, un aspecto formal que se logró a nivel internacional luego de muchas luchas para limitar los poderes absolutos, que es un Estado en el que no rige la voluntad de una persona o un grupo de personas que serían un Gobierno arbitrario, absolutista, sino que rigen las leyes, donde nadie está por encima de las leyes, todos están subordinados a la ley, y no a cualquier ley sino a leyes que son consistentes con las normas y estándares internacionales de los derechos humanos y que se aplican en forma independiente y con igualdad de criterios, seguridad jurídica, todos sometidos a la ley. Sometidos a una ley justa, respetuosa de los derechos humanos. Entonces, un Estado de Derecho reconoce la dignidad humana y ese es el principio básico de un Estado de Derecho y de los derechos humanos, porque si el Estado de Derecho tiene leyes que reconocen los principios y normas de los derechos humanos, se basan en el reconocimiento de la dignidad humana.

Es muy importante que todos entendamos que todos los seres humanos tenemos dignidad, que todos tenemos derecho a una vida digna. Nadie merece vivir en forma indigna, porque vivir en forma indigna es básicamente una afrenta a lo que los seres humanos en su convivencia colectiva declararon que es lo mínimo que merece cualquier ser humano, y todos tenemos que velar por que todos puedan tener una vida digna. Porque una persona en situación de pobreza, una persona con hambre no tiene una vida digna y sin dignidad no existe ni libertad ni igualdad. Entonces, ese debe ser el punto de partida.

Es muy importante comprender muy bien esto, porque todo está muy vinculado. El Estado de Derecho no es un concepto que solamente corresponde al tecnicismo jurídico que les interesa a los abogados, sino un tema que no interesa a todos, porque es un valor que tenemos que

valorar y todos tenemos que ayudar a acercarnos lo máximo posible a lo que es el principio de Estado de Derecho. Porque el Estado de Derecho nos interesa a todos, porque el Estado de Derecho es una condición para el desarrollo sostenible y el crecimiento económico sostenido e inclusivo que genera condiciones de vida digna para todas las personas.

Dijimos que el acceso a la Justicia es uno de los principios básicos del Estado de Derecho. Entonces, un Estado de Derecho que no da acceso a la Justicia no es en realidad un Estado de Derecho porque está fallando en un tema básico. Las leyes no tienen que estar escritas nomás, sino que las leyes tienen que permitir que las personas que se sientan agraviadas o que no están siendo respetadas en sus derechos puedan acceder a reclamarlos ante un organismo que efectivamente les dé acceso a la Justicia. Y la Justicia debe ser imparcial, debe ser íntegra, debe ser equitativa, debe ser eficaz, debe ser eficiente, debe ser transparente, debe ser no discriminatoria, debe ser responsable y debe ser promotora del acceso de todos, incluyendo la asistencia jurídica. Es decir, la Justicia en una concepción actual de lo que se entiende por Estado de Derecho. No tiene que ser una Justicia pasiva, sino que debe ser una Justicia activa que debe mirar a todos y buscar las condiciones para que todos puedan acceder en igualdad de condiciones.

Ese acceder en igualdad de condiciones nos hace mirar un poco más allá de lo que es nuestra propia realidad. Muchas veces legislamos para una mayoría que tiene mayor cantidad de poder y no estamos mirando a ciertos sectores que tienen los mismos derechos y deben tener la misma posibilidad de acceso en todos los sentidos. No debe haber exclusiones porque esas exclusiones nos alejan del principio y el valor del Estado de Derecho.

Es interesante ver cómo países económicamente más desarrollados, en los que existen mayores condiciones para el acceso a la vida digna de mayor cantidad de personas, se preocupan por la inclusión y eso no es una casualidad. Esas personas que se están preocupando por la inclusión, por algo generan desarrollo sostenible, por algo generan riquezas, porque no están encerrados solamente con un grupo de poder y solamente preocupados por ese grupo de poder, dándole solamente a ese grupo de poder acceso a los beneficios del Estado, sino que tienden ampliar el acceso a la Justicia a la mayor cantidad de ciudadanos.

El acceso a la Justicia no es necesariamente un tema de cantidad, mayor cantidad de salas de audiencias, mayor cantidad de funcionarios, mayor cantidad de edificios. Muchas veces pensamos que lo que pasa es que hay que invertir más y no hay fondos, pero no necesariamente es un tema de gastar más dinero, sino de la calidad de los servicios, simplificación de los trámites, desburocratización, previsibilidad de fallos, seguridad jurídica, transparencia, buena comunicación e información, diversidad de personal, etc. Muchas veces es sencillamente pensar un poco y buscar algún tipo de solución que puede ser más sencilla de lo que nos imaginamos, a lo mejor una diversidad de enfoques, asegurarnos de que haya personas que simplemente comprenden perfectamente el guaraní, además del español, y que pueden ser muy buenas comunicándose con la sociedad, con las personas que solamente hablan guaraní y no comprenden acabadamente el español. Por ejemplo, asegurarnos de que las personas que integran las comunidades también tengan interlocutores en la Justicia y, así, interlocutores para todos y acceso para todos.

En este espacio convocamos a personas que tienen reconocida trayectoria, conocimiento y capacidades sobre los temas que vamos a enfocar e hicimos especial invitación a los estudiantes y profesores de la Facultad de Derecho, así como también a periodistas y miembros de la so-

ciudad civil, porque queremos que converjan en este foro con personas que conocen mucho sobre los temas de acceso a la Justicia desde diversos enfoques, con la academia y la sociedad civil en general, también con los funcionarios públicos en particular. De hecho, este seminario compuesto de varias sesiones tiene por finalidad recoger la mayor cantidad de ideas positivas tendientes a generar una agenda de reformas.

Sabemos que tenemos muchas carencias. Todos conocemos nuestra realidad, hemos tenido avances en algunas materias, en otras no tanto y, entonces, es importante identificar las brechas entre lo ideal y dónde estamos para focalizarnos en esos temas y ayudar. Entre todos debemos empujar porque el Estado de Derecho es nuestro, es algo nuestro que nosotros debemos proteger, debemos construir, debemos hacer que funcione correctamente. Un Estado de Derecho es realmente un privilegio y nosotros merecemos vivir en un Estado de Derecho porque es la mejor forma de organización que podemos darnos entre nosotros y a todos los habitantes de este país y a todos nuestros seres queridos, etc. Entonces, promovemos el análisis de la situación actual de acceso a la Justicia en el Paraguay para todos y todas y focalizamos en los siguientes aspectos: las normas jurídicas y la organización geográfica del Poder Judicial.

Es decir, ¿son las normas jurídicas actuales adecuadas para un acceso inclusivo a la Justicia? ¿La organización geográfica actual del Poder Judicial es adecuada para eso? ¿Debería haber juzgados que se organicen de alguna u otra manera en atención a la diversidad de situaciones de las personas que existen en la población? Los operadores del sistema de justicia ¿están capacitados? o ¿tenemos diversidad de funcionarios para poder atender a la mayor cantidad de personas teniendo en consideración todas las situaciones? En cuanto a las herramientas puestas a disposición para el acceso ¿cómo estamos hoy en materia tecnológica? Los recursos tecnológicos pueden facilitar muchísimo el acceso a la Justicia, la transparencia y la confiabilidad de los criterios de interpretación y aplicación de las normas y los datos e indicadores que permiten conocer todos los demás puntos, como la información pública.

Podemos saber cómo está organizado geográficamente el Poder Judicial para dar acceso a la justicia a través de la tecnología, a través de la información pública.

Estado de Derecho y acceso a la Justicia de los pueblos indígenas

Mirta Pereira, especialista en defensa de los derechos de los pueblos indígenas

Soy abogada y trabajo como técnica para una federación indígena. Entonces, quisiera presentar el trabajo desde la perspectiva que nosotros realizamos con los pueblos indígenas en lo referente al acceso a la Justicia, previendo a la Justicia en los tres poderes del Estado como una articulación y donde las demandas de los pueblos son demandas holísticas.

A los efectos censales, tenemos diecinueve pueblos indígenas en el Paraguay que pertenecen a cinco familias lingüísticas, siendo la guaraníca solamente una de ellas. La población total es un poco más de 120.000 personas en la actualidad y la mayoría de la población indígena del país reside en la Región Oriental a diferencia de lo que se pensaba de que la mayoría vivía en el Chaco. Lo que sí es cierto es que en el Chaco vive la mayor diversidad de pueblos indígenas, mientras que casi el 100% de pueblos indígenas que viven en la Región Oriental pertenecen a la familia lingüística guaraní. Como verán también, la población indígena es una población bastante joven, digamos que el 70% eran menores de 30 años en el momento que se realizó el

Censo Indígena. El acceso a la educación es muy difícil en los pueblos indígenas, si no comemos bien tampoco podemos estudiar, el 41% de los niños menores de 5 años tiene problemas de desnutrición crónica, el 63% está en extrema pobreza, el 93% no cuenta con acceso a agua segura, el 40% no lee ni escribe, el 70% de las viviendas tienen pisos de tierra y una gran mayoría no cuenta con energía eléctrica. Hay todavía conflictos sobre temas de territorios indígenas en un 35% de legalización de tierras, hay bastantes reclamos territoriales. Lo principal para cualquier comunidad o para cualquier pueblo es la legalización y la tranquilidad de poder habitar en su tierra propia, en parte de su tierra tradicional.

Los indígenas tienen derechos individuales, como cualquier persona que habitamos el Paraguay, pero como pueblos indígenas también tienen derechos colectivos que les son reconocidos por el Estado paraguayo, por el hecho que son pueblos que tienen una cosmovisión, un lenguaje, una historia, una espiritualidad propios. Eso está enmarcado en nuestra Constitución Nacional que, en su artículo 62, reconoce a los pueblos indígenas como una cultura anterior a la conformación del Estado paraguayo. Si hay un derecho que reparar, hay que reparar en principio el derecho más antiguo que, en este caso, es el derecho de los pueblos indígenas.

Nuestra Constitución que está vigente es de principios de los años noventa y también les ampara el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) que fue ratificado por el Paraguay por la Ley N.º 234 del año 1993, que habla sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes. Es una ley muy importante porque viene a remplazar la ley anterior de la OIT, que sí fue la primera ley para la población indígena, porque el concepto de pueblo realmente se empieza a tratar a nivel internacional con este tratado, y ya reconocía el derecho al territorio de los pueblos. Por eso, en este momento tantos indígenas que han sido afectados por la hidroeléctricas de Itaipú y Yacyretá se encuentran reclamando al Estado paraguayo un proceso de restitución y reparación por los daños causados por los embalses de ambas hidroeléctricas.

Luego está una ley que es de la época de la dictadura, la Ley N.º 904/1981 del Estatuto de Comunidades Indígenas que establece el procedimiento que las comunidades deben cumplir para ser reconocidas como tales, cómo obtener su personería jurídica y cuáles son los procedimientos para reivindicar tierras, para que se les devuelva parte de su territorio. Esta ley ha sido observada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en las tres sentencias que tiene el Estado paraguayo en su contra, de comunidades indígenas del Chaco. El Estado paraguayo no ha adoptado medidas adecuadas para la solución definitiva de los reclamos territoriales de los pueblos indígenas, que necesitan un marco legal en su derecho interno con un plazo razonable para que tanto las medidas administrativas o legislativas para la legalización de tierras puedan ser garantizadas. Eso dice la Corte Interamericana en varias de sus sentencias.

Dentro del proceso de reclamaciones territoriales, en sus reclamos territoriales ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, los pueblos indígenas también utilizaron la Ley N.º 1 del año 1989 que ratifica el Pacto de San José de Costa Rica o Convención Americana de Derechos Humanos. Gracias a este procedimiento hay jurisprudencia en el tema de tierras indígenas, tanto a nivel nacional con los casos que ya mencioné, como también a nivel internacional.

El Estatuto Agrario es una ley que, lastimosamente, no se desarrolla muy bien todavía a través del Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (INDERT) en lo que tiene que ver con los pueblos indígenas, porque establece que los reclamos territoriales de los pueblos indígenas

deben regirse por lo que dice el Convenio 169 de la OIT, que da una mirada más holística y garantista a los derechos de los pueblos indígenas. También es importante destacar, en la parte del acceso a la Justicia, en la parte del Poder Judicial, el procedimiento especial que establece el Código Procesal Penal para los casos de personas individuales indígenas.

Como ya había dicho, la parcialidad guaraní es solamente una de las cinco familias lingüísticas en el Paraguay, donde también están, por ejemplo, las personas del pueblo Ayoreo, las personas del pueblo Ishir y las personas del pueblo Guaná que, si tuvieran que someterse a un proceso judicial, deberían tener el acompañamiento de traductores o personas entendidas en su idioma para que el acceso a la Justicia sea en igualdad de condiciones. Y al entender un idioma estamos hablando de una cultura y una manera de mirar el mundo. Por eso el Código Procesal Penal prevé en distintas etapas o estadios del proceso la participación de peritos matriculados de la Corte Suprema. El Ministerio Público tiene una Dirección de Derechos Étnicos que también hace una asesoría a las unidades fiscales en los casos que involucran a los pueblos indígenas, y el Ministerio de la Defensa Pública también tiene una asesoría en todo lo que tiene que ver con los pueblos indígenas.

Un decreto muy importante, bastante nuevo, es el Decreto N.º 1.038/2018 por el cual se reglamenta un artículo del Convenio 169 acerca de «la obligación que tiene el Estado paraguayo de realizar consultas a los pueblos indígenas cada vez que prevea acciones administrativas o legislativas que puedan afectarles para respetar lo que es su derecho al consentimiento libre previo informado». También están vigentes la Declaración de las Naciones Unidas de los Derechos de los Pueblos Indígenas y la Declaración Americana de los Derechos de los Pueblos Indígenas. Aunque todos sabemos que las declaraciones no se ratifican porque son una muestra de buena fe, crean la obligación moral de su aplicación y son muy importantes para el tratamiento y la visión de los derechos de los pueblos indígenas.

Cuando hablamos del acceso de los pueblos indígenas a la Justicia, vemos la Justicia no solamente en el Poder Judicial, sino también en los ámbitos administrativos. Los indígenas dicen que no son personas vulnerables, sino que han sido vulnerabilizadas porque nunca se han respetado sus derechos ni las garantías que tienen. Cuando uno va a presentar una denuncia, siempre prima la denuncia que hace un no indígena sobre la de un indígena. Por eso ellos dicen que la causa principal de la vulneración de la que son víctimas es la discriminación expresa y estructural que se mantiene en el Estado paraguayo.

¿Y en qué casos, en que acciones se visualiza la falta de aplicación de los derechos colectivos? Y bueno, hay expedientes de reclamos territoriales que tienen más de 20 años. Desde hace más de 20 o 25 años una comunidad está reclamando un legítimo derecho de que le sea legalizada parte de su territorio, y esto también conlleva una falta de aseguramiento de sus tierras, de sus bosques. Los guaraníes, especialmente, hablan de que su territorio no se puede concebir sin tres elementos fundamentales: el *yvy*, el *y*, y el *ka'aguy* (la tierra, el agua y el bosque), que son elementos conjuntos del territorio.

Hay veces en que, a través de la compra directa o de expropiaciones o donaciones de algunas iglesias o también, de sentencias internacionales, el Estado paraguayo ha logrado la seguridad jurídica de las tierras reclamadas, pero ni aun así tienen tranquilidad o un estado de bienestar, porque también hay vecinos que las invaden, que los acosan y que los presionan para poder

cultivar soja o, ahora, las plantas ilícitas. Porque el Estado está ausente, no hay un acompañamiento, una propuesta de etnodesarrollo o de agroecología. O sea, al legalizarse las tierras, las comunidades quedan muy solas, muy expuestas. También hay una gran presión sobre sus tierras por los poderes de facto.

Por ejemplo, las iglesias que son ajenas a su religión tradicional presionan mucho sobre las tierras. Por ejemplo, hemos acompañado a una comunidad en un juicio estratégico donde una iglesia cristiana presenta un amparo constitucional contra la comunidad diciendo que la Constitución Nacional garantiza el libre culto en todo el país. Por suerte, el juez pudo aplicar muy bien la ley al decir que, si bien hay una garantía constitucional de libre culto en el país, las tierras indígenas fueron legalizadas por el Estado paraguayo para que los pueblos indígenas puedan vivir acordes a su cultura y su cosmovisión. Entonces, si las iglesias quieren desarrollar sus prácticas, que compren tierras para que la gente que está suscripta a sus creencias pueda mudarse a las mismas. Ese ha sido un fallo muy importante para el pueblo *Pai Tavyterã* en especial.

También está la presión de los sojeros y otras personas con mucho poder sobre las tierras indígenas. El alquiler ilegal de más de 60.000 hectáreas de tierras indígenas es un problema muy grave que debería ser tratado como un tema social, un problema real y estructural que tiene que ver con la pobreza y el estado de abandono. Muchas veces los organismos públicos como el Instituto Nacional del Indígena, el Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra, el Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible, y el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social no cumplen sus roles, dejando que las comunidades indígenas vivan en un estado de orfandad total. También creemos que el marco legal debe ser mejorado en lo que tiene que ver con el acceso y legalización de sus tierras.

En cuanto al acceso a la Justicia, cuando por diferentes motivos, como víctimas o como victimarios, deben reclamar un derecho o enfrentar un proceso, las personas indígenas sufren discriminación, muchas veces sus denuncias no son escuchadas, o el que tiene que tomarles la denuncia habla solamente español. Eso está mejorado, pues algunos funcionarios judiciales ya empiezan hablar guaraní, pero a mí me han tocado juicios en Encarnación donde yo tuve que hacer la traducción. Yo era la defensora de un indígena y el testigo del demandante era una persona que hablaba solo guaraní y ni el abogado de la querrela, ni el de la Fiscalía, ni el juzgado le podían hacer preguntas porque no hablaban guaraní. Estoy hablando de un caso de hace más de cinco años, estoy hablando de cuestiones reales.

Un tema que también preocupa a las organizaciones indígenas es que la Fiscalía no tiene un rol descrito en la Constitución de impulsar la acción penal en defensa de los derechos indígenas. Por el contrario, hay un impulso de acciones en contra de los pueblos indígenas y zonas del país donde hay muchísimos conflictos, muchísimas presiones sobre los territorios indígenas, con un montón de motivos que traen como consecuencia la criminalización y, también, la muerte de los miembros de los pueblos indígenas. Al observar la población penitenciaria del país se puede ver, por ejemplo, que en Pedro Juan Caballero hay 86 personas indígenas reclusas, una zona donde los problemas son el narcotráfico, la mafia y la presión sobre sus territorios. En Encarnación, sin embargo, hay solamente dos personas indígenas reclusas, un lugar donde los pueblos indígenas resuelven sus problemas internamente aplicando todavía su derecho consuetudinario.

Para concluir, yo daría la recomendación de potenciar que los pueblos indígenas puedan seguir aplicando su derecho propio, dentro del marco del respeto de los derechos humanos y las garantías constitucionales, donde el *Yarýi* y el *Opyguá* tienen un poder comunitario para resolver los problemas y, entonces, el sistema penal no recibe esos casos porque la gente resuelve sus propios problemas. Yo creo que eso deberíamos potenciar como sociedad porque eso también fortalece su visión como pueblo.

Una segunda recomendación sería mejorar el procedimiento para la legalización de la tierra, es decir, hacer reales las recomendaciones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de que el Estado paraguayo debe mejorar su ley de legalización de tierras indígenas. También creo que muchos van a estar de acuerdo conmigo en la necesidad de contar con una ley contra toda forma de discriminación de los pueblos indígenas. Así como también es necesaria una mayor capacitación en temas socioculturales de los funcionarios públicos que deben interactuar con los pueblos indígenas en el Ministerio Público, en el Ministerio de la Defensa Pública, en el Poder Judicial.

Estado de Derecho y acceso a la Justicia de las personas que solo comprenden el idioma guaraní

Martín Ramírez Machuca, especialista en idioma guaraní

Mi nombre es Martín Ramírez Machuca y tengo varias profesiones, pero ahora estoy ejerciendo la profesión de lingüista. Voy a retomar un poco lo que Mirta Pereira dijo acerca de la cosmovisión de los grupos indígenas, lo que también podemos trasladar a nuestra sociedad moderna: el paraguayo es el único a nivel mundial que tiene una cosmovisión moderna en cuanto a sus lenguas, pero con una lengua indígena. De ahí tenemos que partir para entender primeramente nuestro grupo étnico. El paraguayo tiene una dualidad muy interesante: tiene una característica muy importante de los antepasados europeos y, también, una vena muy importante que tiene que ver con el hilo indígena. Entonces, conforme con esa dualidad, con esa cosmovisión nuestra, tenemos dos aspectos y dos formas de vivir nuestras vidas como paraguayos, a veces nos volcamos hacia esa parte europea y, en otro momento, hacia esa parte guaraní que nos caracteriza a la mayoría de los paraguayos. Ese dualismo está enmarcado en una estructura lingüística en nuestro complejo mundo que tiene que ver con ese dualismo del guaraní y el castellano.

Dentro de lo que corresponde a mi alocución, me gustaría hablar rápidamente del idioma guaraní, del por qué nosotros ahora hablamos guaraní y luego ver algunos trabajos de investigación con un equipo científico-técnico de la Universidad de Kiel de Alemania, que nos llevaron prácticamente unos 20 a 25 años para recoger resultados validados y resultados bastante optimistas para luego ver qué podemos hacer con estos datos.

En el marco jurídico, como ustedes saben, el guaraní acompaña al idioma español o al castellano desde 1992. Quiere decir que desde la Constitución del 92 podemos hablar en castellano y en guaraní, podemos escribir en castellano y en guaraní, y esas dos lenguas son oficiales. Luego tenemos la Ley de Lenguas N.º 4.251 de 2010, muy nueva, por cierto, que tiene una gran cantidad de artículos que deben ser reglamentados lentamente para que funcione bien. También tenemos la Academia de la Lengua Guaraní fundada recientemente, en el año 2012. Este es el

marco jurídico actual para proteger la lengua guaraní.

Como ustedes saben, los españoles poblaron toda esta zona americana. Con Paraguay, porque somos un país mediterráneo, los conquistadores tuvieron ciertas dificultades para entrar y esa consolidación de dos culturas no se pudo concretar como en Argentina, Uruguay y otras naciones. Nuestro país es único, en ese sentido. Por eso conservamos ciertos arcaísmos del castellano, por ejemplo, «palangana», «frazada», «deriva» y muchas otras palabras que para nosotros son comunes, pero ya no se usan en otras latitudes.

Eso nos hace únicos y tiene que ver con esa mediterraneidad que nos caracteriza. Con la lengua significa que el castellano, en cierta manera, no ha llegado a su cenit, no ha llegado a su cumbre de castellanización en nuestra comarca paraguaya, en nuestra región paraguaya. Es una teoría que nosotros estamos manejando en el equipo de lingüística de la Universidad de Kiel, de que no se ha logrado completamente la castellanización en nuestro país. ¿Por qué? Porque paralelamente teníamos una lengua indígena. Como saben, el grupo étnico paraguayo consta de dos constelaciones, la europea, el castellano y, por otro lado, la del guaraní, y eso no permitió que esta lengua europea castellana haya evolucionado en la manera que evolucionó en otras naciones.

Con ese contexto, me gustaría ahora entrar en el tema del guaraní actual, moderno. ¿Cómo estamos con la comunicación con el abogado, con el juez, con el fiscal, con el asistente y con cualquier funcionario que trabaja con la Justicia? Este atlas, este trabajo en el cual he trabajado bastante tiempo, me ha llevado a recorrer casi todas las circunscripciones del país y también casi todas las penitenciarías del país para conversar con las personas en qué idioma el paraguayo se comunica con el juez, en qué idioma habla con el abogado, en qué idioma el abogado le responde al paraguayo, estamos hablando ya del paraguayo moderno que maneja dos lenguas el castellano y el guaraní. Como ustedes saben, un gran porcentaje de nuestra población es guaraní hablante y ese guaraní hablante también tiene el derecho de acceder a la Justicia y todos los que vivimos en esta república tenemos el derecho de comunicarnos en nuestra lengua. Si soy guaraní hablante, pues bien, tengo que hablar en guaraní en caso de que tenga algún proceso jurídico.

En el mapa 253 del Atlas Lingüístico Guaraní-Románico que hemos desarrollado con el equipo técnico de la Universidad Kiel de Alemania, que ha llevado mucho tiempo, se puede observar que la lengua que predomina en la comunicación de la clase baja con el abogado es el guaraní, no así de la clase alta.

Lo mismo muestra el mapa de la lengua utilizada con el juez. Lo que ocurre es que el juez no habla guaraní, lo mismo que el abogado. Tenemos así que el grupo vulnerable, la clase de menos recursos, con menos ingresos, con menos recursos académicos es la que se comunica con la Justicia, pero la Justicia no está preparada para la comunicación.

Hay valiosos documentos que pueden ser utilizados para y con la Justicia. Para terminar con unas recomendaciones, como técnico me atrevería a sugerir que se inicien entrenamientos exhaustivos de los profesionales de la Justicia en la lengua guaraní; y también crear un manual, un protocolo en idioma guaraní con los términos jurídicos básicos, para que el común paraguayo mono parlante guaraní pueda entender la constelación complicada de términos jurídicos.

Estado de Derecho y acceso a la Justicia de las personas privadas de libertad

Sonia Von Lepel, comisionada nacional del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (MNP)

El mecanismo de Prevención de la Tortura es una institución nueva que fue creada por la Ley N.º 4.288 del año 2011. A nivel de naturaleza jurídica, somos un órgano extra poder que podríamos comparar con lo que son la Defensoría del Pueblo y la Contraloría, pero nuestro rol principal es el monitoreo de las condiciones de vida de las personas privadas de libertad y no nos referimos solamente a la privación de libertad en un espacio físico, sino a cualquier tipo de privación de libertad en distintos lugares, desde la que se da en una patrullera hasta la que se da en un desalojo en el momento que se está impidiendo a la gente salir del lugar. Así que voy a hablar un poco del acceso a la Justicia como derecho de las personas privadas de libertad, que mayoritariamente son gente pobre.

Cuando hablamos de acceso a la Justicia tenemos que remontarnos al sistema universal y al sistema interamericano, del cual el Estado paraguayo forma parte, donde asume obligaciones en ese sentido. La Convención Americana sobre Derechos Humanos, también conocida como Pacto de San José de Costa Rica, ha sido ratificada por el Paraguay a través de la Ley N.º 1 de 1989, la primera norma que firma el Estado paraguayo en el proceso democrático después de la caída de la dictadura.

La Convención Interamericana es la fuente normativa cuando hablamos de derecho de acceso a la Justicia, particularmente el artículo 8 de garantías judiciales y el artículo 25 de la protección judicial. ¿Qué significa esto? Que no existe un derecho establecido en el sistema universal ni en el sistema interamericano. El derecho al acceso a la Justicia fue una construcción e interpretación que se materializa posteriormente en las normativas locales. ¿Cuál fue el órgano que efectivamente avanzó mucho en la construcción del establecimiento de los estándares y principios? La Corte Interamericana de Derechos Humanos es la que dio las orientaciones de qué entendemos por acceso a la Justicia, de cómo se materializa en el sistema interamericano, de cómo se tiene que aplicar a través de las normativas locales y de cómo se tiene que efectivizar en la práctica en los derechos de las personas.

Pero la línea de pensamiento de la Corte Interamericana ha cambiado con el tiempo. En un análisis rápido, podemos señalar que hay dos momentos, un antes y un después en interpretación de la Corte Interamericana del alcance del acceso a la Justicia. La primera línea de interpretación la hace en la sentencia llamada *Bulacio vs. Argentina* del año 2003, donde indica que el concepto de acceso a la Justicia no puede ser interpretado de manera independiente del artículo 8 y del artículo 25 de la Convención. En la primera línea dice que no se puede hablar del acceso a la Justicia si la interpretación del artículo 8 no se complementa con el artículo 25. Porque, muchas veces, cuando hablamos del acceso a la Justicia pensamos en ingresar a un sistema y creemos que se trata de una cuestión de infraestructura. Pero no se trata solamente del acceso al sistema, sino de cómo se garantiza ese ejercicio, de que uno ingresa hasta que termina y, cuando termina, estamos hablando también de la reparación y de todo el proceso que implica el ingreso a un sistema de justicia.

Inicialmente, la línea de la Corte Interamericana de Derechos Humanos era que esos dos artí-

culos debían ser interpretados de manera conjunta y complementaria, pero entre 2006 y 2008 produjo un sinnúmero de estándares generales y particulares para ampliar el alcance del derecho.

La Corte Interamericana nos dice, en ese sentido, que cuando realizamos un análisis de interpretación y de alcance de un derecho debemos tener en cuenta dos principios: el principio pro persona y el principio de progresividad. El de pro persona supone que las decisiones que uno toma a nivel normativo siempre tienen que beneficiar los derechos fundamentales de esa persona, aunque esa norma sea de menor rango si es que protege mejor sus derechos. Por otro lado, la progresividad hace referencia a que los Estados tienen la obligación de garantizar los derechos de todas las personas y que, como no siempre es factible materializarlo de una sola vez, tienen que ir avanzando progresivamente hacia ese objetivo.

Así, uno de los elementos que la Corte introdujo es que el derecho a la Justicia no debe limitarse a las víctimas, sino extenderse a las familias. Cuando hablamos de acceso a la Justicia, muchas veces la víctima está desaparecida, no se encuentra en tal lugar y no puedo activar el mecanismo de protección; entonces, el sistema tiene que permitir que las familias puedan acceder sin mayores obstáculos a la Justicia. Otra de las cuestiones, que guarda relación con la no impunidad, es el principio de no repetición, de satisfacer las condiciones de justicia de la víctima y su familia y de la sanción a los responsables. Otra de las normas es que el Estado no solamente está obligado a garantizar ese derecho, sino también a eliminar los obstáculos. Uno de los obstáculos para que las personas guaraní hablantes puedan acceder a la Justicia es que los operadores del sistema no hablan guaraní. Cuando hablamos de acceso a la Justicia desde el punto de vista de interpretación de la Corte Interamericana, el obstáculo es negación de justicia. Entonces, como hay un no acceso a la Justicia de las personas guaraní parlantes, el Estado paraguayo debe poner como requisito que los jueces manejen el idioma guaraní de manera eficiente, especialmente en aquellas comunidades en donde existen pueblos indígenas o mayor cantidad de personas indígenas procesadas, hasta llegar en el largo plazo a todo el sistema de justicia del Estado paraguayo.

Cuando hablamos de recursos, el recurso no solamente tiene que estar ahí, tiene que ser un recurso fácil, sencillo y expeditivo. En ese sentido, no pueden obligar a las personas a desplazarse, establecer un costo adicional, una tasa elevada o hacer tan complicado un procedimiento que no sea factible su comprensión. Eso pasa, especialmente, con los recursos constitucionales, que se tienen que difundir y tienen que ser tan simples como sea posible. Se debe eliminar el papel si es necesario, no obligar el patrocinio de abogado porque eso tiene su costo, aunque muchas veces el sistema de asignación de defensores no es suficiente en ese sentido.

Todo eso se tiene que analizar cuando se habla de acceso a la Justicia, de plazo razonable y, en especial, en las investigaciones, porque esto se vincula, a su vez, con el tema de impunidad. Así, como ustedes pueden ver, de una interpretación básica se fueron creando otros derechos, como el derecho a la verdad y el derecho a la eliminación de autoamnistía que hay en ciertos países.

Entonces, cuando hacemos una interpretación del acceso a la Justicia de las personas privadas de libertad, el Estado asume la protección todos los demás derechos que se les tiene que garantizar, sin importar el motivo por el cual están privadas de su libertad, porque esas personas están bajo su responsabilidad directa, pues en este país las cárceles son públicas y están admi-

nistrada por el Estado. Las personas privadas de libertad pierden su libertad ambulatoria y se les debe garantizar los demás derechos.

Para hacer un mapeo rápido, podemos ver que, según un informe de abril de 2021 actualmente hay 14.351 personas privadas de libertad en nuestro sistema penitenciario, de las cuales 13.321 son varones y 720 mujeres, lo que ya nos da una información de que son los varones quienes mayoritariamente van a la cárcel. Al examinar su estado procesal tenemos que el 72% de estas personas en el sistema penitenciario están con prisión preventiva y solo un 28% tiene condena. En el caso de las mujeres, 62% con prisión preventiva y 38% condenadas.

Aquí ya hay un problema de acceso a la Justicia en el sentido de que se viola un principio súper básico que dice que la prisión preventiva tiene que ser la excepción y no la regla. Estos datos estadísticos nos dicen que, de entrada, el Estado paraguayo ya aplica una condena y muchas de estas personas ya tiene penas anticipadas, violándose de esa manera el debido proceso. Sumado a esto, estamos metiendo a la cárcel a la gente joven, a la gente productiva: el 49 % de las personas que están en el sistema penitenciario tiene entre 18 y 29 años, el 38 % entre 30 y 45 años y un 12% de 46 a 65 años. Y la mayoría de las personas que están procesadas ingresan por hechos punibles contra la propiedad, es decir, robos y hurtos, esos tipos penales vinculados con la pobreza.

También privamos de libertad a nuestros adolescentes y hacemos un uso excesivo de la prisión preventiva, de la prisionización de adolescentes. En abril de 2021 tenemos 207 adolescentes privados de libertad, de los cuales 197 son varones y 10 son mujeres. A mí no me gusta utilizar el concepto de medidas socioeducativas, porque en la práctica son un eufemismo, les prisionizamos a los adolescentes, les ponemos un toque distinto, alivianamos las cosas y no nos hacemos cargo de nuestra realidad en ese sentido. O sea, nos sentimos bien porque decimos que aplicamos medidas socioeducativas, cuando en realidad les metemos en prisión a nuestros adolescentes que después terminan en las cárceles de varones.

En el caso de los adolescentes, tenemos otra vez 77% de prisión preventiva y solo 23% de condena. Los adolescentes privados de libertad son personas que comenzaron a trabajar muy temprano, que se iniciaron en el consumo de la droga desde los 9 años, cuyo primer contacto con el Estado no es el sistema de protección, son las fuerzas represivas, son las comisarías, los linces, los grupos represivos. Los adolescentes son sometidos a torturas en las cárceles; el 43% de los adolescentes privados de libertad pertenecen a un programa nacional contra la pobreza, son hijos de pobres y son niños pobres; el 90% no completó la educación primaria obligatoria y la mayoría de ellos nacieron y viven o sobreviven en condiciones adversas, con actividades de producción riesgosa y, en varios casos, de pobreza extrema. Los encerramos en centros educativos que generan más daños y complejizan más la vida de estos adolescentes que, con estas condiciones sociales, es ya compleja.

Entonces, el Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (MNP), que tiene la facultad de hacer recomendaciones a las instituciones públicas con el fin de precautelar, garantizar o restituir derechos a las personas privadas de libertad, ha realizado más de 300 recomendaciones en lo que hace al acceso a la Justicia. Voy rápidamente a algunos ejemplos. Ha recomendado que se impulsen las investigaciones de las denuncias de tortura contra agentes penitenciarios; pues, si bien tenemos una fiscalía especializada en la práctica, no hay condena. El Estado paraguayo

sigue convalidando y naturalizando y no asume la sanción de la persona, no tenemos ni un solo caso de condenado por torturas y esto no quiere decir que no se torture, lo que pasa es que dejamos impune, naturalizamos eso y no tomamos medidas en ese sentido.

Protección: Se amplía el programa de protección a testigos y víctimas de hechos punibles para personas privadas de libertad, teniendo en cuenta la particularidad de la situación de privación de libertad. Este es todo un tema, nadie se quiere hacer cargo de la protección cuando las víctimas son personas privadas de libertad, el Ministerio Público dice que no es su función y el Ministerio de Justicia dice que no es un órgano de investigación.

Investigación especializada: Se debe garantizar que todos los agentes penales que intervienen en procesos contra los adolescentes sean personal especializado. No podemos poner gente que no maneje la especialización del sistema penal adolescente cuando el Estado paraguayo ha asumido la obligación de tener un sistema penal especializado para adolescentes. Hasta ahora el Estado paraguayo, desde que entró en vigor el Código de la Niñez, tiene un sistema incompleto, solamente en algunos lugares tenemos jueces penales de adolescentes, hay contados fiscales especializados y en el sistema de juicios orales no hay jueces con formación en derecho penal del adolescente.

Medida cautelar menos gravosa: Se ha alentado a la Corte Suprema de Justicia y al Ministerio Público para que establezcan programas para la sistemática revisión de la prisión preventiva e incorpore el control de convencionalidad, que hace al avance del concepto de interpretación de acceso a la Justicia, el control de convencionalidad en todas las instancias y todos los niveles.

En cuanto a la accesibilidad, también se ha recomendado habilitar en las penitenciarías y centros educativos la oficina del Juzgado de Ejecución Penal, porque eso facilita el contacto y el conocimiento del proceso cuando en la práctica las personas privadas de libertad ni siquiera saben quiénes son sus defensores y, mucho menos, en qué estado procesal está su causa.

Información sobre estado procesal y protección: Garantizar que los adolescentes trasladados reciban información adecuada acerca de su situación procesal y que sean visitados al menos una vez por un defensor de la circunscripción para el control de la condición.

Esto sucede muchísimo en pandemia. Por los cierres epidemiológicos hubo muchos traslados administrativos y ¿cuál es el problema que encontramos? Que un recluso está un día aquí y al día siguiente en Encarnación; su juzgado está aquí, su defensor está aquí y él se encuentra en Encarnación sin que su familia sepa, sin que su juez sepa, sin que su defensor sepa y no puede venir a su audiencia por la distancia porque está en cierre. Todo un problema ocasionó este tema de la pandemia con relación a los traslados y se ha violentado un montón de derechos de las personas.

Por último, con respecto al derecho a la defensa, la recomendación de asistir a las personas privadas de libertad en las comisarías desde el primer momento de la detención. Hubo un avance muy significativo en ese sentido, un trabajo preliminar y un convenio para permitir la presencia de los defensores públicos en el momento de la detención, que es cuando más se vulneran los derechos de las personas y son torturadas por los agentes del orden público.

Estado de Derecho y acceso a la Justicia de las personas con discapacidad

Cesar Martínez, especialista en derechos de las personas con discapacidad

Antes de ir directamente al tema del acceso a la Justicia de las personas con discapacidad, voy a plantear brevemente el concepto de discapacidad para entender bien y tener claro desde dónde partimos.

Partimos de la definición de que la situación de discapacidad toma cuerpo cuando una persona con una particularidad se relaciona con el entorno. Entonces, la discapacidad no se tiene, la discapacidad toma cuerpo en el entorno, la discapacidad está presente en el entorno, la discapacidad es una barrera del entorno. Aunque la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad utiliza todavía esa denominación, hoy es pertinente hablar ya de «personas en situación de discapacidad».

También sabemos que la discapacidad puede ser temporal o permanente, lo que quiere decir que todo ser humano en algún momento de su vida puede estar en una situación discapacitante o en una situación de discapacidad. Otro dato no menos importante: las Naciones Unidas sostiene categóricamente que el 15% de cualquier población tiene algún tipo de discapacidad. Un dato técnico con relación a políticas públicas, la OMS (Organización Mundial de la Salud) establece que el 33% de algún déficit en funciones corporales (CIF: clasificación internacional del funcionamiento, de la discapacidad y la salud) es significativo cuando se relaciona con el entorno, y ese criterio se tiene en cuenta al establecer acciones positivas en favor de las personas con discapacidad, sobre todo para cupos laborales.

Naciones Unidas plantea abandonar el enfoque médico que existía en el siglo pasado, que era situar el problema en la persona con discapacidad. ¿Qué hay que hacer con ella? ¿Cómo hay que intervenir con ella, con la persona? Y hoy Naciones Unidas plantea que abandonemos ese modelo médico y lo substituyamos por el modelo biopsicosocial, el paradigma donde el problema está en el entorno, donde hay que derribar las barreras. La discapacidad estaba situada por décadas, por siglos, en el enfoque médico y después fue pasando al enfoque biopsicosocial.

En agosto del año pasado las Naciones Unidas lanzan los principios y directrices internacionales sobre el acceso a la Justicia de personas con discapacidad. El primer principio dice que todas las personas con discapacidad tienen capacidad jurídica y que a nadie se le negará el acceso a la Justicia por motivos de discapacidad. Se dudaba, y todavía se sigue dudando, de la capacidad jurídica de muchas personas en situación de discapacidad, hablemos de la persona con discapacidad intelectual, hablemos de la persona con discapacidad psicosocial, etc.

Otro principio dice que las instalaciones y servicios deben tener accesibilidad universal para garantizar la igualdad de acceso a la Justicia, sin discriminar a las personas con discapacidad. Cuando hablamos de accesibilidad y mencionamos discapacidad, estamos hablando de accesibilidad universal, del diseño universal que significa no solo infraestructura, no solamente rampas. Hay una discusión grande suscitada por el símbolo que utilizamos para mencionar a personas con discapacidad: como todavía el símbolo sigue siendo una persona usuaria de silla de ruedas, nuestro chip está vinculado únicamente a la discapacidad física y no hacemos el abordaje de todos los tipos de discapacidad.

Otro principio es que las personas con discapacidad, incluidos los niños, tienen el derecho a los ajustes de procedimientos. Por ejemplo, España ya tiene unos ajustes de procedimientos para personas con discapacidad intelectual y del desarrollo. Nosotros tenemos que avanzar a ese tipo de ajustes, los procedimientos deben tener ese abordaje.

Otro principio es que las personas con discapacidad tienen derecho a acceder a la información, a las notificaciones legales, en el momento oportuno y de manera accesible.

Por otro lado, el Paraguay ratificó en julio de 2008, con la Ley N.º 3.540, la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, cuyo propósito es promover, proteger y asegurar el goce pleno y en condiciones de igualdad de todos los derechos humanos y libertades fundamentales por todas las personas con discapacidad. El artículo 13 de la convención dice que los Estados parte asegurarán que las personas con discapacidad tengan acceso a la Justicia en igualdad de condiciones con las demás y promoverán la capacitación adecuada de los que trabajan en la administración de justicia. Y acá siempre pregunto ¿qué formación se da en la Facultad de Derecho u otras facultades en el tema de los funcionarios judiciales? ¿Dónde está la capacitación desde un enfoque de derechos de las personas con discapacidad?

