



## INFORME TÉCNICO

Las opiniones vertidas en este informe técnico son de exclusiva responsabilidad de quienes las emiten y no representan necesariamente, el pensamiento de los Organismos Internacionales de Cooperación u otras instituciones que se mencionan.

Se puede reproducir y traducir parcialmente el texto publicado siempre que se indique la fuente.

Contactos: [cej@cej.org.py](mailto:cej@cej.org.py)

[www.cej.org.py](http://www.cej.org.py)

Síguenos en:



**MINISTERIO DE JUSTICIA Y TRABAJO**  
**VICE MINISTERIO DE JUSTICIA Y DD.HH.**  
DIRECCION GENERAL DE TRANSPARENCIA Y LUCHA CONTRA LA CORRUPCION



**SISTEMA DE INTEGRIDAD, TRANSPARENCIA Y  
LUCHA CONTRA LA CORRUPCION**

**INFORME FINAL**

Elaborado por:



Diciembre, 2010

## PRESENTACIÓN

En el marco de la política desplegada por el gobierno nacional de promover la lucha contra la corrupción al interior de las instituciones gubernamentales, donde uno de los ejes se encuentra enfocado a facilitar la participación ciudadana en el control de lo público y particularmente ante la visión institucional del Ministerio de Justicia y Trabajo que establece “ser una Institución de servicio público con capacidad de posibilitar el acceso a la Justicia para todos de manera eficiente, eficaz, transparente, pacífica, oportuna y en igualdad de condiciones, y con la capacidad de promover, proteger y garantizar el ejercicio pleno de los Derechos Humanos de todos los paraguayos y paraguayas”, se ha realizado la presente investigación sobre las zonas de riesgo de corrupción en cuatro (4) sistemas del Vice Ministerio de Justicia y DD.HH y la construcción de un mapa de transparencia, basados en un índice que podría convertirse en una herramienta valida que permita calificar otros sistemas institucionales a corto plazo.

Para el diseño del instrumento de medición de las zonas de riesgo de corrupción en los sistemas analizados, se ha analizado el *aspecto legal*, relacionado a las normas y reglamentaciones que establecen la funcionalidad de los sistemas y sus procesos, su claridad interpretativa, oportunidad, criterios de racionalidad, y particularmente los aspectos que aportan instrumentos legales para la lucha contra la corrupción y acceso a la información pública.

De igual forma, la calidad del modelo en la estructura organizativa del sistema objeto, los métodos de trabajo establecidos, los recursos aplicados y sus resultados, denominado de *gestión*. Y el proceso de *Comunicación*, determinando el origen de las informaciones y su destino final, los medios utilizados para la difusión de las informaciones y los impactos que se han producido en el entorno.

Paralelamente, y tomando la metodología del Índice de Transparencia Nacional (ITN) de Colombia, *-el cual fue adaptado a la realidad institucional del Ministerio de Justicia y Trabajo (MJT) de Paraguay-*, se trabajo en la metodología y diseño del Mapa de Transparencia a ser aplicado a cada sistema organizacional analizado.

Es importante aclarar, que debido a la ausencia de una legislación propia de acceso a la información pública, y basados en el Art. 28 de la Constitución, Convenios Internacionales suscritos por el Gobierno y legislación existente, al igual que políticas desplegadas en los últimos dos años relacionadas a la transparencia sobre la gestión de las instituciones del Estado Paraguayo, se han seleccionado tres factores fundamentales de transparencia como ejes de la construcción de indicadores y variables. Es importante destacar que paralelamente se investigaron los avances a nivel institucional en cuanto del Mecanismo de Control Interno Estatal (MECIP), Resolución 453/10.

Para la construcción de ambas aplicaciones, se partió de indicadores sobre la presencia o ausencia de procesos informativos, de fortalecimiento institucional y aquellos relacionados con la aplicación de sanciones, la metodología no incluyó la

fiscalización de la veracidad de los mismos, los resultados están basados en la opinión de los operadores, usuarios y documentación que fuera facilitada por el Ministerio de Justicia y Trabajo.

## I. INTRODUCCIÓN

En la lucha contra la corrupción, paralelamente al fortalecimiento de los sistemas de control interno, la transparencia y el acceso a la información pública implican un cambio en el ambiente organizacional y sobre todo en las formas de gestión de la información pública, relativas a la producción, flujos, archivos, almacenamiento y presentación de la misma.

Dentro de este escenario, el presente informe describe los resultados alcanzados en la identificación de zonas de riesgos en los sistemas y procesos de trabajo del Servicio Nacional de Albergue y Abrigo, sobre una muestra del Hogar Ara Pyahu; del Servicio Nacional de Atención a Adolescentes Infractores, con una muestra del Centro Educativo de Itaguá; Dirección General de Registro del Estado Civil de las Personas, con una muestra de sus dependencias centrales; y del Sistema Penitenciario Nacional, con una (1) muestra del Penal de Tacumbú y una (1) del Buen Pastor, respectivamente.

Los resultados obtenidos, más que describir la situación actual, pretende proveer a la Dirección General de Transparencia y Lucha contra la Corrupción, dependiente del Vice Ministerio de Justicia y DD.HH, y dependencias involucradas de una herramienta de medición sobre los niveles de riesgos de hechos y actos corrupción en cuanto a la aplicación e implementación de normas, políticas, y procedimientos que establecen los niveles de eficiencia y eficacia institucional. Así como evaluar el estado de transparencia que presentan las dependencias analizadas.

Entre los principales aportes se destacan los siguientes:

- Facilita a cada entidad pública objeto, una comparación consigo misma, sus potencialidades y debilidades, constituyendo un elemento que permita el despliegue de planes de carácter direccional en materia de fortalecimiento institucional.
- Incentiva una sana emulación entre las dependencias públicas calificadas.
- Facilita a las dependencias el diseño de planes de mejoramiento de su desempeño en los temas evaluados.
- Permite, *-en caso de ser publicados los resultados-*, que la opinión pública pueda contar con un referente sobre el estado de la institucionalidad pública al interior de ciertas dependencias del Vice Ministerio de Justicia y DD.HH.

Es conveniente aclarar que el presente estudio no pretende ser un diagnóstico sobre los niveles de corrupción detectados en los sistemas organizacionales analizados, por cuanto su intención está orientada a determinar “*los niveles de riesgo de hechos y actos de corrupción*” que podrían cometerse ante la ausencia de acciones correctivas a corto, mediano y largo plazo. Y el estado actual de los “*índices de transparencia*”, sobre un modelo aplicado en otros países

latinoamericanos.

Por ende, los instrumentos utilizados estuvieron orientados a determinar la presencia o ausencia de información acerca de la aplicación de procesos normativos, informativos e institucionales, pero la metodología no incluyó la fiscalización de la veracidad de dichos indicadores. La metodología, *-conllevó a verificar la existencia de documentos-*, pero no analizó la veracidad de éstos.

Es decir, se determina que toda la información recabada es cierta y fidedigna.

Consideramos que para poder profundizar más en estos aspectos, se requieren de otras metodologías y técnicas, *-como auditorías financieras y técnicas-*, que en este estudio no están incluidas.

Esto indica que los instrumentos utilizados y aplicados no son una herramienta que identifica los focos de corrupción, sino instrumentos que identifican la presencia de procesos que coadyuvan a incrementar la institucionalidad; y por ende, posibilitan una mayor distancia de quehaceres corruptos.

De modo que su verdadera utilidad, consiste en identificar e informar del estado actual de cada entidad en la implementación de procesos imprescindibles para el buen funcionamiento institucional.

Así como, intenta dotar de instrumentos metodológicos que contribuyan a diseñar y elaborar los planes de transparencia y lucha contra la corrupción al interior del Ministerio de Justicia y Trabajo, e impulsar las acciones de avance institucional al entorno gubernamental, como órgano responsable de generar las políticas de transparencia, lucha contra la corrupción y respeto por los Derechos Humanos.

## II. METODOLOGIA EN LA CONSTRUCCION Y APLICACIÓN DE INDICADORES

Tanto la investigación como la evaluación utilizan el lenguaje de las variables. En donde un indicador se define como una medición cuantitativa de variables o condiciones determinadas, a través de los cuales es posible entender o explicar una realidad, de donde se reconoce que los procesos y sus relaciones son cambiantes en el tiempo y que es posible observarlos y determinar su evolución.

Para el efecto, la presente investigación establece un orden único jerárquico para la aplicación y evaluación de resultados.

- a. **Factor**, se establece como factor el elemento final de análisis que determina el estado o situación de la dependencia objeto.
- b. **Indicador**, se utiliza como elemento de medición cuantitativa de variables aplicadas a las muestras obtenidas.
- c. **Variable**, es el elemento de medición, aplicado al objeto de análisis; y determinado por el indicador y factor, respectivamente.

En los aspectos relacionados a la aplicación de las variables utilizadas para establecer los niveles de riesgos de hechos y actos de corrupción; estas no fueron calificadas con un numerador específico, los resultados presentados en gráficos estadísticos y diagramas de relación, solo ponderan su recurrencia en áreas determinadas como críticas en la gestión institucional y analizan su incidencia sobre el objeto de análisis.

En el caso de las variables destinadas a medir los índices de transparencia y acceso a la información, se respetó la calificación utilizada para los sistemas públicos de Colombia (MECIC), realizando ajustes en aspectos relacionados a la utilización de herramientas y aplicaciones informáticas.

Es oportuno reconocer que los niveles de informatización e implementación de planes de calidad en Colombia, presenta un avance superior al local, aun a pesar de la existencia en la muestra del *Registro del Estado Civil de las Personas*, el cual cuenta con planes de fortalecimiento institucional e informatización desde el año 1.998 a la fecha, cuyos avances pueden ser visiblemente observados.

## 1. FACTORES DE RIESGO DE ACTOS DE CORRUPCIÓN

- a. **Legal**, establece la existencia de reglamentaciones y protocolos que demarcan puntualmente los pasos a seguir en un determinado proceso o área de trabajo considerado/a crítico/a, por su implicancia en el cumplimiento de los objetivos institucionales.
- b. **Estructura Organizacional**, mide la forma de organización del proceso y áreas, como secuencia de actividades de busca un resultado específico en la gestión institucional.
- c. **Recursos Humanos**, mide la cantidad y calidad de los recursos humanos que intervienen en un determinado proceso, establecido por un perfil de cargo posible, antigüedad, formación, las capacitaciones implementadas para mejorar su operatoria, salarios con relación a su jerarquía y antigüedad, así como niveles de satisfacción en el desempeño de la función.
- d. **Infraestructura**, recursos edilicios y seguridad, equipos, mobiliario, materiales e insumos, utilizados para cumplir el proceso.

## 2. FACTORES DE TRANSPARENCIA INSTITUCIONAL

- a. **Visibilidad y Rendición de Cuentas**, existencia de publicaciones, rendición de informes y capacidad de acceso de la ciudadanía a información institucional relevante, fidedigna y actualizada.
- b. **Institucionalidad y Eficiencia**, puesta en práctica de normas, procedimientos y controles reconocidos y precisos para limitar la discrecionalidad de políticos, funcionarios y contratados en el ejercicio de la función pública, así como acciones de desarrollo por medios claros para lograr la misión y objetivos institucionales de manera efectiva y equitativa.
- c. **Investigación y Sanción**, identificación, investigación y sanción oportuna y efectiva de hechos constitutivos de faltas cometidas por servidores públicos,



y documentadas por parte de organismos de control interno y externo.

Ante la ausencia de una legislación propia que regula las acciones institucionales en materia de Transparencia y Acceso a la Información, se trabajó en la construcción de un marco jurídico regulatorio, así como de responsabilidades establecidas en cuanto a brindar información oportuna sobre los actos y resultados de la función pública.<sup>1</sup>

### 3. EL PROCESO DE ELABORACION Y APLICACIÓN DE INSTRUMENTOS DE RECOLECCION DE DATOS

Una vez establecida la metodología de medición a ser utilizada y con el fin de determinar las zonas de riesgo de corrupción en los procesos o áreas críticas de los sistemas analizados, se procedió a la elaboración de los instrumentos de recolección de información básica, los cuales se mencionan a continuación.

- a. Formulario de Relevamiento de Datos para funcionarios, en el cual los factores son distribuidos en cuatro (4) secciones, con preguntas cerradas y una pregunta abierta para cada factor. (FRDF)
- b. Formulario de Relevamiento de Datos de Procesos Críticos del sistema objeto, (FRDP)
- c. Formulario de recolección de información obtenida por Internet, en el cual se establecen indicadores de accesibilidad a la información, por medio de Páginas Web en los siguientes sitios, Ministerio de Justicia y Trabajo (Gestión institucional global); Congreso de Nación (Leyes que norman los sistemas objeto); Ministerio de Hacienda (Presupuesto y ejecución presupuestaria 2009/10 del MJT), Contraloría General de la República (Informes de Gestión 2008/9 MJT), Secretaria de la Función Pública (Listados de funcionarios, ingresos, egresos, salarios, sumarios administrativos, y otros del MJT). Estos sitios fueron consultados ante la ausencia de información relacionada a los temas requeridos a las dependencias y la Web del MJT. (FRDE)
- d. Encuesta de opinión a internos sobre la calidad de los servicios y vulnerabilidad del sistema de seguridad en penitenciarias y Centro de atención al menor infractor (E).
- e. Notas de Solicitud de Información, las cuales detallan la información solicitada y el objeto de dicha solicitud, acompañada de una copia de Resolución 12/10 del Vice Ministerio de Justicia y DD.HH, por la cual se autoriza el proceso (NP).

A continuación presentamos el cuadro descriptivo de los sistemas relevados,

---

<sup>1</sup> Constitución Nacional, Art. 01, 02, 28, 40 y 117; Convención Interamericana Contra la Corrupción, aprobada y ratificada por Ley 977/96, Art. 3; Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, aprobada por Ley 2.535/05 Art. 7, 9, 10, 13; Convención Americana sobre derechos humanos aprobada por Ley 1/89, Art. 13. Decreto 4771/10, por el cual se establece las directrices de la Dirección General de Integridad, dependiente del Gabinete Civil de la Presidencia de la República.

áreas y formularios aplicados con sus tamaños y porcentajes.

DETALLE DE SISTEMAS RELEVADOS, INSTRUMENTOS APLICADOS Y TOTAL DE LA MUESTRA				
SISTEMA	INSTRUMENTO	MUESTRA	TAMAÑO	%
Registro Civil	FRDF, FRDP, FRDE	Central	18/45	40
Servicio de Atención a menores infractores	FRDF, FRDP, FRDE	Dirección General	02/03	67
	FRDF, FRDP	Itaguá	08/11	73
	E	Itaguá	36/136	26
Servicio Nacional de Albergue y abrigo	FRDF, FRDP, FRDE	Dirección General	02/04	50
	FRDF, FRDP	Ara Pyahu	33/75	44
Sistema Penitenciario	FRDF, FRDP, FRDE	Buen Pastor	7/35	20
		Tacumbú	22/284	8
	E	Buen Pastor	33/200	16.5
		Tacumbú	45/3200	1.5

Tabla Nro. 1 Detalle Relevamiento de Datos

Mediante entrevistas personales se completaron los formularios FRDF, FRDP, y E, con la finalidad de facilitar el proceso de recolección de datos.

En cuanto a información requerida, hemos obtenido lo solicitado de la Dirección General de Administración, Dirección General de Recursos Humanos y Dirección General de Planificación y Desarrollo, con algunas deficiencias en cuanto a la cantidad de información requerida vs suministrada. A excepción de la Dirección de Auditoría.

#### 4. PROCESAMIENTO DE LA INFORMACION RECABADA Y SELECCIÓN DE LOS INDICADORES

En la medida que se fue recabando la información, esta fue sistematizada de conformidad a los objetivos por lograr en cada sistema. Para la determinación de los niveles de riesgos de hechos y actos de corrupción, se sistematizó: por dependencia, procesos principales y áreas involucradas, promediando la recurrencia en determinadas variables en las diferentes muestras. (FRDP/FRDF)

Para la sistematización de las encuestas, debido a los volúmenes de las muestras y cantidad de variables analizadas, se desarrolló un sistema de procesamiento de datos informatizado por sistema objeto, que considero los factores, indicadores y variables (75) tanto para los formularios de relevamiento de datos (FRDP) y encuestas aplicadas (E).

A continuación se presentan en matrices descriptivas los detalles de cada factor e indicadores utilizados, para el establecimiento de los niveles de riesgo de hechos y actos de corrupción.

## 4.1 FACTORES DE RIESGOS DE HECHOS Y ACTOS DE CORRUPCIÓN

4.1.1 *Factor Legal*, establece la existencia de reglamentaciones y protocolos que demarcan puntualmente los pasos a seguir en un determinado proceso de trabajo considerado crítico, por su implicancia en el cumplimiento de los objetivos institucionales, el mismo fue medido con la aplicación del siguiente cuadro

INDICADOR	DESCRIPCIÓN	FUENTE DE INFORMACIÓN
Disponibilidad de un marco regulatorio del proceso crítico en el sistema objeto.	Califica la existencia y contenido de Resoluciones, Manuales de Procedimientos o Protocolos de Actuación sobre los pasos a seguir en un determinado proceso	Resoluciones emitidas por las dependencias responsables, manuales de procedimientos y protocolos.
Conocimiento y utilización de los instrumentos legales y administrativos por parte de los responsables	Determina la aplicación real de los procedimientos establecidos por la normativa formal.	FRDP y FRDF
Actualización de los instrumentos administrativos para regular las deficiencias del proceso.	Determina la regularidad con que se ajustan los instrumentos de gestión a la realidad organizacional de un determinado proceso.	FRDP y FRDF

Tabla Nro. 2, Indicadores del Factor Legal

4.1.2 *Estructura Organizacional*, mide la forma de organización del proceso, como secuencia de actividades de busca un resultado específico en la gestión institucional.

INDICADOR	DESCRIPCIÓN	FUENTE DE INFORMACIÓN
Organización	Determina el tipo de organización formal o informal que presenta el/las área/s responsable/s.	Organigramas, manuales, diagramas, y flujogramas del proceso, FRDE, FRDF y FRDP.
Estructura de control interno	Establece la existencia de una unidad interna o externa de control	Organigramas, FRDE, FRDF y FRDP, Manuales y diagramas de control interno.
Mecanismos de Control Interno.	Determina la aplicación de instrumentos de control interno para mitigar los niveles de riesgos en los procesos críticos.	Formularios utilizados, FRDF y FRDP,
Sistema de Denuncia	Determina la existencia de un	FRDE, y FRDF.

	sistema de denuncias confiable, que opera horizontalmente a la pirámide organizacional.	
--	---	--

Tabla Nro. 3, Indicadores del Factor Organizacional

4.1.3 *Recursos Humanos*, mide la cantidad y calidad de los recursos humanos que intervienen en un determinado proceso, establecido por un perfil de cargo posible, antigüedad, formación, las capacitaciones implementadas para mejorar su operatoria, salarios con relación a su jerarquía y antigüedad, así como niveles de satisfacción en el desempeño de la función.

INDICADOR	DESCRIPCIÓN	FUENTE DE INFORMACIÓN
Cantidad de funcionarios asignados al proceso	Califica la cantidad de funcionarios asignados y la carga laboral en el proceso.	FRDF
Perfil de cargo para la función	Califica la existencia de documentos que establecen un perfil básico para el cargo.	Manual de cargos, plan de recursos humanos, reportes de cargos, FRDF
Formación y capacitación para el desempeño de funciones.	Determina el promedio de funcionarios que cuentan con formación terciaria y/o reciben capacitación regularmente.	FRDF
Antigüedad en el cargo o institucional.	Determina la antigüedad promedio por cargo.	FRDF
Niveles salariales por responsabilidad del cargo.	Determina el promedio de remuneraciones percibidas por los funcionarios en procesos críticos.	FRDF, Anexo de Personal MJT.
Evaluación de desempeño	Califica la existencia y aplicación de evaluaciones de desempeño en procesos críticos.	FRDF
Motivación	Determina el grado de motivación para el desempeño de funciones conforme a los objetivos del área.	FRDF

Tabla Nro. 4, Indicadores del Factor Recursos Humanos

4.1.4 *Infraestructura*, recursos edilicios y seguridad, equipos, mobiliario, materiales e insumos, utilizados para cumplir el proceso.

INDICADOR	DESCRIPCIÓN	FUENTE DE INFORMACIÓN
Espacio físico adecuado para el proceso	Evalúa la infraestructura, espacio, luminosidad, ventilación,	Observación del espacio, y toma fotográfica
Seguridad	Evalúa el grado de seguridad en la guarda y custodia de personas y documentos de	Observación del espacio, y toma fotográfica, FRDF

	procesos críticos.	
Equipos informáticos, y otros.	Determina la existencia de equipos informáticos para registro de datos del proceso.	FRDF
Materiales e insumos necesarios para cumplir la función.	Evalúa el suministro regular de insumos y materiales necesarios para realizar las acciones.	FRDF

Tabla Nro. 5, Indicadores del Factor Infraestructura

## 4.2 INDICES DE TRANSPARENCIA

La asignación de puntaje se realizó bajo criterios homogéneos. Este procedimiento es particularmente relevante cuando las respuestas tienen que calificarse con grados del total y no simplemente bajo la dicotomía de asignar el total o de no asignar ningún punto. La gradación en la asignación de puntos permite registrar el sentido de proceso de una serie de variables de los indicadores. Con este instrumento de medición, se procedió a la asignación de las puntuaciones para cada institución y posteriormente a la ponderación de los resultados totales por indicador y factor.

La puntuación finalmente obtenida por las entidades es el resultado de las respuestas al cuestionario aplicado (FRDF) y de la documentación de validación entregada por las instituciones, de la observación institucional directa realizada por los investigadores, así como de la observación de las páginas Web institucionales y buscadores (FRDE).

4.2.1 *Factor visibilidad y rendición de cuentas*, se midió a través del siguiente cuadro, el cual presenta los indicadores, su descripción, fuentes de información y puntaje asignado.

INDICADOR	DESCRIPCIÓN	FUENTE DE INFORMACIÓN
Disponibilidad en la Web de información relevante a la ciudadanía	Califica la existencia y contenido de la información disponible en la Web, según el marco normativo de Acceso a la Información, así como los medios de acceso.	Página Web de la entidad; vínculos con portales virtuales y líneas telefónicas.
		Puntaje Promedio 40
Servicio de información, recolección y disponibilidad de información pública generada en la institución	Califica la existencia y funcionamiento de la Oficina de Acceso a la Información (o el Responsable del Acceso a la Información), sus planes de recolección y sistematización de la información.	Información suministrada por la entidad; visitas de observación
		Puntaje Promedio 60
Disponibilidad en la Web de información relevante a la ciudadanía	Califica la existencia y contenido de la información disponible en la Web, según las políticas de	Página Web de la entidad; vínculos con portales virtuales.

	Acceso a la Información y sus reglamentos, así como los medios de acceso.	Puntaje 100
Sistema de Solicitud de Información	Califica la existencia y funcionamiento del Servicio de información a solicitud de la ciudadanía y el registro estadístico, temático y tiempo de respuesta de las solicitudes	Página Web, información suministrada por la entidad Puntaje 100
Sistema de Atención a Quejas y Reclamos	Califica la existencia y funcionamiento del servicio (línea telefónica gratuita, Web, otros) y califica el seguimiento, respuesta y monitoreo de las quejas, reclamos y sugerencias	Página Web, información suministrada por la entidad Puntaje 100
Procesos de apoyo a la racionalización de tramites	Verifica que la información sobre trámites esté completa y examina si los trámites se pueden realizar en línea y que la institución haya realizado procesos de racionalización, simplificación o eliminación de tramites	Información suministrada por la entidad Puntaje 100
Rendición de Cuentas a la ciudadanía.	Califica la existencia y contenido de los ejercicios de rendición de cuentas a la ciudadanía, la gestión institucional, la ejecución del presupuesto, los planes y programas, a través de su página Web y de otros medios	Información suministrada por la entidad Puntaje 100

Tabla Nro. 6, Indicadores del Factor Visibilidad y Rendición de Cuentas

La transparencia implica que los actos de gobierno, sus decisiones y resultados sean accesibles, claros y se comuniquen al público, aún ante la ausencia de una legislación que trate de fundar e impulsar los procedimientos y responsables de la accesibilidad a la información, entendemos que la política de gobierno se enmarca en este nuevo contexto de acceso a la información vs transparencia.

Estos indicadores califican precisamente en esta etapa inicial del sistema de información pública, la instalación de la persona y oficinas responsables de crear y mantener los sistemas de acceso a la información por parte del público.

4.2.2. *Institucionalidad y Eficiencia*, mide la puesta en práctica de normas, procedimientos y controles reconocidos, así como acciones de desarrollo por medios claros para lograr la misión y objetivos institucionales de manera efectiva y equitativa.

INDICADOR	DESCRIPCIÓN	FUENTE DE INFORMACIÓN
-----------	-------------	-----------------------



Existencia y cumplimiento de reglamentos y manuales	Evalúa el estado de situación de los reglamentos y manuales y la aplicación de las normas y procedimientos establecidos para funcionarios,	FRDF, FRDE, FRDP, información suministrada por las dependencias
		Puntaje 100
Existencia, difusión interna y cumplimiento de planes estratégicos y planes de mejoramiento institucional	Califica la existencia, difusión y del mejoramiento institucional en áreas tales como eficiencia, integridad, monitoreo y evaluación, tecnologías de información y comunicación y otras.	FRDF, FRDE, FRDP, información suministrada por las dependencias
		Puntaje 100
Funcionamiento de una carrera de la función pública, evaluación del desempeño y riesgos en el empleo público	Evalúa la aplicación de principios de mérito y evaluación del desempeño en la selección, promoción, remuneración y remoción de funcionarios y empleados	FRDF, información suministrada por las dependencias
		Puntaje 100
Implementación de modelos y sistemas de calidad	Evalúa la implementación de modalidades de gestión de calidad en las instituciones.	FRDF, información suministrada por las dependencias
		Puntaje 100
Declaraciones Juradas de Bienes	Evalúa el cumplimiento de la obligación de declaración jurada de bienes de los funcionarios públicos.	FRDF
		Puntaje 100
Sistemas informatizados y uso intensivo de nuevas tecnologías de información y comunicación	Evalúa el nivel de uso de las nuevas tecnologías para mejorar la producción, circulación y calidad de la información en la gestión.	Información suministrada por las dependencias
		Puntaje 100

Tabla Nro. 7, Indicadores del Factor Institucionalidad y Eficiencia

La institucionalidad refiere el funcionamiento de las organizaciones en base a reglas de juego formalizadas, basadas en la “*neutralidad objetiva*”, en el sentido de no estar sesgadas para favorecer ningún interés particular, esto es, puestas en práctica por todos los sujetos que conforman la organización.

La institucionalización es un “*proceso de cristalización continua de variados tipos de normas, de organizaciones y de esquemas reguladores de los procedimientos*”<sup>2</sup>

Dentro de esta perspectiva se ha escogido un número de seis variables para evaluar la existencia y aplicación de las normas y procedimientos, a partir de su formalización en reglamentos y manuales.

<sup>2</sup> Eisenstadt, Samuel (1979), “Instituciones Sociales”, *Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales*, Tomo VI, pp. 85-101, España, Editorial Aguilar.

4.2.3. *Investigación y Sanción*, identificación, investigación y sanción oportuna y efectiva de hechos constitutivos de faltas cometidas por servidores públicos, y documentas por parte de organismos de control interno y externo.

INDICADOR	DESCRIPCIÓN	FUENTE DE INFORMACIÓN
Sanciones de control interno disciplinario	Califica el cumplimiento de sanciones administrativas como respuesta a la evidencia de faltas cometidas por los funcionarios en el ejercicio de la función pública	FRDF, FRDE, e informaciones suministradas por la institución
		Puntaje 150
Investigación y sanción de faltas o comportamientos indebidos (corrupción)	Evalúa la existencia y funcionamiento de mecanismos de control e investigación interna para el seguimiento de denuncias, sospechas y evidencias de faltas cometidas por los funcionarios y empleados en el ejercicio de la función pública, así como por contratistas, oferentes, proveedores o concesionarios.	Informaciones suministradas por la institución
		Puntaje 250

Tabla Nro. 8, Indicadores del Factor Investigación y Sanción

La impunidad constituye uno de los principales riesgos de corrupción en las entidades públicas, por ello, una vez identificados los hechos constitutivos de falta por parte de los servidores públicos, es necesario que se produzcan investigaciones y sanciones oportunas y efectivas.

La sanción penaliza el comportamiento que, desde la perspectiva institucional, no es íntegro y riñe con la normatividad vigente.

Los indicadores del factor sanción evalúan y califican el esfuerzo institucional para elaborar una normativa interna que permita someter a los organismos correspondientes a los funcionarios y empleados que incurran en faltas en el desempeño de sus funciones, así como a contratistas que violen las disposiciones vigentes.

La selección de indicadores y variables para medir el Factor Investigación y Sanción toma en consideración esta normativa, así como las debilidades institucionales en esta materia.