Sí hubo capacitaciones de sensibilización. Por ejemplo, la Dirección de Derechos Humanos de la Corte Suprema de Justicia llevó a cabo talleres de sensibilización, y se aprobó un protocolo de buen trato a personas con discapacidad, pero falta una alianza, un trabajo en red del Ministerio de la Defensa Pública, la Secretaría Nacional de Discapacidad, el Ministerio Público y la Corte Suprema de Justicia para establecer el procedimiento, el abordaje. No solamente el procedimiento administrativo, sino también de cómo tratar a las personas en situación de discapacidad desde el inicio del procedimiento hasta su finalización. O sea, durante todo el proceso hay que garantizar su derecho a la persona con discapacidad.

La Corte Suprema de Justicia tiene una acordada del año 2015 que habla de la política de acceso a la Justicia para personas con discapacidad y personas mayores en el Poder Judicial. Algo que me parece fantástico de esa acordada es que ratifica las 100 Reglas de Brasilia sobre el acceso de la Justicia. Se acuerda que se utilizarán todos los servicios judiciales requeridos que garanticen seguridad, movilidad, comodidad, comprensión, privacidad y comunicación y la igualdad de acceso a la Justicia, cuyos efectos allanarán los obstáculos que lo impidiesen. Que, una vez identificadas, esas barreras deben ser eliminadas. Como el acceso a la Justicia es un derecho inalienable del ser humano, las barreras deben ser eliminadas, sobre todo cuando se trata de personas con discapacidad.

Otros principios de los que esta acordada habla son la accesibilidad, la celeridad, el acceso a la Justicia, el deber de orientación, la atención diferenciada y preferencial, la debida diligencia, la diversidad e interseccionalidad, la divulgación y la autonomía personal. Los ajustes razonables para las personas con discapacidad tienen que potenciar la autonomía personal. La persona debe valerse por sí misma, independientemente de su condición de discapacidad y quiero mencionar las cinco situaciones de discapacidad que el Paraguay reconoce: intelectual, psicosocial, física, auditiva y visual, por lo tanto, todas las acciones de eliminación de las barreras que no permitan el ejercicio pleno de derechos como ciudadanos deben ser eliminados.



03.

Estado de Derecho y acceso a la Justicia de personas en situación de vulnerabilidad: mujeres, niños y personas mayores

3. Estado de Derecho y acceso a la Justicia de personas en situación de vulnerabilidad: mujeres, niños y personas mayores

Estado de Derecho y acceso a la Justicia de las mujeres

Mirta Moragas, especialista en género y derechos humanos

Es cierto que estamos en un momento de crisis, pero no hay que perder la oportunidad de seguir planteando cuestiones transformativas porque hay muchas cosas en las que hemos estado siempre en crisis.

Quiero empezar comentando el lugar de enunciación que yo tengo. Soy parte de un espacio que se llama Consultorio Jurídico Feminista, que es un equipo de abogadas, estudiantes de Derecho, profesionales y estudiantes de Ciencias Sociales, que brinda orientación jurídica interdisciplinaria para mujeres desde el año 2017. Todas venimos de varias experiencias de trabajo en derecho de las mujeres desde mucho antes, y nos juntamos para brindar ese servicio. Tenemos una línea telefónica de atención gratuita donde brindamos orientación y también lo hacemos a través de redes sociales en el Facebook y, cuando no había pandemia, lo hacíamos presencialmente alrededor de fechas claves. Entonces, lo que yo voy a referir tiene mucho que ver con la experiencia y las reflexiones que tenemos a partir de este trabajo que hacemos colectivamente.

Tengo el objetivo muy claro de que salgamos de acá entendiendo que los derechos de las mujeres tienen que ver mucho más con la cultura machista y patriarcal en la que estamos, que con cuestiones normativas. La primera cosa que quiero decir es que la normativa relacionada con el acceso a la Justicia tiene algunas deficiencias. Por ejemplo, hay una enorme resistencia a incorporar efectivamente la perspectiva de género en los textos legales y una prueba de ello es que Ley N.º 5.777, «de protección integral a las mujeres contra toda forma de violencia», no contempla la palabra género.

La palabra género fue borrada en el proceso de discusión de la normativa y, entonces, es una ley de alguna manera incompleta, porque si no podemos analizar el género, que viene a ser el análisis de las relaciones desiguales de poder históricas que hay entre hombres y mujeres en la sociedad, difícilmente podremos abordar adecuadamente los temas de violencia. Y esto ocurrió por presión de las iglesias y de sectores conservadores que no quieren que estos temas sean puestos sobre la mesa. Esto, que forma parte un poco de la cultura en la que estamos inmersos, creo que es todavía una herencia de la dictadura. No es un tema fundamentalmente normativo, tiene que ver con la comprensión del tema, con la actitud de quienes operan el sistema de justicia.

Hay un montón de ejemplos de los que podemos hablar. Les puedo hablar de un caso que me llegó el día de ayer, a manera de ejemplo. Una mujer hizo una denuncia de violencia en el juzgado de paz, le otorgaron las medidas de exclusión del hogar y lo que la ley establece es que la medida tiene que ser notificada por la Policía, esto vino a colación de que quien antes entregaba la notificación era la propia víctima a su agresor y ustedes se imaginarán lo que eso generaba. Entonces la Policía fue a entregar la notificación al agresor, este se puso violento y la Policía se asustó y prefirió dejar que esa persona siga estando bajo el mismo techo con su agresor, que esa mujer que hizo la denuncia y que tenía una medida de protección siga estando

con su agresor. Después de un montón de intervenciones que se hicieron se logró cumplir la medida de protección, pero este no es un caso aislado. Tenemos operadores de justicia que no creen que estos temas sean importantes, y este es solo un caso representativo, digamos, en un universo de situaciones.

Hay un tema que tiene que ver con la organización geográfica y orgánica del Poder Judicial. La Ley N.º 1.600/2000 estableció que fueran los jueces de paz quienes tuvieran las facultades de intervenir en los casos de violencia doméstica porque se pensó que los juzgados de paz eran los tribunales que tenían mayor acceso a nivel país. Pero, como los juzgados de paz tienen una naturaleza eminentemente de conciliación entre las partes, y lo que los jueces de paz empezaron a hacer en los casos de violencia es mediar y conciliar. Por esa razón, lo que la Ley de protección integral a las mujeres hizo fue prohibir expresamente la conciliación o la mediación, pero de todas maneras sigue ocurriendo porque tiene que ver con la cultura judicial en la que está inserta la aplicación de esa norma.

Con relación a las herramientas con que cuenta el Poder Judicial, incluidas las herramientas tecnológicas para el acceso a la Justicia, creo que siempre son insuficientes con relación a la demanda. Solo el año pasado el Ministerio Público recibió más de 25.000 denuncias por violencia familiar, que incluye violencia contra las mujeres. O sea, estamos hablando de un cúmulo demasiado grande de situaciones que el Poder Judicial tiene que absorber y, obviamente, la estructura, la materialidad, el presupuesto son insuficientes.

Pero, además, hay una excesiva burocratización. Nosotras hemos detectado muchos casos donde los juzgados por sí mismos deciden o establecen ciertos criterios que la ley no manda, solo con el objetivo, probablemente, de hacer su vida burocrática más fácil, pero complicando la vida de quien tiene que hacer esa denuncia.

Y no se están aplicando herramientas tecnológicas. En teoría, se empezaron a aplicar, se empezó en pandemia lo que tiene que ver con las audiencias telemáticas y demás, pero eso tiene muchas dificultades considerando el acceso a internet y, también, las condiciones socioeconómicas. Para que esto mejore, más allá de las herramientas tecnológicas del propio Poder Judicial, debe mejorar todo lo que implica el uso de la tecnología como algo que permita que las mujeres puedan acceder a la Justicia de manera más fácil.

¿Cuáles son las herramientas que se pueden utilizar para agilizar el acceso a la Justicia? En primer lugar, la aplicación irrestricta de los estándares internacionales de los derechos humanos de las mujeres, que están muy desarrollados y que deberían tener aplicación efectiva en el Paraguay, considerando que se encuentran por debajo de la Constitución y por encima de las leyes comunes del parlamento. Pero vemos una falta muy grande de la aplicación de estos estándares internacionales de quienes operan el sistema de justicia y un desconocimiento profundo de todas las obligaciones internacionales que tiene el Estado con relación a esto. Por ejemplo, la obligación de la debida diligencia reforzada para investigar casos es algo que prácticamente no existe y los casos que hoy están sonando, el de Analía Rodas, antes el caso de Isaura Bogado, nos hablan perfectamente de cómo el deber de debida diligencia reforzada no existe.

El Ministerio de la Defensa Pública, cuyo trabajo valoro muchísimo, tiene dos herramientas que para mí son muy importantes. La primera es que cuenta con defensores públicos especializados

en violencia de género y la segunda es el protocolo que establece estándares específicos de atención en igualdad y no discriminación a las personas LGBTI. En un contexto donde el Paraguay no tiene ni siquiera una ley contra toda forma de discriminación y no tiene reglas mínimas, diría que es como un acto de valentía que el Ministerio de la Defensa Pública haya establecido este protocolo y que lo aplique efectivamente.

Lo que nosotras aprendimos de nuestra experiencia es que las mujeres que llegan a nosotras, en su gran mayoría, para no decir exactamente todas, pasaron por el sistema de justicia. O sea, hicieron una denuncia en la comisaría, fueron al juzgado de paz, intentaron poner una orden de restricción, fueron a la Fiscalía y ¿qué pasó? Pasó que no les explicaron el alcance del proceso, los límites, las posibilidades, qué se podía hacer, qué no se podía hacer. Entonces, en muchas ocasiones, nosotras terminamos explicándoles de qué se trata el proceso en el que ellas estaban metidas. Eso significa que el Poder Judicial y el sistema de justicia en general expropian el conflicto de las protagonistas, porque no le dan herramientas para comprender el sistema en el que están y, sobre todo, para ser titular de su conflicto, es decir, poder tomar la mejor decisión de acuerdo con sus posibilidades.

Ahí hay un rol muy importante que debería repensarse de alguna manera. No puede ser que un obstáculo para el acceso a la Justicia sea esto que se llama la opacidad del derecho, o sea, la incapacidad de las personas que no tienen conocimiento o formación jurídica de entender lo que el sistema de justicia significa. Yo creo que eso es algo en lo que hay que invertir muy fuertemente.

Ahora bien ¿cuáles son las propuestas que deberíamos profundizar para mejorar el acceso a la Justicia?

En primer lugar, con relación a lo normativo, incorporar efectivamente la perspectiva de género. Tenemos que romper el tabú de la palabra género y la demonización del tema de género porque es la única herramienta analítica que nos va a permitir comprender estas desigualdades históricas que están ancladas en la sociedad y que persisten, sobre todo en una sociedad conservadora como la del Paraguay.

Segundo, realizar una importante inversión en simplificar los procesos y evitar la excesiva burocratización que, en algunos casos, tiene que ver con la maquinaria propia del Poder Judicial, pero en otros con la actitud de quienes operan el sistema.

En tercer lugar, impulsar un cambio actitudinal de quienes operan en el sistema de justicia y esto está vinculado con el machismo, la invisibilización y la falta de análisis con perspectiva de género.

Las políticas públicas de prevención de violencia tienen que ver con el cambio cultural. Las que se están dando ahora son respuestas parches ante situaciones que ocurren, que nunca atacan la raíz del problema que es un problema cultural. O sea, estamos en un país donde el Ministerio de Educación no quiere tratar los temas de género; donde no quieren incluir la educación sexual que tiene, entre otras cosas, un componente de reflexión sobre la relación de hombres y mujeres en la sociedad, pero no se quiere hablar del tema y mientras no se hable del tema no vamos a tener el cambio cultural que necesitamos.

Por otra parte, obviamente, tenemos que avanzar en mejorar la asignación presupuestaria, porque los números nos muestran que hay un fenómeno muy extendido con relación a la violencia y a otros tipos de situaciones vinculados a los derechos de las mujeres. Hay que capacitar y, además, sensibilizar a operadores de justicia para que revisen sus propias prácticas con relación al sistema.

Finalmente, pensando en el tema universitario y de formación, quiero señalar que en el Paraguay no existe una maestría en derechos humanos en ninguna universidad pública. Es decir, quienes estudiamos y nos capacitamos en derechos humanos lo hicimos mayoritariamente en el exterior.

Creo que una universidad privada tiene una maestría en derechos humanos, pero no es parte de las ofertas de la universidad pública y eso me parece que es muy revelador del lugar que tienen los derechos humanos en la educación universitaria. Tampoco existen especializaciones de género en las universidades públicas o, si hay, son muy puntuales, muy frágiles en muchas situaciones o muy poco establecidas dentro de las mallas curriculares y no son transversales. No hay una educación realmente transversal en perspectiva de género en la gran mayoría de las universidades y, muchos menos, en la universidad pública. Yo vengo de la Facultad de Derecho, donde en seis años de carrera nunca se habló de la perspectiva de género. Entonces, difícilmente podamos avanzar en incorporar estándares internacionales en un tema que no existe en el currículo escolar.

Apuntes de sociedad civil para el mejoramiento del acceso a justicia de niñas, niños y adolescentes

Alejandra Rodríguez, coordinadora general de Enfoque Niñez e integrante del Consejo Directivo de la Coordinadora por los Derechos de la Infancia y la Adolescencia (CDIA).

Instalar el tema de infancia y adolescencia en los grandes temas nacionales es todavía un desafío que tiene esta sociedad y este espacio es una manera de incluirlo en esa agenda tan necesaria y urgente en el sentido de las respuestas que hay que dar a los niños, niñas y adolescentes como ciudadanos en nuestro país.

Estoy acá en representación de la Coordinadora por los Derechos de la Infancia y la Adolescencia (CDIA), que es una coalición de 29 organizaciones sin fines de lucro que trabajan en la promoción y protección de derechos de niños, niñas y adolescentes en el Paraguay. La misión principal de la CDIA es ejercer la vigilancia, exigibilidad e incidencia para que el Estado implemente y cumpla la Convención de Derechos del Niño de las Naciones Unidas y, también, otros tratados de defensa de derechos humanos. Las líneas de trabajo de las organizaciones que integran la CDIA son: atención directa en temas especializados; participación protagónica de niños, niñas y adolescentes; fortalecimiento del sistema de protección integral de niños, niñas y adolescentes en sus distintos niveles: local, departamental y nacional; educación y salud integral; rehabilitación e inclusión; cuidado alternativo; apoyo comunitario; incidencia en políticas públicas y vigilancia, etc. Las 29 organizaciones trabajan una o varias de estas líneas de acción.

Con respecto al trabajo con la Corte Suprema de Justicia (CSJ), desde el año 2003 la cooperación fue desde tres organizaciones: Rondas, Enfoque Niñez y Fundación Corazones por la Infancia,

en estos dos ámbitos: adolescentes en conflicto con la ley penal y cuidado alternativo a la institucionalización para la reintegración familiar. El objetivo fue incidir en la instalación de mejores abordajes desde el ámbito jurisdiccional con la población de adolescentes en conflictos con la ley penal y los niños, niñas y adolescentes que fueron separados de sus familias por alguna situación de dificultad familiar, donde la respuesta tradicional del Estado fue la institucionalización sin ningún trabajo de abordaje con sus familias.

La participación de Rondas fue en el Programa de Atención a Adolescentes Infractores (PAI) con el apoyo de UNICEF. Las experiencias de este programa fueron trasladadas después al diseño de la Política Penal Adolescente que fue construida por distintas instituciones y aprobada por el Consejo Nacional de Niñez y Adolescencia en el año 2016. Enfoque Niñez y la Fundación Corazones por la Infancia trabajaron en el Programa de Inserción Familiar (PINFA) y el trabajo contempló, principalmente, el mantenimiento del vínculo con la familia de origen con miras a la reintegración familiar y con sendos programas de acogimiento familiar para el cuidado transitorio mientras se hiciera ese trabajo de mantenimiento del vínculo.

Otras organizaciones de la CDIA también trabajaron con la Corte Suprema de Justicia. Por ejemplo, Global Infancia y el Centro de Estudios en Derechos Humanos, Niñez y Juventud (CENIJU) en capacitación y otras organizaciones que acompañaron casos concretos puntuales. En esta presentación me estoy refiriendo a organizaciones que trabajamos en proyectos, recibiendo derivaciones y participando en procesos judiciales en relación con niñas, niños, adolescentes y familias que habían ingresado al sistema.

Las experiencias del Programa de Inserción Familiar, del Centro de Adopciones y de las organizaciones Enfoque Niñez y Fundación Corazones por la Infancia sirvieron para el diseño de la Política Nacional de Protección Especial (PONAPROE) que fue aprobada por el Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia (CNNA) en el año 2012 y que en este momento se encuentra en proceso de actualización.

Hay que decir que esta Política de Nacional de Protección Especial es también el resultado del acuerdo de solución amistosa que el Estado paraguayo suscribió a partir de la denuncia que se hizo ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) por el arreo e institucionalización de niños, niñas y adolescentes, algunos de los cuales permanecieron institucionalizados durante diez años y que fue denominado «Caso 12.359 Cristina Aguayo y otros». El Estado paraguayo asumió la responsabilidad por esa vulneración de derechos y el diseño de esta política fue parte del compromiso de no repetición.

Otras experiencias también tienen que ver con dos investigaciones: 1) La revisión crítica de procesos de acogimiento familiar en el año 2012 y 2) El proyecto Incidencia Ciudadana en Temas de Niñez en el año 2018.

Enfoque Niñez y Corazones por la Infancia realizaron una revisión crítica de 19 procesos de acogimiento familiar en los que habían participado como equipos acompañantes de las familias acogedoras, y que hicieron el trabajo de mantenimiento del vínculo, para identificar las rutas, los nudos, los responsables y elevar recomendaciones, porque algo que estábamos viendo en 2012 es que la experiencia de trabajo con el acogimiento familiar era muy positiva en el sentido de que había una respuesta de la sociedad, había familias acogedoras que se disponían a recibir

a niñas, niños y adolescentes en sus casas, pero que la manera en que los procesos se llevaban y la falta de celeridad y no definición atentaban contra esa colaboración de las familias y, por tanto, con la posibilidad de ampliar el alcance de los programas para que más niñas, niños y adolescentes sean sujetos de dicha medida.

En 2018 se llevó adelante el proyecto Incidencia Ciudadana en Temas de Niñez mediante una alianza entre el Centro de Estudios Ambientales y Sociales (CEAMSO) y la CDIA con apoyo financiero y técnico de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). Contempló dos elementos importantes, un estudio sobre la asistencia alimentaria y su vinculación con la protección integral de niños, niñas y adolescentes en el Paraguay, que incluyó la revisión de sentencias de dos juzgados de la capital y, después, entrevistas con operadores y estudios de casos paradigmáticos en distintos juzgados de Capital y cinco departamentos (Itapúa, Alto Paraná, Guairá, Concepción y San Pedro) para traer, también, insumos de diversas realidades locales y diversas situaciones en los procesos judiciales.

Fueron muy reveladores los casos paradigmáticos que están descritos en el resultado del estudio, que a su vez fue acompañado de una campaña de comunicación que se llamó «Alimentemos los derechos». La campaña que fue también a estas localidades desde donde se levantaron los insumos a nivel jurisdiccional, fue acompañando a nivel local la socialización de los resultados, y en esta socialización también se hicieron encuentros con magistradas y magistrados para ponerles al tanto de los mismos. Lo que esta pretendía era aportar hallazgos que, inclusive, fueron facilitados por los propios operadores del sistema judicial, porque, aparte de la revisión de los expedientes, la investigación implicó entrevistas con los distintos operadores y fue muy rica la devolución de las magistradas y magistrados porque hubo como una identificación de esos nudos y de esos desafíos en el desarrollo de los procesos en el ámbito jurisdiccional.

En 2019 se generó un espacio de análisis, un encuentro entre operadores del sistema de justicia del ámbito de niñez y adolescencia, incluida la Fiscalía, también las Consejerías Municipales por los Derechos del Niño, la Niña y el Adolescente (Codeni), y organizaciones de sociedad civil que hacen atención directa a nivel comunitario o también acompañan procesos jurisdiccionales, en el que se realizó la revisión y análisis de nudos críticos a partir de casos paradigmáticos. Esto se organizó desde la CDIA con el Ministerio de la Niñez y la Adolescencia y se identificaron cinco casos paradigmáticos, para catalogar los desafíos que el sistema tenía todavía en 2019: institucionalización, adopción, guarda, abuso sexual y asistencia alimenticia. El caso de institucionalización de Cristina Aguayo que tuvo como resultado el acuerdo de solución amistosa y la Política Nacional de Protección Especial. En el tema guarda se identificó un caso paradigmático que implicó una responsabilidad del Estado paraguayo ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos. El caso de asistencia alimenticia fue identificado en la investigación de CDIA y CEAMSO, cuyas experiencias generaron recomendaciones muy similares, muy coincidentes, que más adelante voy a referir.

También la participación de CDIA fue muy importante en el proceso legislativo que se dio durante 2019 y concluyó en 2020 con la aprobación de la Ley N.º 6.486 «De promoción y protección del derecho de niños, niñas y adolescentes a vivir en familia, que regula los cuidados alternativos y la adopción». Se conformó una mesa interinstitucional de la que formaron parte la Corte Suprema de Justicia, la Fiscalía, el Ministerio de la Defensa Pública, el Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura, el Ministerio de la Niñez y Adolescencia, obviamente, organizaciones

de la sociedad civil con programas de acogimiento familiar y programas de abrigo residencial y la CDIA. La ley tiene tres ejes principales: 1) apoyo y protección para las familias para prevenir la separación; 2) cuidados alternativos: acogimiento familiar y abrigo residencial; y, 3) adopciones. Y, al decir de los propios operadores del sistema judicial, esta ley aporta procedimientos más claros, plazos más precisos, roles más definidos y responsabilidades más concretas a cada uno de estos roles.

El gran desafío hoy es que, tanto la Defensoría como los juzgados, el Ministerio de la Niñez y la Fiscalía cuenten con equipos técnicos que puedan hacer el trabajo psicosocial que tiene que acompañar necesariamente un proceso judicial de eventual revinculación familiar o la separación definitiva de la familia. Por tanto, tiene que haber un acompañamiento que va mucho más allá de los procedimientos jurisdiccionales, simplemente.

Ese mismo año 2019, en paralelo con el proceso de discusión de la ley, se realizó un análisis transversal sobre la situación de los procesos, sobre aquellos niños, niñas y adolescentes que estaban separados de sus familias, también entre la Corte Suprema de Justicia, el Ministerio de la Defensa Pública, el Ministerio Público y el Ministerio de la Niñez y la Adolescencia, que dio como resultado lo que ya veníamos identificando en los hallazgos y recomendaciones comentados anteriormente. Esto es, la necesidad de contar con condiciones, pero también con la debida formación desde distintos enfoques, para un mejor servicio de justicia. Aparte de contar con los equipos que puedan hacer este abordaje psicosocial con mejor calidad, la necesidad de tener una mirada más respetuosa de las diversas realidades familiares.

En 2020, a partir de toda la experiencia referida anteriormente, se suscribe un convenio de cooperación entre la Corte Suprema de Justicia y la CDIA con una agenda que incluye, entre otras cosas, la capacitación de los equipos interdisciplinarios asesores de juzgados de niñez y adolescencia. Porque, después de la promulgación del Código de la Niñez y la Adolescencia en 2001, recién desde el año pasado la CSJ empezó a instalar estos equipos asesores en juzgados que están mencionados en el Código, y lo que este convenio de cooperación hace es facilitar el acompañamiento al Centro Internacional de Estudios Judiciales (CIEJ) en la capacitación de estos equipos interdisciplinarios y el apoyo para la elaboración del manual de procedimientos de dichos equipos.

A partir de todas estas experiencias previas de trabajos con el sistema de justicia en el ámbito de niñez y adolescencia, podemos recomendar:

En primer lugar, la capacitación de los equipos operativos del Estado, para mejorar los abordajes desde un enfoque de derechos humanos, interculturalidad, derechos del niño y de género y diversidad. Más allá de los manuales, es necesario que las capacitaciones se orienten a desarrollar la empatía con las familias y hacer ejercicios prácticos de ponernos en el lugar del otro. Esto puede parecer «romántico», pero en los casos paradigmáticos vemos que esto es demasiado importante. Aplicar una norma, sin tener en cuenta la realidad con la que estamos trabajando, puede llegar a vulnerar gravemente los derechos de las niñas, niños, adolescentes y sus familias.

Necesitamos reforzar los servicios sociales, fortalecer el Sistema Nacional de Promoción y Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia (SNPPINA) de manera que pueda acompañar a las familias en el cuidado de sus miembros y mejorar su calidad de vida, para que la judicialización

sea de última ratio. Hay lineamientos y fines en la Ley N.º 6.486/2020 que orientan la elaboración de esas políticas de protección y apoyo a las familias, pero sobre todo tengamos en cuenta que el Poder Judicial no puede ser el primer recurso de las familias para resolver sus conflictos, tiene que ser de última ratio. Esto tiene un respaldo doctrinario, pero, además, es una cuestión muy práctica de reconocimiento de los derechos de las personas.

Mejorar la inversión y los presupuestos para que el marco legal pueda ser aplicado adecuadamente, con infraestructura, equipos interdisciplinarios especializados que cuenten con movilidad, posibilidades de llegar a las familias y esto conectado directamente con la capacitación, porque no puede haber una cosa sin la otra.

Cuidar las familias acogedoras que son voluntarias y pocas en el país porque ellas garantizan el cuidado de niñas, niños y adolescentes y, en varios casos, son maltratadas por el sistema. En un caso paradigmático de abuso sexual, tuvimos un sistema judicial que fue tremendamente agresivo con la familia acogedora y la adolescente, que había sido víctima de varias vulneraciones, finalmente tuvo que ser institucionalizada porque la familia acogedora tuvo que renunciar a la guarda debido a que el juzgado la maltrató y le manifestó abiertamente su desconfianza. Y era una excelente experiencia que podía ser replicada, era una excelente familia que podía cuidar a más niños también.

Mayor proactividad de la Fiscalía de la Niñez y la Adolescencia y de la Defensoría de la Niñez y Adolescencia, tanto para la garantía de derechos procesales como para la celeridad en la restitución de derechos. Acá tenemos que valorar el enorme esfuerzo del Ministerio de la Defensa Pública de consolidar institucionalmente estrategias y respuestas para cumplir a cabalidad con su misión.

Capacitación sobre diversidad e interculturalidad de los operadores de justicia. Esto es demasiado importante. En la CDIA hemos tenido denuncias de que cuando hay una situación de niños indígenas o se le llama al Instituto Paraguayo del Indígena (INDI) o se hace alguna otra derivación, pero el sistema no responde. O en el caso de adolescentes trans, por ejemplo, también hay un pedido de los propios operadores de que alguien más se haga cargo.

Formación y actualización de abogados del foro con enfoque de derechos del niño desde el paradigma de la protección integral. Esto es fundamental porque, en los casos paradigmáticos que hemos identificado, gran parte de las dificultades en la conducción del proceso, de las dificultades para llegar a acuerdos, o de las dificultades de que el niño acceda a sus derechos, tenía que ver con una actuación profesional absolutamente indolente con esas prioridades. Estamos hablando de un niño con cáncer que no pudo acceder a la asistencia alimenticia porque había un abogado que planteaba incidentes, planteaba acciones jurisdiccionales que seguramente eran buenas estrategias procesales, pero lo que había detrás era la vulneración de los derechos de un niño que no podía acceder a alimentos, teniendo necesidades adicionales de salud y de protección.

Tener espacio de cuidados a cuidadores, con directrices para promover la salud mental de los equipos técnicos que hacen atención directa. Esto no es poca cosa, los operadores también entran en contacto con situaciones muy desafiantes y eso desgasta, y así como desgasta a la persona, también desgasta la calidad del servicio que reciben personas y familias que ya llegan

vulneradas al sistema.

Generar procesos interdisciplinarios de revisión de casos, con el fin de trazar líneas de acciones y abordajes del modo más pertinente posible. Por esto es que el servicio de justicia no solamente llega a través del cumplimiento de normas, sino que también tiene que poder responder al objetivo final que es restituir derechos y que la niña, niño, adolescente y la familia que entran al sistema para resolver un conflicto puedan salir lo más rápido posible con el conflicto resuelto y no permanecer en el sistema o salir del sistema sin haber resuelto el conflicto y que con eso permanezca la vulneración.

Estado de Derecho y acceso a la Justicia de las personas vulnerables en el fuero especializado de la niñez y la adolescencia

María Teresa Garcete, especialista en familia, niñez y adolescencia

Los aportes que hoy hacemos van a ayudar a mejorar el fuero especializado de la niñez y la adolescencia, por lo que quisiera hacer un análisis desde mi experiencia como defensora pública. Me desempeñé como defensora de la niñez y adolescencia durante un tiempo largo y luego ejercí el cargo de defensora civil ante el fuero de la niñez y adolescencia. El defensor del niño es el que le representa en un proceso al niño, niña y al adolescente y el defensor civil es el que representa a los padres dentro de un proceso en el fuero especializado de la niñez. Entonces, quisiera hacer estos aportes, estas sugerencias, partiendo de toda esa experiencia de mi trabajo en el fuero especializado.

Cuando me dijeron que el tema central de este seminario era el acceso a la Justicia de personas en situación de vulnerabilidad, lo primero que pensé fue en las 100 Reglas de Brasilia. Tenemos instrumentos internacionales y leyes nacionales que enuncian una serie de derechos de niños, niñas y de otras personas, pero estos derechos muchas veces no se hacen efectivos porque estas personas se encuentran en situaciones de vulnerabilidad que pueden ser, por ejemplo, la pobreza, la edad, la discapacidad, la migración, la condición de ser mujer o pertenecer a una comunidad indígena. Todas estas situaciones de vulnerabilidad son obstáculos para que estas personas ejerzan efectivamente sus derechos y uno de los derechos fundamentales es el acceso a la Justicia.

El objetivo de las 100 Reglas de Brasilia es garantizar la igualdad entre las personas que tienen un fácil acceso a la Justicia y las personas que tienen alguna condición de vulnerabilidad y que por esa causa no tienen una respuesta rápida del sistema jurisdiccional. Las 100 Reglas son una guía que les indica a los operadores de justicia cómo tienen que actuar en los procesos para garantizar un derecho humano. En el fuero de la niñez, por ejemplo, el derecho del niño a ser oído es un derecho que está consagrado en la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño y de la Niña, en varias disposiciones del Código de la Niñez y en otros instrumentos legislativos que hoy se encuentran vigentes en el país. Lo que dice la regla de Brasilia que se refiere a la audiencia del niño es indicar cómo ese niño tiene que ser oído, dentro de qué ambiente tiene que ser oído, dejar de lado los formalismos que muchas veces se observan en otras audiencias. Entonces, las reglas enunciadas garantizan realmente los derechos de los niños y de las personas que intervienen en el fuero especializado de la niñez y la adolescencia.

Estas 100 reglas fueron aprobadas en la Cumbre Judicial Iberoamericana celebrada en Brasi-

lia en el año 2008, y ratificadas en nuestro país por la acordada 633/10 de la Corte Suprema de Justicia. ¿Quiénes participaron en la elaboración de las 100 Reglas de Brasilia? Importantes redes iberoamericanas de operadores de justicia, la Asociación Interamericana de Defensorías Públicas, la Asociación Iberoamericana de Operadores y Servidores del Sistema Judicial, la Asociación Iberoamericana de Ministerios Públicos, la Asociación Iberoamericana de Ombudsman y la Unión Iberoamericana de Agrupaciones de Abogados.

Existen dos corrientes de opinión doctrinaria acerca de si estas reglas son o no vinculantes para los operadores de justicia, porque en muchas oportunidades, los defensores, abogados particulares y fiscales invocan las 100 Reglas y a criterio de algunos magistrados las mismas no son vinculantes, es decir que su aplicación no es obligatoria.

En cuanto al carácter vinculante de estas 100 reglas, yo quiero partir de la Constitución Nacional, que otorga a la Corte Suprema de Justicia la atribución de superintendencia de los tribunales. De la misma forma, la Ley de Organización Judicial, la Ley N.º 879/81, le da la facultad de superintendencia y la atribución de dictar acordadas. También la Ley N.º 609/1995, que organiza la Corte Suprema de Justicia, establece la función de superintendencia y la facultad dictar acordadas. Mi opinión particular es que, existiendo todas estas leyes que le dan a la Corte Suprema de Justicia la atribución de dictar acordadas, desde el momento que fueron ratificadas por una acordada, las 100 Reglas de Brasilia tienen carácter obligatorio para los operadores de justicia. Por eso creo que es muy importante la difusión de estas reglas a través de las capacitaciones permanentes y, también, que los operadores de justicia las utilicen como una guía y las observen en sus actuaciones y en la motivación de sus resoluciones.

También la Defensoría Pública, por Resolución N.º 43/2013, instruye a los defensores públicos que invoquen las 100 Reglas de Brasilia y apliquen en sus actuaciones.

Decíamos que la edad, la discapacidad, la pertenencia a comunidades indígenas o a minorías, la pobreza, la privación de libertad, la victimización, la migración, el desplazamiento interno y el género son las causas de la vulnerabilidad que dificultan el acceso a la Justicia. Hoy voy a referirme a la edad como causa de vulnerabilidad para hablar de la niñez y la adolescencia de nuestro país.

Los niños y adolescentes tienen todos los derechos que se le reconoce a una persona adulta, pero, además de estos derechos, tienen un plus de derechos que deben ser protegidos considerando su condición de persona en desarrollo. Cuando más pequeño es el niño, mayor es la vulnerabilidad que tiene. Por ejemplo, un niño de dos o tres años necesita de un adulto de su entorno para presentarse a hacer una denuncia ante un defensor del niño, ante la Codeni o ante la Fiscalía. En cambio, un adolescente de 15 o de 16 años puede presentarse por sí mismo a hacer una denuncia de vulnerabilidad, de violencia o de maltrato. Además, cuando el niño es pequeño no sale de su entorno familiar, no sale del hogar sin la compañía de un adulto; distinta es la situación de un adolescente, que tiene actividades fuera de la casa, recreativas, fútbol, danza, etc. Entonces, esa situación de vulnerabilidad que está pasando ese adolescente puede ser detectada con mayor facilidad por su entorno, sobre todo si hay indicadores, por ejemplo, de un maltrato infantil. Debemos tener en cuenta, también, que la edad puede ir acompañada de otras causas de vulnerabilidad.

Por ejemplo, un niño tiene una discapacidad y, a la vez, pertenece a una comunidad indígena y también se encuentra en situación de pobreza. Entonces tenemos que se pueden presentar varias causas de vulnerabilidad al mismo tiempo.

Con relación a la edad que, como vimos, es una causa de vulnerabilidad, las 100 Reglas de Brasilia nos dicen que todo niño, niña o adolescente debe ser objeto de una especial tutela por los órganos del sistema de justicia en consideración de su desarrollo evolutivo. Uno de los derechos principales del niño es el de ser oído, que está consagrado en el artículo 12 de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño y de la Niña, así como en el artículo 3 del Código de la Niñez que habla del principio del interés superior del niño. También en los juicios de convivencia, en los cuales le tiene que escuchar al niño o niña.

Las 100 Reglas de Brasilia disponen que las audiencias del niño se deberán celebrar en una sala adecuada, se deberá facilitar la comprensión utilizando un lenguaje sencillo, se deberán evitar todos los formalismos innecesarios como la distancia física con el tribunal. Yo considero que esta regla es muy importante y debe ser aplicada en el fuero especializado, en las audiencias de los niños.

En primer lugar, en las audiencias de los niños tiene que estar presente el juez. Muchas audiencias se toman fuera del despacho, con un dactilógrafo o con el actuario. Por el principio de inmediación, el juez sí o sí tiene que estar presente en la audiencia de un niño, al igual que el defensor del niño, quien es el principal garante de los derechos de este. También es muy importante el ambiente en el cual el niño declara, no tiene que ser en una secretaría, tiene que haber, tal vez, una decoración infantil, se puede hacer un área de juegos, pinturas, que el niño dibuje, toda una sala acondicionada para que el niño sea oído, porque es una situación de mucha presión psicológica, de mucha tensión para el niño acudir a los tribunales, lo que muchas veces le genera mucho estrés.

Tenemos padres que abren una serie de juicios y los jueces escuchan a estos niños en cada uno de estos juicios y, realmente, tener que ir a los tribunales, muchas veces a esperar que la audiencia se realice, tiene una carga emocional muy grande en el niño, le causa un estrés, encima es mucho más negativo encontrarse con un ambiente frío y hostil en los tribunales. Entonces, me parece muy importante que esta regla sea implementada por los operadores de justicia.

Me parece muy favorecedor para la infancia que el Ministerio de la Defensa Pública haya dedicado un espacio para parques infantiles en la construcción de sus últimas sedes.

También tenemos que se procurará que la persona vulnerable espere el menor tiempo posible para la celebración del acto judicial. Cuando se le señala una audiencia para un niño, creo que la hora se tiene que cumplir: si el juez establece las 9:00 tiene que ser las 9:00, no hacerle esperar a un niño en los pasillos del tribunal o hacerle esperar en una secretaría.

Destacamos la importancia de los equipos multidisciplinarios conformados por profesionales de las distintas áreas para mejorar la respuesta del sistema judicial ante la demanda de Justicia de una persona en condición de vulnerabilidad. La Ley N.º 6.083/2018, que modifica el Código de la Niñez y la Adolescencia, establece que cada juez de la niñez y la adolescencia del país debe tener un equipo interdisciplinario.

¿Por qué es importante que el juez tenga un equipo multidisciplinario? Porque la respuesta que el operador de justicia va a dar a esa situación de vulnerabilidad del niño o adolescente va a ser una respuesta rápida, idónea y conforme al interés superior. Pues, realmente, una obligación del juez de la niñez es dar una respuesta rápida ante un caso de maltrato, ante un caso de abuso, ante una vulneración de un derecho. Pero esta respuesta rápida tiene que ir en beneficio del niño y ahí entran los auxiliares especializados que hacen que, por ejemplo, el juez cuente con el diagnóstico de un psicólogo o de un trabajador social para que sea la mejor respuesta, conforme a su interés superior.

Por ejemplo, una progenitora hace una denuncia contra el otro progenitor por un hecho de maltrato y, entonces, teniendo esta responsabilidad de dar una respuesta rápida, el juez altera el statu quo, el centro de vida de ese niño y le entrega a través de una medida cautelar al progenitor que hizo la denuncia de maltrato. Luego se realizan los estudios psicológicos, estudios socioambientales y se diligencian otras pruebas que ofrecen las partes y resulta que, al final, este niño no fue objeto de un maltrato, sino que eso fue invocado por uno de sus progenitores para alterar ese centro de vida y el daño que se le hizo a ese niño con esa medida cautelar es muy grande. Por eso yo insisto en el tema del equipo asesor, tenemos que lograr que esta disposición del Código de la Niñez se cumpla, que cada juzgado realmente tenga este equipo asesor de la justicia.

En este sentido, quiero decir que ya tenemos avances. En fecha 13 de mayo de 2020 la Corte Suprema de Justicia aprobó la acordada por la cual se reglamenta el Protocolo de Actuación del Equipo Interdisciplinario. Uno de los requisitos que la Corte establece para integrar este equipo asesor es que, además del título que les habilita, además del título de psicólogo, además del título de médico forense, además del título de trabajador social, estos profesionales tengan experiencias en la niñez y esto es muy importante porque el psicólogo, el trabajador social que hace un diagnóstico debe tener experiencia en el fuero especializado.

Justamente, las 100 Reglas de Brasilia dicen que se adoptarán medidas tendientes a la especialización de los profesionales, operadores y servidores del sistema judicial para la atención de las personas en condición de vulnerabilidad. O sea, también las 100 Reglas de Brasilia, para garantizar el acceso a la Justicia, establecen esa especialización que deben tener todas las personas que trabajan en el fuero especializado: dactilógrafos, oficiales de secretarías, equipo asesor de la justicia, jueces, defensores, fiscales, todos deben tener esa especialización en materia de niñez y eso está también plasmado en dos artículos del Código de la Niñez y la Adolescencia.

Esto es muy importante en este momento en que el Consejo de la Magistratura está haciendo una reforma de su reglamento, yo creo que las personas que se postulan para los cargos de niñez deben tener esta especialización y deben tener una evaluación diferenciada con relación a los otros postulantes. Por ejemplo, una persona puede tener 600 puntos, otra 500 puntos y otra 400 puntos, pero si la de 600 puntos no tiene experiencia ni conocimiento en materia de instrumentos de derechos humanos de la niñez, no tuvo esa experiencia en el fuero especializado, no ocupó cargos dentro de este fuero especializado, entonces, esa persona no puede postularse para un cargo en este fuero. Puede ser realmente muy negativo para el niño, niña y adolescente que esta persona asuma el cargo porque puede tomar medidas que sean contrarias al interés superior de ese niño.

Y tenemos el artículo 159 del Código de la Niñez y la Adolescencia que dice que, además de los requisitos que la ley exige para la designación de jueces y miembros de tribunales ordinarios, para integrar la jurisdicción se exigirán requisitos de idoneidad. Esto está en la propia ley y tiene que ser cumplido. Otro artículo del Código de la Niñez y la Adolescencia, el 225, establece que jueces, fiscales y defensores públicos que intervienen en procedimientos que involucran a adolescentes deben reunir los requisitos generales para su cargo y, además, tener experiencia y capacidades especiales en materia de protección integral, educación y derechos humanos de las personas privadas de la libertad. Tenemos, entonces, dos artículos del Código de la Niñez que exigen esta especialización de los operadores de justicia.

Hemos dicho que la edad es una causa de vulnerabilidad que puede ir acompañada de otras causas de vulnerabilidad como, por ejemplo, la pobreza. Las 100 Reglas de Brasilia nos dicen que la pobreza supone un serio obstáculo para el acceso a la Justicia y, desde mi experiencia como defensora pública, puedo afirmar que la pobreza es realmente un obstáculo para acceder a la Justicia, ella impide obtener una respuesta del sistema jurisdiccional, el reconocimiento de un derecho humano. Muchas veces, una madre que quiere una prestación de alimentos para su hijo no logra acceder a la Justicia por motivos de pobreza. En la Defensoría veíamos que muchos casos se iniciaban y después quedaban paralizados porque el defendido ya no acudía ni llamaba, y al ser preguntados por el motivo por el cual abandonaban sus juicios, nos decían «ya no puedo ir, no tengo para mí pasaje, no tengo saldo para llamar», «no puedo ir porque ya perdí mi anterior trabajo por ir a la Defensoría y ahora ya no puedo dejar este trabajo porque es lo que le da de comer a mi hijo».

Otro obstáculo muy grande para el acceso a la Justicia, que percibí como defensora pública en lo civil, es el beneficio para litigar sin gastos, que no se tramita dentro del mismo expediente sino en un expediente por cuerda separada, y que requiere de dos testigos que tienen que ir a declarar.