En el país ha prevalecido una cultura organizacional caracterizada por una escasa tradición de denuncias y querrelas de los actos indebidos que cometen los servidores públicos por parte de los usuarios. Tampoco existen canales apropiados y efectivos para presentar quejas y denuncias, y los organismos de control interno y externo, cuentan con un bajo nivel de informatización en los procesos de trabajo y escaso recurso humano en materia de investigación y sanción.

En síntesis predomina una cultura de la impunidad, que hasta el momento genera un hiato entre la normativa y las prácticas.

#### 4.3 LOGROS Y DIFICULTADES EN EL LEVANTAMIENTO DE LA INFORMACIÓN

Es oportuno reconocer el apoyo recibido por parte de la Dirección General de Transparencia y Acceso a la información, dependiente del Vice Ministerio de Justicia y DD.HH, la cual coordinó los trabajos de relevamiento de datos en las numerosas dependencias, obteniendo las autorizaciones respectivas.

Es importante destacar el nivel de colaboración de las autoridades de cada dependencias analizada, a los funcionarios/as y contratados/as que de forma clara y precisa contestaron a las preguntas de los formularios aplicados, a los cuales agradecemos su colaboración, y particularmente destacamos el compromiso institucional demostrado en esta etapa del proceso. Por otro lado solicitamos información a dependencias de nivel central que operan como órganos encargados de implementar la política institucional y controlar su cumplimiento en materia de planificación, administración, recursos humanos, y auditoría interna.



Debemos reconocer que durante este proceso hubo dificultades en obtener la información solicitada a las áreas de RR.HH y Auditoría Interna, particularmente aquellos registros que no pudieron ser obtenidos en las dependencias metas. Situación que en algunos casos fue subsanada y en otros lamentablemente ha impactado negativamente en la obtención de resultados en materia de control interno y evaluación de resultados, aspectos que han sido medidos para la elaboración del presente diagnóstico.

#### 4.4 PONDERACIÓN DE INDICADORES Y FACTORES

Como se ha reiterado a lo largo de este informe, cada factor del *documento maestro*, denominado *Matriz General de Indicadores y Variables (MGFIV)*, está compuesto por una cantidad determinada de elementos, a los cuales se ha aplicado una ponderación por indicador y factor.

<b>Matriz General de Factores e Indicadores de Riesgo</b>	<b>Puntaje</b>
<b>Factor Legal</b>	<b>25</b>
Normativas de control Interno	10
Aplicación de las Normativas de Control Interno	10
Actualización de las Normas de Control Interno	5
<b>Factor Organizativo</b>	<b>5</b>
Mecanismos de Control Interno	2,5
Sistema de Denuncia	2,5
<b>Factor Recursos</b>	<b>25</b>
Cantidad de Funcionarios	5
Perfil del Cargo	5
Capacitación para cumplimiento de la función	2,5
Antigüedad	2,5
Niveles Salariales de responsabilidad	5
Evaluación	2,5
Motivación	2,5
<b>Factor Infraestructura</b>	<b>20</b>
Espacio adecuado	5
Mobiliario	5
Equipos Informáticos	2,5
Sistemas informatizados	2,5
Materiales e insumos	5
<b>Factor seguridad</b>	<b>25</b>
Control de acceso	5
Archivo de documentos, materiales e insumos	10
Manejo de la información sobre resultados	10
<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>100</b>

Tabla Nro. 9, Ponderación de Variables por factores de Riesgo



El oportuno recordar que los niveles alcanzados podrían haber resultado superiores, *-el hecho de no contar con información oportuna sobre variables puntuales-*, impidió calificar aspectos considerados importantes en el marco de los resultados globales procesados a nivel central del Ministerio de Justicia y Trabajo.

<b>Matriz General de Factores e Indicadores de Transparencia y Acceso a la Información</b>	<b>Puntaje</b>
<b>Factor Institucionalidad</b>	<b>600</b>
Existencia y cumplimiento de reglamentos, manuales y protocolos	100
Difusión y cumplimiento de Planes Estratégicos y Operativos	100
Funcionamiento de un sistemas de evaluación, meritos y riesgos en la función pública	100
Implementación de modelos y sistemas de calidad	100
Declaración Jurada de Bienes	100
Uso intensivo de nuevas tecnologías de la información y comunicación	100
<b>Factor Visibilidad y Rendición de Cuentas</b>	<b>600</b>
Disponibilidad en la Web de información relevante	40
Información sobre normativas	30
Información sobre funcionarios	40
Información sobre la Gestión Pública	50
Presentación de la Web	20
Funcionalidad de la Página Web	20
Servicio de Información, recolección y disponibilidad de información pública	50
Existencia de un área exclusiva para el suministro de información	50
Sistema de solicitud de información en funcionamiento	100
Sistema de Atención de quejas y denuncias	100
Rendición de Cuentas	100
<b>Factor Investigación y Sanción</b>	<b>400</b>
Sanciones de Control interno disciplinario	150
Investigación y sanciones	250

Tabla Nro. 10, Ponderación de Variables por factores de Transparencia

El manejo de la presente matriz requirió el desarrollo de un sistema informático para el procesamiento de los datos recabados. Por cuanto la misma se alimenta de las siguientes fuentes de información: Formulario de Relevamiento de Datos de Funcionarios (FRDF), Formulario de Relevamiento de Datos de Procesos (FRDP), Encuestas de Opinión (E), Formulario de Relevamiento de Datos Externo (FRDE) e Informes recibidos.

Debido a la cantidad de variables a ser cruzadas y los tamaños de las muestras, se decidió aplicar tecnología informática con la finalidad de brindar mayor seguridad al proceso y sus resultados.



### III. RESULTADOS SOBRE LOS INDICES DE TRANSPARENCIA EN LA GESTIÓN

La Constitución Nacional del Paraguay, en el artículo 19, garantiza como Derecho humano fundamental el Derecho a la Libertad de Expresión y de opinión que incluye además, el derecho de recibir informaciones.

Analizando la Constitución Nacional, ya en su primer artículo, claramente se establece que la democracia es además de representativa, participativa lo que implica el involucramiento de la sociedad en el gobierno. Es esencial para fortalecer la participación de la sociedad la difusión y facilitación de acceso a la información pública.

Uno de los fundamentos del derecho al acceso a la información pública se sitúa en el artículo segundo de la Constitución Nacional, en donde se establece que la soberanía reside en el pueblo. Mencionando seguidamente, que esta soberanía se ejerce conforme a lo dispuesto en la Constitución.

Esencialmente, aquello que fuera proclamado en la Declaración Universal de los Derechos del Hombre de 1948 con respecto al derecho a recibir información, es acogido por la Constitución Nacional en el artículo 28 y situándolo en la parte dogmática.

De esta manera el derecho a informarse adquiere carácter constitucional. Aunque esta norma es sólo de carácter programática debido a que se establece en el mismo artículo que debe existir una ley reguladora de las modalidades, plazos y sanciones relacionadas al acceso a la información de carácter pública.

Lo establecido en este artículo con respecto a la necesidad de una ley regulatoria del acceso a la información, aunque pueda parecer una restricción al ejercicio de este derecho, responde a una cierta lógica ya que no todas las informaciones de fuentes públicas ni son, ni deberían ser libres para todos, teniendo en cuenta que informaciones como aquellas que afectan a la seguridad externa del Estado son secretos de Estado (Código Penal Paraguayo Art. 283).

El artículo 40 de la Constitución Nacional sobre el derecho a petionar a las autoridades, en principio tendría características de una norma operativa, ya que describe el derecho de toda persona, sea de manera individual o sea colectivamente, de petionar a las autoridades, sin más formalismos que el de realizarlo por escrito.

Sin embargo, el final de esta norma nuevamente se refiere a una ley que determinará los plazos y las modalidades de la respuesta. Por lo que finalmente, no deja de ser una norma programática que requiere de una ley que la reglamente para su ejercicio eficaz.

Relacionado a todo lo anterior, se encuentra el artículo 117 de la Constitución Nacional que garantiza la participación de la ciudadanía, sin distinción de sexo, en los asuntos públicos. Además, menciona que esa participación puede ser directa o a través de sus representantes según lo establezca esta misma Constitución. La participación directa se vería fortalecida en caso de contar con una ley que regule el acceso a la información pública que hasta el momento no existe en Paraguay.

Luego de la Constitución Nacional, en el orden de prelación del derecho positivo nacional, siguen los tratados, acuerdos y convenios internacionales aprobados y ratificados por leyes dictadas por el congreso. Uno de los tratados internacionales que rigen la materia de los derechos humanos, es la Convención Americana sobre Derechos Humanos, más conocida como Pacto de San José de Costa Rica aprobada por Ley del congreso Nº 01/89. En su artículo nº 13 se garantiza la libertad de pensamiento y expresión, mencionando además que ese derecho comprende el de recibir informaciones de toda índole. De esta manera esta Convención antecede en el tiempo a lo expresado en la Constitución Nacional en cuanto a acceso a la información.

La Convención Interamericana contra la Corrupción en su artículo III inc. 11 destaca el compromiso que asumen los Estados Partes al suscribir esa Convención de estimular la participación de la sociedad civil en los asuntos a prevenir la corrupción. De este artículo se deduce que no sólo es un beneficio o una gracia la articulación de sistemas de acceso a la información pública u otros que estimulen la participación ciudadana en los asuntos públicos, sino una obligación internacional asumida con la suscripción de este instrumento, incorporada a nuestro sistema jurídico al ser aprobada y ratificada por ley 977/96.

Con la aprobación y ratificación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción incorporada a nuestro sistema legal por Ley 2535/2009, en el artículo 10, el Estado se obliga a adoptar medidas que sean necesarias para aumentar la transparencia, que pueden incluir instauración de procedimientos o reglamentos de acceso a la información pública y además mecanismos de publicación de informes periódicos de riesgos de corrupción en la administración pública.

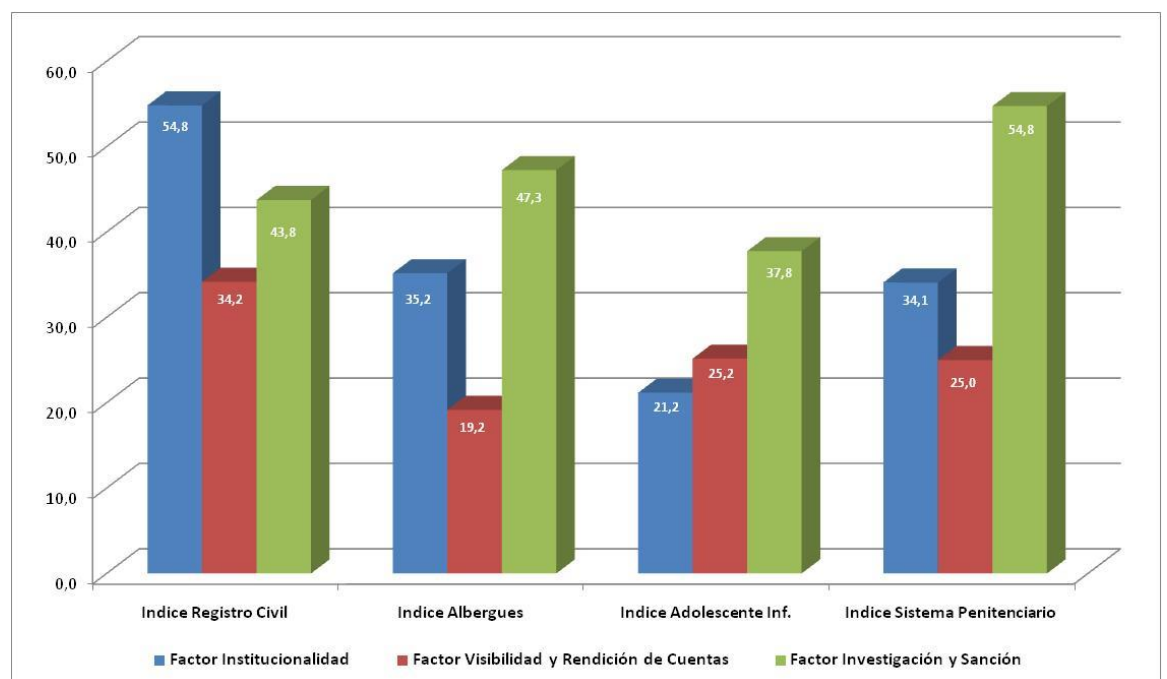
Siempre analizando la Convención, en el artículo 13 ya no sólo se habla de acceso a la información, sino de la promoción y el fomento de la participación ciudadana a través de medidas adecuadas, sugiriendo algunos criterios y maneras de hacer efectiva esa participación ciudadana y el acceso a la información.

Basados en lo expuesto, y ante la ausencia de una reglamentación propia para establecer los grados de cumplimiento de determinados artículos relacionados con la transparencia y el acceso a la información, y basados en la implementación de políticas públicas gubernamentales, se presentan los resultados en cuanto a los índices de transparencia que presentan los sistemas analizados de Registro Civil, Servicio Nacional de Albergues y Abrigo, Servicio de Atención al Adolescente Infractor y Sistema Penitenciario, primeramente de forma general y posteriormente individualmente, con la finalidad de permitir establecer comparaciones entre los

mismos, los grados de homogeneidad que existen en cuanto a ciertos factores analizados, y particularmente el impacto negativo o positivo que puede representar al interior de estas instituciones o dependencias, el manejo centralizado de procesos administrativos para a la hora de evaluar resultados individualmente.

## 1. LOS RESULTADOS GENERALES DEL INDICE DE TRANSPARENCIA

A continuación se presentan los índices de transparencia obtenidos por factor en cada dependencia analizada, con la finalidad de identificar la situación general de los sistemas en cuanto a su fortaleza institucional, visibilidad y rendición de cuentas y su record en aplicación de sanciones ante hechos y actos de corrupción.



*Factor Institucionalidad*, los promedios se mantienen entre el mayor índice (54,8) obtenido por el Registro Civil y el más bajo (21,2) obtenido por el Servicio Nacional de Atención al Adolescente Infractor, existiendo cierta equidad en los índices promedios relacionados a Albergue y Abrigo (35,2) y Sistema Penitenciario (34,1).

Este factor mide aspectos relacionados al desarrollo organizacional, en el establecimiento y cumplimiento de planes estratégicos, operativos y presupuestarios, así como acciones tendientes a lograr mayor eficacia y efectividad en la obtención de los resultados.

Una de las deficiencias que impacta considerablemente en la ponderación de este factor, es la relacionada con la falta de instrumentos internos que establezcan con claridad los roles organizacionales y protocolos de actuación en áreas críticas de la gestión, así como métodos y procedimientos para la evaluación de resultados, tanto en el desempeño de funciones como en la gestión institucional.

El *Artículo 3*, de la Convención Interamericana Contra la Corrupción, Ley 977/96, el cual establece que a los fines de fortalecer los sistemas institucionales los Estados parte convienen en crear, mantener y fortalecer normas y recursos para el correcto, adecuado y honorable cumplimiento de las funciones públicas.

*Factor de Visibilidad y Rendición de Cuentas*, los menores índices registrados en el presente diagnóstico pertenecen a este componente, los promedios se mantienen entre el 34,2 obtenido por el Registro Civil y 19,2, correspondiente al Servicio Nacional de Albergues y Abrigo.

Los resultados dan una clara muestra que una de las mayores debilidades institucionales está relacionada con la implementación de mecanismos y medios utilizados para brindar o publicar información de interés sobre la gestión pública. Se identifica además que existe una falta de transparencia al interior de las dependencias con relación al manejo del presupuesto y ejecución presupuestaria, planes de mejoramiento institucional, y manejo de los recursos humanos en general, procesos que si bien se manejan a nivel central, esta situación no impide a las áreas involucradas, mantener informadas a las dependencias sobre los avances institucionales, la ejecución presupuestaria y el manejo del anexo de personal.

Por otra parte, si bien es cierto que el indicador de contar con una página Web podría ser relevante para calificar la visibilidad del Registro Civil, la misma no se encuentra disponible a la fecha, por ende para los efectos del presente trabajo, se califico por igual a toda la información relacionada a los sistemas objeto en la dirección <http://www.mjt.gov.py>, donde se han publicado comentarios sobre los planes, pero no se han podido identificar informes consolidados emitidos a nivel central, sobre los presupuestos, recursos aplicados y resultados de los diversos programas implementados 2009/10.

Se identifica sin embargo que existe información estadística sobre los usuarios de algunos sistemas, planes en ejecución, y una descripción somera sobre los resultados globales, pero no se observa una evaluación de los mismos en materia de costo-beneficio, información de interés para el ciudadano a la hora de evaluar el grado de eficiencia de un determinado servicio o programa gubernamental.

Por otro lado los aspectos relacionados a información sobre la administración, control y evaluación de los recursos humanos son inexistentes.

Para establecer los resultados evaluados se tomaron en consideración artículos que abarcan desde la Constitución Nacional, pasando por Tratados Internacionales y Leyes, que establecen medidas al respecto.

*Factor Investigación y Sanción*, este presenta los mayores índices de transparencia, los mismos se promedian entre 54,8 para el Sistema Penitenciario y 37,8 para el Servicio Nacional de Atención al Adolescente Infractor.

La información recabada del sitio <http://www.mjt.gov.py> expone en el menú principal la disponibilidad de acceso a los decretos, entre los cuales se pueden observar las destituciones de funcionarios por faltas graves cometidas en el marco de desempeño de sus funciones, aspecto que pondera positivamente este factor, así como la existencia de normativa clara para la aplicación de sanciones a nivel interno de cada dependencia.

Los relevamientos indican que el sistema actual para la presentación de denuncias, responde a la pirámide organizacional de la dependencia, y la *Dirección General de Transparencia y Lucha contra la Corrupción* tiene muy baja visibilidad, -solo el tres por ciento (3%) del total de entrevistados-, lo identifica como órgano rector y promotor de una política de transparencia y acceso a la información; y el 0% de la muestra presenta un desconocimiento sobre los mecanismos formales de acceso al mismo.

Se identifica como sistema de denuncia de hechos y actos de corrupción confiable (60%) al Ministerio Público, Fiscalía de Delitos Económicos y Anticorrupción, como el ente donde el sistema incluye una protección al denunciante.

Por otra parte, el 40% de la muestra no identifica ningún sistema interno de denuncias que garantice la confiabilidad, la cual se basa en la protección laboral y física del denunciante.

De igual forma el 100% de los entrevistados asegura que aún en las condiciones reinantes está dispuesto a denunciar; pero los resultados demuestran que solo el 2% de la muestra realizó una denuncia y esta fue positiva en el 1% de los casos. Las denuncias realizadas pertenecen a los sistemas de Registro Civil, Albergues y Abrigo, y Buen Pastor, respectivamente.

A continuación se realiza el análisis pormenorizado de los resultados obtenidos para cada institución participante de la muestra.

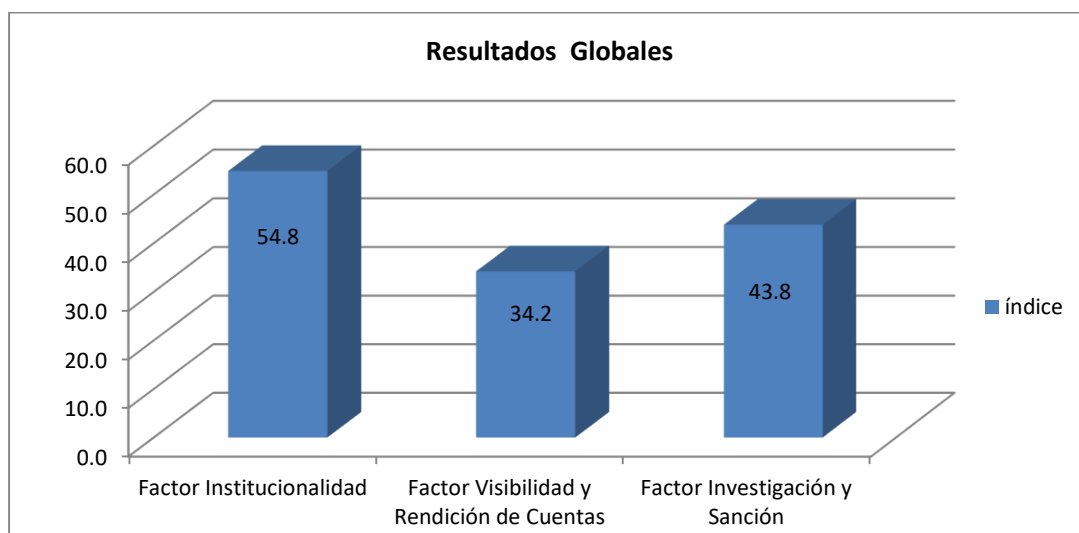
## 1.1 REGISTRO DEL ESTADO CIVIL DE LAS PERSONAS

La muestra se tomo en la sede de la dependencia central, en las áreas de Dirección General, Secretaria, Asesoría Jurídica, Recursos Humanos, Administración, Estadísticas Vitales, Informática, Fiscalización, Recepción de Libros, Archivo, Notas Marginales, Bodega, y una Oficina Registral.

A cada unidad organizativa se le aplicó el mismo cuestionario de datos (FRDF), y la calificación final lograda por la institución, está representada por el promedio de puntos obtenido en cada indicador. Este por su parte aporta un puntaje total al factor al cual pertenece.

Tabla Nro. 11 Distribución de Puntajes obtenidos e índices por factor

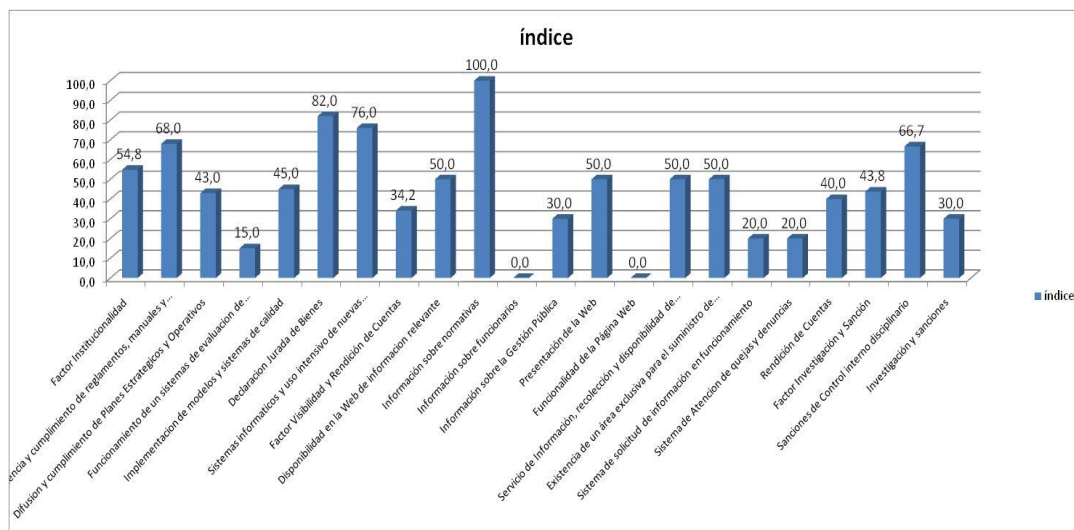
INDICADORES Y VARIABLES DE MEDICION	Puntaje	Resultados	índice
Factor Institucionalidad	600	329	54,8
Factor Visibilidad y Rendición de Cuentas	600	170	34,2
Factor Investigación y Sanción	400	175	43,8



Matriz General de Transparencia	Puntaje	Resultados	índice
<b>Factor Institucionalidad</b>	<b>600</b>	<b>329</b>	<b>54,8</b>
Existencia y cumplimiento de reglamentos, manuales y protocolos	100	68	68,0
Difusión y cumplimiento de Planes Estratégicos y Operativos	100	43	43,0
Funcionamiento de un sistemas de evaluación, meritos y riesgos en la función	100	15	15,0
Implementación de modelos y sistemas de calidad	100	45	45,0
Declaración Jurada de Bienes	100	82	82,0
Sistemas informáticos y uso intensivo de nuevas tecnologías de la información	100	76	76,0
<b>Factor Visibilidad y Rendición de Cuentas</b>	<b>600</b>	<b>205</b>	<b>34,2</b>
Disponibilidad en la Web de información relevante	40	20	50,0
Información sobre normativas	30	30	100,0
Información sobre funcionarios	40	0	0,0
Información sobre la Gestión Pública	50	15	30,0

Presentación de la Web	20	10	50,0
Funcionalidad de la Página Web	20	0	0,0
Servicio de Información, recolección y disponibilidad de información	50	25	50,0
Existencia de un área exclusiva para el suministro de información	50	25	50,0
Sistema de solicitud de información en funcionamiento	100	20	20,0
Sistema de Atención de quejas y denuncias	100	20	20,0
Rendición de Cuentas	100	40	40,0
<b>Factor Investigación y Sanción</b>	<b>400</b>	<b>175</b>	<b>43,8</b>
Sanciones de Control interno disciplinario	150	100	66,7
Investigación y sanciones	250	75	30,0

Tabla Nro. 12 Distribución de Puntajes obtenidos e índices por indicador



El *factor institucionalidad* es el mejor calificado en la institución 54,8, sus deficiencias están establecidas en los aspectos relacionados a la actualización de Manuales de Organización y Procedimientos, si bien existe una reglamentación para la institución esta no llega a definir con claridad los roles de algunas áreas de trabajo, y no existen protocolos, o documentos de capacitaciones que permita garantizar el control y evaluación de por lo menos un proceso crítico en la gestión Ej. Normas de control interno para garantizar el registro oportuno y fidedigno de las personas.

Además no se identifica un sistema de evaluación de desempeño, la calificación obtenida en este sentido obedece a evaluaciones esporádicas realizadas por la institución, pero que no cuenta con una metodología, planificación anual o cronograma de implementación (RR.HH).

Los puntajes obtenidos en presentación de declaraciones juradas es uno de los más altos de la muestra total, (Art. 104, Constitución Nacional), por ende se interpreta que existe una política con relación a la presentación de la misma.

De igual manera en el uso de nuevas tecnologías, en este indicador se observa con claridad el aporte que ha representado para la institución sus programas de modernización y el apoyo de la OEA, en el suministro de un sistema de registro, desarrollado dentro de las normas COBIT, las cuales establecen niveles de seguridad para la aplicación de tecnologías de la información (TI).

*Factor Visibilidad y Rendición de Cuentas*, su calificación se encuentra por debajo del nivel medio y es la más baja calificación obtenida por factor (34,2). Entre los indicadores con más bajo puntaje se pueden identificar los aspectos relacionados a mecanismos formales de atención a usuarios, así como la implementación de un sistema de quejas y denuncias, respectivamente. Por otra parte se pudo constatar que la Resolución



111/10, la cual dispone la obligatoriedad de exhibir públicamente las tasas y viáticos de los servicios prestados por la Dirección General del Registro del Estado Civil, y recibos como comprobantes de pago en todas las dependencias del mismo; se cumple en la sede central.

*Factor Investigación y Sanción*, los resultados nos indican valores por debajo de la media, es posible que exista mayor información a nivel central del MJT, el informe solicitado sobre auditorías realizadas, investigaciones y sanciones aplicadas no fue suministrado por los responsables hasta la fecha de cierre del presente documento.

Los valores fueron promediados conforme a la verificación de la existencia de un área exclusiva para el control de personal en la sede central, y un sistema normativo para la aplicación de sanciones. El factor se vio afectado negativamente ante la falta de planes y recursos para implementarlo, *-restándole puntos importantes-*, la falta de informes estadísticos sobre la cantidad de casos investigados y sancionados.

Como hecho anecdótico la información extraída de la [www.mtj.gov.py](http://www.mtj.gov.py) relacionada al *Programa Inclusión Social y Derecho a la Identidad*, la obtuvimos del menú principal del Vice Ministerio de Justicia y Trabajo, ente que no rige en materia de los registros civiles.

## 1.2 SERVICIO NACIONAL DE ALBERGUE Y ABRIGO

Los relevamientos de datos se realizaron en la Dirección de Atención a Niños/as y Adolescentes en estado de vulnerabilidad y en el Albergue Ara Pyahu, respectivamente. Donde se relevó las instancias de dirección del hogar, área técnica (psicología), servicios de salud, jurídica, administrativa, recursos humanos y las tres unidades destinadas al cuidado de niños/as.