Muchas veces las personas no pueden litigar dentro de la justicia especializada porque no tienen estos dos testigos, o consiguen los dos testigos, pero resulta que estos no pudieron asistir a la audiencia por motivos de trabajo o los usuarios tienen que cargar con gastos como el pasaje para traerlos y, entonces, los casos quedan paralizados. Yo creo que el beneficio para litigar sin gastos es un gran obstáculo para el acceso a la Justicia.

Pasando ahora a las sugerencias, una de ellas es el fortalecimiento del fuero especializado de la Niñez y la Adolescencia. Yo creo que hace falta la creación de más juzgados y tribunales de la niñez y adolescencia, especialmente en la Capital, considerando el aumento muy grande de casos del fuero especializado. El Código de la Niñez y la Adolescencia entró en vigencia en el año 2001, en ese año teníamos seis juzgados de la niñez y hoy, en el año 2021, seguimos teniendo seis juzgados de la niñez, a pesar de que los casos aumentaron considerablemente, como podemos ver en las estadísticas del Poder Judicial, de la Defensoría Pública y del Ministerio Público.

El niño debe ser oído en todo proceso judicial y administrativo que lo involucre, y las audiencias deben desarrollarse en salas adecuadas, donde la presencia del juez es muy importante. Por el principio de intermediación, el juez tiene que conocer al niño, tiene que conversar con él, debe tener empatía con ese niño y también estas audiencias se pueden realizar con la presencia del equipo asesor. En este caso, por ejemplo, también el profesional psicólogo podría estar presen-

te en la audiencia de los niños.

En el caso que comparezca un niño de una comunidad indígena, las 100 Reglas nos dicen que se respetará la dignidad, las costumbres y las tradiciones de este.

La presencia del juez es muy importante, no solamente en la audiencia de los niños, sino también en la audiencia de las partes, porque el juez tiene una función conciliadora. Es muy importante que el juez trate por todos los medios que las partes lleguen a un acuerdo porque esto reestructura las relaciones familiares. Cuando no se llega a un acuerdo y se va a un juicio controvertido, el único perjudicado es el niño. Los padres pelean y le tienen como un trofeo, pero con una conciliación se llega a una respuesta rápida y eso también produce ese acceso a la Justicia.

Es importante que se siga trabajando en la instalación de equipos interdisciplinarios asesores de la justicia y en que cada juez de la república tenga su equipo asesor.

Otra sugerencia es la capacitación permanente de los operadores de justicia y de todos los funcionarios. Muchas veces se hacen cursos solamente para jueces, fiscales y defensores, cuando a estos cursos deberían asistir también el dactilógrafo, que es el que toma la audiencia a un niño, a una persona con discapacidad. Hay muy poca difusión de las 100 Reglas de Brasilia.

Deben ser requeridos el conocimiento y la experiencia en materia de derechos humanos de la niñez, la solvencia y capacidad, así como la especialización para los cargos en el fuero especializado en la niñez.

Con relación a la pobreza, sugiero remplazar el beneficio para litigar sin gastos, exigido en el fuero de la niñez, por una declaración jurada que facilitaría el acceso a la Justicia e impediría que se abra otro expediente paralelo.

Estado de Derecho y acceso a la Justicia de las personas mayores

Soledad Villagra, Experta independiente en derechos humanos de las Naciones Unidas (2000-2008)

Creo que es muy bueno que los jueces de paz vayan trabajando estos temas, lo vayan desarrollando, porque, a final de cuentas, son los operadores judiciales quienes van a generar los cambios necesarios para que haya calidad de democracia en el país.

El cambio más importante en el siglo XXI, demográficamente hablando, es el envejecimiento poblacional. No solamente en Europa se envejece, en América Latina la población mayor de 60 años se duplicará de 10% en 2010 a 25% en el 2050 y va a llegar a un número cercano a 200 millones de personas. La población mayor de 80 años, que es el segmento de población de crecimiento más rápido en todo el mundo, aumentó en nuestra región de 13 millones en 1950 a 50 millones en 1995 y va a llegar a 137 millones en el año 2025, que es dentro de poco. Y también es importante señalar que, en 2050, por primera vez en la historia, las personas mayores van a ser muchas más que los niños menores de 15 años. En realidad, todos nosotros vamos a ser adultos mayores si vivimos todavía. Entonces, necesitamos ocuparnos de esto porque realmente nos va a tocar, todo lo que generemos es para nosotros, finalmente.

En el Paraguay la población adulta mayor va a ser el 18% en 2050, casi 20%. O sea, 1 de cada 5 personas va a ser adulto mayor en el año 2050 y eso ya está invirtiendo la pirámide de nuestro famoso bono demográfico de tener mucho más jóvenes en la sociedad. No, ya vamos a ser mucho más las personas mayores, ya no vamos a tener ese 75% de menores de edad. No, se está cambiando totalmente eso.

Veamos, entonces, las normativas vigentes. Primero, entre los convenios internacionales ratificados por el Paraguay, en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales hay una observación general número 6 que habla de las personas de edad y que explica específicamente qué derechos hay que observar cuando se atiende a las personas de edad. También el Protocolo de San Salvador habla de las personas de edad; la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer también trabaja el tema; la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad trata ajustes razonables que afectan a las personas de edad; los principios de las Naciones Unidas a favor de personas de edad son un derecho suave que habla de cuáles son los problemas y cómo afectan a las personas de edad.

Falta ratificar la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores de 2015. Esta es relativamente nueva, pero estas cuestiones son influidas, a veces, por temas religiosos que impiden en un Estado laico que avancen esos derechos. En ese caso es el consentimiento informado que las personas mayores deben dar para sus tratamientos de salud y ciertas cuestiones para no seguir atacando su dignidad. En ese punto dijeron que era eutanasia y, bueno, un grupo de lobby se resistió mucho a la aprobación de la ley. Realmente no es eutanasia, pero igual, estas cosas a veces nos retrasan.

La normativa interna para personas mayores es variada y es bastante amplia. Hay una ley específica de personas adultas que ya salió en 2002 que tutela los derechos de las personas en trato digno, de no ser objeto de discriminación y de todas las prioridades que deben tener en salud, vivienda, alimentación, transporte, etc. Otra norma importante es la Ley N.º 3.728/2009, Que Establece el Derecho a la Pensión Alimentaria para Personas Adultas Mayores en Situación de Pobreza, que con mucha resistencia empezó a aplicarse, porque decían que iba a llevar no sé cuánto del Producto Interno Bruto del Paraguay, pero finalmente ya vemos que es lo mínimo que se puede dar y hay mucho trámite para conseguirla.

En seguridad social estamos mucho más atrasados que toda la región del Cono Sur y, desde luego, una persona que tiene nacionalidad argentina o que puede ir a vivir como residente en Brasil, va a aprovechar otra seguridad social que es mucho más fuerte que la nuestra.

Lo que hay de normativa ya muy específica es la Acordada 1.024/1997 de la Corte Suprema de Justicia que aprueba las directrices de acceso a la Justicia de personas mayores y personas con discapacidad con base en las 100 Reglas de Brasilia. Estos principios hablan de muchas cuestiones que atañen especialmente a las personas mayores: la accesibilidad, el acceso a la Justicia, la atención diferenciada y preferencial, la celeridad, la no discriminación y la no revictimización. Hablan, asimismo, de unos imperativos estratégicos, como son la infraestructura y los entornos seguros y accesibles, rampas y ascensores en lugar de escaleras. Es decir, una priorización en todo, en gestión humana, en gestión judicial, en comunicación y señalética comprensible, en servicios de apoyo y ayuda técnica. Acuérdense que lo digitalizado es totalmente extraño para muchas personas mayores.

¿Cuáles son los problemas de acceso a la Justicia? Faltan políticas públicas para cerrar el círculo, todo lo que tenemos muy bueno realmente para poder aplicar incluso sin la convención de personas mayores. Es decir, tenemos muchísima legislación, tenemos muchas normativas específicas, pero faltan políticas públicas reales que no solamente dependen del Ejecutivo y el Legislativo, sino también del Poder Judicial. El defensor público a veces tiene que hacer toda la política pública del adulto mayor.

Por ejemplo, en un caso de abandono de familiares tiene que conseguir el hogar para atender esas necesidades básicas. Ya hay una reglamentación para controlar, pero el control es mínimo y los hogares para nada son hogares que puedan atender. Se pelea mucho para entrar la gente a los hogares y luego, cuando finalmente se consigue un hogar, te das cuenta de que, si bien puede tener buena alimentación y todo, prácticamente no tiene actividades para hacer. A ninguno de nosotros nos gustaría estar en esos hogares porque no hay nada de actividad, no hay relación con el afuera, no solamente durante la pandemia, sino que ya era así antes del COVID. Entonces, es un estado de vulnerabilidad muy grande cuando la familia te abandona en un hogar alternativo o, también, en la piedad de atrás o te echa en el último grado de una capitis diminutio cuando llegas a cierta edad y ya no tienes la posibilidad de incidir en todo, salvo si tienes tu dinero y estás agarrándolo de una manera que no te lo quiten. Pero la situación es más vulnerable cuando la condición de adulto mayor se junta con la situación de pobreza.

El Poder Ejecutivo no tiene muchas políticas. La Dirección de Adultos Mayores tiene un mandato y recursos muy limitados y ni siquiera llega a hacer un completo control de los hogares que hay. Desde luego, no es fácil aplicar políticas públicas cuando no hay mucho y en el acceso de Justicia hay desalojo, abandono familiar, hogares en muy malas condiciones y, una cuestión muy importante que debemos tener en cuenta, que para las personas mayores no hay tiempo para esperar, no hay tiempo para llevar un caso.

Me acuerdo de un caso de amparo que llevamos en 2010. Fue una acción de inconstitucionalidad para la actualización de las pensiones que cinco adultos mayores tenían del Instituto de Previsión Social (IPS). Algo muy sencillo que, sin embargo, llevó nada menos que ocho años y solo una de esas personas sobrevivió al proceso. O sea, nuestro sistema de justicia no es rápido, no es barato, no es fácil. Entonces, las personas mayores están muy excluidas y mucho más del sistema digital, porque para ellos es un idioma completamente nuevo, diferente, que no pueden comprender si no hay una asistencia técnica, una ayuda personal. También hay un porcentaje muy bajo de todas las posibilidades de acceder a las ayudas de seguridad social.

¿Con qué herramientas contamos? En la Defensoría Pública se llevan casos de personas mayores desde el principio, desde que hay defensores prácticamente. Para dar estadísticas, en el año 2020 se asistió a 3.089 personas mayores, el 48% de ellas en el fuero civil, en su mayoría en juicios sobre insanía, divorcios, usucapión y sucesión. La Dirección de Derechos Humanos del Ministerio de la Defensa Pública está trabajando en un proyecto de Protocolo de Atención a Personas Mayores cuya aplicación va a sistematizar la atención que viene dándose y permitirá desagregar los datos para saber exactamente cuántos casos hay de mujeres y de hombres para ir mejorando las políticas públicas de acceso a la Justicia.

Hubo en 2015 una iniciativa que funcionó bastante bien, que fue la campaña «*Eñemoimi izapatúpe*» de la Corte Suprema de Justicia con la Dirección de Comunicación, la Dirección de Dere-

chos Humanos y la Dirección de Recursos Humanos y con la capacitación del CIEJ. Esta campaña fue buena en su momento, pero después se quedó sin presupuesto. Por otro lado, tenemos los indicadores de juicios justos que no están funcionando porque no se carga normalmente en el Judisoft y se necesita de toda una voluntad política desde arriba para conseguirlo.

¿Cómo medir indicadores? En el Poder Judicial está este programa Judisoft, pero es necesario que se vuelva a trabajar en la carga adecuada porque de lo contrario no va a funcionar. Después tenemos el programa de facilitadores judiciales, que solo funciona si a las autoridades de turno les interesa que funcione. Se necesita compromiso, liderazgo y ponerle muchos recursos para que ande, porque es una buena idea y puede ayudar muchísimo al acceso a la Justicia de los grupos vulnerables, pero necesita mucho más trabajo.

Ya se comprobó que a mejor atención menores quejas. Hay una estadística de la Corte Suprema de Justicia de los lugares que priorizaron desde 2016 a 2018 el acceso a la Justicia de personas mayores. El Ministerio de la Defensa Pública, como decíamos, todavía no sacó el protocolo, pero mide de acuerdo con los casos recibidos hasta ahora en el fuero penal, en el fuero civil y en el fuero laboral.

¿Cuáles son las propuestas? Muy concretas: capacitar en tolerancia y educar a operadores jurídicos. Un operador jurídico puede tener todas las leyes para aplicar, pero debe estar capacitado en tolerancia, tiene que saber cómo utilizar las palabras correctas. Cómo atender es también toda una educación, cómo atender a una persona mayor, que tiene características propias diferentes a cualquier otra persona. No se trata de ser amable, simplemente. Eso es muy importante, pero también hay que estudiar cómo se tolera, qué característica va a tener una persona mayor que uno tiene que atender, hay que poner en práctica esa normativa internacional y nacional, la acordada que está también orientada justamente para una mejor atención, hay que establecer planes y metas medibles.

Una cuestión importante es establecer ajustes razonables de la infraestructura. La infraestructura del Poder Judicial, en general, no es amigable para personas vulnerables. Otra idea es proporcionar un transporte a las personas más vulnerables. Como sabrán, muchas personas vulnerables no fueron a vacunarse porque no tenían transporte, no tenían formas de ir. Para una persona mayor es toda una odisea tomar un micro, irse hasta un lugar. En muchos países hay disposiciones ya de la municipalidad para que haya buses que vayan a buscar y vayan a traer a a personas con discapacidad, y hay una cantidad de programas establecidos para que las personas accedan a sus derechos. No hay que esperar sentado cómodamente que las personas vengan, sino, al revés, ir a esas personas, llevar la justicia a los barrios. Y, cuando se trata de un lugar donde se va a hacer atención al público, lo primero es un ajuste razonable de la infraestructura del lugar.

Y después la capacitación y sensibilización interna para la priorización de la atención, tiene que haber sanciones cuando la persona mayor que está esperando no está primera; tiene que haber una necesaria posibilidad de que la persona se sienta priorizada en todos los lugares y, mucho más, en la Justicia. Y campañas de comunicación desde instituciones del Estado y desde la sociedad civil para que, finalmente, todos entendamos que los derechos y el acceso a la Justicia son una necesidad para reformar la sociedad en la que vivimos.

Comentarios finales

Mirta Moragas: El tipo penal que existe es de violencia intrafamiliar, no de violencia de género.

No hay que pensar que la violencia intrafamiliar está tan desprendida de la violencia de género, porque tienen, más o menos, todos los mecanismos. Me pareció muy pertinente un comentario sobre la importancia de trabajar la perspectiva de género desde la niñez y, cuando hablamos de la interseccionalidad, creo que el asunto de la violencia en general tiene que ver un poco con eso.

Es decir, las pautas de crianzas están preparando para la violencia: siempre que a un niño o una niña se le castiga físicamente, lo que se le está diciendo es que hay un momento en que hablar no resuelve el conflicto y hay que pegar, y eso se traslada después a su vida adulta. Entonces, hay un continuo de cosas que tiene que ocurrir para que esto cambie, y es por eso por lo que debemos incorporar la perspectiva de género en todos los niveles y eso también va a traer una sociedad más democrática. Pues, no se trata solamente de las mujeres, se trata de una sociedad más democrática y de una sociedad donde todas las personas tengan mayores libertades. En ese sentido, la perspectiva de género es una herramienta que nos permite analizar esta relación de desigualdad de poder que es histórica, que es cultural y que es construida, que no es natural y que no tiene que ver con los cuerpos que tengamos, no tiene que ver si nacimos hombres o mujeres, sino tiene que ver con una construcción cultural y, entonces, la solución a esa desigualdad es también cultural.

Hay protocolos latinoamericanos que hablan de la investigación de casos de violencia de género, protocolos que establecen cómo se tienen que investigar los casos de feminicidio. Por eso decía que no es un problema de la norma, es un problema de la aplicación, porque hay desarrollos de estándares, hay desarrollos de protocolos, hay normativas; el problema es que hay una resistencia cultural a aplicarlos adecuadamente con perspectiva de género. Investigar con perspectiva de género significa tomar todo el contexto y no solamente dos o tres elementos aislados porque, de lo contrario, no se puede entender la situación en su real complejidad.

Con respecto a la conciliación, en ningún momento dije que todos los juzgados de paz concilian. Hay juzgados identificados muy concretamente donde no solamente no se está conciliando, sino que tampoco se les está dando a las mujeres la atención que requieren.

Hay muchas experiencias que nos pueden ayudar a mejorar el trabajo de las instituciones. El trabajo del Ministerio Público de Argentina es realmente pionero en incorporar la perspectiva de género, ellos tienen todo un protocolo de cómo se tienen que investigar los crímenes basados en prejuicio, todo lo que tiene que ver con feminicidio, o sea, hay muchas experiencias de las que podríamos aprender. Insisto en que el problema es de matriz cultural. Si quisiéramos incorporar adecuadamente la perspectiva de género, en la región hay muchas experiencias buenas y que son exitosas. Lo que pasa es que hay una resistencia a tratar el tema y hay una resistencia a cuestionar las propias prácticas y los propios aprendizajes que son culturales.

Con respecto al Ministerio de la Mujer, para mí lo más preocupante es que en los últimos años ha tenido un rol bastante triste, digamos, en esta coordinación de las políticas que tienen que ver con los derechos de las mujeres. Y, de alguna manera, ha reforzado los roles tradicionales de

las mujeres. Los últimos proyectos del Ministerio de la Mujer tenían que ver con un emprendedurismo que, finalmente, no hacía nada por modificar los roles tradicionales de hombres y mujeres en la sociedad, realmente no iban a cambiar el fondo de la cuestión que tiene que ver con que, por ejemplo, los trabajos que tradicionalmente hacen las mujeres están menos pagados, están menos valorados socialmente y, además, el trabajo de cuidado está muy subvalorado en el mercado de trabajo.

Así que, insisto, tenemos que seguir trabajando en el cambio cultural. Creo que hay muchas herramientas y hay muchas buenas experiencias para ello. Alguien decía que en el sistema de justicia hay operadores que tiene perspectiva de género pero que no llegan a ser jueces. Eso es una pena y es una pena que ese criterio no sea muy relevante a la hora de elegir. Ojalá esto cambie y que esas personas puedan ocupar un lugar más importante en el sistema de justicia.



04.

La transparencia y la exposición de datos en el Paraguay como medios para combatir la corrupción y fortalecer el Estado de Derecho

4. La transparencia y la exposición de datos en el Paraguay como medios para combatir la corrupción y fortalecer el Estado de Derecho

Presentación

René Fernández, ministro de la Secretaría Nacional Anticorrupción (SENAC)

Para nosotros, la Secretaría Nacional Anticorrupción, el fortalecimiento y perfeccionamiento de los mecanismos y plataformas de accesos a la información pública, de transparencia gubernamental, constituyen un eje fundamental de la política pública de prevención y de control de la corrupción pública.

Los panelistas con más autoridad irán desarrollando los conceptos fundamentales de la transparencia activa y pasiva. Desde la Secretaría Nacional Anticorrupción hemos llevado adelante iniciativas que creemos cumplen con la finalidad. En una situación extraordinaria, tanto a nivel sanitario como institucional, en el mes de abril del año 2020 hemos creado la plataforma rindiendocuentas.gov.py ante la situación de la emergencia sanitaria.

Para nosotros fue una experiencia muy enriquecedora porque, desde la presentación del proyecto de ley de emergencia sanitaria por el Presidente de la República, se disparó un breve plazo de 30 días para que la Secretaría Nacional Anticorrupción, el Ministerio de Hacienda, el Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicación (MITIC), la Dirección de Contrataciones Públicas y otras entidades ofrezcan a la ciudadanía una plataforma única de accesos a la gestión de los fondos extraordinarios a los cuales accedió el Gobierno para la atención de la pandemia. El objetivo fue logrado el día 26 de abril del año 2020.

Esta plataforma posteriormente fue fortaleciéndose y sigue estando a disposición de la ciudadanía. Para nosotros esa fue una oportunidad muy importante en una situación extrema, una situación extraordinaria, de generar una respuesta a la ciudadanía con una plataforma de transparencia activa en donde se puede acceder a las fuentes directas del Ministerio de Hacienda y los distintos organismos y entidades del Estado que ejecutan los fondos provenientes de la Ley de Emergencia Sanitaria y los subsidios sociales y, fundamentalmente, de la ejecución del presupuesto del Ministerio de Salud Pública asignado para la atención sanitaria de la pandemia.

En esa plataforma están previstos canales de acceso a la información pública, de participación ciudadana a través de consultas de los ciudadanos. En esas circunstancias se generaron alianzas interinstitucionales de tal forma que, por ejemplo, en esa misma plataforma se encuentra disponible un enlace a la base de datos de la Contraloría General de la República para acceder a las declaraciones juradas de todos los funcionarios que están vinculados con la administración de los fondos provenientes de la Ley de Emergencia Sanitaria.

Una figura que también promovimos desde la SENAC y fue incorporada en el decreto reglamentario de la Ley de Emergencia Sanitaria es la obligatoriedad de la incorporación de una declaración jurada de intereses de todos los funcionarios afectados a la administración de los bienes provenientes de esa ley.

Esa declaración jurada ya la habíamos propuesto en el proyecto de ley presentado al Congreso, que lastimosamente suprimió ese artículo. Pero, por lo menos, fue implementada en el ámbito del Poder Ejecutivo. Esa declaración jurada de intereses, que fue plasmada en las páginas web de todos los ministerios y secretarías que administraron los fondos COVID, fue una innovación interesante de una figura que hasta hoy día está ausente en el ordenamiento normativo en nuestro país, salvo por alguna disposición muy básica en la Ley de Contrataciones Públicas. Ese es un estándar normativo que el Paraguay hasta hoy día no cumple.

También hemos presentado un proyecto de regulación integral de conflictos de intereses, que esperamos pueda ser tratado por el Poder Legislativo y que tiene que ver con los estándares generales de transparencia gubernamental, porque el objetivo de las declaraciones juradas de interés es complementar el sistema de declaraciones juradas. Junto con las declaraciones juradas patrimoniales, las declaraciones juradas de interés constituyen una poderosa herramienta preventiva de la corrupción y tiene un componente importante de publicidad de dichas declaraciones. Son varios aspectos vinculados a la transparencia gubernamental que todavía tenemos que seguir construyendo.

En la página web de la SENAC, www.senac.gov.py, están disponibles varios mecanismos de transparencia gubernamental y uno de ellos es nuestro panel de transparencia activa que constituye un monitoreo que hacemos a todas las entidades que pertenecen al Poder Ejecutivo y una calificación del cumplimiento de los presupuestos, y de los requisitos mínimos de publicación establecidos por la Ley N.º 5.282/2014. Para nosotros, el resultado es muy exitoso, porque, desde que se inició ese monitoreo en octubre de 2019 hasta la fecha, hemos tenido una mejora sustancial en todas las entidades que han sido monitoreadas y eso se puede observar en el mismo panel, que es un panel de análisis de datos en donde se puede ver por periodo, por institución y por artículo de la Ley N.º 5.282/2014.

El Estado de Derecho y la transparencia de datos

Marta Ferrara, directora de Semillas para la Democracia

Voy a poner sobre la mesa los antecedentes y todo el daño que la corrupción puede ocasionar al Estado de Derecho y la necesidad que tenemos de utilizar las herramientas para, de alguna manera, mejorar el Estado de Derecho y poder tener mayor y mejor transparencia.

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) señalan que el impacto de la corrupción es determinante en el debilitamiento de la democracia porque distorsiona el Estado de Derecho, erosiona la confianza en los líderes y en las instituciones, y conduce a una espiral de ira y malestar. También constituye un desafío para la economía al socavar la libre competencia y afectar de manera desproporcionada a los grupos más desfavorecidos, impidiendo de este modo la inclusión social, y promover la desigualdad entre los habitantes del país.

La corrupción pasa una factura oculta porque obstaculiza la toma de decisiones públicas, erosiona la asignación eficiente del gasto público, fomenta la evasión fiscal, genera costos adicionales en el financiamiento de las empresas y del Gobierno, y desalienta la inversión.

También, según datos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE),

el costo real de la corrupción debe estimarse a partir de las pérdidas en la producción generada por la mala asignación de los recursos, por las distorsiones de incentivos y otras ineficiencias en el sistema. Ahora sabemos, por los datos de algunos estudios, que la corrupción, además de disminuir las inversiones en aproximadamente 5%, también aumenta el costo de hacer negocios en un promedio de hasta el 10% y el Fondo Monetario Internacional (FMI) estima que el 2% del PIB mundial se pierde en el pago de sobornos.

Como diría Rosa Inés Ospina, quien fue directora de Transparencia Colombia y directora de Transparencia Internacional mucho tiempo, la corrupción cobra factura por muchos lados, por muchos lugares, tiene muchas aristas. Es difícil determinar estadísticamente el impacto exacto en el desarrollo, pero algunos autores estiman que una mejora de los indicadores de la corrupción, una reducción de esta podría elevar el ingreso per cápita del cuartil más bajo en aproximadamente 3.000 dólares en América Latina en un mediano plazo. Se imaginan lo que podrían mejorar las condiciones de la población del cuartil más bajo que se ve siempre más afectada por la corrupción. La calidad institucional y la transparencia de los gobiernos son factores claves a la hora de crear un clima que estimule la inversión y, por supuesto, los negocios.

La repercusión mundial del caso Odebrecht y de los Panamá Papers, nos dice que en la era de internet es cada vez más difícil ocultar las prácticas deshonestas, tanto de los servidores públicos como de los ejecutivos privados. La revolución digital le ha dado mucha visibilidad a la corrupción y también nos ofrece nuevas herramientas para combatirla. A partir de la tecnología tenemos un antes y un después, definitivamente.

Nosotros, en nuestro país tenemos también muchas herramientas. A pesar de que la conectividad nuestra no es de las mejores, igual tenemos muchísimas herramientas legales y tecnológicas. Llamo herramientas legales a todas las leyes que nos permiten acceder a información, tenemos una ley de acceso a la información pública y transparencia gubernamental, que también ha marcado un antes y un después en la historia de la corrupción en nuestro país, ha permitido y ha hecho visible una cantidad de hechos de corrupción como nunca, por más que sabíamos o habíamos visto.

También tenemos acceso a las declaraciones juradas. Tenemos otras leyes de transparencia que permiten participar en las sesiones online de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de la Magistratura y del Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados y podemos ver en directo las sesiones del Congreso. Es decir, hay mayor acceso a la información y herramientas tecnológicas que posibilitan la participación y, entonces, la ciudadanía puede acceder a un mejor control de la cosa pública que antes.

Para llegar a una cultura de la legalidad, en la práctica, vemos que no se evidencia un empoderamiento suficiente de parte de los actores ciudadanos que permita una debida audiencia social. Por ello, en Semillas para la Democracia creemos que es necesario un mayor empoderamiento y el ejercicio adecuado de la auditoría social a través del control de la corrupción y de la promoción de una cultura de la legalidad. Para ello debemos fortalecer los espacios públicos y los privados, capacitando sobre todo en el uso de la tecnología, el conocimiento de las herramientas ya existentes y la creación de nuevos instrumentos como los que presentó el ministro de la SENAC. Seguimos sosteniendo la necesidad de capacitar cada vez más y mejor a distintos grupos sociales, a distintas organizaciones de la sociedad civil para que haya un mayor empoderamiento y capacidad de control.

Para no quedarme solamente en un diagnóstico, yo quería hacer unas breves y rápidas propuestas para mejorar la cultura de la legalidad desde el ámbito del sistema de justicia. Es necesario dar impulso nuevamente a la Oficina de Ética Judicial, que en sus inicios tuvo una gran repercusión e incidió positivamente en una cultura de la legalidad, con sanciones en su momento ejemplificadoras que llegaron incluso al presidente del Poder Judicial, como fue aquel sonado caso en el que el ministro Víctor Núñez fue sancionado por haber participado en el cumpleaños del político colorado Juan Carlos Galaverna.

Tengo entendido que la Oficina de Ética está presidida hoy por la esposa de un juez, de manera temporal porque parece que no está nombrada de forma definitiva, lo que es un indicador de que no existe mucha ética en ese espacio en este momento. Sería importante que ese espacio vuelva a dar señales que ayuden a generar una cultura de la legalidad. Porque cuando vemos impunidad todo el tiempo, eso nos hace pensar: «por qué yo voy a ser tan legal si el resto no lo es». Hay que dar ciertas señales desde el ámbito de la justicia para ir cambiando la conducta.

Hay que llevar adelante un trabajo activo, que fomente y difunda valores éticos de los jueces a través de las redes, estimulando el valor de las denuncias y la atención debida de las mismas. Otro ejemplo, un poco triste pero real, es que el sistema de justicia, en este caso la Fiscalía, no puede seguir apareciendo en los medios agarrando a ladrones de gallinas y seguir sin resolver casos como los de González Daher. Esas son señales muy malas para la cultura de la legalidad, que van llegando a la sociedad a través de los distintos medios de comunicación y de las redes sociales. También vemos todos los días otros casos de procesados que chicanean, no se van presos, tienen prisión domiciliaria o se van presos, pero tienen prisiones vip, etc.

También se debería fortalecer la oficina de acceso a la información pública del Poder Judicial, con mayor capacidad en infraestructura y en personal para capacitar constantemente a los distintos operadores de justicia sobre el rol de la Ley de Acceso a la Información Pública. Nunca debemos cansarnos de hacer eso porque es una de las principales herramientas con la que contamos hoy día. Creo que la oficina de acceso a la información pública del Poder Judicial es una oficina que trabaja muy bien, pero necesita mayor apoyo, mayor presupuesto, mayor capacitación, fortalecimiento y apoyo a sus miembros para que, de esa manera, ellos tengan mayores capacidades para responder a las demandas ciudadanas.

Finalmente, en Semillas para la Democracia creemos que es responsabilidad del Estado facilitar los canales y recursos que permitan el ejercicio de una efectiva contraloría ciudadana. Son las autoridades las que deben dar cuentas de su gestión y dotar de información de acuerdo con las leyes para garantizar al ciudadano el control de la cosa pública. Tenemos unas leyes fantásticas, leyes de transparencia activa que son las mejores de la región, y la ciudadanía empoderada con herramientas legales y tecnológicas es la que debe ejercer activamente la auditoría social para instalar una cultura de la legalidad y, de ese modo, ir reduciendo los niveles de corrupción.

Cuando más información tengamos, más integridad vamos a tener, menos impunidad y menos indiferencia. En resumidas cuentas, la gente pide soluciones a sus problemas y, en palabras de la directora actual de Transparencia Internacional, Delia Ferreira, «soluciones para que nadie tenga que empezar un discurso diciendo que la corrupción nos está cortando las alas».

Acceso a la información pública y transparencia gubernamental

Natalia Gagliardone, departamento jurídico del Instituto de Derecho y Economía Ambiental (IDEA)

Me pidieron una presentación acerca de las dificultades o los desafíos que encontrábamos en el momento de aplicar la Ley N.º 5.282/2014, de libre acceso ciudadano a la información pública y transparencia gubernamental o en el momento de ejercer los derechos establecidos en la Ley N.º 5.282 y, también, del trabajo que estamos haciendo en capacitación acerca de la Ley de Acceso a la Información Pública.

En ese sentido, pude identificar tres mayores desafíos en el momento de aplicar la ley. Uno de ellos tiene que ver con la acción judicial que establece el artículo 23 de la Ley N.º 5.282, ya que el artículo 23 nos dice que se hace ante un juez de primera instancia en la jurisdicción del domicilio del solicitante o de la sede de la fuente pública que haya denegado la información, y el artículo 24 habla de un plazo de 60 días.

El problema que tenemos con este artículo de la Ley N.º 5.282 es que no establece la acción judicial con la cual podemos ir al Poder Judicial a solicitar esa información que nos fuera denegada de forma expresa o tácita. Entonces, la Corte Suprema dictó en 2015 la Acordada 1.005, por la cual se establecen los procedimientos para las acciones judiciales derivadas de la Ley N.º 5.282/2014, que dice que debe ser un proceso gratuito y expeditivo, y que la acción judicial se tramite según las reglas previstas en el artículo 134 de la Constitución y del Código Procesal Civil para el juicio de amparo.

¿Cuál es el problema ahora? Que una acordada no tiene el mismo rango que tiene una ley y, entonces, esta acordada fue desafiada varias veces y en un caso específico, en el caso de Juan Carlos Joaquín Lezcano sobre las publicaciones de declaraciones juradas de altas autoridades, la Contraloría General de la República había pedido que la Acordada 1005 fuera declarada inconstitucional. En un acuerdo y sentencia del año pasado, del 11 de junio de 2020, la Corte Suprema de Justicia declaró constitucional la acordada. Ese es el mecanismo por el cual podemos acceder judicialmente a la información que nos hubiera sido denegada.

Ahora bien, sigue sin tener el mismo rango que la Ley N.º 5.282. Hay un proyecto de ley presentado en mesa de entrada de la Cámara de Senadores el 21 de marzo del 2019 cuya aprobación elevaría al rango de ley las reglas previstas en el artículo 134 de la Constitución y el Código Procesal Civil para el juicio de amparo. O sea, esa sería una forma de que tenga categoría de ley lo que hoy día está regulado a través de una acordada de la Corte Suprema.

Otro desafío que tenemos hoy en día es la falta de un órgano garante. Según la ley y el decreto reglamentario, el Ministerio de Justicia es la autoridad de aplicación, pero la autoridad de aplicación no tiene ciertas atribuciones que le correspondería a un órgano garante. En su artículo 55, la ley modelo de la OEA, que fue elaborada a través de la sociedad civil y órganos garantes de otros Estados, dice: «Por medio de esta ley se crea un Órgano Garante que promoverá y garantizará el derecho de acceso a la información pública, así como el fiel cumplimiento e interpretación de la presente ley». Este órgano garante tiene ciertas atribuciones que el Ministerio de Justicia no posee, como, por ejemplo, un mecanismo entre la fuente pública que hubiere

denegado la información y el Poder Judicial. Este sería como un proceso medio entre ambos, antes de tener que llegar a judicializar, lo que significa llegar a estrados judiciales.

Sirve como recurso y también como medio sancionatorio de fuentes públicas o altas autoridades de fuentes públicas que no hubieran contestado como deberían haber contestado o cumplido con las formalidades que la ley establece. Porque sabemos que una denegatoria tiene que ser fundada y tiene que ser firmada por la más alta autoridad de la fuente pública y eso de repente no se da. O cuando se contesta una solicitud no se contesta efectivamente lo que se solicitó o dicen que no es el ente al que deberían haber solicitado la información y no cumplen lo que establece la ley, de que el pedido debe ser derivado a la institución a la que sí corresponde. Entonces, lo que haría este órgano garante es controlar y ser un órgano sancionatorio y un órgano intermedio entre la fuente pública y el Poder Judicial.

Por darles un ejemplo, nada más, tenemos en el portal unificado que, entre las respondidas, no respondidas, etc., hay más de 30.000 solicitudes de acceso a la información pública. Sabemos que entre las respondidas muchas veces se pone respondida, pero en realidad nos dijeron que es información reservada, o sea, que en realidad no está respondida o no se respondió todo lo que se solicitó. Y si miramos en las estadísticas del portal unificado, vemos que hay un 69,6% de solicitantes satisfechos con la información que se les proveyó, pero el universo utilizado para esta estadística es de 2.356 solicitudes, o sea que, evidentemente, esto no refleja la realidad.

Y un último desafío o dificultad que encontramos es el incumplimiento de lo que dice el artículo 23 en cuanto al domicilio. El artículo 23 habla acerca del juez de primera instancia con jurisdicción en el lugar donde tenga su asiento la fuente pública o el domicilio del solicitante de la información. ¿Cuál es el problema con el que nos encontramos? El año pasado, en el marco de un espacio académico que tenemos con la Universidad Nacional, un grupo de vecinos de J. Augusto Saldívar había solicitado a la municipalidad de J. Augusto Saldívar información acerca de 130 millones de guaraníes que habían sido redireccionados con motivo de la pandemia y lo habían hecho en mesa de entrada de la municipalidad, y no le contestaron, inclusive fueron a la Defensoría del Pueblo y tampoco le contestaron. Cuando los vecinos acudieron a la clínica jurídica, se pidió por el portal unificado, no se respondió nuevamente y fuimos con un amparo. El domicilio de los solicitantes era J. Augusto Saldívar, el domicilio del municipio obviamente era J. Augusto Saldívar y, entonces, ¿qué problema encontramos? Que tienes que ir a San Lorenzo para el sorteo de garantías constitucionales, que no es el domicilio, y el sorteo no necesariamente recae en J. Augusto Saldívar, puede recaer en Lambaré, en Capiatá, puede recaer en San Lorenzo, o sea, que se está incumpliendo lo que establece la Ley N.º 5.282 por lo que dice la Acordada 512 del año 2000. Entonces ese es otro desafío que estamos encontrando, otra dificultad para poder ejercer los derechos que establece la Ley N.º 5.282.

En este momento, nosotros no estamos haciendo capacitaciones a funcionarios ni a profesionales abogados, pero sí lo estamos haciendo a estudiantes de Derecho a través de la clínica jurídica de acceso a la información pública y desde el año pasado se agregó lo que es lucha contra la corrupción. Lo que hacemos ahí es que los estudiantes puedan poner en práctica lo que dice la Ley N.º 5.282, les enseñamos a utilizar el portal unificado, les enseñamos a redactar un escrito de amparo, la procuración ante tribunales. Hacemos un nexo con la comunidad y agregamos el tema anticorrupción. Los estudiantes se dividieron en grupos y analizaron 17 casos de corrupción que están en el observatorio del Poder Judicial, les pasamos 16 preguntas para utilizar

como indicadores, hicieron un semáforo sobre peligro de prescripción de las causas, los motivos y, también, de dónde provienen las personas que fueron sindicadas como autores de hechos de corrupción, los tipos penales más comunes. Fue realmente muy interesante. Por ejemplo, uno de ellos trabaja en una institución pública y, al aprender a utilizar el portal y conocer bien la Ley N.º 5.282, empezó a elaborar las respuestas de su institución en el portal y presentó una compilación de estas respuestas al Departamento Jurídico para que pudieran corregir la forma de contestar las solicitudes de acceso a la información pública.

Otro caso interesante fue el de dos estudiantes que vivían en una misma localidad y necesitaban saber unos cambios que se hicieron en la Junta de Saneamiento por una decisión de la ERSSAN. Solicitaron la información a través del portal, se les denegó la información y, entonces, hicieron un escrito de amparo y con un abogado que les firmó el escrito, lo presentaron ante tribunales y ganaron el amparo. En otro caso, un estudiante presentó motu proprio una solicitud a Yacyretá por información pública, pero, aunque después el caso fue judicializado por del Grupo Nación de Comunicaciones, realmente pudimos notar cómo la capacitación de estudiantes de Derecho para que sepan poner en práctica la Ley N.º 5.282 afecta a sus propias comunidades, a sus lugares de trabajo y a ellos mismos en su vida diaria.

Cuando terminaban las clases le pasamos una encuesta a los estudiantes, que eran más o menos 40 divididos en diez grupos, pero respondieron 25 que dijeron que la clínica jurídica contribuyó a mejorar su comprensión práctica de cómo acceder a la información pública. El 60% dijo «totalmente» y el 36% dijo «mucho». Al empezar las clases les hemos pasado también para que nos llenen una encuesta de si habían utilizado o no el portal unificado y eran muy pocos los estudiantes que lo habían utilizado, pero al finalizar la clínica, un 92% de los estudiantes ya lo habían utilizado.

Eso les quería comentar acerca de la importancia de capacitar a todos, estudiantes, profesionales y, sobre todo, a funcionarios, de los alcances de la Ley de Acceso a la Información Pública que, como bien sabemos, es la reglamentación de un artículo constitucional que, a su vez, es un derecho humano.

Panorama de la información en las instituciones del Estado

Sonia Suárez Enciso, especialista en análisis de datos

Una cosa es tener la información y otra cosa es usar esa información, convertir esa información en datos. Voy a empezar con un recuento breve de qué datos estamos hablando a nivel país o Gobierno. Toda la presión ejercida por la tecnología y por globalización obliga al país a embarcarse en un proyecto de Gobierno Abierto, que inicia en 2012 y tiene como primer Plan de Acción el establecido entre 2014 y 2016. De allí derivan las normativas ya citadas, Ley N.º 5.282/2014, «de libre acceso ciudadano a la información pública y transparencia gubernamental», y también la Ley N.º 5.189/2014, «que establece la obligatoriedad de la provisión de informaciones en el uso de los recursos públicos sobre remuneraciones y otras retribuciones asignadas al servidor público de la República del Paraguay», que ya son un avance importante en la generación de la información, por un lado, y a la disposición de la información o hacerla pública, por el otro.

Como consecuencia de esto, también se empezaron a generar plataformas para hacer accesible la información. Por un lado, tenemos los datos abiertos y allí existen distintos grupos de datos publicados por las distintas oficinas del Gobierno, sobre aspectos que hacen a la gestión de sus roles y sus funciones en el ámbito que les compete y en el área que trabajan de manera cotidiana. Entonces, este espacio nuevamente obliga a realizar esfuerzos de organización de la información, de darle estructura, de darle forma, de estandarizar datos y de reportarlos con cierta periodicidad. Y tenemos otros ejemplos, como el portal unificado donde se hacen los reclamos de información pública, que hace diez años hubiera sido muy difícil conseguir. Hoy, a pesar de que todavía hay grandes desafíos, tenemos algo y podemos conseguir información de las distintas oficinas del Gobierno.

También tenemos el portal unificado de transparencia activa, que el ministro de la SENAC explicó, y el portal único del Gobierno, que lo que hace es concentrar los servicios que el Gobierno tiene ya en formato virtual y ofrecer orientaciones de procedimientos en los casos que todavía no son virtuales. También se tiene el sistema de intercambio de información, que lo que busca es establecer la interoperabilidad entre las instituciones de manera tal que la información que genera una institución sea aprovechada y utilizada por otras instituciones. Por un lado, para justificar la generación de los datos y, por otro, para optimizar recursos, porque estamos hablando de evitar la duplicación de datos y de garantizar la confiabilidad y otras características del dato. Todos estos elementos están empujando hacia la provisión de información y, sobre todo, hacia la conversión de esa información en datos.