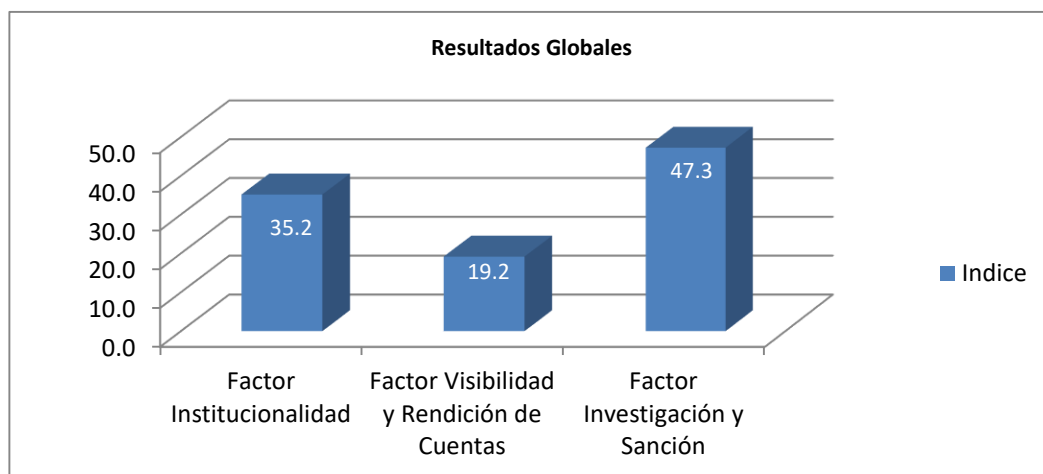
Los resultados fueron obtenidos siguiendo la misma metodología en la realización de entrevistas estructuradas (FRDF) y mediante el análisis de instrumentos jurídicos y administrativos proveídos, se realizó la calificación de los respectivos factores.

El índice general presenta los valores que se pueden observar a continuación, donde la mayor calificación obtenida se encuentra en el

INDICADORES Y VARIABLES DE MEDICION	Puntaje	Resultados	Índice
Factor Institucionalidad	600	211	35,2
Factor Visibilidad y Rendición de Cuentas	600	115	19,2
Factor Investigación y Sanción	400	189	47,3

factor de Investigación y Sanción, mientras la menor se ubica en el de Visibilidad y Rendición de Cuentas.

Tabla Nro. 13 Distribución de Puntajes obtenidos e índices por factor



Todos los factores se presentan con una calificación media baja, básicamente este aspecto corresponde a las debilidades que presenta la implementación de su régimen regulatorio en estructura organizacional, y las deficiencias en la provisión de recursos humanos calificados para realizar funciones claves como el trabajo social con las familias.

Existe muy poca información sobre el rol que cumplen en el sistema nacional de protección y promoción de la niñez y la adolescencia, creado en marco del Código de la Niñez (Ley 1.680/01) y cuyo ente rector es la Secretaría de la Niñez y Adolescencia.

En consecuencia la fiscalización de los servicios corresponde a la mencionada dependencia gubernamental, quien realiza visitas esporádicas a las entidades de abrigo, cuyos resultados no pueden ser evaluados por la informalidad del proceso; no existen informes de los resultados de estos eventos de control interno sobre la calidad y oportunidad de los servicios de cuidado de infantes, ni se observa una retroalimentación formal entre las evaluaciones realizadas y mejoras introducidas.

*Factor Institucional*, presenta una calificación general de 35,1; se visualizan las mayores debilidades en la difusión y cumplimiento de planes estratégicos y operativos, los cuales son desconocidos para la mayoría de los funcionarios que prestan sus servicios al albergue.

El sistema de evaluación, presenta la ponderación más baja del factor, por cuanto los mecanismos de evaluación son inexistentes, mecanismos que deberían haber sido implementados por la Secretaría de la Niñez y la Adolescencia, conforme a la Ley 1980/01, Artículo 41, Inc f., o en su

defecto por la dirección de la dependencia basada en la Resolución 18/09, que aprueba el Reglamento Interno del Hogar Ara Pyahu, en su artículo 7, establece que el personal estable como voluntario serán evaluados periódicamente.

En cuanto a los modelos y sistemas de calidad, han sido implementadas varias acciones institucionales tendientes al mejoramiento de los servicios, y particularmente al control interno sobre el cuidado de los menores atendidos.

Es importante mencionar que a la fecha se viene implementando un programa institucional, pero no se pudo localizar información sobre las acciones específicas a ser desplegadas, presupuestos ejecutados y resultados logrados a la fecha.

En cuanto a la presentación de Declaración de Bienes, solo un 25% del total de funcionarios relevados dicen haber presentado su Declaración de Bienes; y en el uso intensivo de tecnología informática su calificación es igual a cero (0).

*Factor Visibilidad y Rendición de Cuentas*, el índice obtenido es de 19,2, es muy bajo con relación a los otros sistemas analizados, este hecho responde a la poca información que se tiene sobre la gestión de estas unidades en el marco del propio Vice Ministerio de Justicia y DD.HH, algunos de los resultados registrados se obtuvieron en la sección de fortalecimiento de la gestión penitenciaria, consideramos una ubicación inapropiada de la información de este sistema, su objetivos y acciones.

Los aspectos relacionados a obtener información no confidencial sobre la realidad actual del hogar, se pueden obtener directamente de la Secretaria del Albergue Ara Pyahu, donde la información sobre la cantidad de beneficiarios, estados de sus legajos, condiciones de salud de la población y otras informaciones básicas pueden ser obtenidas con la previa autorización de su directora.

En cuanto a un sistema de quejas y denuncias el mismo responde a la pirámide organizacional del sistema objeto. En cuanto a rendición de cuentas estas se realizan a nivel central y los puntajes asignados responden a la regularidad con que remiten la información a las unidades centrales.

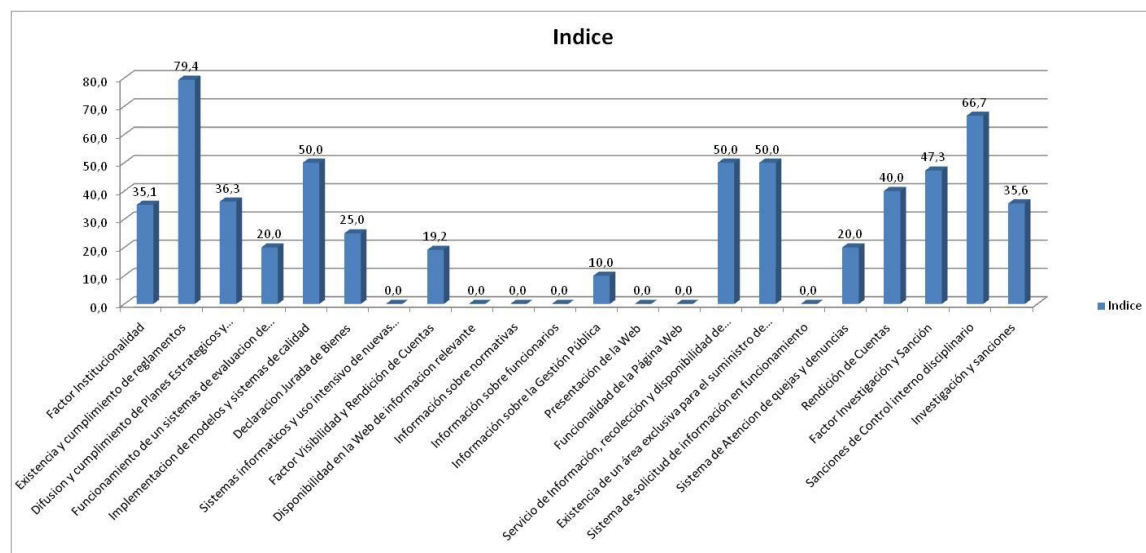
*Factor Investigación y Sanción*, cuyo índice se registra en 47,3, es el más elevado de la suma de factores analizados, donde se puede observar la importancia de los instrumentos legales destinados al control de la gestión de los recursos humanos, los cuales son aplicados.

Pero debido a la falta de información sobre casos investigados y resultados el factor no obtuvo mayor calificación.

Como en los demás casos analizados la información solicitada a los sistemas centrales de administración de recursos humanos y auditoría interna, no fueron entregados.

Matriz General de Transparencia	Puntaje	Resultados	Índice
<b>Factor Institucionalidad</b>	600	211	35,1
Existencia y cumplimiento de reglamentos	100	79	79,4
Difusión y cumplimiento de Planes Estratégicos y Operativos	100	36	36,3
Funcionamiento de un sistemas de evaluación de desempeño, meritos y riesgos	100	20	20,0
Implementación de modelos y sistemas de calidad	100	50	50,0
Declaración Jurada de Bienes	100	25	25,0
Sistemas informáticos y uso intensivo de nuevas tecnologías de la información	100	0	0,0
<b>Factor Visibilidad y Rendición de Cuentas</b>	600	115	19,2
Disponibilidad en la Web de información relevante	40	0	0,0
Información sobre normativas	30	0	0,0
Información sobre funcionarios	40	0	0,0
Información sobre la Gestión Pública	50	5	10,0
Presentación de la Web	20	0	0,0
Funcionalidad de la Página Web	20	0	0,0
Servicio de Información, recolección y disponibilidad de información pública	50	25	50,0
Existencia de un área exclusiva para el suministro de información	50	25	50,0
Sistema de solicitud de información en funcionamiento	100	0	0,0
Sistema de Atención de quejas y denuncias	100	20	20,0
Rendición de Cuentas	100	40	40,0
<b>Factor Investigación y Sanción</b>	400	189	47,3
Sanciones de Control interno disciplinario	150	100	66,7
Investigación y sanciones	250	89	35,6

Tabla Nro. 14 Distribución de Puntajes obtenidos e índices por Indicador



Es oportuno hacer una consideración especial en la necesidad de fortalecer al interior este servicio, donde los sujetos (niños de 0 a 8 años) son sumamente vulnerables y el sistema de denuncias está establecido por la pirámide organizacional, teniendo en cuenta que los riesgos de hechos y actos de corrupción impactan directamente en la calidad de vida de su población meta.

### 1.3 SERVICIO NACIONAL DE ATENCION AL ADOLESCENTE INFRACTOR

La muestra fue tomada de la Dirección General del Adolescente Infractor y al Centro Educativo de Itaguá en sus áreas de dirección, área social (registro), administración, recursos humanos, orientación comunitaria, salud y seguridad.

INDICADORES Y VARIABLES DE MEDICION	Puntaje	Resultados	Índice
Factor Institucionalidad	600	127	21,2
Factor Visibilidad y Rendición de Cuentas	600	151	25,2
Factor Investigación y Sanción	400	151	37,8

Tabla Nro. 15 Distribución de Puntajes obtenidos e índices por factor



Todos los factores se presentan con una calificación baja media, al igual que el caso de albergues y abrigo, básicamente este aspecto corresponde a las debilidades que presenta la implementación de su régimen regulatorio en estructura organizacional, y las deficiencias en la provisión de recursos humanos calificados para realizar funciones claves de acompañamiento y reinserción social.

Existe una normativa sobre los servicios, su organización, entes rectores y niveles de responsabilidad, pero no se establecen las responsabilidades de fiscalización como en otros casos, aún cuando se trate de adolescentes, un rol para la Secretaría de la Niñez y Adolescencia en el marco del sistema nacional de protección y promoción de la niñez y la adolescencia (Ley 1.680/01).

En el marco legal analizado, el cual abarca la Constitución Nacional, Tratados Internacionales y Leyes provenientes del Código de la Niñez y Adolescencia, así como aquellas enmarcadas en materia penal; y Ley

210/79 de Regimen Penitenciario y Codigo de Organización Judicial, no establece al organo fiscalizador del cumplimiento de las politicas en materia de administración de los servicios a adolescentes privados de libertad.

Por otro lado el Decreto 21.006/03, no establece la responsabilidad de la Dirección General en esta materia, por ende el sistema objeto carece de normativa y estructura responsable de su fiscalización.<sup>3</sup>

*Factor Institucional*, presenta una calificación general de 21,2; la más baja de toda la muestra, se visualizan las mayores debilidades en la difusión y cumplimiento de planes estrategicos y operativos, los cuales son desconocidos para la mayoría de los funcionarios y público en general.

El sistema de evaluación, presenta una calificación de cero (0), por cuanto no existe estructura organizativa interna o externa abocada a la fiscalización de los servicios, y los mecanismos de evaluación son inexistentes.

Los reglamentos internos solo establecen derechos, obligaciones y sanciones para los internos, asi como regulación de visitas.

En cuanto a los modelos y sistemas de calidad, no se obtuvieron mayores datos que los encontrados en la página [www.mjt.gov.py](http://www.mjt.gov.py), relacionada al programa de Mejoramiento del Sistema Penitenciario, aún cuando el SENAAI no forma parte del mismo. Es importante mencionar que el mencionado programa, presenta un relato de resultados, pero no se pudo localizar información sobre las acciones especificas a ser desplegadas, presupuestos ejecutados y resultados logrados a la fecha.

En cuanto a la presentación de Declaración de Bienes, su calificación es igual a cero (0%) del total de funcionarios relevados; y en el uso intensivo de tecnologia informática su calificación es igual a catorce (14), por procesos informatizados relacionados al manejo de los legajos de internos.

*Factor Visibilidad y Rendición de Cuentas*, el índice obtenido es de 25,2, es bajo, pero mayor al obtenido en el sistema de albergues y abrigo, este hecho responde a la poca información y confusión que se tiene sobre la gestión de estas unidades educativas y aspectos que hacen a su finalidad, *-la reinserción de jóvenes al sistema social, cultural y económico-*, y a una rendición de cuentas que permita medir la eficiencia y eficacia del sistema en administrar su realidad.

---

<sup>3</sup> En la Corte Suprema de Justicia, existe una jurisprudencia, por la cual un juez de Ejecución y Sentencia, a raíz de denuncias recibidas en su despacho, fiscalizó los servicios penitenciarios en el departamento de Misiones y clausuró por orden judicial, un pabellon de la penitenciaría regional, por no reunir las condiciones para albergar personas, basado en la Declaración de Derechos Humanos y leyes vigentes en la materia.

Los aspectos relacionados a obtener información “no confidencial” sobre la realidad actual del Centro de Itaguá, se puede obtener solicitando por nota presentada en la Secretaria, especificando la utilidad que se le dará a la misma, con la previa autorización de su director, esta será procesada y entregada, no existen plazos establecidos por tipo de información solicitada.