Cuando hablamos de los datos al interior de las instituciones del Estado, de lo que son los sistemas de información, tenemos que resaltar que todavía nos falta mucho para llegar al deber ser desde lo que recomiendan la literatura y las agencias multilaterales que trabajan en el desarrollo de las estadísticas nacionales.

Cuando hablamos de sistema de información no solamente estamos refiriéndonos a una plataforma digital, a un software, sino que estamos hablando de por lo menos tres elementos que hacen al sistema de información: 1) los recursos humanos, físicos y financieros. Dentro de los recursos físicos, el más importante es el tecnológico, por la era que nos toca vivir y, sobre todo, esta situación de la pandemia que nos obligó todavía más a volcarnos hacia los recursos tecnológicos; 2) los arreglos institucionales que se refieren al conjunto de normativas que les dan forma y estructura a los sistemas de información. Es decir, acordadas, resoluciones, decretos, reglamentos, manuales, todo lo que permite que se instale un sistema de información, que lo que básicamente hace es gestionar información que se da de manera rutinaria o cotidiana en la gestión de las instituciones del Gobierno, y convertirla en datos organizados, estructurados y que, además, sean registrados y de fácil seguimiento en el tiempo; y 3) la información como tal, que son todos los registros, todos esos datos que se generan en las instituciones del Estado, garantizar que cumplan ciertas cualidades. Por ejemplo, que la información sea completa, que se refiera al 100% de los casos; que sea oportuna, es decir, que esté actualizada; y que sea clara, porque esta es otra cuestión.

En efecto, en la página de datos abiertos uno puede bajar planillas de Excel de ejecución presupuestaria, pero la organización de los datos requiere mucho esfuerzo para comprender, para no duplicar valores y no llegar al resultado de un presupuesto totalmente absurdo. En realidad, esa base de datos tiene una lógica, claro que sí; no está mal hecha, pero es muy confusa y hace que

su utilización y su explotación represente un desafío para la persona común, para el ciudadano, para la auditoría social.

El dato también tiene que ser confiable y eso tiene que ver con la robustez del dato. El dato es influenciado por factores ajenos, políticos, económicos o de cualquier otra índole, que sesgan la calidad del dato y, por lo tanto, comprometen la información que está brindando. La información es importante para luchar contra la corrupción, pero solo puede ayudarnos en la medida en que el dato sea robusto porque, de lo contrario, lo que hace es reforzar esa mentira que quizás nosotros estamos viviendo o de la que somos conscientes.

El dato tiene que ser accesible. No basta con que la institución solo genere esa información y la tenga disponible y la tenga en la computadora, si no la disponibiliza, si no la pone al servicio de la sociedad, al servicio de los investigadores, al servicio de quien quiera utilizar esa información. Y, una vez más, puede que la información esté disponible en la web, pero si no la entiendo es lo mismo que no tenerla disponible. Entonces, no se trata solamente de la puesta a disposición de la información, sino de que esa información sea accesible y utilizable.

Una de las cuestiones más importantes que hacen a los sistemas de información de las oficinas o de las instituciones del Estado es la designación de responsables. Aquí estamos hablando de un «órgano garante interno» que se compromete a velar por la integridad de la información, por la calidad de la información, por todas estas cualidades de datos que recién mencionamos y también por todo lo que hace a la difusión.

¿Quiénes, generalmente, son estos responsables en nuestro país? Las direcciones de planificación o de estadística son los órganos que deberían hacerse cargo de la gestión de la información para usos o fines estadísticos. El Paraguay ha llegado a una situación y a una condición que muchos quizá no nos hubiéramos imaginado, tenemos mucha información disponible que se genera, se organiza y se pone a disposición, pero todavía tenemos muchos desafíos. Uno de ellos es el sentido de la necesidad de información. Yo ciudadana, yo líder, yo planificador, yo autoridad ¿soy consciente de que necesito esa información? Hay que darse cuenta de que la información es importante, de que los datos son importantes y de que hay que acumular la información respetando todas esas condiciones o características que mencioné porque esto afecta tanto la oferta como la demanda de información y de los datos.

Lo que no se pide, no se vende. Si hablamos en términos económicos sabemos que, si yo estoy generando información y nadie la utiliza, llegará el momento en que me daré por vencida y diré, bueno, para qué tanto esfuerzo si no se usa, y viceversa. Yo no demando porque es difícil encontrar esa información, porque hay muchos obstáculos para llegar a ella, porque, además, la información a la que accedo tiene debilidades, entonces hay siempre un círculo vicioso en esta cuestión que hace a la generación de la información, a la organización de los datos y a la difusión de ellos. Entonces, desde la oferta tenemos que la mayoría de las instituciones del Estado no tiene sistemas de información que responden a las características que están establecidas en estándares internacionales de agencias como las Naciones Unidas, el Banco Mundial, o la UNESCO. Sí tenemos direcciones de estadísticas, sí tenemos direcciones de planificación, pero todavía no llegamos a las condiciones de calidad que un sistema de información requiere, en recursos humanos, tecnológicos y financieros, arreglos institucionales y todo lo que hace a la solidez del sistema de información y las cualidades del dato que ya mencionamos.

También nos damos cuenta de que no hay un sentido de la necesidad de la información al mirar qué tan fuertes o qué tan sólidas son estas direcciones de estadísticas o de planificación que gestionan la información. Necesitamos dotarles de más gente, de más equipos, de más recursos. No tenemos marcos metodológicos relacionados a sistemas de información, que hacen a las recomendaciones de la literatura y de las agencias multilaterales. Todo esto debilita mucho la generación de información, complejiza mucho gestionarla y, por lo tanto, presenta problemas en las cualidades del dato.

Desde la demanda no se entiende para qué es importante la información, tenemos dificultades para leer los datos y allí tenemos que lidiar con el problema grande de una población de personas que no saben cómo leer y cómo utilizar los datos. Cuando estamos hablando ya de datos duros, de datos cuantitativos, hay desafíos muy grandes de formación y de trabajo con las comunidades, con la sociedad.

Tenemos también desafíos al interior de las instituciones del Gobierno, de la integración de la planificación y la información. Sí se viene impulsando el esfuerzo de trabajar con resultados de la gestión, la gestión por resultados, pero todavía hay muchas debilidades asociadas a cómo integro esta información que viene desde mi cartera y la incorporo como un insumo al momento de la planificación.

No hay demanda de información, lo que se asocia a los puntos anteriores. Es decir, porque no sé leer los datos, no pido la información y, por tanto, la información no se genera ni se difunde porque no hay demanda. Por ejemplo, ¿cuántas personas saben que existe el portal unificado de información pública? ¿Quiénes saben que es fácil de meterse y pedir? Y, sobre todo, ¿qué expectativas de conseguir información tiene un ciudadano común? Una persona de 50 o 60 años, que vivió otra historia distinta a la que estamos viviendo los jóvenes, quizás tiene pocas expectativas de conseguirla y, simplemente, lo que hace es no demandar la información.

Después tenemos un problema de la promoción de la información para la gestión de conocimiento desde las universidades. ¿Qué tanto saben mis estudiantes? ¿Qué tanto saben los investigadores? ¿Saben que pueden explorar, combinar, integrar y transformar en cuestiones mucho más complejas que la simple planilla de Excel que está hoy en datos abiertos o el montón de datos que están publicados en muchas de las páginas web de las oficinas del Gobierno?

También tenemos los problemas que son más de tipo transversal o estructural: todavía tenemos procedimientos de gestión de la información arcaicos, en formatos no amigables. Por ejemplo, el otro día necesitaba gestionar un certificado de vida y residencia: tenía que ir a la comisaría a pedir el formulario, llenar a mano y volverlo a llevar porque requería la firma de dos testigos. Este es solo un ejemplo de los muchos problemas que todavía hay en cuanto al procedimientos de gestión y eso incide también en la generación de datos porque, si mañana quisiéramos saber cuál es el nivel de demanda de ese tipo de documento, nos va a tocar sentarnos a contar los papeles y los formularios. Entonces, este es el primer obstáculo para tener información.

Es decir, procedimientos que no son convertibles y fácilmente cuantificables en números, en datos. Tenemos problemas de tecnología: conectividad, dispositivos, quién tiene internet y quién tiene la capacidad de bajar esos datos y no estoy hablando de la Capital o de Central sino de más allá. Problemas de competencia digital, es decir, de personas que no saben navegar. Quizás

el enlace del portal puede ser muy accesible para nosotros, que estamos todo el día en la computadora, pero no sabemos si para la población en general es tan fácil, si la interacción es amigable, si pueden encontrar la información al googlear. O sea, hay un problema de competencia digital muy grande a nivel país que no es responsabilidad directa de ninguna instancia, quizás, pero que tiene que ser encarado para poder también llegar a esto que hace a la demanda y a la oferta de la información.

También tenemos todo lo que tiene que ver con el cumplimiento de las leyes de acceso a la información y allí se trata de cómo nosotros nos aseguramos de que, cuando pedimos la información, ella sea entregada y no tengamos que pasar por una serie de recursos previos para llegar a ese acceso. Tiene que haber un órgano garante y la consecuencia del incumplimiento tiene que ver también, finalmente, con la corrupción que es con la que estamos tratando de luchar a través de la información.

Finalmente, el desconocimiento de los derechos de acceso a la información, que está presente en la oferta y en la demanda: ¿qué tan difundida está la Ley de información pública? Si salimos a la calle a preguntar al ciudadano, yo no sé qué tanto la sociedad podría responder que sí conoce, que conoce el portal unificado y que si no recibe la información no perdió la batalla, que puede volver a requerir, puede insistir y hasta tiene recursos adicionales para llegar a esa información. Todo esto hace que la demanda de información pública se retraiga y, por lo tanto, la oferta, esto es, las instituciones que deberían entregarla, no se sienta obligada a ofrecer esa información. No es para desmeritar lo que tenemos, pero hay mucho camino por andar todavía.

La transparencia y la deliberación en la lucha contra la corrupción

Eduardo Bogado Tabacman, politólogo

Voy a hablar de la transparencia y la deliberación con relación al Estado de Derecho. Comenzaré mencionando una expresión de Louis Brandeis, uno de los pioneros en el tema de la transparencia, que allá por 1913 decía que, «la luz del sol se dice que es el mejor desinfectante», refiriéndose a la publicidad. Indudablemente, la transparencia es un componente fundamental para la lucha contra la corrupción, el funcionamiento de las instituciones públicas y el Estado de Derecho.

Ahora bien, la publicidad tiene dos dimensiones: Una de ellas es el acceso a la información, lo que sería la transparencia propiamente dicha, y la otra es la deliberación, es la calidad de debate, la confrontación de argumentos, de ideas, en la búsqueda de la verdad que se realiza con esa información.

En esta breve presentación quiero referirme a cuatro temas que guardan relación con esas dos dimensiones, con la transparencia y con la deliberación, en el marco del Estado de Derecho. El primero de ellos es el tema de los juicios políticos a los miembros de la Corte Suprema de Justicia, el segundo es la falta de pluralismo en los medios de comunicación, el tercero es la transmisión en vivo de las sesiones de la Corte y en general, y el último es la opacidad en la información sobre la carrera administrativa en el Poder Judicial.

En relación con los juicios políticos a los miembros de la Corte, es indudable que la arbitrariedad o la falta del debido proceso en los juicios políticos a los miembros de la Corte afecta negativa-

mente a la independencia del Poder Judicial y al Estado de Derecho porque les hace vulnerables a presiones externas.

Como en cualquier juicio, en el juicio político debe haber un debido proceso, debe haber transparencia, debe haber deliberación, las partes tienen derecho a presentar sus argumentos, y a que se confronten posiciones. Los jueces, en este caso los senadores, deben escuchar a las partes y analizar con imparcialidad los argumentos para posteriormente emitir una sentencia que debe estar fundamentada. O sea, que el debido proceso es un modelo de deliberación que tiene una relación muy importante con la transparencia.

¿Por qué? Porque la deliberación y la transparencia se alimentan recíprocamente. ¿Qué es el debido proceso? Es el mecanismo que permite que fluya la información de las partes, que las partes presenten sus puntos de vista, sus argumentos, sus pruebas y sus alegatos. Esa es la parte de información que el debido proceso alimenta, sobre eso se delibera y los jueces imparciales toman una decisión. Entonces, la transparencia y la deliberación se alimentan recíprocamente.

En el juicio político de Dilma Rousseff, por ejemplo, vimos que, a pesar de varias deficiencias, el debido proceso puso la información a disposición de la sociedad. A lo largo de ocho meses se presentaron expertos peritos y testigos. El proceso permitió que emergiera una gran cantidad de información y se delibere. La deliberación se hizo sobre una gran cantidad de información.

Sin embargo, cuando eso no ocurre, cuando no hay transparencia y no hay deliberación, los miembros de la Corte se sienten amenazados en su estabilidad y se debilita la independencia del Poder Judicial.

Voy a poner de ejemplo el caso de la destitución de varios miembros de la Corte, entre ellos el de Bonifacio Ríos Ávalos, en los que no existió un tribunal independiente. El Senado no se conformó como tribunal independiente, porque todas las decisiones fueron adoptadas antes del juicio por los partidos políticos. En las discusiones previas entre los partidos se negoció quién sale, quién queda y después simplemente se aplicó esa decisión. Entonces, no puede haber transparencia y no puede haber deliberación si no hay alguien que escuche esa deliberación y tome decisiones basadas en lo que escucha. Al no haber un tribunal independiente, la transparencia de la información en el proceso se vio debilitada y también la calidad de la deliberación.

No existieron plazos adecuados, el reglamento del Senado estableció tres horas para la defensa. En general, se violó el artículo 8 de la Convención Interamericana de Derechos Humanos, que establece que, en cualquier proceso de naturaleza civil, fiscal o de cualquier otro carácter, se debe cumplir con el debido proceso. O sea, se deben respetar los derechos de las partes.

Este es un tema muy importante para la independencia del Poder Judicial, pero es una práctica instalada en nuestro sistema político que los juicios políticos no se realizan con el debido proceso. No hace mucho un senador fue destituido en una sesión extraordinaria convocada una hora antes y a los pocos minutos el senador fue destituido estando ausente del plenario. Entonces, este es un serio problema para la independencia del Poder Judicial y es un problema que persiste.

Otro tema importante que hace a la transparencia y a la deliberación, al uso de la información,

es la falta de pluralismo en los medios de comunicación. En el Paraguay existe una alta concentración de la propiedad de los medios de comunicación. Freedom House dice en uno de sus informes que la propiedad de los medios está concentrada en un puñado de familias. Reporteros Sin Fronteras dice que la propiedad de los medios de comunicación en el Paraguay continúa estando concentrada en pocas manos.

¿Por qué esto es importante? Porque la cuestión no es solo que exista la información, sino que esa información pueda ser utilizada y no haya grandes grupos que manipulen y sesguen la información de tal manera que la calidad del proceso deliberativo se deteriore.

También esto incide en la independencia del Poder Judicial porque los jueces tienen terror, digamos, de la tapa de uno de los diarios de gran circulación. La incidencia que estos grupos tienen sobre el Poder Judicial es muy grande. Entonces, para que exista un Poder Judicial independiente también es necesario un ecosistema de pluralismo en los medios de comunicación.

El tercer tema es el de las transmisiones en vivo de las sesiones de la Corte. Con la televisación de las sesiones de la Corte Suprema de Justicia hubo un gran avance en la transparencia, se ha difundido el conocimiento de los temas legales en la sociedad, los jueces son más responsables y tienen más accountability.

Pero también pueden comprometer el funcionamiento del Poder Judicial, pueden tener algunos efectos colaterales, como se ha visto en la experiencia de México, que comenzó la televisación de las sesiones de la Corte en 2005, y de Brasil, que empezó en 2002. Al ser televisados los debates, se produce una serie de fenómenos como que los jueces, y los ministros se comienzan a preocupar más por su imagen. Hay falta de sinceridad en los debates, se pierde la espontaneidad del debate y no se favorece la creación de consensos. En el caso de Brasil, por ejemplo, la Corte se transforma en una colección de individualidades, de feudos que se posicionan ante las cámaras. Este es un tema muy importante de reflexión.

Por último, hubo avances en el tema de la carrera administrativa del Poder Judicial, pero sería muy importantes que la información sea muchos más precisa para poder saber exactamente cómo cada funcionario del Poder Judicial ingresó a la carrera judicial. Esa información no está. Hay información de concursos y el listado de funcionarios públicos, pero es muy difícil identificar cómo cada funcionario ingresó a la carrera judicial y cuál es el fundamento legal de su acceso.



05.

**El desarrollo económico y social y el
Estado de Derecho**

5. El desarrollo económico y social y el Estado de Derecho

Presentación

Javier Contreras, coordinador del programa Estado de Derecho y Cultura de la Integridad del Instituto Desarrollo

Este seminario sobre Estado de Derecho y Desarrollo, desafíos y agenda de reformas, estamos llevando adelante en el marco del programa Estado de Derecho y Cultura de la Integridad ejecutado por el Instituto Desarrollo con el apoyo de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). Este programa tiene por finalidad impulsar la consolidación del Estado de Derecho y generar una cultura de la integridad a través del fortalecimiento de las instituciones de educación superior que se dedican a la formación de juristas. En ese marco, emprendimos una actividad prácticamente académica para conversar sobre ciertos temas relacionados con el Estado de Derecho.

El Estado de Derecho es el gobierno de las leyes y cuando hablamos de leyes pensamos en los abogados. Entonces, muchas veces nos encerramos en un círculo de abogados para tratar lo que en realidad va mucho más allá. Lo que establece el artículo 1 de la Constitución de la República del Paraguay, de que nos constituimos en un Estado Social de Derecho, es una aspiración, en realidad, un principio que nos guía, porque un Estado nunca termina del todo de ser un Estado de Derecho, pues siempre existen brechas entre el deber ser y dónde nos encontramos en las diversas áreas que definen lo que debe ser un Estado de Derecho.

Entonces, en ese marco pretendemos reflexionar mirando el Estado de Derecho desde diversos puntos de vista y con profesionales que enfocan el tema a través de sus áreas de experiencia. En este caso, vamos a tratar el Estado de Derecho y su relación con el desarrollo económico y social, y lo que pretendemos es que nuestro público, que mayormente está constituido por estudiantes y profesores de Derecho, observen el Estado Derecho desde la perspectiva de otros enfoques, en este caso de personas que están trabajando en el ámbito del desarrollo económico y social del país.

Dicho eso, lo que pretendemos es visualizar la importancia del Estado de Derecho. Uno de los motivos por los que debemos reconocer, comprender y valorar el Estado de Derecho es porque consideramos que es relevante para un desarrollo económico y social sostenible. Entonces, estamos muy interesados en escuchar las ponencias de los panelistas, cómo ven el Estado de Derecho en el Paraguay, cómo ven el desarrollo económico y social y, sobre todo, cuáles son las propuestas para avanzar en el fortalecimiento del Estado de Derecho que nos ayude a desarrollarnos social y económicamente como se requiere para que el desarrollo sea sostenible e inclusivo.

Estado de Derecho: Una aproximación a la idea y a su constitucionalización en Paraguay

Fernando Filártiga, miembro del directorio del Banco Central del Paraguay

Lo que planteamos es una aproximación a la idea de moral política y a la idea de teoría del derecho en lo que refiere al Estado de Derecho para luego ir aterrizando en la idea de la constitucionalización en el Paraguay. La constitucionalización es algo de lo que los abogados hemos hablado desde los primeros cursos del programa, independientemente de la facultad a la que hayamos asistido, y es un concepto bastante conocido, al menos en cuanto a cómo está desarrollado en la Constitución. Sin embargo, la idea de moral política o la idea de teoría del derecho, la idea más filosófica del Estado de Derecho no es muy conocida o, al menos, no debatimos mucho sobre ella. La mejor manera de encarar esa idea es en un ámbito multidisciplinario porque no es un concepto exclusivo de juristas, de abogados, de filósofos; es un concepto multidisciplinario que nos atañe a todos porque es un modo de vivir en sociedad.

Al respecto, un gran filósofo del derecho, el Dr. Jeremy Waldron, habla del Estado de Derecho, de la Rule of Law —como lo llaman en el mundo anglosajón— como un *working political ideal*, es decir, un ideal político en movimiento donde confluyen el interés de pensadores de todos los tiempos, de la antigua Grecia, la cuna de nuestra cultura greco-romana, de los pensadores actuales y, también, de la gente de la calle, la ciudadanía, gente incluso sin formación universitaria. A todos quienes conformamos la sociedad nos concierne y todos tenemos una idea menor o mayor, más o menos sofisticada, al menos una intuición de lo que significa estar en un Estado de Derecho donde hay un gobierno de leyes o no estar en una sociedad de ese tipo.

Es una idea muy antigua, ya los grandes filósofos griegos trataban el Estado de Derecho en ambos lados del debate y hasta hoy no existe un consenso sobre su definición, incluso hay dos definiciones que de alguna manera chocan entre sí. En la antigua Grecia, Platón no era precisamente un partidario del Estado de Derecho, él pensaba que constreñir al gobernante a una ley anterior, a una ley general podía, por ejemplo, impedirle al juez la facultad de ejercer el buen tino, de ejercer el buen sentido en casos concretos. Por eso se habla de Platón no precisamente como un partidario sino como un crítico de la idea del Estado de Derecho y hasta hoy día hay juristas, entre ellos Richard Posner, que manifiestan una influencia platónica al decir que el buen juicio del magistrado es a veces mejor, tiene más ventajas para la resolución de los casos concretos que la adherencia mecánica a precedentes jurisprudenciales o a una norma más general.

Aristóteles, por el contrario, sí es enlistado entre los defensores primeros, primigenios y más importantes de la idea de Estado de Derecho. Él habla de una superioridad neta del gobierno de las leyes por sobre el gobierno de los hombres, y dice que no es solamente la ley lo importante, sino también lo son el régimen en el que esta ley es creada y las instituciones que promulgan y administran las leyes. Pero también trabajaba sobre la idea platónica del caso concreto, de donde viene la idea de equidad de Aristóteles, cuando habla de la rectificación de la justicia rigurosamente legal para el caso concreto. Es decir, que existen casos particulares donde una aplicación irrestricta de la ley general, sin consideraciones de hechos específicos, puede determinar una solución no óptima. Entonces, de allí viene la teoría de equidad de Aristóteles.

Locke, Hobbes, Dicey, Hayek, Fuller y Raz son nada más que algunos de los filósofos que a través

de los tiempos trataron el Estado de Derecho, *The Rule of Law*. A propósito, son filósofos que en su mayoría responden a la tradición anglosajona del Estado de Derecho. Vamos a hablar de cómo trataron la idea del Estado de Derecho algunos de estos pensadores, entre ellos economistas como es el caso de Hayek, Premio Nobel en Economía, quien no tiene un entrenamiento jurídico, pero convierte el Estado de Derecho en una pieza central de su teoría.

Existen dos corrientes conceptuales. La primera o más clásica, es la que refiere al Estado de Derecho Formal. Quienes adhieren a esta tendencia sostienen que, para ser tal, un Estado de Derecho debe tener leyes o normas que cumplan con ciertas características; y muchos autores, entre ellos Don Fuller, crean un listado, una suerte de lista enunciativa cuando no taxativa de estas características. Tomamos la de Fuller porque es la más conocida: habla de que las leyes deben ser generales, deben ser públicas, prospectivas, es decir, regir para el futuro, deben ser inteligibles por la ciudadanía, por quiénes son sujetos de aplicación, deben ser consistentes, coherentes, congruentes, practicables y estables.

Algunos desagregan parte de esos aspectos en una subcategoría de características procesales que son las que hacen a las garantías del debido proceso, que una persona no pueda ser condenada sin un juicio, sino juzgada por un tribunal permanente, independiente con base en una ley dictada con anterioridad al caso, conocida, consistente, general, pública. En nuestra Constitución, el artículo 17 reúne las garantías procesales, muchas de las cuales, prácticamente todas, son las que tradicionalmente se conocen como los aspectos procesales del Estado de Derecho.

Y luego existe la otra corriente conceptual, del Estado de Derecho Sustantivo, según la cual no es suficiente que el Estado de Derecho esté denominado por un conjunto de normas y determinadas instituciones, como una Justicia independiente, sino que hay algo más y ese algo más es un valor o una serie de valores. Allí, de acuerdo con diferentes autores, el Estado de Derecho no es solamente un marco formal, sino un marco formal que sirva a la realización de ciertos valores. Después veremos que el caso paraguayo va por el lado de un Estado de Derecho Sustantivo.

¿Cuáles pueden ser esos valores? Bueno, para Hayek, por ejemplo, ese valor es la libertad. Hayek dice que la libertad es el valor que el Estado de Derecho debe defender predominantemente, porque con leyes generales que permitan prever la conducta del sujeto se puede tener ese margen de libertad del ser humano, en el cual es industrioso, en el cual se realizan los procesos de la economía clásica o liberal clásica que es a la que Hayek adhiere.

Ahora bien, recapitulando lo que decíamos, un Estado de Derecho Formal es un ideal formal, el cual debe estar formado por normas con ciertas características, ciertas instituciones y principios procesales, un Poder Judicial independiente para adjudicar o administrar justicia; y, el Estado de Derecho Sustantivo es el que tiene un valor o una serie de valores. La famosísima definición de las Naciones Unidas liga el Estado de Derecho con los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

De acuerdo con esa definición, el Estado de Derecho es un principio de gobierno según el cual todas las personas, instituciones, entidades públicas y privadas, incluido el mismo Estado, responden a leyes que son promulgadas públicamente, ejecutadas por igual y administradas por una Justicia independiente (hasta ahí todo formal) y que deben ser consistentes con los derechos humanos internacionales. Ahí, a ese concepto de forma se introduce un concepto totalmente sustantivo, es decir, que el Estado de Derecho debe servir para la defensa, para la realización de los derechos humanos. Esos elementos sustantivos que son introducidos al concepto

más formal del Estado de Derecho pueden ser los derechos humanos, como en la definición de las Naciones Unidas, puede ser la Justicia, puede ser la libertad como en el caso de Hayek o puede ser un conjunto de derechos sustantivos como es el caso de Paraguay.

Tenemos una visión positivista que, como se puede imaginar, tiende a la idea minimalista del Estado de Derecho. En su libro *Teoría Pura del Derecho*, el jurista Hans Kelsen afirma que «todo Estado está necesariamente fundado sobre el derecho si se entiende por esto que es un orden jurídico; y que un Estado que no fuera o que aún no hubiera llegado a ser un orden jurídico, no existe, ya que un Estado no puede ser otra cosa que un orden jurídico. Esta comprobación no significa, por otra parte, ningún juicio de valor político sobre el Estado». Es decir, descarta la idea de dotar de un contenido sustantivo al Estado de Derecho y, al final, en un tono de crítica, dice que para ciertos teóricos un Estado solo está fundado sobre el derecho si garantiza los derechos individuales, lo que Kelsen rechaza enérgicamente porque, dice, eso ya no es Estado de Derecho.

Joseph Raz, en una visión más moderna, más contemporánea, básicamente tiende hacia la misma dirección. Él dice que «el Estado de Derecho es un marco formal y es una sola de muchas virtudes que un sistema legal puede poseer». Es decir, nosotros, por ejemplo, podemos analizar nuestra adherencia o no al Estado de Derecho en virtud de las características de Fuller o las características que nosotros consideremos complementando o restringiendo las de Fuller, considerando si nuestras leyes cumplen o no con los criterios de generalidad, previsibilidad, coherencia, congruencia, etc. Pero el nivel o el desarrollo del Estado de Derecho en un país no debe ser juzgado en función del cumplimiento de objetivos de democracia, derechos humanos, justicia social. Raz dice, no demos una importancia suprema al Estado de Derecho, que es una de las muchas virtudes que el Estado puede tener, porque además de cumplir con el Estado de Derecho, el Estado puede también propender a la Justicia, a los derechos humanos, etc., pero eso ya no es Estado de Derecho cuando analizamos puramente la idea política del Estado de Derecho.

Con Lord Tom Bingham empezamos a ver autores que dicen que el concepto formal procesal no es suficiente, que defienden una visión más espesa del Estado de Derecho, más omnicomprendiva que la formal o minimalista. Entonces, allí entra una discusión que después se repite en muchísimos autores, de que un Estado que reprime salvajemente a su población no puede ser considerado como Estado de Derecho, aunque la represión esté prevista en las formas debidamente promulgadas y escrupulosamente observadas.

Arthur Chaskalson, quien presidió la Corte Suprema de Justicia de Sudáfrica, presenta la misma visión de Bingham y luego tenemos la constitucionalización en el Paraguay, donde se establece la figura del Estado Social de Derecho que propende al cumplimiento de ciertos valores o de ciertos derechos y garantías sociales que están establecidas en la Constitución. Esto es, un Estado de Derecho Sustantivo que viene de la constitucionalización de los derechos sociales y culturales que comienza en México con la Constitución del estado de Querétaro de 1917 y la Constitución de Weimar de 1919, luego en la Constitución de España de 1978, la Constitución de Colombia de 1991 y la de Venezuela de 1999.

Nosotros tenemos incorporados estos derechos sociales a partir de la carta política de Estigarribia de 1940, también en la Constitución de 1967 pero es recién la Constitución de 1992 la que

habla de Estado Social de Derecho, emulando a la Constitución alemana de 1949. Vemos en la Constitución los artículos que hacen referencia al Estado de Derecho, al sistema de división, equilibrio e independencia de los poderes; luego a la libertad, donde se garantiza que nadie está obligado a hacer lo que la ley no dice ni privado de lo que ella no prohíbe; y a la irretroactividad de la ley. Todos estos son principios que hacen al Estado de Derecho Formal: la defensa en juicios, los derechos procesales, el cumplimiento de la ley y la publicación de las leyes; pero luego están los que tienen que ver con lo social: la vivienda digna, los derechos laborales, la protección a grupos vulnerables, salud, educación, patrimonio cultural etc.

Incluso el valor supremo del liberalismo, que es la propiedad privada, está condicionado a la función económica y social de la propiedad, incluso la propiedad privada. Entonces, la regla de oro que tenemos en nuestro marco constitucional es que en ningún caso el interés de los particulares primará sobre el interés general en las interpretaciones y cuando estos intereses chocan.

Para concluir, cabe mencionar que existe cierta correlación entre alto nivel de ingresos y alta puntuación de los países en indicadores de Estado de Derecho, como se presenta en el informe del Banco Mundial World Development Report 2017: Governance and the Law. Esto no es siempre así, no quiero entrar mucho en algo polémico, pero tenemos a la República Popular de China como segunda economía del mundo y yo no creo que tenga alto puntaje en indicadores de Estado de Derecho. Pero sí existe esa correlación en términos generales.

Concluyo con estas palabras de Gordon Brown: «Al establecer el Estado de Derecho, los primeros cinco siglos son los más difíciles».

Estado de Derecho y desarrollo económico en el Paraguay: reflexiones desde la economía

Silvia Vázquez, consultora, docente e investigadora en el Instituto Desarrollo

Lo primero es contextualizar la relación que existe entre Estado de Derecho y desarrollo económico o crecimiento sostenido en el largo plazo.

Y cabe mencionar que no es una relación de larga data, por lo menos en lo que hace a la literatura empírica, puesto que, si bien los modelos de desarrollo económico ya llevan muchísimas décadas, no es sino hasta los 90 que el concepto de calidad de las instituciones se empieza a introducir como un determinante del crecimiento económico. Y es recién a mediados de la primera década de 2000, con el desarrollo de bases de datos potentes como las del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, que se habilita la posibilidad de generar estudios de tipo empírico. Lo que quiero decir con esto es que es relativamente incipiente la cantidad de estudios en la materia, pero sí surge una serie de apreciaciones que tienen que ver con la relación positiva entre la calidad de las instituciones o indicadores de gobernabilidad, la gobernanza y el desarrollo económico.

Hay una serie de cuestiones que mencionar, como la dificultad para medir esto por el rol que tienen las instituciones no formales, las relaciones no lineales estadísticamente hablando, etc. Acerca de los estudios que hay a la fecha, se puede decir que se encuentra una relación positiva, pero que hay duda respecto a la endogeneidad, es decir, a la relación de causalidad, en qué di-

rección va. Por otro lado, lo que algunos estudios señalan es que la calidad de las instituciones operaría como resultado del desarrollo económico a través del mecanismo de la inversión en infraestructura y de la distribución de la renta.

Pero, considerando que esto es un tema incipiente que está en etapa de estudio y discusión, tomando las bases de datos de gobernabilidad y de desarrollo del Banco Mundial, elaboré una serie de indicadores que no tienen ningún tipo de pretensión de demostrar nada, sino de plantear hechos estilizados de una observación, una hipótesis. Si tomamos más de 20 años y más de 150 países, vamos a encontrar una relación positiva entre los indicadores del Estado de Derecho y el PIB per cápita. Pero también se puede apreciar que, en los países desarrollados, a partir de un determinado umbral de desarrollo, el Estado de Derecho ya no es tan relevante a la hora de explicar el crecimiento económico. Sin embargo, en la zona donde se ubica el Paraguay y en toda nuestra región, sí vamos a encontrar una relación de corte positivo, o sea, donde mayores niveles de PIB per cápita se correlacionan con mayores niveles de Estado de Derecho.

En ese marco global, el Paraguay claramente está en una zona negativa en materia de Estado Derecho. Al mismo tiempo, el Paraguay se encuentra por debajo del nivel de Estado de Derecho que se esperaría para su nivel de desarrollo. En el contexto de países de América Latina y el Caribe, otra vez el Paraguay está a mitad de tabla y, otra vez, si lo miramos con relación a lo que se esperaría de un país con su nivel de desarrollo, vemos que en el Paraguay el Estado de Derecho es una de las variables que lo tiran hacia abajo.

Si miramos su historia se puede ver que los períodos de mayor crecimiento o PIB per cápita se asocian a momentos de percepción de mejor calidad en materia de Estado Derecho. O sea, de la observación de los países y de la historia del Paraguay se desprende la hipótesis de una relación positiva que parecería ser bastante fuerte.

Vayamos, entonces, a ver qué pasa cuando nos metemos adentro de la calidad de los indicadores y calidad institucional del Paraguay, considerando el set de indicadores que nos presenta el Banco Mundial para el período que va del año 1996 a 2019. Eso nos permite ciertas lecturas. Por un lado, vemos que el índice de Estado de Derecho ha venido repuntando desde el comienzo de este siglo. Pero, hoy estamos en el mismo nivel en que estábamos a mediados de los 90. Es como que nos estamos recuperando, pero no logramos todavía una mejora en términos absolutos.

Por otro lado, si analizamos el set de indicadores, vemos un grupo de indicadores ganadores y otro grupo de perdedores. Los ganadores son los que lo que tienen que ver con la calidad de regulación y la rendición de cuentas; la calidad política se ha ido consolidando, ha ido mejorando, inclusive, muchas veces ha salido de la zona negativa. Los déficits están en la efectividad del Gobierno, en el imperio de la ley y el control de la corrupción, que son los principales déficits de la calidad institucional del Paraguay.

La calidad institucional del Paraguay hoy opera como un ancla que empuja hacia abajo y frena el crecimiento. Como decíamos, el Estado de Derecho junto con el control de la corrupción y la efectividad del Gobierno son indicadores que merecen una atención en particular y políticas ad hoc, porque ahí es donde está el mayor rezago. Por otro lado, esa presunción de causalidad bidireccional nos genera un problema si consideramos qué pasa en los países ricos. ¿Son ricos

porque tiene mejores instituciones o pudieron construir mejores instituciones porque tuvieron los recursos para hacerlo? Esa bidireccionalidad nos genera un desafío en términos de políticas económicas.

Ahora bien, pensando en la agenda de reformas, paso a plantear los temas en los que el Paraguay tiene grandes desafíos.

La reforma de la Justicia es la madre de todas las reformas. Si bien podemos y debemos avanzar en las otras dimensiones de mejoras de calidad institucional, hay un umbral muy difícil de superar si la Justicia no mejora.

Con respecto al rol del Estado, un país donde el Estado es relativamente pobre, el tamaño del Estado no es relevante, sino cuánto músculo tiene, qué capacidad tiene este Estado o cuán débil es a la hora de controlar determinados grupos de intereses o determinado grupo corporativo. En cuanto a la forma de gobierno, ¿realmente tenemos en términos operativos una independencia de poderes? Y en la carrera del servicio público ¿cómo están dados los incentivos?

En lo que respecta al rol del sector privado, en un país con un Estado pobre está llamado a ser el que impulse y empuje el desarrollo económico, pero tenemos que atender cuál es la conformación y cómo es el equilibrio en el nivel de una teoría del juego, cómo operan grupos de intereses con fuerte poder en el mercado y el riesgo de la captura de los agentes políticos.

En cuanto al rol de la integración regional, a principios de los 90, cuando se firmó el Tratado de Asunción, surgían en todos nuestros países la esperanza de que la integración regional podría meter una cuña que podría introducir un nuevo agente que generara un nuevo equilibrio entre los agentes internos. Ahí tampoco tuvimos mucha suerte.

Sabemos que el ABC de cualquier modelo de desarrollo económico a largo plazo son el capital físico, el capital humano y la productividad o eficiencia de los factores. El capital físico se logra acumular a través de la inversión que depende de la calidad institucional, de la capacidad de establecer reglas claras y estables, porque la inversión es una decisión que incorpora un horizonte temporal de largo plazo. Entonces, para que haya inversión de calidad, generadora de un modelo inclusivo de desarrollo, necesitamos reglas claras.

También necesitamos capital humano. En el Paraguay tenemos un enorme bono demográfico, pero cantidad de jóvenes no es lo mismo que capital humano. Entonces, se trata de cómo hacemos para que más jóvenes estén en la universidad y que los incentivos se alineen hacia la formación de capital humano. Y, otra vez, todos estos incentivos y las reglas claras son los que dan las señales para una adecuada productividad.

Entonces, si uno mira el desarrollo desde la perspectiva del capital físico, el capital humano y la productividad, las reformas deberían pasar por disminuir el área de discrecionalidad y por garantizar el derecho de propiedad. No esperemos que vengan a hacer una inversión de riesgo en un país si no están claros los derechos de propiedad, y ahí tenemos todo el tema de los registros públicos.

Otro eje de reformas es el acceso a la información pública. Hoy ya no se puede admitir que al-

guien diga que no tenemos estadísticas buenas y fiables porque son caras o porque tenemos una restricción tecnológica. Tenemos que contar con información estadística de buena calidad, porque ¿cómo vamos a generar una rendición de cuentas adecuada si no tenemos cómo medir los desempeños y los resultados? Entonces, lo primero es digitalizar e integrar bases de datos, de manera que todo apunte a la transparencia y a disminuir el espacio de opacidad en la gestión pública.

En cuanto al diseño de incentivos, las políticas tributarias y la reforma de la seguridad social tienen que apuntar hacia la formalización y generar incentivos funcionales con modelos de desarrollo sostenible e inclusivo. En este marco, hay toda una discusión sobre la carrera de servicios públicos. ¿Cuáles son los incentivos? ¿Son concursables? ¿Cuáles son los méritos?

De otro lado, un adecuado Estado de Derecho se transforma en un Estado de derechos donde los consumidores tengan un área de defensa del consumidor, donde las empresas tengan un área de defensa a la hora de las compras públicas.

Entonces, las áreas de reformas pasan, sin duda, por estos tres puntos: la Justicia, el sistema electoral y la reforma del Estado. Y los drivers son la educación en todas sus dimensiones porque la formación es el ABC de la construcción de ciudadanía, de una ciudadanía empoderada. En el Instituto Desarrollo estamos llevando a cabo un estudio para ver qué hay que hacer para mejorar la calidad de la formación y la educación superior en el Paraguay y, una de las cosas que posiblemente salgan de este estudio es que hay que romper ciertos estamentos, bajar las barreras de entrada, revisar los méritos por cuales se ingresa, crear carreras que introduzcan incentivos adecuados y apostar a redes internacionales.

Finalmente, está el ámbito de la inserción externa. Cuando hay ciertos equilibrios de juego entre los agentes internos, a veces esa cuña externa nos puede ayudar a movernos un poquito para que la inserción internacional del Paraguay pase a basarse en la productividad y eficiencia, a capturar no cualquier inversión extranjera directa, sino una que sea funcional al modelo de desarrollo que genera capital humano y mejora las instituciones. Se trata, también, de aprovechar el espacio de los organismos internacionales para ir avanzando en estas áreas.

El desarrollo y el Estado de Derecho desde una perspectiva social

José Galeano Monti, docente universitario e investigador categorizado en el PRONII-CONACYT

Voy a tratar de dar una perspectiva más social, una perspectiva sociológica.

Me gusta mucho, cuando doy una charla o una clase, pensar en términos de problemáticas. Así, cuando digo ¿cuáles son los problemas que existen en el mundo, en nuestra región o en el país? generalmente sale la cuestión de la pobreza económica, sale la cuestión de la educación, de los déficit de educación, la desigualdad en la educación, sale muy presente en los últimos años la cuestión de la intolerancia hacia la diversidad sexual, sale lo que me gusta mucho conceptualizar como aporofobia, que es el rechazo a las personas en situación de pobreza o personas que están viviendo un estado marginal, que es la línea que me toca investigar. Mi línea de investigación tiene que ver con lo que en el Paraguay se denominan bañados, asentamientos y, también, con la privación de libertad.

Entonces, la pregunta que siempre tenemos que hacer frente a esta problemática es por qué. Estos problemas que yo acabo de citar son en todo el mundo, o sea, que el Paraguay no es una isla y, valga la redundancia, aislada de los fenómenos, sino que está en contacto y en contexto mundial, y muchas de las respuestas tienen que ver con el desarrollo.

La pregunta que también deberíamos replicarnos es por qué en Paraguay. Entonces, nos toca hurgar un poco y tratar de comprender por qué existen estas situaciones.

Un recorte de prensa de 2014 trae la noticia muy optimista de que el PIB del Paraguay fue el tercero más alto del mundo en 2013, según datos del Banco Mundial. Luego de Sudán del Sur y Sierra Leona, la economía paraguaya fue la de mayor expansión con un 13,6 %. La pregunta que yo haría es si el crecimiento económico que tuvo el Paraguay en 2013 se condice con un mayor bienestar, pero sabemos que el alto crecimiento económico no necesariamente significa un mejor bienestar o no necesariamente significa igualdad, equidad y bienestar humano.

Podemos hablar de distintos tipos de desarrollo: del desarrollo económico, del desarrollo social, del desarrollo sostenible que hoy está en la agenda de las Naciones Unidas, de desarrollo político y, si queremos, de un desarrollo cultural de un sinfín de tipos de desarrollo. Pero el tipo de desarrollo que particularmente me parece muy interesante proviene también del sistema de las Naciones Unidas, del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), que habla del desarrollo humano. Los informes de desarrollo humano que el PNUD elabora desde la década del 90 son muy valiosos para tomar el pulso al país en términos económicos, sociales y políticos. También comparto la idea de Silvia de que hoy tenemos mucha información que debemos procesar y utilizar.

En el paradigma de desarrollo humano, lo primero son las personas como una verdadera riqueza, o sea, la verdadera riqueza de las naciones no es la económica, no es el caudal que se pueda tener, sino que cada persona es lo que importa. Por tanto, este concepto va mucho más allá de lo que es el aumento o la disminución del ingreso. Por supuesto que no estoy queriendo decir, en ninguna circunstancia, que da igual que el país tenga o no tenga mayor ingreso, mayor PIB, pues, lo que más nos conviene a todos es que el Paraguay crezca económicamente, pero el concepto de desarrollo humano va más allá. El crecimiento económico es simplemente un medio para que cada persona tenga más oportunidades.

Lo fundamental es que las capacidades humanas se puedan desarrollar, y las capacidades humanas van más allá de lo educativo, van también a lo cultural, van también a lo participativo, van también a lo social, van también a lo familiar y comunitario, van a un sinfín de aspectos que todas las personas, por ser personas, tenemos. Entonces, lo fundamental para desarrollar estas capacidades es que existan mayores oportunidades. Yo siempre tiendo a discutir cuando escucho decir que una persona es pobre porque quiere, pues si analizamos la trayectoria de cada una de las personas en el contexto paraguayo, caemos en la cuenta de que lo que hay, realmente, es falta de oportunidades. O viceversa, si a una persona le va muy bien en la vida, es porque tuvo oportunidades.

De nuevo, no estoy queriendo decir con esto que está mal tener oportunidades, lo que de alguna manera se debería lograr es una democratización de las oportunidades. Lo que el concepto de desarrollo humano busca es ampliar esta oportunidad, que cada persona pueda tener una

vida de la que esté orgullosa.

Por último, para tener un mayor nivel de desarrollo, para tener personas con mayor bienestar, para tener un país más fortalecido en términos de desarrollo económico y social, considero que las cosas que deberían ajustarse guardan relación con una fiscalidad más justa, perseguir los conceptos de la igualdad y de la inclusión de cada una de las personas. Por supuesto, esto va muy de la mano de lo que es la protección social como un derecho que está contemplado en el primer Objetivo de Desarrollo Sostenible. Tenemos que seguir apostando a actividades que construyan ciudadanía, que también posibiliten y faciliten la participación ciudadana y, lo que no es menos importante, perseguir la idea de que debemos crear comunidad. Desde nuestro lugar, en cada uno de los espacios que nos toca, tenemos que ser cada vez menos islas personales y ser cada vez más personas en contexto, personas en comunidad, lo que requiere de muchísimo esfuerzo y requiere de acciones de políticas públicas.

Estado de Derecho, una perspectiva internacional

Ernesto Velázquez, asesor jurídico, exmiembro del directorio del Banco Central del Paraguay

Me toca hablar sobre esta materia desde el punto de vista del derecho internacional partiendo de la definición de Estado de Derecho dada por las Naciones Unidas —que es muy utilizada actualmente—, que abarca aspectos tanto del derecho interno como también del derecho internacional. Obviamente, aplicada a un Estado o a una jurisdicción determinada, no solamente aspectos que tengan que ver con el cumplimiento interno de las leyes, inclusive por los estados y sus agentes, sino también de normas internacionales de derechos humanos, de derecho del medio ambiente, de las garantías que los extranjeros deben tener. Son cuestiones sumamente importantes porque hacen que estados menos desarrollados, o estados que no tuvieron la suerte de haber logrado una inversión interna importante de sus ciudadanos, que no aplicaron los incentivos económicos correctos o las políticas correctas para que se logre la industrialización, nos veamos obligados a comportarnos bien para atraer las inversiones extranjeras.

Las inversiones extranjeras son muy importantes para nosotros, son un motor de desarrollo. Nuestro país no solamente tiene que desplegar políticas internas que avalen y vuelvan más sólidos el Estado de Derecho, la seguridad jurídica, la igualdad, el predominio de la ley a través de un Poder Judicial justo, el cumplimiento de las normas por el Estado y la transparencia. También hay otros aspectos fundamentales que, lastimosamente, muchas veces no poseemos y, entonces, tenemos que buscar las herramientas que el derecho internacional provee para tratar que ese Estado de Derecho incipiente pueda manifestarse con otros componentes que le den algún tipo de andamiaje.

Aunque no logremos ese Estado de Derecho, no porque no tengamos seguridad jurídica en un momento determinado o no exista un Estado de Derecho acorde a las expectativas internacionales en otro momento, no por eso el Paraguay dejará de buscar algunas herramientas que, hasta tanto consigamos ese Estado de Derecho y esa seguridad jurídica, apuntalen el desarrollo económico para el bienestar del pueblo. Ahí es donde el derecho internacional entra y me quiero enfocar, particularmente, en el derecho de las inversiones.

Existen instrumentos internacionales que garantizan a los inversionistas extranjeros sus inver-

siones en países en vía de desarrollo, herramientas a las que podemos recurrir y a las que me voy a referir aquí.

Mientras tanto se logre ese Estado de Derecho, mientras tanto se adopten políticas públicas encaminadas a una reforma del Estado, encaminados a una reforma del Poder Judicial, a la reforma educativa, la reforma de la función pública, tenemos que seguir viviendo como Estado, tenemos que seguir atrayendo inversiones. Tenemos que confiar en la inversión extranjera porque, lastimosamente, no podemos confiar en nuestro presupuesto general de gastos cuando no tenemos topes de gastos y de déficit presupuestario que deben ser cumplidos, tampoco podemos emitir bonos de una manera tan abierta. Es decir, debemos buscar otra forma económicamente viable para el desarrollo de la sociedad, para el desarrollo de las personas, para que reine el Estado de Derecho y este promueva la igualdad entre los habitantes y el bienestar de los habitantes.

Toda inversión trae aparejada riesgos, los riesgos son pérdidas potenciales por encima de lo esperado. Es decir, el que invierte en un país tiene que estar seguro de que va a perder, pero esa pérdida tiene que estar acotada. Las inversiones implican un riesgo y, obviamente, ese riesgo se acrecienta si el Estado de Derecho y la seguridad jurídica no son aceptables en un país determinado, entonces esos inversionistas van a pedir garantías al Estado, que podrían ser garantías legales internas, por ejemplo, una ley específica sobre inversiones, una ley particular para una empresa determinada que desarrolla un gran complejo o una infraestructura importante, o podría ser a través de la exigencia de la suscripción de normas internacionales que garanticen a este inversionista extranjero que su riesgo va a ser acotado y que, ante cualquier problema, esa inversión pueda ser el día de mañana ventilada inclusive en tribunales internacionales. Esto es, cuando el inversionista no quiera hacerlo en el país debido a la inseguridad jurídica o a la falta de Estado de Derecho. Hay tratados internacionales, como la Convención de Washington de 1965 y los tratados bilaterales de inversiones, en los que se establece la posibilidad de que las controversias derivadas de una inversión puedan ser ventiladas en otros países, ante otros jueces imparciales, sin ningún sesgo como podría estar en la percepción de esos inversionistas. Obviamente, eso va a facilitar la inversión, el desarrollo, la transferencia de tecnología y de know how, la contratación de personas que va a desarrollar el capital y una serie de eventos positivos, un círculo virtuoso que esta inversión nos va a dar.

Por eso yo creo que las políticas del Estado tienen que estar encaminadas a dictar leyes que incentiven la inversión, a la suscripción de tratados internacionales por la Cancillería, a la suscripción de más convenios bilaterales de inversiones, a no tener miedo a recurrir a tribunales internacionales, aunque pudiera ser caro. Pero es mucho más caro no tener inversiones por no querer gastar un poco de dinero en tribunales internacionales. Hay una serie de cuestiones que tienen que ser vistas y sopesadas, pero sin duda se debe poner el país en sintonía con las necesidades de los inversionistas hasta tanto logremos ese Estado de Derecho, que yo creo es bidireccional. Porque a medida que esas inversiones vienen y el Estado se desarrolla, se desarrolla el capital humano, hay más infraestructuras, aumenta la disponibilidad de mano de obra calificada, más padres van a querer que sus hijos tengan mejor educación, va a haber más empleos, es decir, se va a generar todo un círculo virtuoso. Lo que nosotros no podemos hacer es esperar a que tengamos un Estado de Derecho impecable para que vengan las inversiones y para abrir el país.

El riesgo país es un termómetro muy importante en el que los inversionistas se fijan, y también los inversionistas de los mercados de capitales mundiales, para determinar cuán bueno es un Estado de Derecho o cuánta seguridad jurídica existe en un país determinado. Nuestro país no está nada mal en el Emerging Markets Bond Index (EMBI), el indicador de riesgo país calculado por JP Morgan Chase que otorga una calificación dependiendo de cómo se le ve a ese país en cuanto al riesgo de los inversionistas. El Paraguay está bastante bien calificado, quiere decir que sus bonos están bastante bien cotizados porque estamos vistos como un país que no está tan mal.

Pero esa es una cuestión. La otra cuestión es la percepción que pueda tener un inversionista que no conoce mucho del país, debido quizás al hecho de que el Paraguay no pudo hacer la promoción del país. Por eso Rediex (Red de Inversiones y Exportaciones) es muy importante, por eso las políticas de Uruguay de publicidad de la carne uruguaya en ferias internacionales es muy importante, la promoción del país es muy importante. Sin embargo, no estamos mal en este aspecto.

Según datos del Banco Central, las inversiones extranjeras estuvieron en el orden de 500 millones de dólares anuales entre 2018 y 2020, lo que tampoco es una cifra despreciable. Esto va a redundar en beneficios importantes para la industria, para el desarrollo de la infraestructura, en transferencia de tecnología, considerando que nuestro país tiene tanto déficit de infraestructura.

En el Paraguay hay un déficit de infraestructura en carreteras de aproximadamente 10.000 millones de dólares y el déficit de construcciones en general se calcula en alrededor de 20.000 millones de dólares. Imagínense si tuviéramos que financiar esa inversión en infraestructura con la emisión de bonos o con el endeudamiento del Estado a través de, por ejemplo, ir en contra de los topes presupuestarios establecidos en la ley. Es sencillamente impensable.

Los riesgos que los inversionistas más temen son el riesgo de algún impedimento para transferir al exterior sus utilidades; el riesgo de convertibilidad de la moneda; el riesgo de tipo de cambio; el riesgo de confiscación, expropiación o nacionalización; el riesgo de guerra, desestabilización sociopolítica o terrorismo; y, el riesgo de incumplimiento de los compromisos y de cambios en la regulación. Estos riesgos están acotados, en gran medida, por los instrumentos internacionales, los tratados bilaterales de inversiones que son similares en todo el mundo. Son 3.000 tratados que empezaron en el año 1959, cuando el primer tratado fue firmado por Alemania y Pakistán, que atacan estos temas y dan seguridades a los inversionistas de que van a ser respetados sus derechos de propiedad la transferencia de utilidades, la convertibilidad de la moneda, el tipo de cambio más favorable, la no expropiación o la indemnización de expropiaciones por interés público y social.

Todas esas cosas son acotadas en los tratados que deben ser cumplidos por el Estado, que podría ser demandado internacionalmente en el caso de que no los cumpla. Obviamente, no es nada agradable, el Paraguay tuvo tres demandas en el CIADI (Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones). En dos de ellas, de empresas calificadoras internacionales, SGS y Bivac, que versaban sobre cuestiones contractuales que involucraban una cláusula de protección de las inversiones que estaba inserta en uno de los tratados bilaterales de inversiones.

También hay leyes nacionales que establecen este Estado de Derecho, comenzando por la Constitución Nacional en su artículo 107 sobre la libertad de dedicarse a la actividad económica de preferencia, su artículo 108 sobre la libertad de competencia, su artículo 109 sobre la propiedad privada y en su artículo 176 sobre políticas de desarrollo económico. Podemos citar la Ley N.º 60/90 de incentivos a las inversiones, la Ley N.º 117/91 de inversiones, la Ley N.º 2.051/2003 de contrataciones públicas que, inclusive, permite el arbitraje internacional y la Ley N.º 5.542/2015, «de garantía para las inversiones y fomento a la generación de empleo y el desarrollo económico y social», que también establece incentivos, otorga beneficios tributarios, de transferencia de capitales, etc.

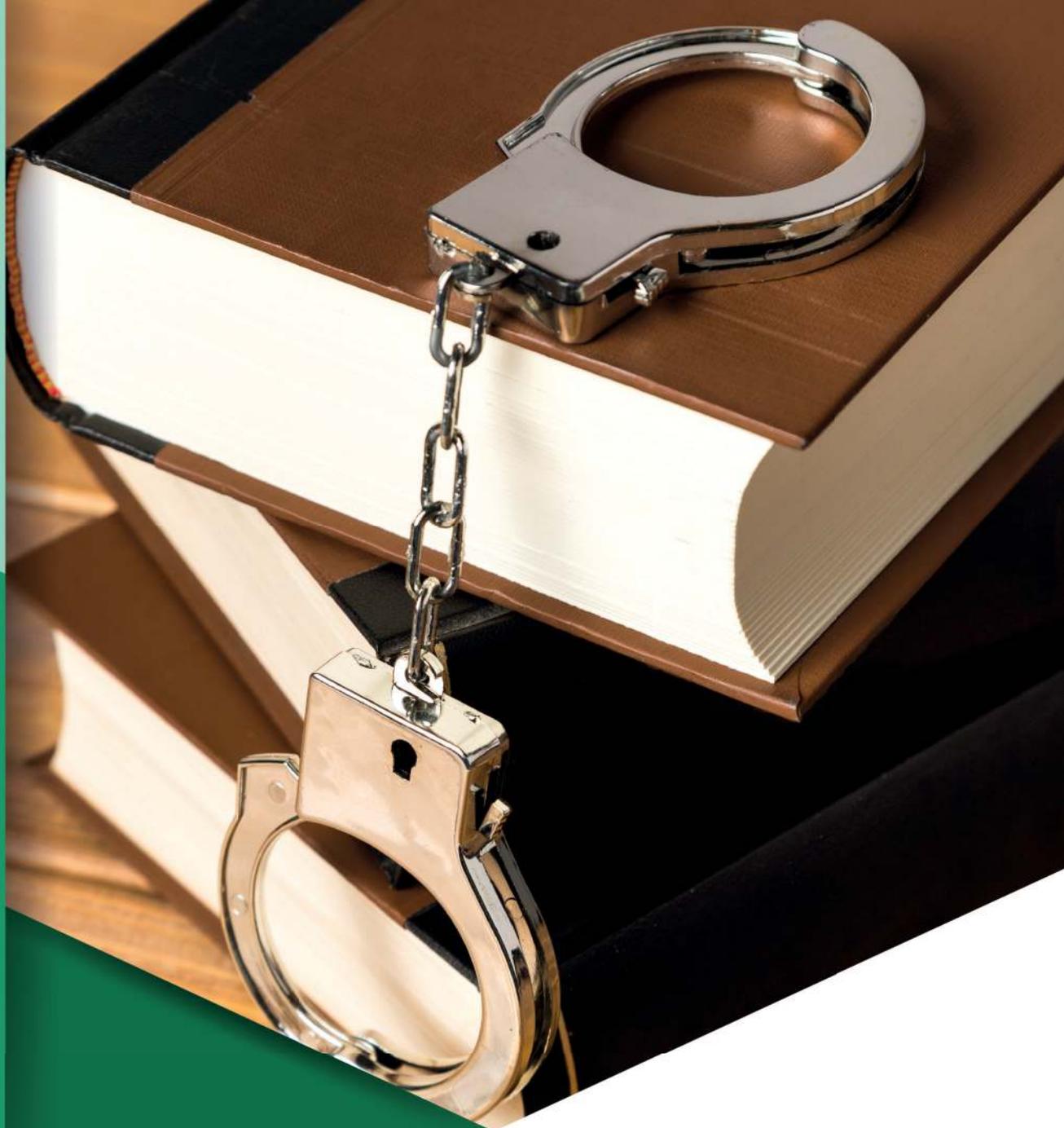
El Decreto 6.665/2017 crea un equipo técnico interinstitucional que tiene a su cargo el desarrollo y monitoreo de las actividades estratégicas para propiciar el ambiente de negocios en el Paraguay. Luego está la Ley 5.102/2013 de alianza público-privada, una ley fundamental atendiendo el enorme déficit en infraestructura del país, que permite la inversión extranjera y el arbitraje internacional. Permite, entonces, que los extranjeros acudan a estos instrumentos internacionales para acotar ese temor o ese riesgo de invertir en un país como éste, que está en vía de desarrollo todavía.

Luego hay que destacar el Decreto 1.796/2014 que crea la Dirección de Seguridad Jurídica del Ministerio de Justicia y Trabajo, un espacio donde los inversionistas pueden acudir, se escuchan sus quejas, se hace un seguimiento, etc.

También hay otros instrumentos internacionales que se ocupan de este tema, como son la Carta de las Naciones Unidas; las convenciones sobre derechos civiles y políticos (1966) y sobre derechos económicos, sociales y culturales; las convenciones sobre protección de los derechos humanos y la Convención de Washington de 1965 que ya cité. Todas estas son instancias internacionales que van a apuntalar esa carencia actual de Estado de Derecho que podría significar el día de mañana la presencia del Estado de Derecho por efecto de la bidireccionalidad.

¿Qué hacer ante esta situación todavía de desconfianza? Bueno, seguir con estas políticas de apuntalar la inversión extranjera, de sancionar normas proclives a articular la presencia extranjera dentro de una proporcionalidad y de una racionalidad; establecer instancias donde se recopilen todas las leyes favorables a los inversionistas para darles alguna seguridad. También los cambios internos son fundamentales, los cambios de leyes que tengan que ver con una reforma administrativa, con una reforma de la función pública y otras reformas que apuntalen la presencia de las inversiones en el país.

Finalmente, quizá se podría hablar de la creación de un *ombudsman* de las inversiones, como lo hicieron México, Brasil y Corea del Sur, para seguir respondiendo a la necesidad de contar con esta ayuda extranjera para el desarrollo de nuestras sociedades y de nuestros pueblos.



06.

Estado de Derecho y Acceso a la Justicia Penal en el Paraguay

6. Estado de Derecho y Acceso a la Justicia Penal en el Paraguay

Presentación

Javier Contreras, coordinador del programa Estado de Derecho y Cultura de la Integridad del Instituto Desarrollo

En la sexta sesión del seminario «Estado de Derecho y desarrollo: desafíos y agenda de reformas» abordamos el tema Estado de Derecho y acceso a la justicia en materia penal. Un tema muy sensible, muy importante, enfocado desde los puntos de vista de los panelistas, que son abogados de mucha experiencia en diversas áreas de la justicia penal, abarcando los delitos económicos y de la persecución de los hechos punibles de corrupción.

También vamos a tocar cuestiones de política criminal con el doctor Juan Martens, especialista en criminología que tiene mucha experiencia en análisis de la política criminal. Contamos en este debate con Marcelo Torres, quien fue defensor público, estuvo trabajando en la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y tiene mucha experiencia en materia de control de convencionalidad. El panelista Dante Leguizamón, quien fue miembro del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura y también trabajó en la Fiscalía, es profundo conocedor del tema del acceso a la justicia penal.

Esperamos que estos profesionales compartan con nosotros sus experiencias, sus enfoques y su visión de cómo se encuentra en la actualidad en el Paraguay el acceso a la justicia penal, de modo a identificar aspectos significativos que sirvan para elaborar una agenda de reformas, que es la finalidad de este seminario.

El rol del Ministerio Público en el acceso a la Justicia

Josefina Aghemo, exfiscal de delitos económicos y anticorrupción

Agradezco la oportunidad de poder compartir mi experiencia en el rol que me tocó ejercer un tiempo atrás como agente fiscal y plantear los desafíos que tenemos en cuanto al acceso a la Justicia desde el punto de vista penal.

En primer lugar, cabe remarcar que el acceso a la Justicia en cualquier Estado o sistema democráticos es un derecho humano fundamental como, de hecho, lo tenemos contemplado en nuestra carta magna y, también, en aquellas convenciones internacionales que hemos aprobado y forman parte de nuestro sistema positivo nacional. Se trata, entonces, de comprender y poder internalizar que constituye un derecho fundamental del que goza todo ciudadano.

El Ministerio Público es el representante de la sociedad ante los órganos jurisdiccionales y, como tal, en el marco de este rol que le es asignado constitucionalmente, tiene la misión de ser el custodio y garante de los derechos y garantías instituidos en la Constitución Nacional y en las disposiciones normativas en las que toma intervención.

Es el titular de la acción penal pública, ejerce esta representación efectiva de la sociedad ante los órganos jurisdiccionales y también ejerce la defensa del patrimonio público, social, el ambiente

de intereses difusos y de los indígenas. Como se puede apreciar, el marco de intervención del Ministerio Público es sumamente amplio y su rol fundamental de representar a la sociedad toca un aspecto muy sensible, porque se trata de asistir al ciudadano que recurre a la Justicia para encontrar el resarcimiento de aquellos derechos que considera fueron menoscabados.

El Ministerio Público toma esta obligación, toma esta responsabilidad y la plasma en su carta orgánica. El artículo 45 de la Ley N.º 1.562, que se refiere al acceso a la Justicia, dice que «será preocupación especial del Ministerio Público que todos los ciudadanos puedan accionar libremente ante los tribunales, en condiciones de igualdad». Utilizar la expresión «preocupación especial» en una norma resulta sumamente llamativo, pero es la forma de enfatizar esa responsabilidad de hacer efectivo el cumplimiento de esa garantía, de ese derecho fundamental, de que los ciudadanos, sin ningún tipo de burocratización, sin ningún tipo de dificultades, puedan accionar ante los tribunales en condiciones de igualdad.

El propósito de facilitar que el ciudadano ejerza su derecho cuando crea que está siendo menoscabado se realiza a través de la política institucional del Ministerio Público que tiene dos dimensiones.

En primer lugar, la política de servicio cercano y oportuno a los requerimientos de la sociedad. Eso significa que los funcionarios den a los ciudadanos una atención sensibilizada. Como el que recurre al Ministerio Público normalmente no conoce de los procesos, el ciudadano común no es un abogado, no es alguien que está en el ámbito del derecho, el funcionario debe tener la empatía y el tacto necesarios para dar una atención sensibilizada.

En ese sentido, el Ministerio Público tiene una política de darle un rostro humano a la institución, de manera que quien llegue a reclamar derechos vulnerados consiga esa contención, pueda lograr un acompañamiento en su reclamo y, por sobre todas las cosas, también tenga conocimiento del resultado de su reclamo. No hay nada peor que llegar ante una entidad para solicitar algo y no saber qué pasó con lo que uno petitionó.

Esto también hace a la transparencia y a la credibilidad de las instituciones. Si yo reclamo mi derecho, espero el acompañamiento oportuno de mi reclamo y que se me haga saber el motivo en el caso de que esté errado. Hay que transparentar esa actuación, dejar atrás la modalidad de oscuridad del trabajo de los funcionarios que, como servidores públicos, están al servicio de la ciudadanía. Esta es la cara humana que el Ministerio Público debe utilizar como estandarte desde que se le recibe a la persona que viene a reclamar sus derechos, a hacer su denuncia, ese acompañamiento, estar ahí presente, comprender, entender y orientar.

Luego tenemos la política de calidad de gestión del Ministerio Público, que significa adoptar acciones en tiempo oportuno por quienes tienen a su cargo las investigaciones. Si uno hace una denuncia y no se llevan a cabo oportunamente los actos propios para corroborar ese hecho, de nada habrá servido la atención sensibilizada.

Ahora bien, teniendo bien en cuenta estas dos políticas institucionales, tenemos que ver cuáles serían los desafíos del Ministerio Público para cumplirlas y hacer efectivo el acceso de los ciudadanos a la Justicia.

En primer lugar, la implementación de las herramientas tecnológicas, que no solamente facilitan y acortan el tiempo de trabajo, sino que también ayudan a la transparencia y la credibilidad. Las tecnologías nos ayudan a tener la información, a poder acceder a la información y a poder hacer la trazabilidad de la información, que es lo fundamental en cualquier Estado de Derecho. En segundo lugar, la capacitación continua. Creo que esta es una fortaleza que tiene el Ministerio Público por el hecho de que cuenta con un centro de entrenamiento en el que constantemente se busca capacitar a todos los que forman parte de la institución. Entonces, esa es una herramienta fundamental para que puedan tomarse las acciones debidas, para que se tomen las decisiones con la capacidad técnica necesaria.

Cuando hablamos de la necesidad de que el Ministerio Público cuente con una unidad especializada en delitos económicos, anticorrupción, lavado de dinero y financiamiento del terrorismo, tenemos que convenir también que es de suma importancia la formación de agentes fiscales especializados en la materia.

Otro desafío del Ministerio Público para lograr el acceso de los ciudadanos a la Justicia es la concienciación de valores y principios que están en forma bien establecidos en la institución. El valor de la sensibilidad, que supone satisfacer las demandas de la ciudadanía a través de una gestión que esté basada en un Estado Social de Derecho. El valor del respeto y la confiabilidad, el reconocimiento y respeto de la diversidad, la transparencia y el compromiso social. Estamos hablando de una gestión pública, de un servicio público, un servicio a la ciudadanía que se encuentra esperanzada cuando recurre al Ministerio Público y espera una solución. Esa transparencia puede ser efectivamente visualizada cuando hay información real sobre lo que ocurre en los procesos de investigación. No se trata de exponerlos mediáticamente, sino de que haya conocimiento efectivo de los resultados de una investigación para que la ciudadanía tenga la tranquilidad de que los operadores de la Justicia realizan su trabajo conforme a sus competencias y obligaciones.

La eficiencia de la institución pasa por esa intervención oportuna, esa intervención rápida de los agentes fiscales que lleve a resultados efectivos de las investigaciones. Como se puede ver, el Ministerio Público cumple un rol fundamental en hacer efectiva la garantía constitucional de acceso a la Justicia. Pero si no encara los desafíos mencionados, el acceso a la Justicia no se va a lograr y no se hará visible en los resultados de las investigaciones de los agentes fiscales.

La situación de confiabilidad todavía se ve reflejada en los casos de corrupción. La ciudadanía tiene la esperanza de ver resultados efectivos cuando quienes asumen ciertas responsabilidades en las instituciones públicas cometen actos de corrupción. La ciudadanía espera que los agentes fiscales lleven a cabo investigaciones con resultados positivos y eso depende mucho de la independencia y de la capacidad técnica de estos operadores de la Justicia.

El acceso a la Justicia y el fortalecimiento de las instituciones

Juan Martens, especialista en criminología, docente e investigador

Voy a plantear tres cuestiones que nos van a ayudar a debatir. Una condición necesaria para el acceso a la Justicia, más aún en el sistema penal, es contar con instituciones fortalecidas. Necesitamos democracia, necesitamos fortalecimiento institucional y necesitamos, sobre todo, capa-

cidad de independencia. Que las instituciones tengan la posibilidad y la capacidad de trabajar en cumplimiento de las normas legales para que los principios y garantías tengan real vigencia. Entonces, una condición estructurante del acceso a la Justicia en el sistema penal es que la democracia esté cada vez más fortalecida y que las instituciones tengan la posibilidad de trabajar con independencia y con objetividad.

En el derecho penal, la ley es una posibilidad de exigencia y de existencia. La existencia de mandatos normativos nos da el camino a seguir aquello que anhelamos y deseamos. Por eso es tan importante esta distinción entre formulación normativa de aquello que queremos hacer y configuración de aquello que se cumple en el día a día. Lo que más anhelamos constitucionalmente y necesitamos como sociedad es la protección de los bienes jurídicos y pedimos que sea el sistema penal el que se ocupe de proteger nuestros bienes jurídicos individuales y colectivos.

Entonces nos preguntamos si la justicia penal nos da hoy el castigo a los corruptos, a los grandes corruptos, al crimen organizado. Y cuando me refiero al crimen organizado no me estoy refiriendo al microtraficante, sino a aquel que tiene un esquema y una posibilidad de afectar derechos colectivos de una manera mucho más amplia. Cuando decomisan más de 3.000 kilos de cocaína ¿en realidad estamos teniendo acceso a la Justicia? O cuando ciertas instituciones atrapan un gran número de microtraficantes, pero no a grandes empresarios, ni siquiera uno solo ¿están cumpliendo realmente su labor constitucional?

Es cierto que todos tenemos derecho a la seguridad, a la tranquilidad, a la persecución a los delincuentes, pero ese acceso a la Justicia, esa posibilidad de hacer efectiva la protección de los bienes jurídicos, depende mucho de las posibilidades materiales, de condicionamientos estructurales. Porque, si no consideramos las restricciones, muchas veces nos quedamos pidiendo al derecho penal aquello que no nos puede dar, o sea, le estamos pidiendo cada vez más en un contexto de expansionismo penal, en un contexto del neopunitivismo. Estamos diciendo que el derecho penal tiene que solucionar todo, cuando sabemos que, por principio, el derecho penal tiene que ser la última instancia y tiene que funcionar cuando otras instituciones no funcionaron.

Entonces, cuando hablamos de acceso a la Justicia necesitamos mencionar también que hay otros sectores jurídicos que deben fortalecerse porque el sistema de Justicia va a actuar subsidiariamente cuando esas instituciones no cumplieron o no estuvieron a la altura de las circunstancias de lo que socialmente les pedimos. Muchas veces nos desilusionamos bastante porque le pedimos a la justicia penal aquello que la justicia penal no nos puede dar o queremos que la justicia penal esté actuando en áreas que van a ser mejor abordadas desde lo social, desde otros ámbitos de intervención del Estado.

Podemos decir que la justicia penal sigue siendo clasista, heterosexista, discriminatoria, machista y asignarle un montón de otros atributos, pero que necesitamos que se fortalezca, necesitamos que existan condiciones de funcionamiento porque, de lo contrario, vamos a desilusionarnos de lo que nos da la justicia penal porque cada vez le pedimos más, más y más. Entonces, planteadas estas cosas también quiero insistir en una cuestión central, no hay nada más político que la justicia penal y esto vemos en los recursos que se le destinan, en las capacidades que se le dan al Poder Judicial, al Ministerio Público, a la Defensa Pública para que sean realidades estos principios y estas garantías.

Ciertamente, cuando hablamos de acceso a la Justicia estamos hablando, quizás, mucho más del rol que el Ministerio Público tiene que cumplir. Y allí tenemos que preguntarnos si el Ministerio Público está cumpliendo ese gran mandato que la Constitución Nacional y las leyes le confieren de proteger estos intereses colectivos, más aún en un sistema procesal en donde nosotros los ciudadanos no tenemos la posibilidad de querellar autónomamente, salvo en cuestiones de derechos difusos, pero que en la práctica se nos imposibilita.

Para saberlo debemos preguntarnos sobre los datos de cuántos grandes narcotraficantes hemos atrapado. ¿Cuántos decomisos y por qué valor hemos realizado en los últimos tres años, en los últimos cinco años? ¿Cuántas condenas tenemos de estos grandes delitos de gran impacto social? De lo contrario la gente va sintiendo la Justicia como mecanismo de impunidad y allí hay datos lacerantes: tres condenas y ninguna en los últimos años en otras áreas como la tortura. Todas estas cuestiones nos tienen que dar la idea de que al derecho penal debemos pedirle solo lo que la Constitución reserva para ser resuelto por el derecho penal. No le pidamos otras cosas, fortalezcamos las otras instancias de acción e intervención del Estado y, sobre todo, documentemos empíricamente nuestros problemas socio-penales. Debemos tener una política de investigación empírica para que nuestra política penal se base en evidencias y sea una política pública basada en datos y no en percepciones, sea una política pública basada en un análisis riguroso de la investigación y no en el que «así ha de ser».

¿O vamos a calmar la ansiedad ciudadana modificando leyes? Hemos visto en los últimos años que, modificando sucesivamente las leyes penales, endureciendo el cumplimiento penitenciario, endureciendo la pena, no hemos tenido mejores resultados en percepción de seguridad y de tranquilidad. Somos el país más miedoso de América Latina, lastimosamente, aunque nuestro índice de violencia e inseguridad sea de los más bajos de la región.

Fortalezcamos nuestra capacidad de recolección y análisis de datos y hagamos que estos datos fortalezcan la adopción de políticas públicas y no le pidamos más al derecho penal aquello que no nos puede dar.

El Estado de Derecho y el control de convencionalidad

Marcelo Torres, ex defensor público, especialista en derechos humanos

A mí me pidieron que abordara una doctrina relativamente nueva que tuvo su origen en el seno de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (2003), con capacidad particular de ser coercitiva.

Esa actitud coercitiva nació en 1989 con todos esos cambios políticos y jurídicos que el Paraguay experimentó. Como es sabido, a partir de 1989 en adelante cambió el régimen político y en ese contexto tuvo lugar todo un proceso de reformulación jurídica. Es así como la primera ley dictada por el parlamento nacional en la era democrática es la Ley N.º 1/90 que ratifica la Convención Americana de Derechos Humanos, también conocida como Pacto de San José de Costa Rica. Lógicamente, esto motivó ese cambio que a nivel legislativo experimentó nuestro país. Empezando con la propia Constitución de 1967, que regía en ese momento y que colisionaba con muchas de las disposiciones de la Convención. Entonces, ya inmerso en ese proceso de reformulación jurídica, el Paraguay transforma su Constitución, su Código Penal y su Código Procesal Penal. Lo que hace es enmarcarse en un proceso de reforma basada eminentemente

en aquellas instituciones que el sistema de protección de los derechos humanos había creado en el ámbito internacional.

Justamente por eso, hoy nos enfocaremos más en el sistema interamericano porque esta doctrina, el control de convencionalidad, nace en seno de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CADH). Esto viene de la mano de un exjefe de la Corte IDH, el doctor Sergio García Ramírez, un jurista experto en derechos humanos y en derecho penal, profesor de la Universidad Nacional Autónoma de México, quien empezó a cuestionarse la labor de la Corte Interamericana y a partir de ese momento empieza esa doctrina que, básicamente, obliga al Estado paraguayo en el contexto de los artículos 1 y 2 de la Convención.

Como es sabido, el artículo 1º de la CADH establece las obligaciones de respeto por las que el Estado se compromete a respetar las disposiciones de la Convención y también se obliga a garantizarlos. Entonces, esa obligación de respetar las disposiciones convencionales se empezó a verificar en ese proceso o desarrollo de cambio legislativo.

Por ejemplo, si observamos nuestro Código Procesal Penal, que tiene como fuente el código procesal modelo para Iberoamérica, nos vamos a percatar de que en casi todos sus artículos están regulados aquellos estándares fijados por la Corte Interamericana en sus sucesivas jurisprudencias.

El control de convencionalidad es un mecanismo que se aplica para verificar si una ley, la propia Constitución, un reglamento o un acto de una autoridad de un Estado, se adecuan a los principios, normas y obligaciones establecidos en la Convención Interamericana de Derechos Humanos. Entonces, partimos de la base de que el control de convencionalidad es un control realizado para verificar si una disposición constitucional, una disposición legal, un acto administrativo o una sentencia o resolución de un juez se adecuan a las disposiciones de la Convención. Esto es, básicamente, el mecanismo que establece esta doctrina.

Para algunos autores esta doctrina tiene dos características: una que es interna y la otra que es externa. Será interna cuando la potestad de control de convencionalidad es reconocida a determinados órganos jurisdiccionales o a todos los órganos jurisdiccionales o no jurisdiccionales, para verificar la congruencia de la Constitución, las leyes o algún acto de autoridad. Y es externa o subsidiaria cuando el control lo realiza un tribunal internacional o la propia Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Los casos que llegan a la Corte Interamericana de Derechos Humanos llevan muchos años y, sin embargo, la propia Corte IDH en su jurisprudencia ha desarrollado el alcance del artículo 8.1 de la Convención, en lo que respecta al plazo razonable de duración de un proceso. Sometido, de esa manera, al escrutinio del tribunal internacional, y resolviendo en muchos casos la inconvencionalidad de dichos procesos. Pero esto ocurre después de haber transcurrido un prolongado tiempo (y no precisamente en un plazo razonable). Por ello se pone mucho énfasis en el control interno de convencionalidad, que daría respuestas en un plazo mucho menor.

Entonces, si llegamos al control externo estamos hablando de la imputación al Estado cuando la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, a través de un informe de fondo, somete el caso a la Corte Interamericana Derechos Humanos y es el Estado el que eventualmente será condenado por violación de los derechos humanos por actos de sus órganos, por conductas de

personas o por actividades omisivas o activas de estas. A su vez, lo que el tribunal internacional hace es analizar la responsabilidad del Estado en aquellos actos que sus agentes hayan realizado.

El origen de esta doctrina lo vemos en el caso de Myrna Mack Chang contra Guatemala, en donde por primera vez Sergio García Ramírez hace alusión a lo que es el control de convencionalidad. Sostuvo en su voto concurrente que el control de convencionalidad se asemeja mucho a lo que los tribunales constitucionales realizan. Los tribunales constitucionales analizan la constitucionalidad de las normas o de los actos puestos a su consideración, y lo que los tribunales internacionales (en este caso la Corte IDH) hacen es un control de convencionalidad de las normas y de los actos sometidos a su competencia. Ya en este caso, Sergio García Ramírez hizo alusión al control interno de convencionalidad, pues ese control no es potestad exclusiva de la Corte IDH. Entonces Sergio García Ramírez dice que esta labor no debería ser exclusiva de la Corte Interamericana, o sea, la Corte Interamericana no debería tener el monopolio del control de convencionalidad, pues, en ese caso, se estarían cercenando derechos propios de los Estados.

En el caso Tibi contra Ecuador, el profesor García Ramírez sostuvo que los tribunales constitucionales examinan los actos impugnados a la luz de las normas, principios y valores de leyes fundamentales, mientras que la Corte Interamericana analiza los casos relacionados con normas, principios y valores de los tratados en que funda su competencia. El control de convencionalidad está circunscrito a la Convención Interamericana de Derechos Humanos y a los demás protocolos que nacieron del Pacto de San José de Costa Rica. Entonces, el control de convencionalidad es, exclusivamente, una tarea de cotejo de una norma interna con una norma internacional de derechos humanos. Dicho de otra manera, los tribunales Constitucionales controlan la constitucionalidad y el tribunal internacional de derechos humanos resuelve acerca de la convencionalidad.

En el caso Almonacid Arellano del año 2006, el pleno de la Corte IDH sostuvo que, por imperio de la ley, los jueces y tribunales internos están obligados a aplicar las disposiciones vigentes en el ordenamiento jurídico del país. Pero cuando un Estado ha ratificado un tratado internacional como es la Convención Americana, sus jueces también están sometidos a ella. Ahora bien, en el caso de Almonacid Arellano la Corte alega que el control interno de convencionalidad lo debe realizar el Poder Judicial y aquí empieza a aparecer una cantidad de cuestionamientos.

Algunos estados se preguntaban qué órgano del Poder Judicial tiene la competencia de realizar el control de convencionalidad. ¿Acaso no serán los tribunales constitucionales? decían algunos estados con una justicia muy formalista. Entonces, en el caso Cabrera García y Montiel Flores del año 2010 la Corte IDH sostuvo que esa competencia la tienen los jueces y órganos vinculados a la administración de Justicia y; finalmente, en el caso Hellman contra Uruguay, la Corte Interamericana sostuvo que el control de convencionalidad recae en cualquier autoridad y no solamente en el Poder Judicial. Esto nos da la pauta de que, por ejemplo, un juez de faltas de las municipalidades está obligado a realizar un control de convencionalidad en el momento de aplicar una sanción, por ejemplo.

El control de convencionalidad tiene sus fundamentos jurídicos en uno de los principios del derecho internacional: *el pacta sunt servanda*. Esto implica que las obligaciones internacionales deben ser cumplidas de buena fe. El Paraguay ratificó el Pacto de San José de Costa Rica y todos

los protocolos adicionales sin ningún tipo de reserva, lo que significa que admite la jurisdicción contenciosa de la Corte Interamericana. Además, no es posible alegar el derecho interno para incumplirla.

¿Cuál sería la consecuencia del incumplimiento del control de convencionalidad? El artículo 62.3 de la Convención establece que los Estados están obligados a cumplir las normas convencionales y, en algunos casos, inclusive a modificar su legislación interna, incluyendo su propia Constitución. En el caso Olmedo Bustos y otros contra Chile, por la censura judicial de la exhibición de la película «La última tentación de Cristo», la Corte Interamericana obligó al Estado de Chile a modificar una de sus disposiciones constitucionales y así lo hizo Chile. Entonces, el control de convencionalidad es obligatorio y los operadores de la Justicia deben conocer a fondo y con detalle la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos para su correcta aplicación.

Desigualdad de criterios en la aplicación del derecho penal

Dante Leguizamón Morra, experto en derechos humanos y excomisionado del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura

Traigo unos ejemplos para analizar lo que considero desigualdad en los criterios de la aplicación de la ley penal y las normas procesales penales. Pero comencemos por apuntar que el Paraguay tiene un sólido *corpus* normativo en general, en materia penal y en materia de derechos humanos. El Paraguay ha ratificado todos los pactos de derechos humanos, y en su Constitución Nacional y en el Código Procesal Penal están comprendidos los estándares internacionales y las garantías procesales para el procedimiento con respecto a los derechos humanos de las personas vinculadas a los procesos penales.

El Estado de Derecho hace referencia a un principio de gobierno en el que todas las personas, instituciones y entidades, públicas y privadas, incluyendo el Estado, son respetuosos de las leyes que son promulgadas y publicadas, que son aplicadas en forma independiente y con igualdad de criterios y que son consistentes con las normas y estándares internacionales de derechos humanos. Me quedo con el concepto de igualdad de criterio porque es ahí donde quiero enfocar mi exposición.

La falta de igualdad de criterios no es el único problema de sistema penal, solo quiero poner el foco en la igualdad de criterios en la aplicación del derecho penal, sin dejar de mencionar la desigualdad en la persecución penal. La pandemia nos mostró que existe una desigualdad importante en la persecución penal que está a cargo del Ministerio Público. Por citar ejemplos muy rápidos, hemos visto que algunas personas eran obligadas a hacer sentadillas, eran obligadas a correr o eran víctimas de torturas y malos tratos; mientras que otras personas sí podían casarse, podían aglomerarse y después pagar una multa. Ahí vemos desigualdad en la persecución penal que no quiero dejar de mencionar, pero hoy me quiero centrar en la desigualdad en la aplicación del derecho penal.