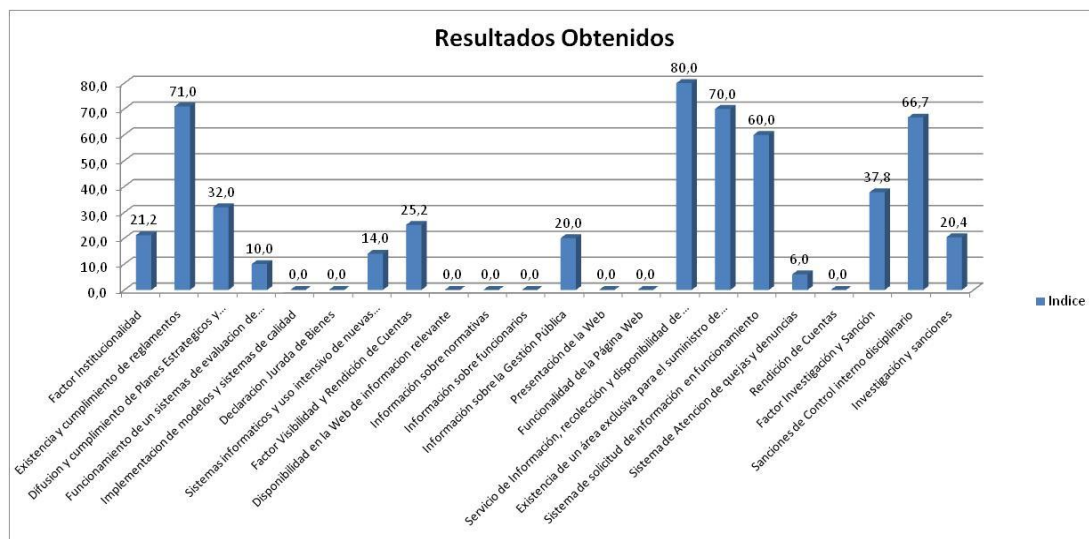
En cuanto a un sistema de quejas y denuncias el mismo responde a la pirámide organizacional.

*Factor Investigación y Sanción*, cuyo índice se registra en 37,8, es el más elevado de la suma de factores analizados, pero el más bajo obtenido en el total de la muestra, la calificación obedece a que existen mecanismos y estructuras internas de control y aplicación de sanciones. Pero debido a la falta de información sobre casos investigados y resultados, el factor no obtuvo mayor calificación.

INDICADORES Y VARIABLES DE MEDICION	Puntaje	Resultados	Indice
<b>Factor Institucionalidad</b>	<b>600</b>	<b>127</b>	<b>21,2</b>
Existencia y cumplimiento de reglamentos	100	71	71,0
Difusion y cumplimiento de Planes Estrategicos y Operativos	100	32	32,0
Funcionamiento de un sistemas de evaluacion de desempeño, meritos y riesgos en la funcion pública	100	10	10,0
Implementacion de modelos y sistemas de calidad	100	0	0,0
Declaracion Jurada de Bienes	100	0	0,0
Sistemas informaticos y uso intensivo de nuevas tecnologías de la información y comunicación	100	14	14,0
<b>Factor Visibilidad y Rendición de Cuentas</b>	<b>600</b>	<b>151</b>	<b>25,2</b>
Disponibilidad en la Web de informacion relevante	40	0	0,0
Información sobre normativas	30	0	0,0
Información sobre funcionarios	40	0	0,0
Información sobre la Gestión Pública	50	10	20,0
Presentación de la Web	20	0	0,0
Funcionalidad de la Página Web	20	0	0,0
Servicio de Información, recolección y disponibilidad de información pública	50	40	80,0
Existencia de un área exclusiva para el suministro de información	50	35	70,0
Sistema de solicitud de información en funcionamiento	100	60	60,0
Sistema de Atención de quejas y denuncias	100	6	6,0
Rendición de Cuentas	100	0	0,0
<b>Factor Investigación y Sanción</b>	<b>400</b>	<b>151</b>	<b>37,8</b>
Sanciones de Control interno disciplinario	150	100	66,7
Investigación y sanciones	250	51	20,4

Tabla Nro. 16 Distribución de Puntajes obtenidos e índices por Indicador





Como en el caso de anterior, es menester brindar una atención especial al servicio de atención a menores infractores, particularmente en aspectos que hacen a la regularización de su normativa en materia de fiscalización sobre la calidad de los servicios.

#### 1.4 SISTEMA PENITENCIARIO NACIONAL

Este sistema fue analizado con visión de género, por lo tanto se tomaron dos muestras una (1) al Buen Pastor, penitenciaría que alberga a mujeres y una (1) a Tacumbú, penitenciaría nacional que alberga a varones.

Con la finalidad de incluir en el análisis el grado de aplicación de las políticas de género.

Las áreas relevadas se detallan por unidad penitenciaria:

- *Buen Pastor*, Dirección del Penal, Administración, Judiciales, Salud, Psicología Clínica, y Seguridad Interna.
- *Tacumbú*, Dirección del Penal, Asesoría Jurídica, Recursos Humanos, Administración, Servicios Generales, Giraduría, Judiciales, Sanidad, Cultura, Seguridad y Privadas.

##### 1.4.1 Resultados Obtenidos en la Casa del Buen Pastor

INDICADORES Y VARIABLES DE MEDICION	Puntaje	Resultados	índice
Factor Institucionalidad	600	147	24,5
Factor Visibilidad y Rendición de Cuentas	600	158	26,3
Factor Investigación y Sanción	400	214	53,5

Tabla Nro. 17 Distribución de Puntajes obtenidos e índices por factor en el Buen Pastor



INDICADORES Y VARIABLES DE MEDICION	Puntaje	Resultados	Indice
<b>Factor Institucionalidad</b>	600	147	24,5
Existencia y cumplimiento de reglamentos	100	68	68,0
Difusion y cumplimiento de Planes Estrategicos y Operativos	100	39	39,0
Funcionamiento de un sistemas de evaluacion de desempeño, meritos y riesgos en la funcion pública	100	11	11,0
Implementacion de modelos y sistemas de calidad	100	0	0,0
Declaracion Jurada de Bienes	100	29	29,0
Sistemas informaticos y uso intensivo de nuevas tecnologias de la información y comunicación	100	0	0,0
<b>Factor Visibilidad y Rendición de Cuentas</b>	600	158	26,3
Disponibilidad en la Web de informacion relevante	40	0	0,0
Información sobre normativas	30	10	33,3
Información sobre funcionarios	40	0	0,0
Información sobre la Gestión Pública	50	10	20,0
Presentación de la Web	20	0	0,0
Funcionalidad de la Página Web	20	0	0,0
Servicio de Información, recolección y disponibilidad de información pública	50	40	80,0
Existencia de un área exclusiva para el suministro de información	50	25	50,0
Sistema de solicitud de información en funcionamiento	100	0	0,0
Sistema de Atención de quejas y denuncias	100	18	18,0
Rendición de Cuentas	100	55	55,0
<b>Factor Investigación y Sanción</b>	400	214	53,5
Sanciones de Control interno disciplinario	150	150	100,0
Investigación y sanciones	250	64	25,6

Tabla Nro. 18 Distribución de Puntajes obtenidos e índices por Indicador – Buen Pastor



*Factor Institucional*, presenta una calificación general de 24,5; por otro lado las mayores debilidades se encuentran en los mismos indicadores que impactan negativamente a los otros sistemas analizados, -la limitación institucional por superar-, se relaciona al manejo de información en la difusión y cumplimiento de planes estrategicos y operativos, e implementación de sistemas de calidad, los cuales no son identificados por el personal relevado, ni estan al acceso del público en general.

El sistema de evaluación, presenta una calificación de once (11), la misma obedece a información suministrada por los entrevistados donde dicen haber sido evaluados a la hora de ser seleccionados para el cargo.

En cuanto a las calificaciones obtenidas en existencia y cumplimiento de reglamentos la calificación del índice es de 68, por cuanto por Resolución

Nro. 177/04, se establece el Manual de Funciones de la Dirección General de Institutos Penales, Penitenciarias y Correccionales del país.

Existen aspectos que no han podido cumplirse, como el caso de Informatización eficiente y actualizada del movimiento de la población penal, y creación y administración de una escuela penitenciaria, aspectos que impactan de forma negativa en la calificación final del indicador.

En cuanto a la presentación de Declaración de Bienes, su calificación es igual a veinte y nueve (29), que representa el promedio del total de funcionarios relevados que dicen haber presentado la suya.

*Factor Visibilidad y Rendición de Cuentas*, el índice obtenido es de 26,3, es bajo, pero mayor al obtenido en el sistema de atención al adolescente infractor, este hecho responde a la poca información consolidada que se maneja sobre la gestión penitenciaria y su finalidad, *-la reinserción de mujeres al sistema social, cultural y económico-*, y a la falta de una rendición de cuentas que permita medir la eficiencia y eficacia del sistema en reinsertar reclusas a la sociedad.

Los aspectos relacionados a obtener información “no confidencial” el procedimiento es el mismo a los utilizados por los demás sistemas.

En cuanto a un sistema de quejas y denuncias, el mismo responde a la pirámide organizacional y se identifica al Ministerio Público, *-como sistema alternativo-*, receptor de denuncias, calificándolo de confiable. El indicador de rendición de cuentas, el índice es de cincuenta y cinco (55), superando la media, el mismo fue calificado conforme a los informes presentados a las instancias centrales, relacionados a la gestión del penal.

*Factor Investigación y Sanción*, cuyo índice se registra en 53,5, supera la media del factor, donde existe un cumplimiento del 100% en sanciones de control interno y disciplinario, puntuación óptima para el indicador.

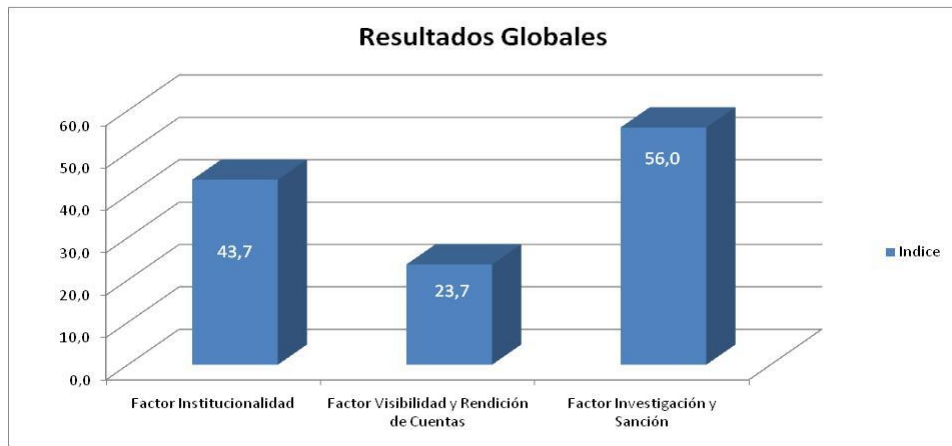
La calificación obedece a que existen mecanismos y estructuras internas de control para la aplicación de sanciones y estas han dado resultados satisfactorios en los últimos dos años.

Pero debido a la falta de información sobre casos investigados y resultados, el indicador no obtuvo mayor calificación al 25,6.

#### 1.4.2 Resultados Obtenidos en la Penitenciaría Nacional de Tacumbú

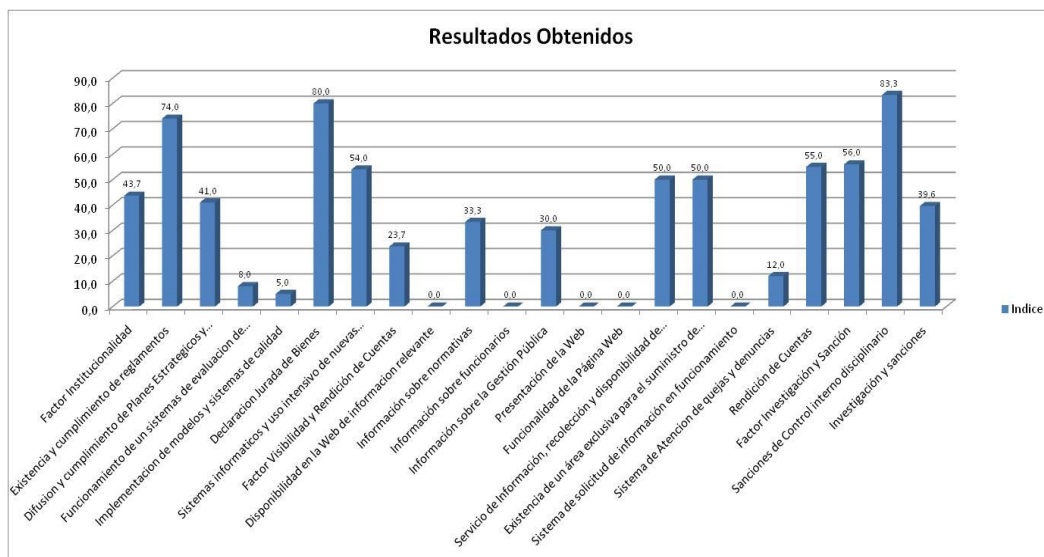
INDICADORES Y VARIABLES DE MEDICION	Puntaje	Resultados	Índice
Factor Institucionalidad	600	262	43,7
Factor Visibilidad y Rendición de Cuentas	600	142	23,7
Factor Investigación y Sanción	400	224	56,0

Tabla Nro. 19 Distribución de Puntajes obtenidos e índices por factor en el Tacumbú



INDICADORES Y VARIABLES DE MEDICION	Puntaje	Resultados	Indice
<b>Factor Institucionalidad</b>	<b>600</b>	<b>262</b>	<b>43,7</b>
Existencia y cumplimiento de reglamentos	100	74	74,0
Difusion y cumplimiento de Planes Estrategicos y Operativos	100	41	41,0
Funcionamiento de un sistemas de evaluacion de desempeno, meritos y riesgos en la funcion pública	100	8	8,0
Implementacion de modelos y sistemas de calidad	100	5	5,0
Declaracion Jurada de Bienes	100	80	80,0
Sistemas informaticos y uso intensivo de nuevas tecnologias de la informacion y comunicacion	100	54	54,0
<b>Factor Visibilidad y Rendición de Cuentas</b>	<b>600</b>	<b>142</b>	<b>23,7</b>
Disponibilidad en la Web de informacion relevante	40	0	0,0
Información sobre normativas	30	10	33,3
Información sobre funcionarios	40	0	0,0
Información sobre la Gestión Pública	50	15	30,0
Presentación de la Web	20	0	0,0
Funcionalidad de la Página Web	20	0	0,0
Servicio de Información, recolección y disponibilidad de información pública	50	25	50,0
Existencia de un área exclusiva para el suministro de información	50	25	50,0
Sistema de solicitud de información en funcionamiento	100	0	0,0
Sistema de Atención de quejas y denuncias	100	12	12,0
Rendición de Cuentas	100	55	55,0
<b>Factor Investigación y Sanción</b>	<b>400</b>	<b>224</b>	<b>56,0</b>
Sanciones de Control interno disciplinario	150	125	83,3
Investigación y sanciones	250	99	39,6

Tabla Nro. 20 Distribución de Puntajes obtenidos e índices por Indicador – Tacumbú



Antes de iniciar el presente análisis debemos determinar que la capacidad de gestión de esta penitenciaría está revasada por una super población, donde la Ley 210/70, establece la responsabilidad de determinar la capacidad máxima en la dirección de los establecimientos, pero no se establecen los mecanismos para contravenir una orden judicial de reclusión, la cual habilita el ingreso al penal.

Por ende la calificación obtenida es considerada como la mejor de la muestra total, teniendo en cuenta el aspecto analizado en esta sección de los resultados.

*Factor Institucional*, presenta una calificación general de 43,7; en donde los indicadores en su mayoría obtienen un puntaje superior a la media, en este sentido el mayor promedio se obtiene en la Declaración Jurada de Bienes donde el ochenta por ciento (80%) de la muestra registra el cumplimiento a la normatía respectiva.

Por otro lado las debilidades se encuentran en los mismos indicadores que impactan negativamente a otras dependencias analizadas, estos se identifican en el sistema de evaluación del desempeño y planes de calidad en la provisión de los servicios, los cuales son inapicables en las condiciones reinantes.

En cuanto a las calificaciones obtenidas en existencia y cumplimiento de reglamentos la calificación del índice es de setenta y cuatro (74) con las condiciones, *-ya establecidas para el Buen Pastor-*, que impactan de forma negativa en la calificación final de este indicador.

*Factor Visibilidad y Rendición de Cuentas*, el índice obtenido es de 23,7, es el más bajo, e inferior al obtenido por el Buen Pastor, este hecho responde a la poca información consolidada que se maneja sobre la gestión penitenciaria de Tacumbú, cuya población al rebasar su capacidad organizativa, este hecho compromete seriamente su finalidad, *-la*

*reinserción de personas al sistema social, cultural y económico-*, por cuanto identificamos que los índices logrados en este componente son equilibrados a su situación actual.

Los aspectos relacionados a obtener información “*no confidencial*” el procedimiento es el mismo a los utilizados por los demás sistemas.

En cuanto a un sistema de quejas y denuncias, el mismo responde a la pirámide organizacional y se identifica al Ministerio Público, *-como sistema alternativo-*, receptor de denuncias, calificándolo de confiable. El indicador de rendición de cuentas, el índice es de cincuenta y cinco (55).

4

---

<sup>4</sup> Como en los demás casos analizados la información solicitada a los sistemas centrales de administración de recursos humanos y auditoría interna, no fueron entregados a la fecha, los mismos hubieran permitido determinar con mayor precisión la calificación de este factor ante la existencia de informes de control interno y evaluación de resultados globales.

*Factor Investigación y Sanción*, cuyo índice se registra en cincuenta y seis (56), es el mejor puntaje logrado por el factor en todos los sistemas analizados. Consideramos que los resultados obedecen a la capacidad institucional en investigar y sancionar conforme a denuncias realizadas por diferentes medios, la prensa ha jugado un rol preponderante en movilizar a la opinión pública sobre la situación del penal y ante la cual responden las autoridades con brevedad.

#### **IV. DIAGNOSTICO DE LOS NIVELES DE RIESGO DE HECHOS Y ACTOS DE CORRUPCIÓN**

Las normas claras y oportunas son esenciales para contrarrestar la corrupción, pero las mismas sin controles internos y sanciones son meras declaraciones de intenciones, sin capacidad de guiar y encaminar la lucha contra la corrupción en cada una de las instituciones.

Es por ello que a continuación se hace un breve análisis del ordenamiento jurídico paraguayo relacionado al control interno en las instituciones públicas y a las sanciones establecidas para casos de comisión de actos de corrupción.

El artículo 104 de la Constitución Nacional establece que todos los funcionarios y empleados públicos que perciban remuneración permanente del Estado estarán obligados a prestar declaración jurada de bienes y rentas dentro de los quince días de haber tomado posesión de su cargo y también al cesar en el mismo.

Sin embargo, más allá de lo establecido en este artículo no existen sanciones para quienes incumplieren con dicha disposición, como tampoco existe obligación de actualizar estas declaraciones periódicamente. Se requiere una ley para sancionar el incumplimiento y reglar las actualizaciones periódicas de estas declaraciones, numerosos han sido los esfuerzos en proyectos para la reglamentación de la declaración jurada de bienes y rentas a través de una ley, pero hasta el momento no existe nada concreto que la reglamente.

Algunas instituciones públicas dependientes del Poder Ejecutivo vienen subsanando esta laguna legal a través de resoluciones administrativas que disponen la obligatoriedad de la declaración jurada de bienes y rentas como es el caso del Ministerio del Interior que establece como requisito obligatorio para el ascenso la presentación de la declaración jurada, tipificando, así también, como falta a los deberes policiales la omisión de la misma. Además, esta disposición del Ministerio del Interior, exige no sólo la presentación de la declaración jurada, sino también la actualización de la misma cada 3 años.

En el artículo 106 de la Constitución Nacional se establece que ningún funcionario ni empleado público está exento de responsabilidad.



En los casos en que incurran en trasgresiones, delitos o faltas en el ejercicio de sus funciones son responsables personalmente. Con este artículo se determina claramente la responsabilidad de cada funcionario en el ejercicio de sus funciones.

Analizando los tratados, convenios y acuerdos internacionales aprobados y ratificados por el Paraguay encontramos que el Artículo 3 de la Convención Interamericana contra la Corrupción aprobada y por ley nº 977/96, dispone que cada Estado considerara la aplicabilidad de medidas dentro de sus sistemas institucionales.

Entre las medidas citadas se encuentran la implementación de normas de conductas orientadas al uso adecuado de recursos asignados a los funcionarios en el desempeño de sus funciones, sistemas de denuncias de corrupción, sistemas de declaración de ingresos, activos y pasivos por funcionarios, sistema para la contratación que aseguren eficiencia, publicidad y equidad, sistemas para control de ingresos, sistemas de protección al denunciante, entre otras medidas.

Con la aplicación de estas medidas se reduce extremadamente la posibilidad de hechos y actos de corrupción, ya que los manuales de funciones, los sistemas de declaración de bienes, la publicidad de las contrataciones de personas, bienes y servicios, los sistemas de control de ingresos, y los sistemas de protección al denunciante promueven la transparencia en las instituciones, y más allá de que no sean suficientes para erradicar completamente la corrupción, la combaten y la previenen.

Escaso y hasta casi nulo ha sido el avance en Paraguay para la implementación de estas medidas sugeridas por la Convención. Hasta el momento no se ha logrado el impacto deseado, y entre los sistemas analizados, estos no cuentan con sistemas de protección al denunciante, ni con manual de funciones aprobado y en vigencia, ni mucho menos con sistemas de denuncias de corrupción.

En el artículo 7 de la misma Convención se establece que los Estados partes procurarán adoptar sistemas de contratación, promoción y jubilación, entre otros puntos, basados en principios de eficiencia y transparencia y en criterios objetivos como los de mérito, equidad y aptitud. Seguidamente se destaca la necesidad de procedimientos adecuados de selección y formación de los titulares de cargos públicos que se consideren vulnerables a la corrupción, así como cuando proceda la rotación de esas personas a otros cargos, y de la necesidad de una remuneración adecuada.

El mencionado artículo, cita elementos claves a tener en cuenta en las políticas institucionales por el Estado para combatir la corrupción.

El artículo 8 de la misma Convención menciona que cada Estado Parte buscará la aplicación en sus ordenamientos institucionales y jurídicos, de códigos o normas de conductas para el correcto cumplimiento de las funciones públicas, medidas

disciplinarias, como también medidas y sistemas de denuncias de acto de corrupción.

En el artículo 9, se expone que cada Estado Parte adoptará medidas para promover la transparencia y la obligación de rendir cuentas en la gestión de la hacienda pública. Estas medidas, entre otras cosas abarcarán sistemas eficaces y eficientes de gestión de riesgos y control interno.

La Ley Nº1626/00 de la Función Pública en su artículo 15 establece que para el ingreso y promoción en la función pública el sistema será el concurso público de oposición, a ser reglamentado por la Secretaría de la Función Pública y aprobado por decreto del Poder Ejecutivo. La Resolución Nº 50/08 de la Secretaría de la Función Pública reglamenta los procesos de concurso públicos de oposición. Sin embargo, no se establece nada con respecto a las promociones, más allá del nombre mismo de la resolución “Que establece el Reglamento General del sistema de selección para el ingreso y promoción en la Función Pública”.

En el artículo 17 de la misma legislación, establece que los ingresos a la Función Pública en trasgresión de la misma o a reglamentos establecidos, se consideraran nulos. Además, de conformidad con el artículo 106 de la Constitución Nacional, establece la responsabilidad personal de los funcionarios y anterior a la del Estado.

Tanto el artículo 20 como el 21 mencionan evaluaciones o exámenes de acuerdo a los reglamentos internos de cada organismo o entidad del Estado que deberán ser aprobados para adquirir la estabilidad definitiva. Sin embargo, en los sistemas analizados no se realizan evaluaciones sobre las funciones que desempeñan, más allá del concepto que manejaban sus superiores sobre la función de cada uno de ellos.

En el artículo 35 de la misma ley se establece, que la promoción de funcionario público sólo se hará por concurso de oposición y en razón de las calificaciones obtenidas y los méritos, aptitudes y notoria honorabilidad, comprobadas mediante evaluaciones periódicas realizadas con la frecuencia que establezca la Secretaría de la Función Pública. Cabe destacar que ningún/a funcionario/a pudo describir un mecanismo de evaluación al que fuera sometido/a para ocupar el puesto.

El Artículo 43 menciona que para la destitución de un funcionario público se realizará por la autoridad que lo nombró, y de conformidad a un fallo condenatorio recaído en sumario administrativo.

Los sumarios administrativos son herramientas destinadas a investigar y establecer los hechos que podrían constituir una infracción o falta a las obligaciones y deberes de los funcionarios públicos, que en el caso de ser comprobadas corresponde la aplicación de una medida disciplinaria. Como en todos los casos de los que pudieren derivar una sanción, se aplican todas las garantías procesales especificadas en el artículo 17 de la Constitución Nacional.

En el artículo 57 se menciona entre las obligaciones del funcionario público la presentación de declaración jurada de bienes y rentas en el tiempo y en la forma que determinan la Constitución y la ley.

Como se cita más arriba la Constitución menciona que la presentación de la declaración jurada por parte de funcionarios públicos debe ser hecha dentro de los quince días de haber tomado posesión de su cargo, y en igual término al cesar en el mismo.

Es imprescindible la regulación legal de la presentación de la declaración jurada y la actualización periódica de la misma estableciendo sanciones en casos de incumplimiento, al menos institucionalmente en cada uno de los sistemas analizados.

En el artículo 60 se establecen varias prohibiciones que podrían incidir en la comisión de hechos de corrupción. De esta manera a través de la Ley de la Función Pública, más allá de las sanciones que pudieran derivar del ámbito penal o civil como se menciona en el artículo 63, se determinan prohibiciones relacionadas a la corrupción que podrían tener sanciones administrativas.

La numeración de conductas consideradas faltas graves se establecen en el art. 68 y en el 69 las sanciones a las faltas graves que podrían ir desde la suspensión del derecho de promoción por un año, la suspensión en el cargo sin goce de sueldo de hasta treinta días y el despido con inhabilitación para ocupar cargos públicos por 2 a 5 años. Además sanciona directamente con la destitución la no atención de servicios esenciales por los funcionarios, la contratación o nombramiento de funcionarios en trasgresión de esa ley, la malversación, distracción, retención o desvío de bienes públicos, entre otros.

En la ley de Administración Financiera del Estado ley 1535/99 en los artículos 27, 28 y 36 se fijan mecanismos que favorecen al control del Presupuesto y su ejecución así como su relación con los objetivos alcanzados. Estos controles se llevan a cabo por parte del Ministerio de Hacienda, y por cada entidad u organismo del Estado.

Así también se fijan mecanismos de rendición de cuentas a las autoridades correspondientes de las oficinas y órganos perceptores de los recursos públicos.

Según el artículo 59 de la Ley de la Administración Financiera del Estado el sistema de control de la Administración Financiera del Estado será externo e interno, mencionando en el Art. 60 que el Control Interno estará a cargo de las Auditorías internas institucionales y de la Auditoría General del Poder Ejecutivo y el externo según el artículo 63 a cargo de la Contraloría General de la República.

Establece el art. 64 de la Ley de la Administración Financiera del Estado que sin perjuicio de todo lo anterior, el Estado puede contratar auditorías externas independientes.

En la Ley 2523/04 que previene, tipifica y sanciona el enriquecimiento ilícito y el tráfico de influencias en la función Pública, estableciendo sanciones de hasta 10 años para aquellos que incurran en enriquecimiento ilícito en el ejercicio de la Función Pública.

Una herramienta sumamente importante es la institución del comiso especial en estos casos como medida de recuperación de activos el comiso especial a partir de una condena judicial firme y ejecutoriada. En la misma ley se tipifica y sanciona el delito de tráfico de influencias, que hasta la vigencia de esta ley no había sido tipificada. Estos ilícitos son sancionados con penas de 3 a 5 años. Además se tipifican la administración de actos o contratos en provecho propio.

La Ley N° 2777 del año 2005 prohíbe el Nepotismo en la Función Pública sancionando con la nulidad a todos los nombramientos realizados en contra de las disposiciones establecidas en esa ley, sin perjuicio de la sanción penal por tráfico de influencia. Si bien esta prohibición de Nepotismo rige sólo para las máximas autoridades de los organismos y entidades del Estado, y no para los demás funcionarios de jerarquía inferior.

Varios artículos del Código Penal Paraguayo se ocupan de la sanción de delitos vinculados a hechos de corrupción en la función pública. Entre ellos se encuentran la usurpación de funciones públicas, producción de documentos no auténticos, manipulaciones de graficaciones técnicas, producción mediata e inmediata de documentos públicos de contenidos falsos, destrucción o daño de documentos o señales, producción indebida de certificados sobre méritos y aptitudes, Cohecho pasivo, cohecho pasivo agravado, soborno, soborno agravado, prevaricato, exacción, cobro indebido de honorarios, inducción a un subordinado a un hecho punible, entre otros. Todos estos artículos sancionan penalmente estos hechos vinculados a la corrupción en el ejercicio de la función pública. Mediante el Decreto N° 17781/02 se reglamentan los procesos para el sumario administrativo.

## 1. REGISTRO DEL ESTADO CIVIL DE LAS PERSONAS

Dependencia que por Decreto 1.730/09 pertenece al Vice Ministerio de Justicia y DD.HH, encargada de la recopilación, documentación, archivo, custodia, inscripción, rectificación, reconstitución, convalidación y certificación de todos los hechos vitales y actos jurídicos relacionados al estado civil de los ciudadanos.