Entonces, vayamos a la población privada de libertad. En estos últimos 20 años, el Paraguay ha quintuplicado la cantidad de personas privadas de libertad. En este proceso de adopción de un nuevo sistema procesal penal, la cantidad de personas privadas de libertad aumentó de 3.200

en 2000 hasta llegar a 15.500 aproximadamente en 2019 y bajar a los 13.800 en 2020. Pero esa reducción es mentirosa porque los datos comprenden solamente a las personas que están en penitenciarías y en la etapa de la pandemia había, al menos, entre 800 y 1.200 personas en las comisarías. Sin embargo, en los primeros seis meses de 2021 ya se observa un repunte, de casi 600 personas más privadas de libertad en el sistema penal.

Esto nos hace pensar rápidamente en la respuesta fácil de que la cantidad de personas privadas de libertad subió porque subió la criminalidad. Pero, de acuerdo con el *Atlas de violencia e inseguridad en Paraguay*, el índice de homicidios dolosos bajó de 24,8 por cien mil habitantes en 2002 a 7,14 por cien mil habitantes en 2017. O sea, difícilmente podríamos afirmar que subió la criminalidad.

Entonces viene la segunda respuesta sencilla de que no fueron los homicidios dolosos los que subieron, sino los hechos punibles contra la propiedad. Pero, una vez más, la misma investigación nos muestra que entre 2010 y 2017 no subieron los hechos punibles contra la propiedad. Esta información me hace pensar en, al menos, dos cuestiones.

Primero, que el aumento de la cantidad de personas privadas de libertad no es igual a suba de la criminalidad; y, segundo, la frase muy conocida de que los delincuentes salen muy rápido de la cárcel tampoco me parece que tenga mucho sustento. Hay dos elementos que explicarían el aumento de la población penal y uno de ellos es la prisión preventiva. De las 15.000 personas que hoy se encuentran privadas de libertad, el 72 % está en situación de prisión preventiva.

El Paraguay es el cuarto país en el mundo con los peores índices de privación preventiva de libertad, cuando la Constitución Nacional dice que la prisión preventiva puede ser dictada solamente cuando sea indispensable y el Código Procesal Penal trae requisitos importantes que se deben dar conjuntamente. Para decretar una prisión preventiva debe haber hechos punibles graves, debe haber elementos suficientes para sostener que una persona es partícipe de un hecho punible y debe haber peligro de fuga o de obstrucción.

Allí está la primera clave del por qué hay desigualdad en la aplicación del derecho penal. En la cárcel está generalmente la gente pobre. La mayoría de la gente que está en la cárcel es gente pobre, porque en el Paraguay la falta de arraigo es relacionada con las cuestiones económicas. Entonces, una persona que tiene la posibilidad que brindar una caución real o presentar un terreno, tiene mucha más facilidad de acceder a medidas alternativas a la prisión que una persona de un barrio marginalizado, económica, social y hasta urbanísticamente. Ese arraigo no se analiza con relación a los lazos construidos de arraigo familiar, a la cantidad de tiempo de la persona en ese lugar, a la participación comunitaria de esas personas, sino generalmente se mide en torno al dinero, a la posibilidad de brindar una caución real.

Veamos ahora ejemplos que tienen que ver con la aplicación de las penas:

Roberto Cárdenas, exintendente de Lambaré, fue condenado a dos años de privación de libertad por un hecho punible de lesión de confianza que estipulaba un perjuicio patrimonial de 800 millones de guaraníes.

Justo Pastor Cárdenas, extitular del Indert, fue condenado a cuatro años por enriquecimiento

ilícito establecido en 4.100 millones de guaraníes, aunque en este caso específico se decretó un comiso especial importante sobre algunos de sus bienes.

Una persona que despojó a un transeúnte de sus pertenencias, con un arma blanca en la calle, fue condenado a ocho años.

Dos condenados por hurto agravado, que rompieron la ventanilla de un vehículo y sustrajeron un maletín, hojas de cheques, un reloj de oro y la chapa de la camioneta, recibieron siete años de cárcel.

Con esto quiero simplemente ilustrar cómo valoraron los tribunales, a la hora de sancionar a las personas por hechos con perjuicios patrimoniales bastantes diferentes, y es ahí donde planteo esa diferencia de criterios a la hora de evaluar.

Con esto no estoy planteando que mayores penas puedan ser efectivas ante la comisión de un crimen o un delito, sino ilustrar la desigualdad de criterios a la hora de aplicar el derecho penal. Las garantías y los derechos se activan cuando las perseguidas son personas importantes o con poder económico. También podemos mencionar aquí la escasísima cantidad de condenas en casos de tortura. En el caso de tortura por la marina en Ciudad del Este, con registros fotográficos y un caudal probatorio importantísimo, después de más de un año ni siquiera han sido imputados los militares. Ahí tenemos un ejemplo del mayor de los cuidados a la hora de desarrollar los procesos penales, cuando los procesos corren mucho más rápido y las condenas son más duras en otros casos.

Solemos pensar que, probablemente, la persona de tal o cual clase social, con tal o cual posición social o económica, fácilmente podrá reinsertarse en la sociedad y, muchas veces, el perjuicio patrimonial no es analizado en profundidad. Sin embargo, a personas que probablemente nunca estuvieron insertas en la sociedad le damos condenas más duras, para que traten de rehabilitarse en nuestras cárceles que están hacinadas y en situación crítica al ciento por ciento.

Entonces, a la propuesta de fortalecer las instituciones debería sumarse un fuerte control de cómo se dictan esas condenas, de cómo se dictan esas prisiones preventivas, por supuesto, con la intervención de los defensores en cada causa. Asimismo, la exigencia de lineamientos claros a la hora de aplicar las distintas normas penales, que se pueda estandarizar el análisis real del peligro de fuga, donde se considere el arraigo en toda su dimensión, no un arraigo económico solamente; que haya igualdad de criterios en la medición de las penas; que se cumplan los plazos mínimos de la prisión preventiva. En los casos sonados o de personas importantes se respetan a cabalidad los plazos de las prisiones preventivas, pero en otros casos no se respetan.

En la actualidad, las resoluciones judiciales se dictan dependiendo de quién es la persona que está siendo investigada.

Comentarios finales

Preguntas para Josefina Aghemo: ¿Es posible incluir la necesidad de la atención con calidez, el trato más humano en la formación de grado, esto ayudaría a mejorar el acceso a la Justicia? ¿Cuáles son las instituciones que ayudan a prevenir la acción de la justicia social, de qué herra-

mientas debemos dotar a estas instituciones para evitar que la justicia penal sea la primera y no la última instancia?

Preguntas para Juan Martens: ¿Cuáles son los ámbitos sociales y políticos en los cuales se pueden solucionar estos temas? ¿Qué estaría faltando para que la justicia sea pronta y barata? Aún sigue siendo una ilusión, la gente recurre a la Justicia, pero se termina cansada de tanta burocracia. ¿Qué posibilidad real tiene la Corte Interamericana de Derechos Humanos de ejercer ese control externo, sobre todo en forma oportuna? ¿Cuál sería la forma concreta de fortalecer la institucionalidad y la independencia, por ejemplo, del Ministerio Público?

Preguntas para Dante Leguizamón Morra: Tanto la Fiscalía como los jueces no van al fondo de la cuestión y se limitan a aplicar la prisión preventiva, incluso en contra de lo establecido en las leyes y en la Constitución. ¿Cuál sería la solución para evitar la aplicación selectiva de la ley penal?

Josefina Aghemo: Uno de los valores que el Ministerio Público tiene que trabajar es la sensibilidad, el rostro humano que debe tener al ser el primer órgano que tiene contacto con la víctima o con la persona que considera que sus derechos fueron menoscabados. Si el funcionario del Ministerio Público no asume que es un servidor público que se debe a la ciudadanía, realmente no se va a lograr hacer efectivo este valor institucional. Entonces, un trabajo que tiene que hacerse desde adentro es quebrar ese estereotipo de que ser funcionario judicial es un privilegio cuando en realidad es un servidor público que está percibiendo un salario por hacer efectivo este valor. El Ministerio Público tiene que darle ese rostro humano a la atención para que la persona que siente menoscabados sus derechos o que está pasando por una situación conflictiva, tenga contención, acompañamiento y orientación.

Comparto plenamente la necesidad de que los órganos de control interno de las instituciones del sector público y las auditorías tengan independencia. De hecho, el primer acercamiento a los hechos de corrupción es la investigación administrativa interna en las instituciones, y esos órganos de investigación administrativa interna necesitan suficiente independencia para poder arrojar resultados objetivos. En primer lugar como aspecto preventivo, teniendo en cuenta que, hoy día, en la mayoría de las instituciones están instaladas las auditorías forenses que tienen a su cargo un análisis de dónde está el problema. Eso permite que se tomen medidas preventivas antes de que ocurra un acto que después puede ser considerado un hecho de corrupción.

En el caso de que se haya dado ya un hecho concreto de corrupción, la información cierta que el Ministerio Público necesita es aquella generada por estos órganos internos, que saben mejor dónde están las informaciones relevantes para que la investigación en el marco de algún proceso penal pueda tener un resultado positivo. Así que comparto también la idea de fortalecer estas instancias administrativas de investigación.

Estoy convencida de que el fortalecimiento de las instituciones es una herramienta fundamental para hacer efectivo el acceso a la Justicia de los ciudadanos, fortalecer la capacidad técnica de los operadores de la Justicia, dotarles de las herramientas para que puedan llevar a cabo investigaciones que tengan un resultado positivo. La disparidad de condenas no tiene que existir porque se trate de cuestiones con mayor grado de mediatización que otras, pues la justicia es igual para todos los ciudadanos o debería serlo. Por último, hacer hincapié en que la única for-

ma de hacer posible la garantía constitucional de acceso a la Justicia es que los operadores de la Justicia den atención inmediata y comprometida a los usuarios del sistema y, a su vez, quienes tengan a su cargo las investigaciones tomen las decisiones correctas y oportunas a efectos de que no queden impunes ciertos hechos punibles que tanto nos afectan como sociedad. Entonces, la única forma de evitar este tipo de situaciones es tomar esas decisiones en el momento oportuno.

Juan Martens: Dante Leguizamón mostró en su exposición, gráficamente y con casos, cómo opera esa selectividad y cómo se instrumenta la justicia penal para protección de intereses. Entonces, si vemos esa radiografía vamos a desconfiar del sistema de Justicia y podemos preguntarnos por qué pasa esto y qué podemos hacer para fortalecer el sistema.

Soy de la idea de que pasa mucho porque no tenemos buenos sistemas de acceso y remoción. Los sistemas de acceso se siguen ficcionalizando de que son objetivos. Aunque se rindan exámenes, aunque se presenten ciertos documentos, hay una última instancia de entrevistas en las que se vuelve a puntuar. Hoy la transparencia nos permite ver en directo algunas sesiones de la Corte Suprema de Justicia, aunque ya se cocinen antes o se decidan en reuniones anteriores. Hasta tanto ese sistema de acceso sea absolutamente objetivo, por oposición, por un examen riguroso como ocurre en muchos países; y mientras continúe la sujeción del sistema de Justicia al poder político corrupto que se aprovecha de las instituciones para cuestiones personales; la debilidad institucional va a seguir.

Debemos de tener también un sistema de remoción que guarde relación con el fiel cumplimiento de los mandatos normativos, de lo contrario vamos a seguir sufriendo los problemas bien conocidos por todos. Aquí la criminología mediática, el populismo mediático y el linchamiento mediático, incluso de juezas y de fiscales que hacen lo correcto, se convierten en un peligro para la institucionalidad. El problema va a seguir en la medida en que vayamos teniendo demonios judiciales, como la teoría criminológica llama a quienes son estigmatizados por cumplir las garantías procesales, en lugar de ser protegidos.

Debemos trabajar esa cultura del garrote, esa cultura de la cárcel, y eso pasa necesariamente por una cuestión interinstitucional y por el fortalecimiento de la cultura democrática, por el fortalecimiento de la adhesión a los valores democráticos y por la participación y mejores niveles de control en distintos espacios.

Aunque estábamos centrando nuestra atención en el Ministerio Público, no quiero dejar de mencionar que también necesitamos un Poder Judicial fortalecido en donde la cabeza, la Corte Suprema, se encargue de cuestiones jurisdiccionales de fondo y tal vez sea el momento de pensar en un consejo de administración del Poder Judicial, esto es, un órgano administrativo que se encargue de los nombramientos y de otras cuestiones que hacen al día a día, al manejo de esas casi 9.000 personas que trabajan en el Poder Judicial, de manera que los ministros de la Corte Suprema de Justicia realmente sean jueces que estén dictando sentencias.

Creo que hay mucho por seguir construyendo para superar esta selectividad tan negativa que nos mostraba Dante Leguizamón, donde se realiza el dicho popular de que «al ladrón de gallinas se lo manda ocho o diez años preso y al que desfalcó 7.000 millones de guaraníes se le da

una suspensión a prueba de la ejecución de la condena». Mientras eso continúe, vamos a seguir desconfiando de la Justicia, lo que no contribuye a su fortalecimiento.

Además de ser abogados necesitamos ser científicos del derecho, necesitamos analizar y documentar el funcionamiento del sistema de Justicia, necesitamos describir sus fortalezas y sus debilidades y eso solamente podemos hacerlo abstrayéndonos de nuestro día a día y de nuestra práctica. O sea, debemos mirar al derecho como un fenómeno social en donde interactúan diversas fuerzas, diversos intereses y debemos tener la posibilidad de leer eso, de describirlo, de visibilizar y publicar.

No podemos perder de vista que los datos estadísticos de las instituciones son políticos, son creados para mostrar éxitos institucionales básicamente. Cada una de las instituciones tiene un sistema de recolección y de presentación de datos y el desafío es que los pongan a disposición de todos y, a partir de allí, nosotros también podamos sacar nuestras propias conclusiones. Porque no vamos a tener una realidad diagnosticada de manera eficiente si es que hay opacidad institucional.

Finalmente, deberíamos dejar el derecho penal para cuestiones más horribles, solo para aquellas situaciones que como sociedad aún no sabemos cómo resolver de otra manera.

Marcelo Torres: Cuando preguntan si la Corte Interamericana de Derechos Humanos hace un control oportuno y eficiente, puedo contestar que el control de convencionalidad que hace es eficiente, pero que sea oportuno escapa de su competencia. La Corte Interamericana no tiene morosidad en las causas, el tiempo que se toma la Corte para resolver un caso es sumamente corto, el problema en el sistema interamericano no se encuentra en la Corte sino en la Comisión Interamericana de Derechos Humanos que es un órgano previo. Para que tengan una idea quienes no conocen el sistema, la Comisión Interamericana es como una suerte de ministerio público que prepara el caso, que investiga y que después somete el caso eventualmente a la Corte Interamericana de Derechos Humanos y eso lleva mucho tiempo, muchos años, debido a la cantidad de denuncias que recibe anualmente.

El año pasado, en plena pandemia, la Comisión Interamericana recibió más de 2.000 denuncias de violación de los derechos humanos y la cantidad de abogados con que cuenta no es suficiente para analizar los casos. Y, bueno, hay ciertos artilugios, todo tipo de lobby que se debe hacer para que la Comisión tome interés en el caso que se plantea. Es por lo que la Corte Interamericana insiste en el control interno, en que el control de convencionalidad no es una competencia exclusiva del tribunal internacional, sino que es, también, potestad y obligación de los jueces internos.

Para dar un ejemplo, en el caso de la familia de Sebastián Furlán contra el Estado de Argentina, este niño que sufrió en su momento una lesión cuando estaba jugando, si la justicia argentina hacía un control interno y de inmediato recibía el soporte médico que los expertos recomendaban, Sebastián Furlán no iba a crecer con esa discapacidad, es así de sencillo. Cuando el caso llegó a la Corte Interamericana, si bien esta impuso ciertas sanciones al Estado de Argentina, seguramente ya fue un poco tarde para la integridad y la salud de Sebastián Furlán.

Igualmente lo hizo con Paraguay en los nueve casos que tuvimos, y estamos esperando la sen-

tencia del décimo caso, de los exministros Ríos Ávalos y Fernández Gadea. De los nueve casos, el Paraguay tuvo ocho condenas: el caso Ricardo Canese que ha contribuido muchísimo al desarrollo de la jurisprudencia en materia de libertad de expresión; los casos de las comunidades indígenas Sawhoyamaxa, Yakye Axa y Xákmok Kásek, que fueron casos de discriminación estructural, de estructuras sociales, de indígenas pobres y excluidos; y, el caso del Instituto de Reeducción del Menor que también, de alguna manera, ha contribuido.

Hay que partir de la base de que todos somos integrantes de la sociedad y nadie escapa del imperio de la ley. Y en particular los jueces que están obligados a hacer el control de convencionalidad en lo que respecta a la aplicación de medidas cautelares, el desarrollo del artículo 7 de la Convención que establece la privación de libertad y el artículo 8 del plazo razonable de duración del procedimiento. Lo que faltaría en este caso es que los jueces tengan mayor afinidad con el desarrollo jurisprudencial de la Corte Interamericana, de estas dos disposiciones convencionales. Con eso seguramente vamos a tener un menor aumento de prisiones preventivas.

Acerca de la formalidad para presentar una demanda contenciosa ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, hay una página web de la Comisión Interamericana donde se puede hacer la denuncia por internet y hay ciertos estándares que la Comisión recomienda con base en el artículo 45.2 de su reglamento.

¿Cuáles son esos estándares? Primero, la posición de vulnerabilidad del peticionario, por ejemplo, de la comunidad Sawhoyamaxa que se encuentra a la vera de la Ruta Transchaco sin ningún tipo de asistencia estatal. Segundo, la naturaleza y la gravedad de la violación, qué disposición convencional fue violada por el Estado, porque aquí la imputación va en contra de los Estados. Tercero, la necesidad de desarrollar o aclarar la jurisprudencia del sistema, y esto es un tema clave, porque para presentar un caso uno debe tener un soporte jurisprudencial y debe haber un aporte al desarrollo de la jurisprudencia. Cuarto, el eventual efecto de la decisión en los ordenamientos jurídicos de los estados miembros, por ejemplo, un cambio legislativo o un cambio de actitud en la conducta de los agentes estatales. Por último, la calidad de la prueba disponible, lógicamente para sostener un caso ante el sistema, y para que la comisión tome interés en un caso, debemos contar con pruebas disponibles de buena calidad, porque la Corte Interamericana eleva su estándar de valoración de pruebas en algunos casos y baja el estándar de valoración de pruebas en otros.

Dante Leguizamón Morra: Es evidente la necesidad de investigación independientemente de los controles que visibilicen de manera más profunda el problema de selectividad penal que hoy vemos en la Justicia. Pero, para eso necesitamos datos que los investigadores podamos usar para poder pensar o diseñar políticas públicas y ese es un problema muy importante hoy en el Paraguay.

Si bien hoy podemos acceder a los datos, las instituciones públicas no producen los datos que necesitamos para pensar políticas públicas. Hoy podemos acceder a los datos, podemos pedir datos y nos envían un cúmulo de datos, pero estos no tienen una línea o no sirven para pensar políticas. Voy a poner algunos ejemplos, hoy el Ministerio Público no tiene datos sobre la cantidad de personas imputadas, no tiene datos sobre la cantidad de personas en prisión preventiva. Uno le pregunta eso al Ministerio Público y te dice que la Corte Suprema de Justicia es la que

tiene ese dato. Entonces uno va a la Corte a preguntar cuántas condenas hay y te dice hay tantas condenas en los últimos años, pero si se le pregunta cuántas condenas se hicieron en juicio abreviado y cuántas se dieron por juicio oral y público, la Corte no sabe o no te brinda el dato para que uno pueda trabajar con ese dato para pensar una política pública o para pensar en disminuir o atacar los problemas de la selectividad penal.

Los datos del Ministerio de Justicia con relación a las personas privadas de libertad tienen innumerables deficiencias, el Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura construye muchísimos datos a partir de los datos del Ministerio de Justicia, pero los datos del Ministerio de Justicia en sí son muy precarios. Los datos de la Policía Nacional también tienen ese problema, porque no hay un seguimiento. El problema es que todas estas instituciones que producen datos para el sistema penal no dialogan entre ellas. El Ministerio Público tiene algunos datos que están centrados en las denuncias recibidas, no de cuántos imputados, cuántos con prisión preventiva, cuántos fueron condenados a cuántos años. El Ministerio Público no sistematiza esos datos o, al menos, no nos brinda a los investigadores. En el campo de la niñez y la adolescencia sí se ha hecho un esfuerzo un poco mayor.

La Corte Suprema de Justicia tiene una gran cantidad de datos, pero no los tiene organizados de manera que pueda dialogar con las otras instituciones, para identificar cuál es el mayor problema hoy, a cuántas personas se las condenó, a cuánto tiempo fueron condenadas las personas por hurto agravado y cuál fue la cuantía del perjuicio ocasionado. Los datos que yo mostraba son datos sacados de la prensa, básicamente.

La construcción de esos datos es fundamental para atacar esa selectividad penal y para generar las políticas que la eviten. Creo que uno de los caminos es tener certeza y poder evaluar efectivamente para empezar a pensar más decididamente en políticas efectivamente útiles, y no legislar a partir de lo que ocurre en un caso sonado o una cuestión muy mediática.

Se levanta la pena o se pasa de homicidio culposo a doloso como consecuencia de hechos que ocurren, que son gravísimos, pero tenemos que ver estadísticamente, investigar lo que necesitamos, no para sancionar más, sino para prevenir esos hechos. Ahí es donde nos faltan esos datos que están todos dispersos en instituciones que no dialogan entre sí, y tenemos este problema que realmente es un problema muy grande.

Me interesa mucho que haya quedado muy claramente planteada la desigualdad de los criterios aplicados en el derecho penal, que se traduce en la aplicación selectiva de la norma donde, a pesar de que exista legislación, de que exista un corpus normativo fuerte para el respeto de los derechos humanos, en la práctica eso se ve bastante relativizado.

Preocupa que las iniciativas apuntan, muchas veces, a relativizar más inclusive esos hechos. A utilizar, por ejemplo, el procedimiento abreviado haciendo una especie de renuncia, entre comillas, de la posibilidad del derecho a la defensa en juicio; así como otras cuestiones que buscan agilizar esos procesos en vista de la cantidad de causas existentes. Preocupa que esa selectividad penal también se traduce en la persecución penal que la pandemia nos ha mostrado con mucha claridad cómo unas personas solo realizaron donaciones y mientras otras fueron procesadas y hoy tienen que realizar donaciones y enfrentar la posibilidad de que sean privadas de libertad si no tienen esa plata.

Eso es hablando solo de las violaciones de la cuarentena, pero, en general, la desigualdad en la aplicación de la prisión preventiva es un problema fundamental de nuestra Justicia, a eso se le suma la morosidad judicial y se le suma el sistema penitenciario en condiciones críticas en casi en todos los aspectos: hacinamiento y acceso a la salud, al trabajo, a la educación y a seguridad dentro de la cárcel. Hay estudios interesantes sobre muertes dentro de la cárcel, hay estudios interesantes del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura sobre el hacinamiento en las cárceles a los que se puede acceder vía internet.

Quiero dejar esa preocupación sobre la necesidad de investigar y de que nuestras instituciones nos den la información que los investigadores requerimos para presionar y exigir políticas públicas que busquen cambiar esta situación.

Palabras de cierre

Javier Contreras

Necesitamos transparencia y necesitamos analizar realidades. Los abogados estamos acostumbrados a meternos en las normas y a analizar la interpretación de las normas, a analizar nuestros propios casos y estamos dando vueltas en un microcosmos que no nos permite ver el panorama completo. Ahora empezamos a generar también ciencias sociales que nos permiten visualizar el cuadro grande que nos debe orientar en nuestra actuación.

Tenemos que conocer realidades y para conocer realidades necesitamos datos, necesitamos gente analizando los datos y, después, debemos reflexionar sobre los datos y tomar decisiones razonables y correctas con base en realidades y no en mitos que se construyen para orientarnos a intereses de personas que tienen el interés de orientarnos, ni focalizarnos en temas que no son relevantes para nosotros como sociedad. Los pocos datos traídos a estos paneles nos están indicando que estamos apuntando, aparentemente, en forma incorrecta.

Digo aparentemente porque no puedo ser conclusivo. No tenemos muchos datos, pero, por ejemplo, en el panel anterior vimos un mapa de los barrios de Asunción donde viven las personas que están privadas de su libertad, que son los barrios marginales, los barrios pobres. Lo que eso nos dice es que son los pobres los van a las cárceles y que, en este país, ser pobre supone un riesgo enorme de terminar en la cárcel, y tal vez deberíamos buscar soluciones mucho más inteligentes si aspiramos a ser un Estado de Derecho.

Hacemos declaraciones muy lindas y aceptamos todos los pactos y nos obligamos a cumplir esos pactos por obligación normativa, por impulso humano o solidario o por miedo a abordar el problema de la criminalidad. Ya sea porque soy bueno o porque tengo miedo a la criminalidad debo atacar sus causas reales y, si estamos conectando criminalidad con pobreza, entonces existe probablemente gente que está condenada a ser condenada por ser pobre por no tener oportunidades.

Entonces, debemos trabajar en generar oportunidades para esa gente, orientemos nuestra política de Estado en generar oportunidades para evitar que esa gente vaya a la cárcel. Si disminuyó de forma significativa el porcentaje de homicidios dolosos, quiere decir que hay cosas positivas. Miremos realidades para continuar haciendo cosas más positivas, más razonables. Tal vez orien-

tar parte de los recursos en dar más oportunidades a la gente que no tiene oportunidades en vez de construir más cárceles.

Por otro lado, también es necesario más transparencia y fortalecer el control interno, a los órganos que proporcionan la información a los que tienen que investigar los hechos punibles. Finalmente, un fiscal es investigador, no un mago, y, si no hay un órgano que le pase información buena, un órgano de control que genere transparencia para que la ciudadanía pueda aportar información sólida, va a pelear en una situación de mucha desventaja frente a la criminalidad organizada.

Otro tema interesante es que nunca debemos dejar de lado nuestra ley número uno de la democracia. Aceptamos a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y, sin embargo, somos el país con la mayor tasa de prisión preventiva en el mundo. Un tema final es que no tenemos que culpar a otros de nuestros problemas. Muchas veces decimos que la Corte Interamericana está llena, tiene mucha morosidad, pero acá no estamos cumpliendo con nuestros deberes. Si la propia Corte nos está diciendo: ustedes son los garantes del pacto, ustedes tienen que hacer un control de convencionalidad antes de tomar cualquier decisión, entonces nosotros deberíamos hacer los ajustes internos para evitar que tengamos que estar yendo en masa a reclamar ante la Comisión de Derechos Humanos aquello que no estamos exigiendo que se cumpla en nuestro propio país.

Acuérdense de que la Comisión es un órgano que debería ser residual, no nuestra primera opción.

Nuestra primera opción son todas las autoridades nacionales que deben aplicar las normas que están en nuestra Constitución Nacional, que ni siquiera son normas foráneas. Tenemos todas las herramientas, tenemos todas las normas y debemos tener el coraje de aplicarlas, tenemos que fortalecer nuestras instituciones, tenemos que apuntar mejor no solamente desde el punto de vista judicial, sino también del punto de vista de todas las instituciones que tienen que hacer justicia social.

Tenemos que continuar haciendo este tipo de análisis y tenemos que exigir mayor transparencia y continuar analizando para tomar decisiones que apunten a solucionar nuestros problemas reales conforme a nuestras aspiraciones de ser un Estado de Derecho.



07.

El Estado de Derecho y la educación superior en el Paraguay

7. El Estado de Derecho y la educación superior en el Paraguay

Presentación

Mariano Adolfo Pacher, rector de la Universidad de Canindeyú, presidente de la Asociación de Universidades Públicas del Paraguay

En este seminario estamos hablando del Estado de Derecho que es un tema de candente actualidad no solamente en nuestro país, sino también a nivel mundial. La globalización nos ha alcanzado con más fuerza en esta pandemia y en estos días nuestro país está viviendo un momento en que parecería que el Estado de Derecho ha sido dejado de lado, en cierta medida, con las acciones y con los discursos y actitudes de ciertas personas que quieren que el órgano legislativo cree leyes adecuadas a determinadas circunstancias. Entonces, estas conversaciones son oportunas para que la ciudadanía tenga mayor conciencia de lo que significa el Estado de Derecho. Creo que la Universidad tiene una gran responsabilidad en ese sentido, con mayor razón cuando la cantidad de profesionales universitarios es reducida en comparación con el total de la población y mucho más en el interior del país, como es en el departamento de Canindeyú.

Es por eso mayor el desafío y el compromiso de los universitarios de resaltar el valor del razonamiento, del diálogo y la palabra como armas para llevar adelante las ideas y discusiones en el entorno en el que están insertos y en la sociedad como un todo, no acciones que representen fuerza, amenazas o extorsiones al resto de la población. Qué triste cuando vemos lesionados nuestros derechos garantizados constitucionalmente. Felicito a los organizadores, al Instituto Desarrollo y a cada uno de los participantes por esta oportunidad para remarcar la importancia de someternos todos a las leyes para que vivamos en un Estado de Derecho.

Javier Contreras, coordinador del programa Estado de Derecho y Cultura de la Integridad del Instituto Desarrollo

En la sesión de hoy tocamos el tema la relación que existe entre el Estado de Derecho y la educación superior. Encontramos relaciones bastante evidentes: la educación es un derecho consagrado en nuestra Constitución Nacional y, al ser un derecho subjetivo, también deviene como la contracara de la obligación del Estado de impulsar todo lo necesario para que las personas puedan tener una educación integral. La Constitución Nacional dice que la responsabilidad educativa recae principalmente en el Estado. El Estado tiene que fomentar la enseñanza media, la técnica, la agropecuaria, la industrial y, también, la superior o universitaria, así como la investigación científica y tecnológica. Eso está consagrado en nuestra Constitución Nacional que en su artículo primero establece que la República del Paraguay se constituye en un Estado Social de Derecho.

La organización del sistema educativo es responsabilidad esencial del Estado. Vemos, también, que la Ley de Educación Superior vigente reconoce la educación superior como un derecho humano fundamental, establece que es un bien público y remarca que la organización, administración, dirección y gestión del sistema educativo nacional es responsabilidad del Estado. El Estado reconoce y garantiza el derecho a la educación superior como un derecho humano fundamental para todos aquellos que quieran y están en condiciones legales y académicas para

cursarla.

A su vez, se establece que la democracia, el Estado Social de Derecho y la solidaridad, entre otros, son principios fundamentales de la educación superior. Y remarcamos algunos otros como el respeto a toda persona, su dignidad, su derecho humano, la libertad de opinión, el pluralismo cultural, ideológico, político y religioso, el rigor científico y la responsabilidad ética en la búsqueda, construcción y transferencia del conocimiento, la creatividad, la criticidad, la integridad y la responsabilidad.

Entonces vemos una relación muy evidente de sinergia entre los ciudadanos y el Estado para, a través de la educación superior, mejorar el bienestar social de cada una de las personas. Es un derecho y como derecho tiene que ser garantizado por el Estado. Este tema será abordado por cuatro expertas en diversas áreas relacionadas con la educación superior, quienes comentarán cómo están viendo la actualidad de la educación superior del Paraguay desde sus diferentes puntos de vista.

Contamos con personas expertas en ética e integridad, en investigación científica, en estudios cuantitativos y estadísticas y con una abogada colombiana, consultora de la Universidad de Notre Dame. Ella es María Camila Ospina quien, en el marco del programa Estado Derecho y Cultura de la Integridad que el Instituto Desarrollo está llevando a cabo con el apoyo de USAID, ha realizado un trabajo de investigación sobre «Realidades de la educación en materia jurídica en instituciones de educación superior en el Paraguay».

Evaluación curricular de las instituciones de educación superior del Paraguay

María Camila Ospina, consultora del programa Estado de Derecho y Cultura de la Integridad

Soy consultora por la Universidad de Notre Dame para el Instituto Desarrollo y con un grupo de profesores de la Facultad de Derecho del Instituto hemos venido trabajando en el programa Estado de Derecho y Cultura de la Integridad hace ya dos años.

El día de hoy les voy a hablar de la evaluación que hicimos durante el año número uno sobre la base de las facultades de Derecho y centros de entrenamientos, digamos, de todas las instituciones que podrían estar relacionadas con la formación de abogados o la educación jurídica. Entonces, lo que esta evaluación hizo fue identificar las fortalezas, las debilidades y las oportunidades de mejora de estas instituciones con el fin de, después, comparar esto con estándares internacionales, sobre todo con aquellos países que tenían mejores índices de Estado de Derecho, para hacer una serie de recomendaciones de cómo estas instituciones podrían mejorar o brindar un mejor servicio del que ya está estaban brindando.

Digamos que, entonces, la pregunta a estas alturas es: ¿Cuál es la relación que debe haber entre abogados bien formados o formados de determinada manera y el Estado de Derecho? Como todos sabemos, el Estado de Derecho es un principio de gobernanza por el que todas las instituciones, tanto las instituciones públicas como las privadas, incluso el mismo Estado, están sujetas a unas normas. El índice de Estado de Derecho tiene muchas variables, pero principalmente son que las leyes se promulguen públicamente, que se apliquen de manera equitativa, que se adjudiquen de forma independiente y se correspondan con estándares internacionales de

derechos humanos. Pero, además, mide otros asuntos como los poderes públicos, la ausencia de corrupción, el gobierno abierto, el orden, la seguridad, la aplicación de la normativa de los estados y la justicia civil y penal.

Nuestros estudios concluyeron que el rol social de los abogados es crucial en cualquier democracia, en cualquier sociedad, no solo porque en las relaciones privadas cada cliente merece una representación legal que sea competente para que el cuerpo social funcione adecuadamente, sino también porque la democracia y el Estado de Derecho requieren de buenos abogados.

Un Estado de Derecho eficaz ayuda en muchísimos aspectos para la reducción de la corrupción, el combate de la pobreza y, sobre todo, para asegurar que los ciudadanos de los Estados no sean sometidos a injusticias. Lo que hemos visto es que los ciudadanos de determinada sociedad deben poder confiar en dos roles muy importantes. Por un lado, en el rol de los educadores jurídicos, es decir, en las personas que entrenan a los abogados para estar preparados para la práctica; y, por otro lado, en el rol de aquellas instituciones que controlan la admisión de los abogados a la práctica, es decir, quiénes pueden ejercer el derecho.

Un tema muy común en todo el continente, en Latinoamérica en general, es que estos dos roles recaen en las universidades. Las universidades, obviamente, educan y entrenan a los abogados, pero, además, como no hay otro requisito oficial que ponga el Estado o alguna entidad pública, todo aquel que se gradúa de una universidad está directamente facultado a practicar el derecho. Esto es muy importante porque hay cosas muy particulares del Paraguay. Por ejemplo, encontramos 54 Universidades que ofrecen el programa de Derecho; que hay una oferta de 207 opciones académicas, tanto de grado como de posgrado; y que en este momento hay 50.000 abogados en el Paraguay, que son, más o menos, 722 por cada 100.000 ciudadanos. Esta proporción es la más alta de la región, el Paraguay es el país que tiene más abogados por ciudadano, lo que otorga mayor relevancia a cómo estamos educando a nuestros abogados y a cómo la manera en que los abogados están siendo educados influye en los índices de Estado Derecho.

Luego de realizar una investigación sobre los países con mejores índices en el mundo y en nuestra región, de las mejores prácticas de educación superior y de analizar muchas categorías, procesos de admisión, procesos de graduación, profesorado, ofertas académicas, ética y conducta, instalaciones físicas; es decir, una serie de criterios para evaluar en conjunto la educación superior de abogados, llegamos a conclusiones que identifican oportunidades de mejora para construir a partir de lo que ya existe.

La primera conclusión a la que llegamos es la importancia de que las facultades Derecho y las universidades comprendan el doble rol de educar y el de filtrar quiénes podrán practicar el derecho en el Paraguay. En la región, las universidades han fortalecido mucho sus filtros tanto de entrada al programa de Derecho como de graduación. Entonces, los estudiantes de Derecho tienen que pasar por filtros muy importantes que les permiten entrar a la profesión del derecho. Ser abogado es difícil porque es una responsabilidad muy grande. Lo mismo para graduarse. Como hasta el momento no hay un examen de acceso a la abogacía, las universidades se encargan de evaluar el conocimiento que los estudiantes deberían tener para practicar el derecho y, de esa manera, tienen la responsabilidad de garantizar que todos los abogados que gradúan estén facultados para la práctica del derecho.

La segunda gran conclusión a la que llegamos es un poco sobre la oferta de cursos y sobre la metodología o la manera en la que se están dictando las clases de Derecho. En los países de tradición de derecho civil, incluidos todos los países latinoamericanos y muchos europeos, la enseñanza del Derecho se ha centrado en dar mucha teoría, en brindar conocimientos. Las facultades en el Paraguay, así como en otros países, ofrecen alrededor de 50 a 57 clases obligatorias, muchas de las cuales son clases teóricas o conferencias magistrales. La conclusión de los estudios más recientes es que lo mejor es dar a los estudiantes mucho conocimiento, es decir, grandes cantidades de conocimiento teórico, que lo más importante es enseñarles a pensar como abogados, a desarrollar capacidades analíticas, a desarrollar capacidades que pueden utilizar en las prácticas. Entonces el rol ya no está centrado ni en el conocimiento ni en el profesor, sino más bien en los estudiantes de derecho y en cómo ellos se aproximan al Derecho, entendiendo que es imposible que una persona se gradúe de la universidad con absolutamente todos los conocimientos que podría tener para practicar. Debemos garantizar que se gradúen con las capacidades para practicar el derecho y encontrar el derecho en los casos que no conozcan.

Igualmente, hemos descubierto que una gran oportunidad de mejora es unir tres cosas fundamentales en la educación: la doctrina, la práctica y la responsabilidad profesional. Actualmente esto se está tomando en forma separada en muchas de las facultades. Por un lado, los estudiantes aprenden la doctrina, el conocimiento teórico; luego, separado de eso, temas de práctica, aunque en un nivel mucho menor. Otra de las recomendaciones importantes es subir los niveles de actividades prácticas y la responsabilidad profesional. Esto quiere decir que los estudiantes tienen conocimiento, saben cómo practicarlo y, además, son conscientes de la responsabilidad que tienen de mejorar Estado de Derecho. Así que, volver estos tres aspectos en uno solo es crucial para mejorar los índices de calidad de los abogados.

En cuarto lugar, hemos visto también que, por una cantidad de consideraciones, muchas universidades no tienen muchos profesores de planta. La mayoría de los docentes tienen otra carrera y además son profesores. Es muy importante que las universidades empiecen a contratar más profesores de planta, que tengan especialidad en enseñanza del Derecho y también en investigación y en otros aspectos. Esto es, que los profesores estén permanentemente en la universidad promoviendo otros tipos de actividades académicas, incluidas actividades extracurriculares.

La quinta conclusión a la que llegamos es que la investigación jurídica constituye una oportunidad muy grande que el Paraguay tiene en este momento, sobre todo las universidades, porque hemos visto que el número de publicaciones investigativas o académicas de las universidades es muy bajo comparado con el resto de la región. Entonces, pensamos que es muy importante que las universidades empiecen a promover cada vez más la investigación. Hay muchas que ya tienen programas muy interesantes, pero la idea es fortalecer esto a través de todas las ofertas académicas para generar más impacto, lo que también es muy importante en temas de ranking internacionales. En este momento no hay ninguna facultad de Derecho que parezca en las primeras 100 del mundo. Pensamos que esto puede potenciar y generar un cambio muy rápido y significativo para que las facultades de Derecho empiecen a aparecer en estos rankings y, sobre todo, porque la investigación no solo va a ayudar en la acreditación de las universidades, sino también va a ayudar mucho en el proceso de formación de los abogados.

La penúltima es que las facultades de Derecho deben ampliar sus interacciones internacionales.

les y fronterizas. Aunque hay grandes esfuerzos de varias unidades académicas, las facultades tienden a estar auto concentradas. Yo creo que eso pasa mucho en las facultades de Derecho alrededor del mundo porque uno tiende a pensar que eso es algo muy nacional, que es algo que está metido dentro de nuestras fronteras y que no es tan fácil encontrar puntos de contacto con otras jurisdicciones. Pero hay muchas oportunidades de invitar a profesores de afuera, de tomar buenas prácticas de otras universidades, de realizar actividades en conjunto, fomentar temas de investigación, concursos internacionales, intercambios. Creemos que esto genera un impacto positivo en la educación de los abogados y, también, en la educación superior en general. Igualmente, creemos que los programas tienden a estar muy concentrados en áreas particulares del Derecho más comunes y tradicionales, como son el derecho penal, el derecho comercial, el derecho administrativo y, en algunas facultades, hace falta meter un poco más de los desafíos contemporáneos del Derecho, áreas nuevas que no han sido exploradas y en eso también las interacciones internacionales pueden ayudar mucho.

Y, finalmente, creemos que es muy importante que el tema de la responsabilidad o la ética profesional esté presente en la formación jurídica desde el primer momento hasta que los abogados se gradúen. Nuestra investigación dio ya muchos resultados positivos de cómo la ética bien incluida y enseñada en los programas puede generar grandes impactos. Creemos que un tema fundamental es tratar de que los abogados tengan muy consciente la necesidad de una práctica honesta y ética.

¿Educación en integridad o integridad en la educación superior?

Mercedes Argaña, especialista en gestión pública, ética e integridad

En esta ocasión vamos a hablar de la integridad en nuestras instituciones de educación superior.

La primera mirada que podemos hacer es que las instituciones de educación superior son el ámbito en el cual nos formamos como profesionales, pero también como ciudadanos, y que es de esperar que la adhesión a los principios del Estado de Derecho sea vivida en nuestro proceso de formación como parte del ambiente ético y de integridad en el cual estudiamos y ejercemos nuestros distintos roles. Ahora bien, cuando estudiamos el fenómeno de la corrupción y los desafíos de la promoción de integridad en nuestras instituciones, una pregunta podría ser: ¿Es la institución educativa un ámbito tan particular como para que analicemos con detenimiento los desafíos y los riesgos de corrupción que se presentan en ella?

Y la respuesta es sí. Vamos a ver enseguida por qué podemos afirmar que la corrupción en las instituciones educativas puede generar consecuencias negativas, incluso mayores que en otros sectores de la Administración Pública, si es que miramos solamente las instituciones de educación superior públicas, pero vamos a incluir también a las universidades del sector privado, que, aunque sean privadas, son de interés público. Por otro lado, también reflexionar sobre las iniciativas qué podemos hacer para fortalecer la integridad institucional de nuestros centros de educación superior, lo que ya nos conduce a una de las posibilidades.

Entonces, si pensamos qué tipo de riesgos de corrupción se pueden presentar en las instituciones educativas, que justifiquen la necesidad de una mirada especializada y diferenciadora en este ámbito, vamos a poder responder que, a partir de la línea de investigación que ya se está

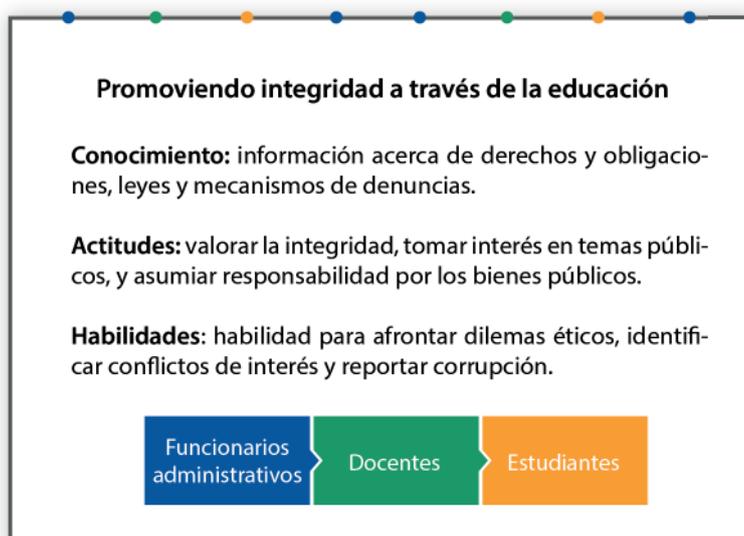
desarrollando, sobre todo desde el Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación (IPE) de la UNESCO, hay un inventario relativamente exhaustivo.

Voy a desarrollar las categorías generales. Entre los tipos de expresiones de corrupción que se pueden presentar, claramente aparece la corrupción que se puede dar en el ámbito administrativo de gestión institucional, propiamente, y todo lo que tiene que ver con la dimensión académica. Entonces, cuando hablamos de los riesgos de corrupción en el ámbito administrativo, las instituciones educativas están expuestas a los riesgos que ya conocemos: riesgos de corrupción en las compras públicas, en la contratación de gente, en el manejo de los fondos, en la recaudación de fondos, en la administración de bienes y demás.

Cuando hablamos de los riesgos de corrupción en el ámbito académico, ahí entramos a un nuevo universo bien específico y particular que tiene que ver con la corrupción de los procesos de formación, abuso de poder de parte de profesores, fraude en los exámenes, fábrica de diplomas, plagio de parte de los estudiantes o de los investigadores, manipular su sistema de información para que los datos sean distintos de lo que son en realidad, exagerar resultados académicos para mantener cierta reputación, etc. Entonces, cuando miramos con una lupa diferenciadora y especializada la corrupción en el ámbito educativo, es de particular importancia entender los riesgos específicos que se producen en el ámbito de la administración académica, porque todos los otros riesgos de corrupción pública en lo administrativo, que ya conocemos, también pueden estar presentes.

Muriel Poisson del IPE planteaba en una conferencia dada hace poco esta pregunta principal, ¿tenemos que ocuparnos de la educación en integridad o de la integridad de la educación? ¿O de ambas cosas? Estoy convencida de que ambas cuestiones son muy importantes. Autoras como Poisson señalan que lo más grave de la corrupción en la institución educativa es que estamos enseñando a los estudiantes que el comportamiento corrupto es aceptable, que eso forma parte de su entorno y, probablemente, va a estar naturalizándose, cuestión que no esperamos suceda en el ámbito educativo. Entonces ¿cómo enseñar integridad en un ambiente que es corrupto? Francamente, una pregunta cuya respuesta es muy difícil, salvo con un alto grado de cinismo y de doble discurso.

En ese sentido, cuando se plantea la promoción de la integridad a través de la educación, básicamente tenemos tres grandes ámbitos de intervención: **Conocimiento**, que tiene que ver con información acerca de derechos, obligaciones, leyes y mecanismos de denuncias; las **Actitudes** para valorar la integridad, tomar interés en los asuntos públicos y asumir responsabilidad por los bienes públicos; y, las **Habilidades** para contar con la competencia ética y con la capacidad de la reflexividad ética para tomar decisiones que sean correctas.



Y por aquí viene gran parte de los desafíos de la formación en competencias éticas en nuestros centros de educación superior. O sea, las universidades hoy no solo deben proveer conocimientos especializados en las diferentes disciplinas en las cuales forman, sino también integrar esos conocimientos especializados con un compromiso ético explícito y trabajar en paralelo, conjuntamente como conceptos gemelos, la aplicación de la ley con la reflexividad ética en ese proceso.

Y, en ese sentido, nuestra mirada tiene que ser de comunidad educativa. Eso es lo que muestran todas las investigaciones y tiene mucho sentido cuando miramos que ya desde la década de los noventa Transparencia Internacional traía el concepto, como aporte, de Sistema Nacional de Integridad. Las instituciones no se producen, no existen y no se gestionen en el vacío, forman parte de un ecosistema social, económico y cultural y, en ese sentido, el sistema de integridad de un país va a estar soportado por la calidad de sus instituciones y entre ellas, por supuesto, las instituciones de educación superior.

Cuando hacemos una mirada más micro y vamos a las instituciones de educación superior, lo primero que entendemos es que estamos hablando de un conjunto de actores sociales que se nuclean alrededor de la misión de educar, de formar y de generar estos egresados que esperamos sean profesionales y buenos ciudadanos también. Por lo tanto, necesariamente habrá que trabajar con cada uno de los estamentos de cualquier institución. Sobre todo, trabajar dos grandes líneas de acción. Por un lado, todo lo que hace a la ética y la integridad propia de la institución educativa y ahí tenemos, las políticas y prácticas que cuidan la integridad institucional y, en el caso de las instituciones de la educación superior, mucho celo y cuidado con la integridad académica, la transparencia, la rendición de cuentas, la equidad y el control social.

Pero también es importante trabajar la educación en la ética, no como un complemento sino en forma transversal de manera que la reflexividad ética acompañe el desarrollo de las competencias profesionales en las diferentes áreas del Derecho. En cuanto al contenido, también hay importantes desarrollos y evidencias de que tenemos que trabajar dos grandes líneas: por un lado, la formación en la ética cívica, los valores que permiten la convivencia social, la convivencia en una sociedad pluralista y democrática que acepte y respete la diversidad; y, por otro lado, sobre esos pilares o cimientos de la ética cívica, construir y montar la ética profesional. Es decir, que esta dupla de ciudadanía y profesionalidad sea el objetivo de egreso de cualquier institución educativa.

Ética en la institución educativa

Infraestructura ética y de integridad de la institución:

- Políticas y prácticas que cuiden la integridad institucional, en particular la integridad académica
- Transparencia
- Rendición de cuentas
- Equidad
- Control social

Educación en la ética

Enfoque: focalizado o transversal

Contenido: educación en valores de la ética cívica profesional

Métodos: incluyentes, participativos, de convivencia

Adaptado del gráfico Educación en la Ética en la Institución educativa del libro: Escuelas corruptas, universitarias corruptas: ¿Qué hacer? (pág. 34)
Instituto Internacional de Planificación Educativa (IIPPE) de la UNESCO, 2020

Con relación a las metodologías, tenemos que avanzar de metodología más tradicionales, de un modelo de educación bancaria, como diría Paulo Freire, a modelos pedagógicos y andragógicos que generen mayor reflexividad y criticidad, que involucren al estudiante, al contexto y a los diferentes actores en la producción del conocimiento.

Por lo tanto, el planteamiento que estamos haciendo es que no se puede educar de manera adecuada si no fomentamos entornos éticos de aprendizaje. Hay una experiencia muy interesante que está promoviendo la UNODC, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, que generó todo un paquete de herramientas didácticas, guías para docentes, materiales educativos, vinculados alrededor de los desafíos de la formación de la administración de la Justicia. En ese paquete de materiales, que están pensados para los diferentes niveles educativos, hay una focalización en desarrollar todo esto sobre lo cual estamos hablando, pero desde esta mirada de coherencia discursiva entre la calidad ética, el entorno de formación, los contenidos que vamos colocando y las competencias que vamos promoviendo.

La agenda de lo que hay que hacer es bastante clara. Desde la UNESCO se propone diferenciar las líneas de intervención: un mapeo de riesgo de corrupción en las instituciones; crear capacidades para detectar riesgos de corrupción y dirigirse de manera especializada a ellas (hay sistematizaciones y experiencias interesantes en Honduras y en Perú); y trabajar en la transparencia en los datos. Se invita a las instituciones de educación superior a que se adhieran al movimiento de gobierno abierto y de datos abiertos. Aquí tenemos el desafío de trabajar con los datos, de procesarlos y de ponerlos a disposición en el marco de políticas de transparencia activa.

Por otro lado, hay que desarrollar códigos de conducta de profesores para mejorar la ética de la profesión de enseñar y para proteger a los estudiantes de conductas no éticas. Además, desarrollar modelos mentales compartidos con relación a por qué la ética es importante y entender que, además de lo que dice en aula, de lo que comunica con los contenidos que comparte, el educador es en sí mismo un referente muy relevante del testimonio de vida que da y de su compromiso personal con la ética y la integridad.

Con los estudiantes también se pueden hacer muchas cosas. Por un lado, mantenerlos atentos a lo que pasa en sus instituciones y darles voz, a través de encuestas, sobre percepción de la corrupción, por ejemplo; pero, sobre todo, fomentar los valores de la integridad académica, es decir, cuál es el compromiso que se espera tenga un estudiante que quiere formarse para el futuro, para ejercer su profesión con altos estándares de integridad y con calidad.

El diseño de códigos éticos o códigos de conducta o códigos de honor que tengan instrucciones claras sobre los tipos de comportamientos que se quieren desalentar y los que se quieren promover. El desarrollo de integridad universitaria o índices de transparencia. Y, participación en redes anticorrupción juveniles.

Volvemos a mencionar algunas de las cuestiones claves. ¿Cuál es la política anticorrupción de la universidad? ¿Cuál es su política de integridad? ¿Cuál es su política de integridad académica, en particular? ¿Qué definiciones de conductas no aceptables tiene? ¿Qué sistema de sanciones o sistema de control de responsabilidad de ética tiene definido y cómo se cumple? ¿Cuán transparente es en su proceso clave? La ética en la investigación, el rigor con el que se selecciona a los docentes y se desarrolla la carrera de estos, etc.

El profesor Stephen Heyneman de la Universidad de Vanderbilt menciona una investigación muy interesante de la revista Time Higher Education (THE) que encontró que las universidades de clase mundial ubicadas en los rankings más altos tienen mayor presencia de los elementos de infraestructura ética, y encontró una diferencia importante entre la atención y el cuidado que tienen las universidades sin fines de lucro, que en general son públicas, y las universidades lucrativas. Las universidades sin fines de lucro están más preocupadas por estos temas y presentan mayor cantidad de elementos vinculados a la infraestructura ética en sus declaraciones, páginas web, reportes de gestión y demás, no así las universidades con fines de lucro. Uno podría pensar que esto puede tener una correlación alta con los riesgos de corrupción y es lo que, de alguna manera, señala el profesor Heyneman.

Se menciona que las universidades que tienen infraestructura ética más completa son las de Gran Bretaña, Estados Unidos y Japón, y que los elementos más comunes tienen que ver con el respeto y la gestión de la diversidad, la equidad y, sobre todo, con la integridad académica con sus pilares y sus instrumentos. El elemento de infraestructura ética menos común es informar, como política de transparencia activa, las infracciones y los resultados de las sanciones.

El profesor Heyneman⁴ también menciona que no hay una correlación fuerte entre las universidades de ranking internacional más alto con la infraestructura ética. Sin embargo, el hecho de que todas las universidades de clase mundial tengan esta infraestructura ética definida y explícita nos indica que es un elemento importante para que sigan siendo universidades de clase mundial y que se comprometen y se responsabilizan con la calidad de lo que generan, producen y lanzan a la sociedad.

Importancia del sistema de información y gestión en la educación superior

Sonia Suárez, especialista en análisis de datos

Voy a hablar, brevemente, del panorama de la información en instituciones de educación superior, refiriéndonos exclusivamente al ámbito nacional.

Básicamente, nosotros trabajamos un concepto que se llama Sistema de Información y Gestión Educativa (SIGED) que lleva años de desarrollo y se instaló a nivel macro con la intención de trabajar con órganos rectores de planificación y gestión de la educación. El enfoque fue macro al inicio, pero actualmente se está promoviendo también el desarrollo de sistemas de información a nivel institucional. Esto es, que cada institución educativa del nivel primario, secundario o terciario pueda disponer de esta información para su propia gestión y para otros fines, inclusive.

Los SIGED tienen más tiempo de desarrollo en el nivel primario y secundario que en el terciario y todo el marco teórico que se puede encontrar en la web hace referencia a los niveles primario y secundario. Las entidades más importantes de observación y acompañamiento de cuestiones asociadas a la educación, la UNESCO y el Banco Mundial, por ejemplo, desarrollaron instrumentos que hoy se consideran estandarizados que se utilizan para evaluar el nivel de desarrollo de estos sistemas o, incluso, su existencia.

4 Heyneman, S. P. (2014). How Corruption Puts Higher Education at Risk. *International Higher Education*, (75), 3-5.

Estamos hablando de la adecuación metodológica que exista en la institución o en el órgano rector, dependiendo de la escala en la que estemos hablando, todo lo que tiene que ver con la exactitud y confiabilidad de la información. Es decir, la información ¿es exacta, precisa, completa y accesible? Otra dimensión es la integridad y el profesionalismo de los referentes del sistema de información. Es decir, de las personas que están a cargo de la gestión, de la recolección, del procesamiento y del análisis de la información generada a nivel institucional, y de todo lo que tiene que ver con la funcionalidad del sistema como tal.

Hay una dimensión que se denomina «prerrequisitos de calidad» y eso tiene mucho que ver con el entorno institucional. Es decir, tener las condiciones necesarias para que los sistemas de información operen de manera efectiva y eficiente. Estamos hablando de, por ejemplo, tener manuales y reglamentos, pues el entorno institucional descansa mucho en todo lo que hace a la documentación de soporte de base, tanto para la instalación como para el funcionamiento de los sistemas de información.

¿Qué es un sistema de información o qué es lo que busca? Como bien dice su nombre, lo que el sistema busca es gestionar la información que se genera en las universidades, en este caso, o en la educación superior si vamos a ser más abarcentes. Lo que buscamos es aprovechar esta información a la que nosotros le denominamos registros administrativos, que se generan de manera cotidiana en el quehacer de las instituciones. Por ejemplo, una categoría de datos clásicos que se basan en el número matriculados, número de docentes, cantidades de ingreso y egreso, infraestructura, todo lo que tiene que ver con la información que existe en las instituciones debido a su funcionamiento. No hay un esfuerzo adicional para recolectar estos datos clásicos, aunque el sistema de información también puede contener datos más innovadores o más complejos que requieren esfuerzos adicionales de recolección que se hacen con miras a un objetivo específico.

La intención de los sistemas de información es generar esta información organizada, integrada, completa y confiable, y analizarla para generar más información ¿Cómo hacemos eso? La idea es tomar, por ejemplo, los registros administrativos y convertirlos en indicadores que son datos más complejos que provienen ya de la integración, de la combinación de la información que se recolecta y, además, se le da un sentido que puede ser orientador de la política, de la gestión y la planificación.

Hay una dimensión importante después de la generación de la información, que es la difusión que, generalmente, también está a cargo de quienes son responsables de los sistemas de información. Lo que la difusión busca es, por un lado, informar y, por el otro, promover el uso de la información que se genera, porque si el sistema de información produce y no hace que se utilice esta información, entonces, estamos en la misma situación. O sea, no utilizar los datos o no acceder a ellos es lo mismo que no tenerlos.

Los registros administrativos de las universidades o instituciones de la educación superior tienen datos de postulantes, ingresantes, matrículas, asistencias, estudiantes que fueron habilitados para tal o cual materia, quiénes se graduaron; tienen también información sobre egresos, información sobre puntajes en evaluaciones parciales y finales, tienen calificaciones que son las notas asignadas a cada estudiante a partir de los puntajes alcanzados y la escala de calificaciones, tienen la oferta de la carrera en términos de plazas, de lugar, de turnos, de sección. Todos

estos datos que se generan de manera rutinaria en las instituciones de educación superior se convierten, luego, en indicadores más complejos.

¿Qué tipo de indicadores? Por ejemplo, indicadores de cobertura donde miramos el nivel de acceso que tiene la población, la movilidad del estudiante; indicadores de eficiencia interna que nos muestran el nivel de repitencia de nuestros estudiantes, el abandono, la deserción, la tasa de asistencia o ausentismo de los estudiantes; indicadores de retención, es decir, cuántos de los estudiantes que comienzan en un año determinado se gradúan; indicadores de promedio de tiempo de graduación, es decir, cuánto tardan en graduarse, si la carrera está programada para cinco años ¿tardan cinco años o tardan más? Y todo esto da luces sobre esfuerzos adicionales que pueda hacer la institución para, por ejemplo, mejorar aquellos aspectos que muestran algunas señales un poco preocupantes.

Seguimos con otros ejemplos, tenemos datos de recursos humanos que generalmente la educación superior recolecta en su gestión cotidiana como la información de los docentes y del equipo no docente en varias dimensiones: formación, antigüedad, su trayectoria como parte del equipo de las instituciones, el desarrollo profesional; y, después tenemos informaciones financieras provenientes del presupuesto y, por otro lado, lo que los estudiantes abonan en materia de aranceles, mensualidades, matrículas, etc., datos que podemos convertir en indicadores.

Tenemos indicadores de calidad que, por ejemplo, hacen al rendimiento de los estudiantes en diferentes formas y desagregaciones; indicadores de recursos que vinculan lo presupuestario; e indicadores de igualdad que muestran la información de dimensiones asociadas a la vulnerabilidad, por ejemplo, el sexo, la orientación sexual, la discapacidad, la condición socioeconómica, etc.

Esto es lo que un sistema de información podría trabajar en su formato más simple, que es el aprovechamiento de los registros administrativos que ya existen. Con relación a cómo está el Paraguay en sistema información de la educación superior, pues, lamentablemente, no tenemos un sistema de información para la gestión de la educación superior. Nuestros organismos rectores no disponen de esta información agregada para el nivel superior, pero sí la tienen para la educación básica y la educación secundaria. Cuando me refiero a «nuestros órganos rectores» hablo del Consejo Nacional de Educación Superior (CONES) y del Viceministerio de Educación Superior del Ministerio de Educación y Ciencias.

Como ustedes saben, la educación superior comprende a las universidades, institutos superiores, institutos técnicos profesionales y también a los institutos de formación docente. A nivel micro no tenemos registros administrativos integrados en muchas instituciones de la educación superior y, si están integrados, no están procesados de la manera en que vimos, no evolucionan hacia indicadores o hacia información más compleja que nos brinde mayor conocimiento de nuestro contexto tanto institucional como nacional. Tampoco tenemos difusión de esta información y, lamentablemente, hay poca utilización, debido a esta baja difusión de los datos a nivel micro, al interior de las instituciones de educación superior.

A nivel macro, no tenemos nada, lamentablemente. Se ha intentado hacer el esfuerzo en el pasado, pero no lo hemos logrado. Cada una de las instituciones de educación superior debería tener la capacidad de recolectar información en un formato que permita la integridad fácil y

que también sea confiable y accesible. Esto implica que no tenemos información sobre la educación superior para su propio uso y para los diversos usos que se le puede dar a la información de un sistema de información: la planificación, la gestión, la toma de decisiones, optimización de la inversión tanto de recursos públicos como privados, la investigación y la transparencia. Esto último está asociado con el gobierno abierto y los datos abiertos, pero si exploramos la nómina de información del Paraguay disponible en formato de datos abiertos veremos que, lamentablemente, no tenemos mucha información de la educación superior.

Por ejemplo, en el Anuario Estadístico del Paraguay, publicado por el Instituto Nacional de Estadística, hay información de solo dos de las universidades del Paraguay. Entonces, necesitamos hacer esfuerzos importantes en la creación de los sistemas de información a nivel institucional y a nivel de órgano rector en el área de la educación superior. Estos esfuerzos tienen que generarse en ambos niveles; porque, si se promueven en el nivel macro y no se impulsan en las instituciones, vamos a tener grandes desafíos con relación a la completitud de esa información y solamente tendremos información parcelada de la educación superior en el Paraguay.

El Estado de Derecho y la investigación científica en el Paraguay: realidades y desafíos

Sarah Cerna, especialista en fortalecimiento de capacidades de I+D y gestión de proyectos

Desde el ámbito de las universidades voy a presentar el panorama de desafíos y realidades que tenemos con respecto a la investigación científica, ámbito en el cual me desenvuelvo desde el año 2012. En 2015 ingreso al Programa Nacional de Incentivo a los Investigadores (PRONII) y actualmente me encuentro colaborando con el Instituto Desarrollo.

Dando ya por sabido el concepto de Estado de Derecho según la definición de las Naciones Unidas, los objetivos de la educación superior y cómo se vinculan el Estado de Derecho y la educación superior, como están declarados en la Ley de Educación Superior del Paraguay, pasamos directamente a algunos datos contextuales del caso específico de nuestro país.

El gasto público en educación superior no supera el 2% del Presupuesto General de la Nación y, específicamente, el gasto en investigación y desarrollo oscila entre 0,06% 0,09%, según datos de la UNESCO. Junto con Guatemala, somos los países de América Latina que menos gasta en investigación y desarrollo, lo que también implica baja inversión en tecnología. De las 54 universidades que existen en el país, solamente nueve son públicas. Solo 160.000 estudiantes ingresan a las universidades cada año y solo se reciben 16.000, un porcentaje muy bajo, del 10%, de la también muy baja cantidad de personas que ingresan.

En cuanto a la capacitación de los recursos humanos, en 2015 había solo 250 doctores o PhD. Creo que esta cifra va a cambiar favorablemente con todas las becas que existen actualmente en las universidades y, en particular, con las otorgadas por el Programa Nacional de Becas en el Exterior para el Fortalecimiento de la Investigación, la Innovación y la Educación del Paraguay «Don Carlos Antonio López».

La otra cuestión que me parece importante para entender el contexto es que la universidad más grande y longeva del país, que es la Universidad Nacional de Asunción (UNA), solamente

tiene 64 cargos de profesor investigador de tiempo completo. La gran crítica que se hace desde el sector científico académico, donde estamos un importante número de personas vinculadas al PRONII, es que no hay una carrera de investigador en el Paraguay porque no hay una política pública consolidada como sí lo tienen Argentina, Brasil, Chile y México. Esto es, una carrera sin vinculaciones políticas sino relacionada con la meritocracia. Por ejemplo, las personas que nos hemos formado con doctorado tenemos una estrecha salida laboral en las universidades o centros de investigación, no así en otros sectores. Así, en la UNA hay una ínfima cantidad de 64 investigadores para una población de 53.000 estudiantes en el año 2018, según Luca Cernuzzi.

También podríamos preguntarnos por qué esta universidad, la única que figura en los rankings internacionales, pasó del lugar número 78 en 2013 a la posición 137 en 2021.

Veamos, a rasgos muy generales, qué miden estos rankings. Por ejemplo, la Clasificación Mundial de Universidades QS (*QS World University Rankings*) observa seis indicadores: 1) La reputación académica de las universidades; 2) Su reputación como empleador; 3) la proporción de profesores con relación a la cantidad de estudiantes; 4) las citas por facultad, donde comenzamos a ver los problemas endémicos de la escasa producción académica del Paraguay y, por lo tanto, pocas referencias a nivel internacional; y, 5) el porcentaje de profesores extranjeros y la proporción de estudiantes del exterior.

Otra cuestión no menor, ya que estamos hablando aquí del fortalecimiento institucional, es la que tiene que ver con los sitios web, las páginas con las que las universidades cuentan y brindan información, la transparencia, la comunicación de las universidades y las redes internacionales que se logran consolidar a nivel académico. Con la creación del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) en la primera década del 2000 y del PRONII en el año 2012 se genera una serie de incentivos en proyectos científicos y estímulos a investigadores y crece la producción nacional. Ahí hay una directa relación de categorizar y apoyar a los investigadores con la producción académica del país a nivel internacional.

En el Paraguay tenemos solamente 0,3 investigadores por cada mil integrantes de la población económicamente activa y una tasa de 8 científicos por cada 100.000 habitantes, mientras que Uruguay tiene 58 científicos por cada 100.000 habitantes. En la relación de investigadores a tiempo completo en América Latina por cada mil miembros de la Población Económicamente Activa (PEA), vemos que Argentina tiene 3,02; Costa Rica 2,11; Brasil 1,48; Uruguay 1,08; y Paraguay 0,37.

Para ver cuáles son nuestros referentes para pensar esa consolidación del ámbito científico de las universidades, podemos fijarnos en el ranking que organiza un instituto de universidades españolas para medir a las universidades españolas, que en materia de recursos considera los recursos públicos por profesor, número de contratos de personal con doctorado, la cantidad de investigaciones y el apoyo técnico; en el campo de la producción académica, la cantidad de documentos citados por profesor doctor, la tasa de patentes y las tasa de tesis doctorales. También considera el factor de impacto de las publicaciones y las citas por documento.

La otra cuestión es que tenemos que pensar en la internacionalización, pensar en redes que debemos formar, no solamente entre centros de investigación, por ejemplo, en el ámbito jurídico nacional, sino también internacional. El ranking español que estamos comentando mide

los fondos internacionales de investigación de los que se dispone por profesor doctor y el porcentaje de publicaciones en coautorías internacionales, no solamente para el desarrollo de un proyecto sino también para publicar de manera conjunta.

Algunos de los rankings internacionales están basados en encuestas de opinión, como es el caso de QS y de *Times Higher Education* (THE) pero otros se construyen con las cifras que generan la bibliometría y la cibermetría.

Pasando ya a los desafíos de la investigación científica en las universidades paraguayas respecto del marco normativo, debemos señalar que, si bien hay reglamentos, falta pensar en manuales de procedimientos, políticas y planes que trasciendan a los gobiernos universitarios. Es necesario no solamente formar investigadores sino también profesores para iniciar la investigación desde los primeros años de la carrera. Hacen falta políticas públicas y mecanismos de las universidades de retención del capital humano cualificado; así como es indispensable la internacionalización de las redes de investigación.

Otra cuestión importante es pensar una producción científica sostenible, que pasa por exigir mucho más presupuesto público, pero también por vinculaciones con organismos internacionales y el sector privado. Allí está el ejemplo de cómo se hicieron las vacunas con el sector privado y el sector universitario.

Finalmente, también es necesario establecer ese vínculo de devolución con el sector político para resolver problemáticas diversas a través de propuestas legislativas, políticas y programas públicos de fortalecimiento del Estado de Derecho desde las universidades y la investigación científica en el Paraguay.

Comentarios finales

Sonia Suárez: En cuanto a qué medida proponer para contribuir a la mejora del Estado de Derecho desde las universidades, sería justamente tratar de instalar todo lo que hace a la generación de información. Para defender cualquier postura, sea presupuestaria, académica, curricular o de tipo investigativo se necesitan evidencias, y las evidencias, al fin y al cabo, son información, datos.

Creo que debemos fortalecer el acceso al derecho humano de la educación desde todos los sentidos, desde la cooperación, desde las políticas públicas y también desde el sector privado. De ser un país en total bancarrota tras la Segunda Guerra Mundial, el Japón se recuperó con la inversión en investigación, desarrollo e innovación y, aunque estemos en diferentes contextos, es hacia donde tenemos que apuntar no solo el sector público, que siempre es precario, sino todos los sectores.

El componente que nos falta fortalecer es la apropiación social del conocimiento. Ahora, la tecnología disponible y las redes sociales ofrecen una manera de vincular a los profesores con gente joven que está todo el día en las redes y hacer que, de alguna manera, sea más accesible para la sociedad en general el conocimiento que se genera en la Universidad.

Mercedes Argaña: Es difícil hablar de una sola medida que contribuya al Estado de Derecho, porque ya vimos que las universidades son sistemas complejos que tienen diferentes dimen-

siones a desarrollar. Ahora bien, una de las primeras cosas es tomar conciencia sobre la enorme responsabilidad social que tienen las universidades, que son instituciones que generan bien y valor público y que en ese sentido están exigidas a actuar con responsabilidad.

Es constitutivo de su naturaleza misional ser responsables y rendir cuentas. Entonces, yo diría que, desde una mirada sistémica, tal como plantean los criterios de acreditación de la Agencia Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior (ANEAES), las intervenciones tienen que ser multidimensionales, trabajando las grandes líneas de lo que tiene que hacer la universidad, que son formar en competencias técnicas, ciudadanas y éticas desde este enfoque integral que estábamos hablando; y, también, investigar e integrarse a la comunidad.

Los datos están mostrando que, definitivamente, las universidades de clase mundial no están ajenas a un compromiso serio, explícito y transparente con la integridad académica, porque no generar confianza puede ser terrible para una institución educativa, porque si desconfiamos de la gente que sale de las universidades, si desconfiamos de los médicos, si desconfiamos de los arquitectos, si desconfiamos de los ingenieros, ¿qué va a pasar con la sociedad? Entonces creo que trabajar decidida y denodadamente por fortalecer la integridad institucional y, sobre todo, la integridad académica es una de las dimensiones prioritarias a desarrollar.

Aunque sean privadas, las universidades privadas son de valor y de interés público y deben estar sometidas a los mismos rigores que las universidades sin fines de lucro. De acuerdo con los datos que señalaba el profesor Heyneman, las universidades norteamericanas más preocupadas por definir, explicitar y compartir sus indicadores de integridad institucional han sido las públicas, no así las privadas, de manera que, probablemente, esta deba ser una línea de atención. Sarah Cerna nos comentaba que hay una desproporción entre la cantidad de universidades nacionales y la cantidad de universidades privadas. Si esa misma relación de datos se está dando en el Paraguay ¿quién protege a la ciudadanía de los riesgos de corrupción a los que están expuestos los centros de educación superior tanto públicos como privados? Bajo ningún concepto la formación puede considerarse como una mercadería, sino desarrolladora de valor público, de bien público, que debe ser protegida con todas las garantías que mencionamos a lo largo de los diferentes tópicos tratados en el panel.

María Camila Ospina: Es importante empezar a ver la educación superior como un derecho humano y garantizar el acceso a ella, pero también como una integridad, como un conjunto complejo que requiere de muchas partes para que sea el resultado que esperamos. Si en la educación se empiezan a articular todos los componentes que hemos mencionado acá, tanto en metodologías como en oferta de clases, en desarrollo de competencia, la integridad que es tan importante, que es un proceso, entonces, vamos a tener una educación superior de muy alta calidad.

Sarah Cerna: Porque las universidades son un espacio de pensamiento, de crítica, una labor importante de los docentes universitarios es generar pensamiento reflexivo, aunque el espacio de la crítica sea incómodo. Hay que incorporar el pensamiento crítico y científico no solo en los últimos años de las carreras universitarias, sino incentivar en los alumnos desde los primeros años que la ciencia nos permite dar respuestas a problemáticas de cualquier índole, sociales, económicas, tecnológicas, etc.

Las ciencias se construyen de manera colectiva y tienen en el Paraguay un carácter estratégico, prioritario, por ese rezago que les mencioné. Vincularnos con redes internacionales nos puede ayudar para la producción científica y, también, para fortalecer nuestro programa con profesores invitados y para que nuestros profesores vayan al extranjero.

También tenemos que estar pensando en qué puede la ciencia hacer por la educación, por los derechos humanos, por las poblaciones vulnerables, por ese rezago. Creo que la universidad es un espacio privilegiado para pensar y, ahora, la pandemia nos devuelve ese carácter tan importante de la ciencia de estar ahí para resolver problemas de la humanidad.

El componente que nos falta fortalecer es la apropiación social del conocimiento. Ahora, la tecnología disponible y las redes sociales ofrecen una manera de vincular a los profesores con gente joven que está todo el día en las redes y hacer que, de alguna manera, el conocimiento que se genera en la Universidad sea más accesible para la sociedad en general.

Palabras de cierre

Javier Contreras

Nos damos cuenta de que los cuatro temas tratados en esta jornada forman parte de un mismo círculo. Creo interesante empezar con fortalecer la ética, la ética que nos va a permitir llegar a la transparencia. La transparencia nos va a permitir conocer realidades, la ética nos va a permitir seleccionar a las personas con base en perfiles predeterminados y objetivos, de manera que se tendrá a las mejores personas que van a generar o impulsar las investigaciones necesarias, el análisis crítico necesario. Tenemos que construir con base en realidades, eso es una tarea pendiente de la educación superior y, construyendo con base en realidades, mejorando técnicamente, vamos a impulsar el desarrollo en este país y mejorar en todas las áreas. No solamente en cuanto a vivir mejor con base en mejor tecnología o mejores conocimientos, sino eso también siempre acompañado de un comportamiento ético, correcto, acorde con un Estado de Derecho.

En una sinergia de situaciones tenemos que poner el foco en todos aquellos aspectos mencionados en estas charlas, tenemos que producir más investigación, tenemos que incidir, pues notamos una histórica falta de incidencia de las universidades en nuestra sociedad y tenemos demasiado por construir. Tenemos demasiado por construir en materia técnica, tenemos demasiado por construir en materia ética y acá tenemos una receta muy interesante de cómo avanzar.

Clarito Rojas Marín, Rector de la Universidad Nacional de Concepción

Nosotros creemos en el Consejo Nacional de Educación Superior que la Ley N.º 4.995/2013 De Educación Superior aún está en proceso de institucionalización. Cuando en su artículo 9 anota entre las funciones del CONES la de velar por el cumplimiento de la garantía constitucional de la autonomía de las universidades, en esa búsqueda tiene la tarea de encontrar una fórmula de articulación, de armonización entre el alcance del artículo 79 de la Constitución Nacional, la Ley General de Educación, la Carta Orgánica del Ministerio de Educación y Ciencias y la propia Ley N.º 4.995. En esa búsqueda de articulación, creo que son muy pertinentes todos estos elementos que las panelistas fueron citando, creo que hay una línea de pensamiento cuando se reiteró

la educación superior como un derecho público, como un derecho humano fundamental.

Eso se vino proclamando desde la Conferencia Mundial sobre la Educación Superior (UNESCO, 1998) y la Conferencia 2022 que se desarrollará en Barcelona, España, vuelve a sostener la misma línea de pensamiento de la infraestructura ética como herramienta de defensa de la autonomía universitaria.

En nuestra sociedad, por más pequeña que sea, es totalmente visible que quienes no tienen infraestructura ética no todas las veces están haciendo una habilitación académica. Yo no generalizaría, por ejemplo, el concepto de ventas del conocimiento. El vicio en el Estado de Derecho sería, más bien, la venta de denominaciones académicas, la venta de habilitaciones académicas. El debilitamiento del Estado de Derecho y de la institucionalidad fortalece el riesgo de corrupción académica y aumentará si descuidamos lo misional de las universidades: la docencia, la extensión, la investigación y la gestión.

¿Y por qué incorporamos la gestión como un cuarto componente misional? Porque no debemos olvidarnos de que en nuestro país el año pasado fue promulgada en forma populista y miserable el arancel cero, sin tener previsiones presupuestarias de ninguna laya para la educación superior. Entonces las instituciones de gestión pública se quedaron en un limbo y, a esta altura del año académico, el sostenimiento de apoyo está llegando recién de 29% a 31%. Por esa razón yo pienso, que cuando hacemos este tipo de exposiciones y de reflexiones con tantos elementos estadísticos, porcentajes, es bueno dar una mirada profunda a nuestra realidad porque tenemos ya suficientes elementos teóricos.

También es importante la construcción de la infraestructura ética como herramienta de defensa de la autonomía. En esa línea, nosotros creemos que uno de los soportes legales más importantes de la educación superior es la Ley N.º 4.995, cuya institucionalización se debe ir profundizando. Otra de las leyes fundamentales que necesita institucionalización es la carta orgánica del Ministerio de Educación y Ciencias a fin de que no disminuya la gestión en lo misional, ni la docencia, ni la extensión, ni la investigación; y que sí disminuyan sustancialmente los litigios y las acciones que encaran a las situaciones críticas de carácter académico.

Lo académico debe sostener su autonomía con la autoridad académica, pero son contradicciones que se presentan. ¿Por qué? Porque falta fortalecer esa línea de institucionalidad.

Muchos de los desafíos son exactamente una radiografía de lo que preocupa a la institución. El CONES, que lleva apenas ocho años de funcionamiento y se está institucionalizando, va teniendo presencia con sus normativas, regulaciones y, de esa forma, sostener el principio de proteger a la juventud de las conductas no éticas.



08.

Estado de Derecho y clima de negocios

8. Estado de Derecho y clima de negocios

El Estado de Derecho y el crecimiento económico

Wildo González, investigador del Instituto Desarrollo

Yo quisiera enfocarme en lo que es el Estado de Derecho y el crecimiento económico, que es casi similar al clima de negocios. Muchas de las cosas a mencionar derivan de la investigación desarrollada en los últimos tres meses. Me quiero centrar en cómo el clima de negocios afecta a la capacidad de la economía de generar crecimiento. La definición de Estado Derecho es bastante amplia, pero en última instancia se trata de buscar el bienestar común, una sociedad más justa y equitativa, con un desarrollo económico aceptable. En la literatura macroeconómica hay muy pocos estudios, poca evidencia empírica de la relación entre el Estado de Derecho y el crecimiento económico. Y también se debe tener en cuenta que es distinto hablar de Estado de Derecho, clima de negocios y crecimiento económico en una economía exportadora de *commodities* o no exportadora de *commodities*.

Si usamos el PIB per cápita como *proxy* del clima de negocios encontramos una relación bastante positiva con el Estado de Derecho, de manera que si mejoramos el Estado de Derecho vamos a ir aumentando el PIB per cápita de la población, vamos a ir mejorando el país. Entonces, un punto bastante claro es la necesidad de tener una agenda de crecimiento que esté vinculada al Estado de Derecho, porque esas dos cosas no pueden desconectarse, no se puede pensar en que la economía crezca sin que mejore el Estado de Derecho. Y eso es algo que también encontré en mi investigación reciente, que muchas veces se mejora el crecimiento de la economía, pero se genera cierto tipo de desigualdades. Un ejemplo de ello son los casos de Chile y de Colombia, cuyas economías crecieron bastante en los últimos años, pero con una sensación de inequidad que generó bastantes protestas sociales e inquietudes ciudadanas.

Un punto importante para tener en cuenta es la informalidad. Acá en el Paraguay debemos tener una agenda para reducir la informalidad, esto es vital. Reducir la informalidad prácticamente nos lleva directamente a una mejora en el Estado de Derecho. Debemos tener planteada una agenda que tiene que ser formalizar la economía. Sabemos que tenemos una economía bastante informal, entonces, tiene que haber una agenda de reducir la informalidad. Yo sé que hay varias agendas que el Gobierno está impulsando, pero faltan resultados más efectivos.

Otro tema es la corrupción. En este caso podemos comprobar que, si uno reduce la corrupción, también mejora el Estado de Derecho y en esto también estamos mal. Con todo, tenemos dos temas que son vitales en nuestra economía, la informalidad y la corrupción, que deben ser combatidas para que el clima de negocios mejore, dos puntos centrales en la agenda de mejora del Estado Derecho.

El siguiente tema es la estabilidad política. Es importante mejorar la estabilidad política porque la política no puede desligarse de la economía y viceversa. De hecho, ustedes recordarán la década de los 90 cuando teníamos episodios de inestabilidad política y mucha volatilidad, que complicaban el clima de negocios y el desempeño de la economía, y eso nos convertía en un país muy poco atractivo para cierto tipo de inversiones. Pero no todo es negativo, es necesario resaltar lo mucho que el Paraguay mejoró desde cierto periodo, algo de lo que como país tenemos que estar orgullosos. Ahora estamos en una situación no óptima, pero en la que podemos

empezar a plantearnos reformas profundas que puedan afectar positivamente al Estado de Derecho.

Necesitamos reducir la informalidad, necesitamos reducir la corrupción y, también, necesitamos mejorar la política. Si conseguimos eso, vamos a tener un mejor Estado de Derecho y si tenemos un mejor Estado de Derecho vamos a tener mayor crecimiento, y mejor bienestar de la población.

Existe una serie de elementos ligados unos con otros que podrían ser planteadas en una agenda.

Pero, citando los resultados de mi investigación, si mejora el Estado de Derecho aumenta el crecimiento, se reduce la informalidad, aumenta la inversión extranjera directa, aumenta la productividad, pero se reduce la participación de la mano de obra. ¿Por qué se reduce la participación de la mano de obra? Por la calidad de la mano de obra, por la sustitución de mano de obra no calificada por procesos automatizados que requieren mano de obra más calificada, lo que reduce la participación de las personas con menores capacidades, aumentando la desigualdad por esta pérdida de trabajo no calificado. Esto, nos conduce a la conclusión que toda agenda de mejora del Estado de Derecho y crecimiento debe ir acompañado por una agenda de mejora en la educación.

Entonces, son necesarias reformas profundas, especialmente orientadas a mejorar el clima de negocios. Entre todos estos elementos, algo más a nuestro alcance, y probablemente del Gobierno, es tratar de reducir la informalidad y mejorar la educación, porque son elementos claves para mejorar el Estado de Derecho y el clima de negocios. Hay elementos que, probablemente, son un poco más difíciles y que pueden estar un poco más fuera de nuestro control, como es la estabilidad política y el tema de la corrupción, que probablemente requiera de una reforma del Poder Judicial.

El Paraguay está en una buena situación, pero estamos en un punto que tenemos que dar el salto de manera bien planificada y no de manera desorganizada. Las agendas que tuvieron este y varios gobiernos están enfocados en el desarrollo, pero deberían basarse en un objetivo de más largo plazo y tener una continuidad que no se vea afectada por los cambios de administración o situaciones coyunturales. Hay reformas que sobrevivieron a diferentes gobiernos, tenemos una regla fiscal que funciona bien, un Banco Central bien manejado que tiene controlada la inflación en un nivel relativamente bajo. Estas son reformas que se hicieron bastante bien y que dan cuenta de cómo cierto tipo de reformas perduran y pueden tener efecto permanente.

Si nosotros podemos hacer con la educación o la informalidad reformas similares a las que hicimos en la política fiscal y en la política monetaria, ello constituirá un paso enorme para mejorar el clima de negocios y el desarrollo económico. La mejora en la educación es necesaria para tener mano de obra más capacitada que sea atractiva para las inversiones y podamos dar un salto en el bienestar económico y social de nuestro país.

Instituciones sólidas y seguridad jurídica para atraer inversiones

Matías Ordeix, presidente de la Cámara de Comercio Paraguayo Uruguayo, expresidente del Pacto Global Paraguay y vicepresidente de la Federación de Cámaras Binacionales (Fedecapy)

A mí me toca la parte práctica. Como presidente de cámaras, inversionista y empresario, voy a dar mi visión de lo que es el clima de negocios. Como decía, mi enfoque es más bien pragmático, más bien de mirada empresarial, voy a enfocarme más en lo que es el clima negocios. Para definirlo en términos coloquiales digamos que lo que la gente busca es un clima de confianza y la confianza viene de la percepción o de hechos fácticos: uno puede confiar en alguien o en un país, en este caso en el Paraguay, por su percepción y también por la realidad, por los números que hacen que este país merezca o no merezca confianza.

Cuando un empresario local o extranjero estudia invertir en el país, analiza unos temas claves cuantitativos y cualitativos; por ejemplo, los temas impositivos, los beneficios que da el fisco, algunas leyes especiales, la rentabilidad de mi negocio en comparación con inversiones en países vecinos. Como empresario tengo que ver si mi dinero me va a rendir aquí lo mismo que invertir en Argentina, Brasil u otro país. También voy a ver los temas laborales, que tan duras o que tan flexibles son las leyes laborales en el país. Particularmente creo que son bastante flexibles, salvo por eso de los diez años que motiva a muchas empresas a despedir y volver a contratar a los nueve años, que quizás puede ser un freno para determinadas inversiones importantes cuando hablamos de estabilidad laboral.

El inversionista también analiza otras cosas como, por ejemplo, cuánto cuesta la tierra, cuánto cuesta la construcción, cuánto cuesta la energía, y en todos estos puntos el país tiene muy buena nota. El Paraguay tiene una carga impositiva baja, tierra muy barata, la energía más barata del mundo y no tenemos problemas con temas de recursos humanos, no hay un problema de sindicatos fuertes que pueda trancar los negocios. En Uruguay los sindicatos llegan a paralizar industrias durante mucho tiempo y hacen perder plata no solamente a los empresarios, sino a la economía en general. Aquí no tenemos esa fuerza, excepto por el tema de los camioneros, pero son más bien hechos aislados.

El empresario busca, también, que la burocracia del Estado no sea tan pesada, que los trámites sean ágiles y seguridad jurídica. Allí es donde empezamos con los puntos flacos. Mis amigos empresarios de otros países me dicen «no invierto en Paraguay porque tengo miedo» y, cuando les pregunto de qué tienen miedo contestan «tengo miedo de que alguien con plata compre un juez y yo pierda un juicio justo». Y esa es una realidad, es un hecho fáctico, probado en muchos casos, lastimosamente, una nota en contra que tenemos como país.

Vinculada con la seguridad jurídica está la previsibilidad jurídica, o sea, qué tanto va a perdurar en el tiempo una ley. Ahora estamos con unos conflictos con el tema de autopartes, con el tema de las leyes de maquila. Los maquiladores que están haciendo autopartes en el país están con unos conflictos porque el Brasil quiere cobrarles impuestos, y esas son las leyes que debieron ser redactadas correctamente en su momento, y que si se vuelven a cambiar pueden perjudicar a muchos empresarios.

De otro lado, el país debe contar con instituciones sólidas para crear un buen ambiente de

negocios. Lastimosamente, no las tenemos, no podemos decir que tenemos instituciones realmente sólidas. Sí tenemos algunos puntos favorables como una macroeconomía estable, niveles de inflación muy bajos, un dólar que, más o menos, se mantiene siempre en los mismos niveles, un crecimiento promedio muy estable y esos son números también atractivos. Algunos datos más pueden ser la ubicación, quizás la geopolítica, si bien no tenemos mar estamos a lado de la hidrovía, podemos sacar productos hacia el extranjero y también importar sin inconvenientes. Y otro tema, que sí es un tema de aplazo, es la situación social, o sea, el clima social, la inestabilidad social. Cuando tenemos un país con muchas carencias a nivel popular, carencias reales de gente que la está pasando mal, esa situación social se puede traducir en inestabilidad y eso puede hacer correr a los inversionistas.

Veamos ahora algunas conclusiones o ideas de dónde poner foco, sin ninguna duda es en la Justicia porque está muy atado al Estado de Derecho, al clima de negocios, a cuidar a los inversores que vienen a invertir, a generar puestos de trabajo y hacer ganar dinero a todo el mundo. Si me preguntan cómo, no sé, pero hay que hacer un cambio de raíz. Hoy día creo que estamos en un régimen parlamentarista, donde el parlamento es el que controla todo, controla al presidente, lo puede echar o lo puede dar el pulgar para arriba; es el parlamento el que decide quiénes están en la Corte Suprema de Justicia y eso no es viable. En cualquier país del mundo la Justicia es completamente independiente.

Hay que hacer un cambio profundo, de raíz, del Estado, tenemos que transformarnos en un Gobierno electrónico, tenemos que trabajar en gobiernos electrónicos mucho más ágiles, lo que baja los niveles de corrupción, mejora mucho la transparencia. Tener gobiernos digitales te permite hacer seguimiento de un trámite, de un archivo en línea y aumenta los niveles de transparencia. Un informe del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), que se titula «El fin del trámite eterno: Ciudadanos, burocracia y gobierno digital», dice que los trámites presenciales le cuestan al Gobierno hasta 40 veces más que los trámites en línea. Y para que tengan idea de qué tan lejos estamos, en la Unión Europea el 81% de los trámites se pueden hacer en línea y en América Latina el promedio es de 7%, entonces, esa es una gran tarea.

Otro punto es la eficiencia del Estado. Tenemos un Estado gigante, un Estado que, además de ser corrupto, es lento, pesado. Un Estado al que no da gusto pagarle el impuesto todos los meses. Pagamos la gente que trabaja, realmente hay gente que trabaja, pero hay mucha gente que no trabaja y eso, la verdad, daña el ecosistema. La gente lo nota y es un sentir popular, todo el mundo lo dice y es la realidad, tenemos que achicar el Estado si realmente queremos inversiones, si realmente queremos mejorar la eficiencia.

Y vinculado con lo anterior, la razón por la que no están viniendo más inversiones de volumen es que el Paraguay no ha llegado al grado de inversión, todavía estamos un escalón por debajo del grado de inversión. Desde hace un tiempo atrás las calificadoras de riesgo dicen que el Paraguay está muy bien en números macro, pero el número final que llega a la gente que trabaja en el campo, a la gente que vive en el interior, a la gente que uno ve en los bañados, es muy distinto. La mayoría tiene una realidad distinta a la minoría, hay mucha desigualdad social, hay muchos problemas sociales y esos problemas sociales ahuyentan al inversor, esos problemas sociales hacen que hoy día no tengamos grado de inversión. Eso y otros factores, pero uno de los problemas que tiene Paraguay es la desigualdad social.

Condiciones del Estado de Derecho que alientan o ahuyentan las inversiones

Verónica Franco, especialista en transacciones corporativas y financieras, socia de Ferrere Abogados

Lo primero que siempre escuchamos es que el Paraguay tiene buenos números macro. Tenemos estabilidad, tenemos cosas muy positivas que destacamos cuando estamos promoviendo la inversión, pero siempre tenemos nuestra debilidad institucional como bandera de nuestro eterno problema, que yo digo que no es tan simple porque, lastimosamente, no se soluciona de la noche a la mañana, se soluciona con proceso, con educación y con muchísimo tiempo.

Me quiero centrar en lo que es el Estado de Derecho trabajando en el día a día con empresas nacionales o extranjeras que quieran hacer negocios en el Paraguay. Un extranjero casi siempre tiene expectativas interesantes porque tiene la experiencia de otros países y se pregunta si en Paraguay es así o no es así. Entonces, casi siempre somos un traductor cultural de todo lo que es y cómo funciona el Paraguay.

El Estado de Derecho significa que, básicamente, existen leyes, existe ordenamiento, existen reglas claras previas para todos y que todos están regidos por igual de acuerdo con esas reglas, y las reglas funcionan para todos, no para algunos sí y para otros no. Y cuando hablamos de seguridad jurídica, lo que siempre le preocupa al empresario, no importa si es nacional o extranjero, es si el Estado de Derecho va a garantizar finalmente lo que debería estar ganando con la empresa que quiere instalar en el país. En ciertos lugares los inversores tienen la seguridad de que no van a pasar ciertas cosas que acá ocurren por ciertas debilidades del Estado de Derecho. Puede ser, por ejemplo, que me suspendan una licencia o que me expropien algo sin una ley donde se establezcan previamente las condiciones. Puede ser, por ejemplo, la incertidumbre total sobre el plazo para obtener un documento, una licencia o cualquier otra cuestión de un organismo estatal. Puede ser la incertidumbre sobre la interpretación de una ley, la mala redacción de una ley que impide tener certeza de cuál va a ser la interpretación, lo que también pasa muchísimo en el Paraguay.

Y lo más obvio, la debilidad de nuestro Poder Judicial. Porque yo puedo tener un contrato privado entre las partes, un contrato muy grande del tema que sea, pero si yo sé que el día de mañana el Poder Judicial no va a hacer cumplir o no me va a indemnizar debidamente, si yo tengo razón de fondo en ese juicio, entonces tengo un riesgo demasiado grande. Cuando asesoramos al inversor, muchas veces tenemos que sugerir la conveniencia de poner en el contrato una cláusula arbitral que lo saque fuera de la jurisdicción nacional, porque tenemos una debilidad institucional tan grande que es irresponsable, a veces, recomendar que usen el sistema judicial local para resolver sus conflictos.

Entonces, el arbitraje internacional o nacional es un recurso para sustraerse de ese foro que podría llegar a tener algún tipo de corrupción o, inclusive, falta sofisticación para entender un negocio o la complejidad de las empresas. Eso pasa bastante, porque a veces los negocios se dan a niveles y montos tan altos y con tecnicismos tan importantes que acá no tenemos suficiente experiencia. A veces, hasta un juez honesto podría tener un problema de interpretación o no entender bien cómo funciona un negocio y dar una respuesta que no sea la adecuada en esa situación.

Todas esas son cuestiones que le hacen preguntar al empresario ¿realmente quiero invertir en el Paraguay? ¿Quiero tomar este riesgo? O ¿Vale la pena invertir esto? Por eso tener esa seguridad jurídica es tan importante, más allá de la estabilidad económica. El cuestionamiento principal no es al ordenamiento de la estructura jurídica del país, nuestro problema fundamental es la debilidad institucional que se da en la práctica, que tiene que ver con la educación y, obviamente, también con la honestidad, con nuestra política.

Entonces, más importante que una reforma de leyes —pues muchas veces nos pasamos redactando leyes y, a veces, hasta mal redactando leyes—, es buscar el modo de que esas leyes sean aplicadas de la manera más eficiente posible. Para nosotros el eslabón más importante es que el Poder Judicial pueda rendir cuentas a las personas que tenían que estar sometidas a esas normas y que la ley pueda ser realmente efectiva. Porque, si da igual si cumplís o no cumplís la ley, los economistas dirán que no hay ningún incentivo para cumplirla y al hacer los cálculos verán que sale más barato no cumplirla.

En el caso muy frustrante de los registros públicos, que son la puerta de entrada a una empresa, son los mejores candidatos para la digitalización de los procesos, de esos trámites que hoy en día son tan engorrosos y toman tiempos tan inciertos. Todas las empresas por igual, las sociedades anónimas y las sociedades de responsabilidad limitada, deberían tener la posibilidad de contar con un proceso digital rápido, cuando sabemos que los recursos humanos no le dan valor agregado al proceso, sino que más bien lo entorpece.

Y después está el tema de una comunicación efectiva entre las diferentes entidades públicas. Ahora, por ejemplo, si uno hace una fusión entre compañías en los registros públicos, tienes que notificar esa fusión a la Subsecretaría de Estado de Tributación (SET) y no existe una comunicación entre esos organismos. Parecen que son dos gobiernos diferentes cuando tienes que tratar con dos instituciones públicas que regulan un proceso único. Entonces, creo que hay oportunidades de meter tecnología y no hace falta empezar por el todo, yo empezaría por los registros públicos como puerta de entrada a la empresa, una propuesta me parece más fácil, la que más se va a notar, va a hacer que la gente se anime a abrir empresas, va a promover la transparencia y va a bajar costos. Al final nos igualará, porque si el trámite es caro y difícil, solamente la gente que tiene tiempo y dinero puede hacerlo, pero si el proceso es barato, fácil y transparente, más gente lo va a poder hacer.

Todo lo demás tiene que estar sobre la mesa, pero esta idea se me ocurrió como algo simple que se podría implementar en el corto plazo y que realmente se notaría en todas las empresas.

El análisis económico del derecho como herramienta para mejorar el clima de negocios

Tomás Mersán Riera, especialista en derecho corporativo y análisis económico del derecho, socio en Mersán Abogados

Trataré de juntar en un esquema interdisciplinario un enfoque jurídico y un enfoque económico para explicar algunos de los factores que marcan el contexto de lo que está ocurriendo en el Paraguay hoy. En primer lugar, voy a citar algunos números y algunos indicadores positivos

y negativos conceptuales. En segundo lugar, el foco central va a tener una perspectiva interdisciplinaria entre lo jurídico y lo económico para tratar de dar soluciones a estos problemas basados en falencias institucionales. Finalmente voy a presentar algunos ejemplos prácticos de cuáles son los problemas con los que nos encontramos hoy en día.

En cuanto a los aspectos positivos, sabemos que el Paraguay viene creciendo a un ritmo de 3,9% en los últimos diez años en términos de PIB, sabemos también que tenemos una calificación de riesgo país estable, cerca del grado de inversión, tenemos una inflación bastante controlada con un promedio de 2,6% mensual en los últimos años. Parte del esquema positivo es la inversión extranjera directa que ronda los 568 millones de dólares en 2020, con un incremento de 8,8% respecto al año anterior. En términos ya un poco más regulatorios, en términos jurídicos, también tenemos algunos aspectos positivos que rescatar, tenemos la Ley N.º 60/90 de incentivos a la inversión, tenemos el régimen de zonas francas, el régimen de alianza público-privada, que crea una nueva plataforma de inversión privada en infraestructura pública, y tenemos un régimen tributario que es bastante competitivo con relación a nuestros pares del Cono Sur.

En cuanto a los aspectos negativos, tenemos un esquema de corrupción institucionalizada y un esquema gigantesco de economía subterránea o informal que alcanza los 16.000 millones de dólares en 2020, que representan más o menos el 46% del PIB. Además, la burocracia excesiva y la inseguridad jurídica son un problema para el clima de negocios en el Paraguay. Me parece importante mencionar aquí, como índice referencial, el reporte *Doing Business* del Banco Mundial, que hace una medición objetiva de las regulaciones para hacer negocios y su aplicación, donde el Paraguay, lamentablemente, se encuentra en la posición 125 en un ranking de 190 países.

A partir de ahí, la siguiente pregunta que tenemos que hacernos es ¿cómo fortalecemos los aspectos relevantes que consideramos positivos? Y, por supuesto ¿cómo tratamos de reducir los negativos? Para esto, vamos a tratar de dar un enfoque interdisciplinario a la solución, a la potencial solución, porque la verdad es que los problemas estructurales son bastante complejos de resolver. Una perspectiva distinta de solución consiste en juntar el Derecho con la Economía, dando como resultado lo que en el ámbito académico se conoce como análisis económico del derecho. Este enfoque nace cuando los abogados toman prestados algunos elementos de la microeconomía para tratar de entender mejor cómo funcionan las instituciones legales, y para tratar de entender el comportamiento de las personas a partir de las instituciones legales y las regulaciones.

Estamos hablando de elementos de la microeconomía como la teoría de precios, el esquema de racionalidad de las personas, para un mejor entendimiento sobre cómo las personas toman decisiones en el día a día ante el esquema regulatorio que se les presenta. Normalmente, los inversores harían un análisis de costo-beneficio a partir del cual decidirían avanzar con una inversión o no. Por supuesto, esto nos lleva a considerar un esquema de incentivos que se podría presentar dentro de una plataforma favorable o no favorable de clima de negocios, y, también, tenemos el elemento de eficiencia.

¿Para qué sirve, entonces, este esquema o este enfoque interdisciplinario entre Derecho y Economía dentro del análisis que podemos llegar a hacer de un clima favorable de negocios o de un clima no favorable de negocios? Si consideramos la regulación como un costo, la idea sería reducir ese costo para que la inversión sea más atractiva, o para que podamos generar

los incentivos correctos para que los inversores decidan aterrizar en el Paraguay o para que los empresarios locales decidan invertir capital en el país. Entonces, con el análisis económico del derecho, en este esquema de clima de negocios, en este esquema de inversiones, podríamos hacer, a partir de ahí, un mejor diseño de políticas públicas. Por ejemplo, podríamos tratar de reducir los costos del régimen migratorio para que el extranjero que tenga que migrar considere radicarse en el Paraguay como una mejora alternativa a cualquier otro país. Podríamos tener un mejor diseño regulatorio para determinados objetivos, como los incentivos fiscales para la inversión que, por supuesto, son un punto central a la hora de tomar la decisión de invertir y arriesgar capital.

Un concepto un poco más complejo, pero también útil, es tratar de tener un mejor entendimiento de cuál puede ser el impacto de una nueva ley. Muchas veces, estamos sobresaturando el sistema con leyes cuando, en realidad, lo que deberíamos hacer es tratar de tener leyes más eficientes o mejor diseñadas para obtener mejores resultados u objetivos sociales.

Un ejemplo es el problema de los registros públicos, que repercute en la decisión de los inversionistas. Hoy en día, tratando de ser optimistas, hay un plazo de 45 días, aproximadamente, para constituir una sociedad tradicional, lo que genera un esquema de desincentivo a la inversión, teniendo presente la regulación como un costo en el razonamiento de un inversor a la hora de arriesgar capital. En contraste, hoy en día tenemos una alternativa que es mucho más ágil y práctica que es la empresa de acciones simplificadas que, en principio, debería estar lista en 72 horas. La realidad es que hoy tenemos un sistema que se está refinando todavía y que no funciona a la perfección, pero básicamente nos permite un trámite más ágil y digitalizado que también sirve de buena plataforma. También tenemos un régimen tributario que es competitivo en la región.

El mismo problema de los registros públicos para la constitución de sociedades se presenta a la hora de hacer una transferencia o de cerrar un negocio inmobiliario. Hay algunos requisitos, algunas exigencias burocráticas que finalmente, pese a que haya un acuerdo de precios entre las partes, retrasan la dinámica del mercado y terminan por diluir el interés en dicha transacción inmobiliaria.

Finalmente, creo que la pregunta central es ¿cuánta regulación es realmente necesaria en un esquema legal de Estado de Derecho para tener un buen clima de negocios? Por supuesto, esta es una pregunta sumamente complicada que abarca muchísimos sectores, muchísimas industrias, porque algunas industrias requieren más regulaciones y otras menos, dependiendo de las imperfecciones de mercado que se puedan presentar en cada una. Me gustaría cerrar con esta frase de Konrad Adenauer: «Tanto mercado como sea posible, tanto Estado como sea necesario».

Reconocer los logros alcanzados para seguir avanzando

Carlos Fernández, expresidente del Banco Central del Paraguay

Jean Monnet, otro de los constructores de lo que actualmente se conoce como la Unión Europea, decía: «Nada es posible sin el hombre, pero nada dura sin las instituciones».

Esa era la forma con la cual yo empezaba un capítulo de un libro que habíamos presentado en el

Banco Central, que se llamaba *Paraguay más allá de la estabilidad macroeconómica*, justamente acerca de la necesidad de que vayamos más allá de unos buenos números fiscales y monetarios.

Lógicamente, esta cuestión de instituciones tiene una definición muy amplia y abarca muchas cosas, abarca la institucionalidad macroeconómica y abarca, también, los otros tipos de instituciones en las que estamos más débiles. Es muy difícil hacer un análisis de las instituciones públicas, porque no solamente hay macro y micro, sino que, además, dentro de lo micro hay diferentes velocidades de progreso. Pero no podemos negar la importancia de las instituciones, por eso pongo esto, y tampoco me voy a negar los problemas que tenemos. Pero como quiero ser un poco disruptor, voy a presentar algunos números, coincidiendo con los demás panelistas, pero dando algunos matices diferentes.

En una tabla comparativa por países de uno de los tantos indicadores de institucionalidad en un período determinado, si uno lee una columna el análisis vertical mostrará que estamos entre los peores de América del Sur. Sin embargo, si hacemos una lectura de una de las líneas, el análisis horizontal muestra que el Paraguay está todavía mal ahora, pero que avanzó con relación a años anteriores. No tenemos que dejar de reconocer que hemos realizado algunos avances. Yo no creo mucho en la revolución, creo en la evolución, y esta cuestión de la institución no es algo que vamos a cambiar de la noche a la mañana, sino que requiere de mucha paciencia y mucha perseverancia para ir progresando a lo largo del tiempo.

Estamos mal en cuestión de seguridad, no somos diferentes al promedio de América Latina en términos de capital social, entonces, estas son las diferentes velocidades de las que hablaba. En el indicador de gobernanza a nivel mundial, también estamos más atrasados que América Latina en el agregado y, si miramos más detalladamente cada uno de estos componentes, vamos a ver diferentes velocidades. Y vemos un avance de Paraguay a lo largo del tiempo, entonces, podemos quedarnos con la impresión de que el Paraguay está mal y no reconocer algunos avances que hemos tenido y que, incluso, permiten que en el agregado estemos mejor que hace 10 o 15 años.

Cuando observamos en informe de *Moody's* sobre calificación de riesgo país, claramente vemos que en la parte de la política fiscal y monetaria no estamos tan mal, pero el *score* de instituciones es Ba3 cuando que la calificación de Paraguay es Ba1. ¿Qué es lo que pasa con la calificación de riesgo de Paraguay? Que está bastante bien, excepto por la parte de instituciones y gobernanza; y, de hecho, si solamente miramos ese factor, estamos bien por debajo del grado de inversión, no cerca del grado de inversión.

Yo no niego que estamos mal, pero no sé hasta qué punto tenemos que seguir martirizándonos en el sentido de que somos lo peor del mundo y no hicimos nada últimamente. Y no estoy en el Gobierno, no me toca a mí vender el país, pero creo que, así como reconocemos las debilidades, también tenemos que reconocer los avances, y algunos avances se dieron.

Estuvimos hablando del clima de negocios, por ejemplo, pero no escuché que se haya mencionado el trabajo que se está haciendo con el Banco Mundial para mejorar el clima de negocios. El Gobierno presentó varias leyes, ahí está el proyecto de acciones simplificadas, de garantía mobiliaria, de insolvencia, que eran cosas que nos arrastraban a los últimos lugares del ranking en términos de clima de negocios. Y se estuvo trabajando en eso y, seguramente, vamos a ir

mejorando en la cuestión de clima negocios.

En la cuestión de corrupción, no voy a pasar a defender a nadie, ni a ninguno que se le agarró, ni que se lo agarrará a futuro, pero sí quiero resaltar algo que siempre me llamó la atención: que el indicador de Transparencia Internacional que mide la corrupción es, en realidad, un índice de percepción de la corrupción. Y la percepción es muy diferente de lo que realmente es. En mi percepción, Cerro Porteño es el mejor club de fútbol del mundo, eso no quiere decir que sea el mejor club de fútbol del mundo.

El *World Justice Project*, que es un proyecto está financiado por Bill Gates, tiene un indicador del Estado de Derecho, *Rule of Law Index*, que no solamente ve la percepción, sino cómo efectivamente te ha afectado la corrupción. Un indicador diferente al de Transparencia Internacional, que es netamente de percepción de la corrupción.

Es cierto que estamos en el lugar 125 en el indicador de *Doing Business* del Banco Mundial, pero estamos número uno a nivel regional en el indicador de la Fundación Getulio Vargas. Entonces, de nuevo, no voy a negar los problemas que tenemos a nivel institucional, nos queda mucho por hacer, pero ojo con la cuestión de que somos lo peor de lo peor. Yo creo que debemos tener un análisis balanceado de las cosas que el Paraguay ha conseguido y mejorado en los últimos tiempos y no casarnos con aquellos que nos dan las peores notas a nivel institucional.

¿Hay mucho trabajo por hacer? Desde luego que sí, creo que es responsabilidad de todos ir mejorando. A menudo se habla de corrupción institucionalizada, de la corrupción del sector público, de que el Poder Judicial es un desastre, de que la Aduana pide coima, pero la corrupción es un tango que se baila entre dos. Si hay corrupción en el sector público es porque el sector privado también está metido, entonces, no podemos afirmar que el sector privado no tengamos nada que hacer, ni que mejorar en términos de corrupción. Y ni qué decir en la cuestión de informalidad. La informalidad es netamente del sector privado.

Desde luego, coincido en la importancia de las instituciones, coincido en que el Paraguay tiene mucho que mejorar, pero también veamos los progresos que hemos hecho y no olvidemos que esta mochila no la tiene que cargar solamente el sector público, sino también el sector privado.

Comentarios finales

Carlos Fernández: Creo que el Paraguay va bastante bien en macroeconomía. O sea, ahí hay dos factores, hacemos bien las cosas y los que nos rodean las hacen tan mal que nos hacen lucir aún mejor, nos hacen la tarea fácil. Demasiado mal juega el equipo de enfrente, entonces es fácil meter los goles, pero hay que reconocer que en términos macroeconómicos estamos bastante bien, principalmente con algunos países de la región, Argentina y Venezuela han mostrado su fracaso en lo macroeconómico.

Suelo escuchar que se dice que la macroeconomía está bien, pero la microeconomía está mal. Señores, la macro es la suma de la micro. Pero tenemos todavía un 26% de pobreza y alto grado de desigualdad, lo que muchas veces la clase política utiliza para decir que la macro no sirve para nada. Sin embargo, gracias a la mejora que la macro ha tenido, que se refleja en un PIB per cápita mayor entre 2003 y 2020, se tuvo un mejoramiento en términos de la incidencia de la

pobreza, es decir, que la pobreza cayó de más del 40% a ese 24% o 23%. Entonces, cuidado también en cómo usamos esa cuestión de que no tenemos las condiciones sociales que nos gustaría ver a todos, pero no despreciemos la macroeconomía que tenemos, que va a ser importante para la inversión, la inversión trae trabajo y el trabajo trae mejora en las condiciones de vida.

Matías Ordeix: Desde el punto de vista empresarial, los altísimos niveles de corrupción son motivo de preocupación. Hoy estamos ante un estado o un Gobierno que obedece a un solo poder, me preocupa que la separación de poderes no sea tal en los hechos y que el Congreso pueda controlar a la Justicia, y que pueda controlar, incluso, cada paso que puede dar el presidente con una amenaza de un juicio político.

Los niveles de educación y preparación de la gente son tan bajos que hace que uno no elija a conciencia o no analice a quién está votando en las elecciones, y eso después se traduce en corrupción en el Gobierno. Y en lo que sí coincido es en que la corrupción se baila de a dos, es el huevo y la gallina, es un Estado corrupto y los empresarios son corruptos por eso o a la inversa. Yo creo que es un tema para trabajar en conjunto, pero también creo que nace de instituciones más sólidas con un apego más grande a la ley, porque hoy la ley no se cumple y el castigo es muy leve.

Al fin y al cabo, con los dedos de una mano podemos contar los casos de personas que están procesadas por corrupción, que cumplen una condena porque sus delitos han sido tan alevosos que los jueces no tuvieron más remedio que decir «no podemos soltarlo». Pero la mayoría de los casos de corrupción quedan impunes, y eso castiga mucho nuestra visibilidad hacia afuera, cuando el inversor lo primero que mira es ese tipo de cosas que le preocupan, o sea, el no tener una Justicia realmente justa.

Verónica Franco: Estoy de acuerdo en que hay un lado positivo y otro negativo del país. Yo llevo mucho tiempo trabajando con gente que viene de afuera a invertir y digo: «que suerte que la gente sigue viniendo a pesar de las malas noticias».

Últimamente tuvimos algunos cambios muy interesantes en la Corte Suprema de Justicia, de algunas personas que yo creo que agregan valor y también creo que el proceso es largo, especialmente en el Poder Judicial. Lastimosamente, va a tardar mucho todavía, pero yo creo que dimos algunos pasitos ya por ese lado. Por tanto, si miro el vaso medio lleno, quizás en el futuro el cambio se vaya agrandando, ojalá que sí. Yo creo que dimos algunos pasos, pero la clave está en caminar para adelante y no para atrás. Yo critiqué mucho el tiempo que dura la apertura de una empresa, pero siempre la gente me dice que estamos mejor que Brasil y Argentina, pero eso no quita que el proceso sea lento y engorroso.

Otro punto que mirar en positivo es que, siendo un país tan chico, así como vacunar a toda la población, hacer cambios es mucho más fácil. Entonces, por qué no implementamos una agenda de digitalización real. Por ejemplo, en alguna institución nos va a tomar mucho menos tiempo que probablemente al Brasil. Mirando el lado positivo de las cosas, quizá el Paraguay tiene demasiadas ventajas para hacerlo en menor tiempo que otros países. Si bien hay mucho por mejorar, podemos hacerlo, hay condiciones para hacerlo, aunque la voluntad política es la clave.

Matías Ordeix: Estamos muy mal, estamos en el piso en números de realidad social, en corrupción, en la mala noticia. Avanzar un paso cuando estamos muy mal es fácil, salir de una pobreza del 40% es muy sencillo. El tema es que seguimos estando muy mal. ¿Estábamos peor? Sí estábamos peor. ¿Avanzamos? Sí, avanzamos. Pero a este ritmo no llegaremos al país más justo y menos corrupto que quiero dejar a mis hijos. Vamos muy lentos, hay que apretar el acelerador.

Tomas Mersán Riera: Voy a hacer dos referencias y un comentario. Por un lado, la referencia de lo que ocurre en economía conductual, que es un concepto del enmarcado que condiciona la forma en la que se presenta el contexto, a partir del cual se toma una decisión determinada dependiendo de cómo se cuenta la historia. Y eso me lleva a la referencia de *storytelling*, la forma en la que se cuenta una historia. Ahí, de alguna manera, coincido plenamente con Carlos, en el sentido de que, si tomamos como punto de referencia lo que nosotros éramos anteriormente, lo que somos hoy es el lado de la historia que genera una plataforma de optimismo y, a partir de ahí, podemos contar una mejor historia ante lo que ocurre regionalmente hoy.

En algunos casos estamos mejor, en otros casos estamos peor respecto de nuestros pares regionales, entre comillas. A partir de ahí, si plantamos esa plataforma y miramos, tenemos una perspectiva de lo que anteriormente estaba ocurriendo y el análisis que hacemos es introspectivo. Si miramos hacia el futuro, eso forma un esquema más optimista a partir del cual podemos seguir mejorando tanto institucionalmente como en los índices macroeconómicos y en los índices microeconómicos. Por supuesto, lo ideal sería que esa evolución no sea tan lenta, sino lo más rápida posible dentro de un corto o mediano plazo a partir del cual vamos a tener un mejor desarrollo institucional, una mejor sociedad y, por supuesto, mejor bienestar social en el país.

Carlos Fernández: Cuando la pobreza es elevada es más fácil dar los pasos agigantados e ir reduciéndola. Yo siempre hago el análisis contrario para mostrar la importancia de la institucionalidad y de lo difícil que es avanzar y cómo puedes perderlo de la noche a la mañana. Solo tomemos el ejemplo de Venezuela, uno de los países más ricos de la región al que lo hicieron pelota en un corto periodo de tiempo. O sea, lo que tardaste en avanzar, lo perdiste de la noche a la mañana. Entonces, a mí me da miedo que nos venga un gobierno que nos haga retroceder de la noche a la mañana. Creo que los retrocesos son mucho más rápidos que estos progresos que sí deberían ser más fáciles porque estábamos mal como región, pero la caída es mucho más rápida.

Verónica Franco: Para reducir los plazos, la clave es la digitalización, que todo se haga de forma digital y que nada sea manual. También los sistemas de ventanilla única reducirían los plazos e innovar más instituciones públicas dentro de ese trámite abreviado. Por otro lado, un Estado democrático y pluralista fortalecido es la clave, y de ahí fortalecer aún más. Definitivamente no al retroceso a un Estado paternalista.

Wildo González: ¿Por qué la macroeconomía no llega a la microeconomía? Ahí insisto en el tema de la informalidad, generalmente las personas que se encuentran en el mercado informal tienen menos ingresos que los trabajadores formales, entonces, ahí se genera una diferencia bastante grande. Y otra cosa que pasa, en general, es que la persona que se encuentra en el mercado informal tiene menos años de educación, entonces su retorno por cada trabajo que hace

es mucho menor que el de una persona formal, y ahí se genera esa discrepancia de que la gente no ve cuando la economía crece. ¿Por qué? Porque, al final, los beneficios de una economía que crece se materializan mucho más potentemente en la economía formal que en la economía informal. Entonces, para que la macro llegue a la micro tenemos que formalizar la economía, ese es un tema súper importante que está ahí.

Tomás Mersán Riera: No soy economista ni mucho menos, pero me gustaría dar un comentario sobre la pregunta de la política pública en relación con el tema de la informalidad. Cuando se pregunta cómo podríamos mejorar la situación, pienso que una posible solución sería reducir los costos de que los informales se vuelvan formales. En algún momento se había hecho un estudio de cuánto realmente le cuesta a una persona, a un empleado y al empleador que pase a ser formal. Cuando tenemos esa cifra específica de cuánto realmente cuesta, se puede ver qué hacer para reducir ese costo. Y, a partir de ahí, reducir también la brecha entre la macroeconomía y la microeconomía.

Palabras de cierre

José Molinas, PhD en Economía por la Universidad de Massachusetts, Amherst, exministro de la Secretaría Técnica de Planificación y director académico del Instituto Desarrollo

Realmente, cuando uno mira el objetivo del desarrollo es que las personas vivan mejor y, en este contexto, el Estado de Derecho es casi un fin y un medio. Las personas no pueden vivir bien si no tienen seguridad jurídica, si no sienten que van a estar protegidas por la Justicia, que básicamente es parte de ese concepto de vivir bien, pero también, para vivir bien las personas necesitan alimentación, trabajo, salud, educación. Y eso requiere un entorno productivo donde el Estado de Derecho es un componente muy importante.

Entonces, es tan central esta relación entre el desarrollo y el Estado de Derecho que nos llama la atención que no se lo discuta en forma integral con más frecuencia, y esto es lo que el proyecto de la USAID de fortalecimiento del Estado de Derecho trata de hacer a través del sistema de la educación superior, fortalecer el Estado de Derecho y fortalecer su conexión con el desarrollo. Hay muchísimas sinergias que se pueden hacer, que se pueden explotar, que todavía no están explotadas, algunas sinergias son más obvias que otras, y lo que se trata de hacer es darle un rol más protagónico al sistema de educación superior en el Paraguay, ese rol de pensar, discutir y explorar con base en evidencias, que es realmente la forma en la que uno puede discutir ideas, discutir hipótesis.

Pero después quedaría hacer un proceso más lento, más riguroso de validación de qué evidencias respaldan estas ideas que se pueden ir confrontando. Ahí es donde el sistema de educación superior tiene mucho que aportar a través, principalmente, de la investigación que es uno de sus pilares. Tiene que aportar también a través de la extensión, que es un elemento de cómo la investigación soluciona problemas prácticos en la sociedad y, también, lógicamente, formando a los actores que van a ser los protagonistas del fortalecimiento del Estado de Derecho en nuestro país.

Y este panel que cierra el ciclo ejemplificó muy bien estas posibles sinergias, estas posibles propuestas. Es un panel de muy alto nivel si repasamos cómo se ha conformado este panel de

cierre: dos abogados, un empresario que viene de la parte de negocios y de gestión y dos economistas.

Y dentro del perfil de los abogados: Verónica Franco, que trabaja la interacción de los negocios, de las finanzas y el derecho; Tomas Mersán, uno de los que está propulsando el diálogo entre el derecho y la economía para el beneficio mutuo; Matías Ordeix, quien viene de la gestión de los negocios, también en un rol gremial donde se preocupaba por el desarrollo, fue presidente del Pacto Global Paraguay que trata de impulsar la agenda de desarrollo sostenible desde el punto de vista empresarial en nuestro país; y, dos economistas que tienen investigaciones, comunicaciones, una vida académica activa, una vida de políticas públicas en bancos centrales, una formación académica bastante sólida. Carlos Fernández, quien estuvo en el Banco Mundial y en el Fondo Monetario Internacional, y como representante del FMI en Brasil pudo ver desde un organismo internacional cómo funciona y cómo se gestiona un país bastante interesante de nuestra región, y que también tuvo una experiencia gubernamental, lo cual es importante también porque hay veces que este elemento, el *framing*, el enmarcado de la discusión, tiene mucha importancia. ¿Qué es mejor enfatizar, la mitad del vaso que está vacía o la mitad del vaso que está llena? Tal vez necesitamos ambos elementos como incentivos. Si enfatizamos que todo va bien porque está lleno, tal vez esperamos el incentivo de acelerar los procesos de reforma que todos queremos para poder vivir mejor.

Pero también está la pregunta que yo me hacía cuando estaba en el Gobierno, que me llamaba la atención, que siempre escuchaba el lado negativo: ¿Qué pasaría si ustedes, la prensa, que publican solamente lo negativo porque creen que eso es su término referente, llevan esta misma pedagogía a su familia y tratan de educar a sus hijos remarcándoles solamente las cosas que hacen mal y lo que hacen bien tendrían que haberlo hecho bien únicamente? ¿Qué clase de ciudadanos estarían formando? Ellos estarían formando ciudadanos con muy poca iniciativa, con mucha inseguridad, con muy poca capacidad de emprender. Entonces se requiere un balance que creo que fue un valor agregado dentro de esta ponencia desde la perspectiva de Carlos Fernández, también para generar incentivos de ver que se puede, que se puede mejorar, ver y construir sobre lo que funciona e identificar lo que no funciona, y ver cómo podemos acelerar estos procesos.

Dentro de este panel de tan alto nivel, con ideas muy interesantes y complementarias, uno de los elementos centrales es que tal vez deberíamos encarar una agenda de investigación, de análisis, más interdisciplinaria de cómo puede ser el Estado de Derecho en nuestro país, ver cómo herramientas de gestión de la economía pueden fortalecer el funcionamiento del sector justicia, y cómo también podemos ver que queremos acelerar los procesos económicos para generar más empleos, más ingresos para vivir mejor.

Yo reconozco que en el equipo económico que estuvimos compartiendo cinco años con Carlos Fernández siempre creímos lo que nos decían las calificadoras, que nuestro estado de inversión es un elemento central y, si uno se pone a pensar, yo me puse a pensar con más detenimiento después de salir del Gobierno, en realidad no tiene mucho sentido porque el Estado de Derecho que realmente importa para tener grado de inversión no es la justicia paraguaya, sino la justicia de los Estados Unidos.

El mercado dimensiona más rápido que las calificadoras el impacto que ese grado de inversión

puede tener. El mercado nos paga los bonos como si tuviéramos grado de inversión y, sin embargo, estamos atascados con las calificadoras, lo que —yo creo—, es más por un elemento de gestión que otra cosa. Pero eso no significa que todo vaya bien, significa que hay mucho por mejorar y ese balance es, antes que ciencia, un arte. Pero un elemento central es que hay que pisar el acelerador para catalizar los cambios, para que la gente viva mejor, pero hay que enfatizar en que se puede avanzar, en que estamos avanzando y en que es importante aprender sobre lo que funciona y extender eso que funciona. Y en eso, todas las disciplinas deberían aportar la investigación, que es parte importante de esta agenda de trabajo que USAID está impulsando en el Paraguay a través de este programa que el Instituto Desarrollo está coordinando con otras instituciones aliadas del Paraguay, cuatro instituciones de educación superior, cuatro centros de entrenamiento del sector de justicia y con el apoyo de dos universidades de primer nivel, la Universidad de Harvard y la Universidad de Notre Dame.

Alfonso Velázquez, representante de USAID

Como ustedes saben, la USAID es la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, que este año cumple 60 años de cooperación en el Paraguay, 60 años durante los que apostamos a apoyar a los paraguayos en áreas tan diversas como las de infraestructura, construcción de rutas, construcción de escuelas, reforma electoral, etcétera. Hoy en día tiene como principal estrategia contribuir con los paraguayos en la lucha contra la corrupción, creemos que la corrupción es el principal obstáculo para el desarrollo del país y, dentro de esta lucha, el rol que juega la vigencia del Estado de Derecho es clave, el Estado de Derecho entendido, como bien lo definen las Naciones Unidas, como aquel Estado aspiracional donde las personas e instituciones y entidades públicas y privadas, incluido el propio Estado, están sometidos a las leyes y estas leyes se cumplen y se aplican con independencia y con respeto a los principios internacionales de los derechos humanos.

Por eso yo celebro que, a través del Instituto Desarrollo, USAID pueda posibilitar este espacio de discusión, porque consideramos que la construcción de ese Estado de Derecho no será solamente a través de un esfuerzo aislado, no solamente a través de las instituciones públicas, se da a través de un esfuerzo conjunto, y el sector académico, en este caso el sector de la educación superior, como lo representa el Instituto Desarrollo en esta ocasión, es clave para fomentar este tipo de discusión, este tipo de diálogo, que pueda plasmarse en reformas o en propuestas de reformas, y no necesariamente reformas legales, porque creo que muchas veces la reforma legal se utiliza con un fetiche cuando lo que interesa en realidad es la aplicación de las actividades.

Entonces, simplemente manifestar la importancia de estas discusiones. Como funcionarios del Gobierno de los Estados Unidos admiramos toda esta cultura de la legalidad, de apego hacia lo que es legal, hacia lo que es correcto, hacia lo que debe ser, a lo que impone el imperio de las leyes y ese Estado de Derecho que tanta falta nos hace, sobre todo cuando hablamos de atracción de la inversión y de seguridad jurídica.



USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA



DESARROLLO
INSTITUTO
DE ECONOMÍA
Y NEGOCIOS

 @institutodesarrollopy
 @institutodesarrollopy
 @developmentpy
 Instituto Desarrollo Paraguay
 Instituto Desarrollo Paraguay

 www.desarrollo.edu.py
 direccionrolci@desarrollo.edu.py
 + 595 21 612182
 Guido Spano 2575, Asunción - Paraguay