Para el efecto se organiza a nivel central en la conducción de la gestión a través de una Dirección General y dependencias de apoyo y áreas responsables en la administración de procesos centralizados de recopilación, archivo y custodia, así como aquellos destinados a la realización de rectificaciones, reconstituciones y convalidaciones de actas.

Los procesos de inscripción y certificación, al igual que la custodia y archivo de los instrumentos de registro son descentralizados, llevados a cabo por Unidades Registrales, llamadas "Oficinas Registrales" en total de quinientas nueve (509) distribuidas en todo el país; organizadas en diecisiete (17) cabeceras departamentales, tienen por función principal el registro oportuno, preciso y fehaciente de nacimientos, adopciones, matrimonios, divorcios y defunciones. Así como la guarda y custodia de los archivos en su poder. La Ley Del Registro Civil también establece sanciones para los oficiales que no llevan los libros en las formas prescriptas, con sanciones que van desde 60 a 90 días la primera vez y en caso de reincidencia la separación del cargo, sin perjuicio de las responsabilidades civiles, penales y administrativas.

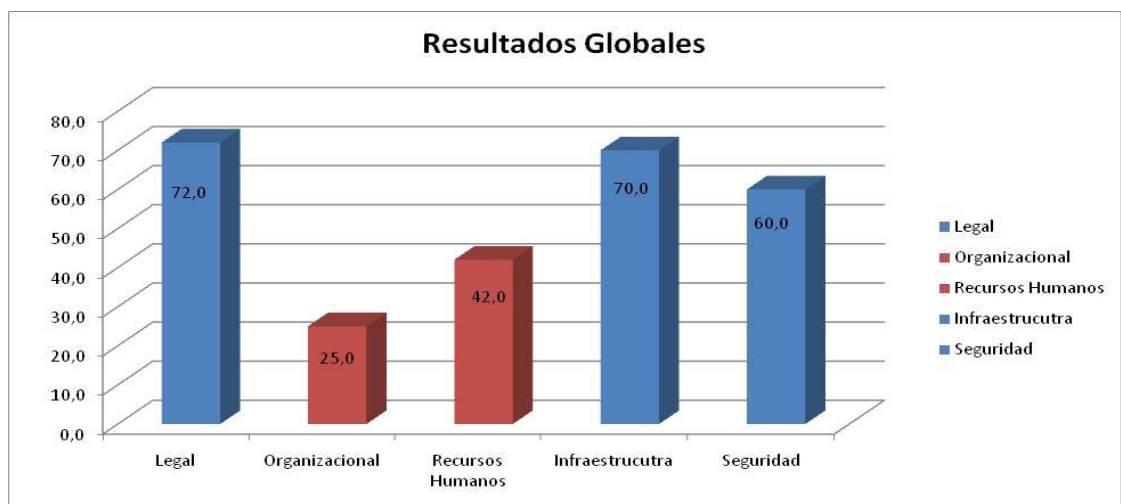
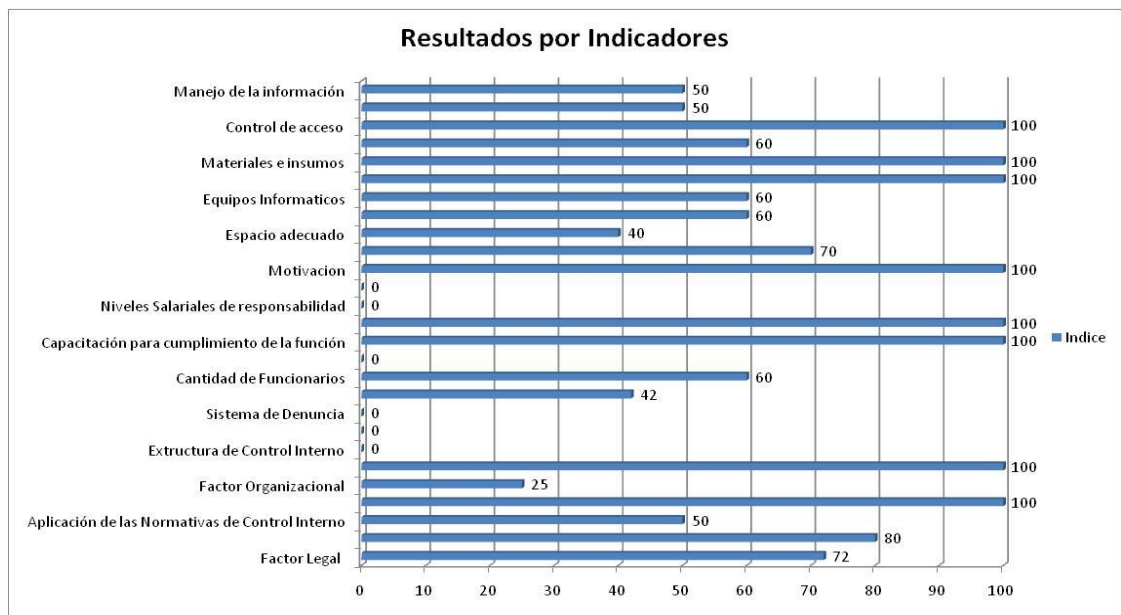
Con respecto a la actualización de esta ley, se podría decir que en los últimos años se han dado algunas actualizaciones en los años 1991, 1999 y 2006.



Sin embargo, una deficiencia que se percibe en materia de institucionalidad es la falta de un manual de procedimientos y de funciones que según el art. 27 del decreto 12.402 del año 2001, se cita entre las funciones del Director General la función de dictar manual de procedimientos y de funciones para todas las dependencias y funcionarios del Registro del Estado Civil.

Seguidamente en el art. 5º de este decreto resalta que como organismos de control interno estarán el Departamento de Auditoría Interna y el Departamento de Fiscalización. El Departamento de Auditoría Interna se encarga del control de los documentos vinculados a la Contabilidad, Planilla de Ingresos y documentos pendientes de pago, entre otros. Y se establece además, en el artículo 25, que los controles serán realizados en forma periódica y también esporádica.

El Departamento de Fiscalización se encarga de fiscalizar y supervisar las oficinas del Registro del Estado Civil de las Personas, el estado de conservación de los libros en las oficinas registrales, la cantidad de libros faltantes en Archivo Central y de la proposición de medidas correctivas entre otras funciones.



Las fortalezas del Registro Civil, están dadas por su componente legal, la infraestructura que presenta la sede central y el porcentaje de seguridad que representan sus procesos informatizados.

Los niveles de riesgos, por las debilidades organizativas en sistemas de control interno, y situación de los recursos humanos, en una gestión descentralizada, tanto en el control de registros precisos y fehacientes de hechos vitales y actos jurídicos vinculados a los estados civiles; a nivel de oficinas registrales, así como la rectificación y emisión de certificados, a nivel central (archivo) y descentralizado (oficina Registral).

De igual forma con el cobro de las tasas y aranceles establecidos para los diversos trámites, cuyo control se realiza a nivel central con las limitaciones dadas por el recurso humano disponible, es un componente donde la capacidad organizacional debe estar reflejada en una estructura interna y recursos humanos calificados y remunerados de acuerdo a los requerimientos del cargo.

Por ende las zonas de “mayor riesgo de hechos y actos de corrupción” en el registro de hechos vitales y civiles, están establecidas en una “*Oficina Registral*” que registre poco movimiento, sin infraestructura propia y con recursos humanos que por la condiciones territoriales, culturales y económicas, y ante la falta de recursos institucionales destinados al control de sus actividades, se convierten en blanco fácil de hechos de corrupción.

A nivel central, en la producción de documentos falsos o registros adicionales a un acta original “no informatizada”, en las dependencias del archivo central.

En materia económica, las zonas de mayor riesgo están determinadas por la falta de recursos para generar mecanismos más eficientes destinados a controlar los ingresos registrados diariamente por concepto de tasas. Por ende todas las Oficinas del Registro Civil, están sujetas a riesgos en el manejo de los fondos públicos, mayor es el riesgo cuando mayor es el volumen que manejan.

En cuanto a los recursos humanos, la falta de perfiles de cargos, y evaluaciones basadas en éstos, impiden establecer controles sobre el ingreso, re-categorización, y traslados del personal, el sistema por ser centralizado, no cuenta con estructura adecuada para controlar los movimientos de personal.

Ante la ausencia de un sistema de denuncia de hechos de corrupción, las posibilidades de detectar anomalías decrecen al interior de las dependencias del Registro Civil.

Aún cuando el 100% de la muestra asegura denunciar hechos y actos de corrupción a su superior inmediato, solo el 2% de la muestra responde afirmativamente haber realizado una denuncia, y un (1) solo caso fue positivo.





## 2. SERVICIO NACIONAL DE ALBERGUES Y ABRIGO

Por resolución N° 556/01 se crea el Servicio Nacional de Albergue y Abrigo dependiente de la Subsecretaría de Estado de Justicia, actual Vice Ministerio de Justicia y Derechos Humanos del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. En esta resolución se designa a este Servicio como la autoridad administrativa de la elaboración y ejecución de los programas y proyectos de atención a niños y adolescentes privados temporalmente de su medio familiar.

Por resolución ministerial N° 236/01 se crea la Entidad de Abrigo Ara Pyahu. Por resolución n° 18/09 se establecen los reglamentos internos de la entidad de abrigo Ara Pyahu en donde se establece en el Art. 7 del reglamento interno que la Entidad funciona con personal calificado y técnico, conforme al número de niños y niñas de modo a garantizarles el cuidado y la atención adecuada.

Exigiendo para todo personal, tanto estable como voluntario, la presentación de antecedentes judiciales y policiales, excluyendo de la posibilidad de cumplir funciones dentro a aquellos que cuenten con antecedentes por maltrato, abuso sexual, tráfico de niños, trata de personas, y cualquier hecho punible que ponga en peligro a los mismos.

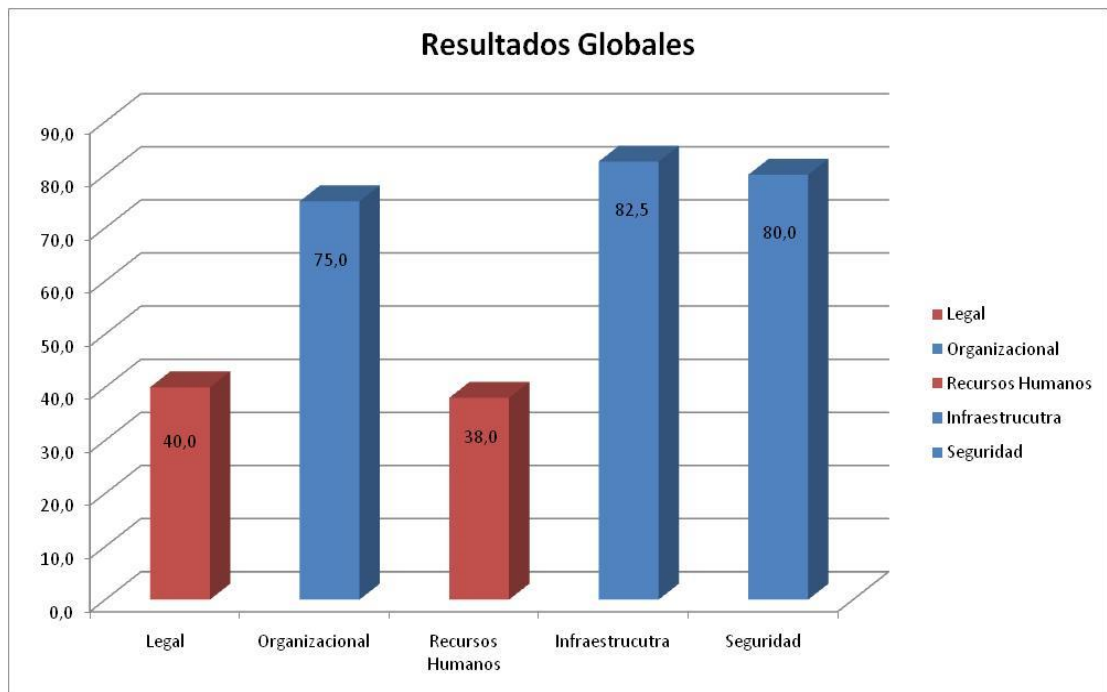
El art. 10 de este reglamento también menciona que la admisión sólo se dará por orden judicial conforme a la estructura y capacidad edilicia, resaltando que no está acondicionada para niños y niñas con capacidades diferentes. Agrega que con el ingreso se dejará constancia de las condiciones generales del niño o niña.

Sobre la transitoriedad, el art. 11 menciona que preferentemente el niño o niña permanecerá acogido en la entidad por un término no mayor a 9 meses.

El artículo 12 cita como deber del Equipo Técnico hacer efectiva la plena reincorporación de los niños y niñas a sus familias en el menor tiempo posible, para lo que realizarán propuestas orientadas a dicha reincorporación.

Por ende, sus procesos críticos están relacionados con su finalidad, el ingreso y egreso a la dependencia, la calidad del abrigo, con la verificación del registro regular de su estado de salud y emocional, así como en los registros de todas las actuaciones realizadas en las causas, son fundamentales como mecanismos de control para garantizar la guarda por parte del Estado.

Sobre este proceso crítico se aplicó el FRDP, dando como resultado el cuadro que es presentado seguidamente.



Es importante rescatar que el Hogar Ara Pyahu, cuenta con capacidad organizacional, infraestructura y seguridad para albergar a la cantidad de niños/as que registra.

Los resultados indican que las zonas de mayor riesgo están relacionadas al aspecto legal, que debería determina con mayor precisión el método de fiscalización sobre los servicios. En este caso le corresponde a la Secretaria de la Niñez, establecer protocolos de control y sanciones en caso de identificar desviaciones a los objetivos perseguidos.

No menos importante son los aspectos relativos al control del stock de insumos y alimentos, donativos recibidos y medicamentos, los cuales si fuera el caso no cuentan con normativas más precisas o soportes firmados por los donantes en

actas de entregas o algún documento, que pueda ser utilizado como mecanismo de control en el registro de las mismas.

Otros de los factores que impactan en todo el sistema y particularmente al proceso de cuidado en las Unidades Familiares, se relaciona con la administración de los recursos humanos, los cuales no cuentan con perfiles de cargos, no son sometidos a procesos de evaluación del desempeño y los salarios están por debajo de los ingresos mínimos, situación que se repite en todo los sistemas analizados.

Ante un sistema de fiscalización externa, donde los recursos de la Secretaría de la Niñez y la Adolescencia son limitados, poco recurrentes destinados a verificar, controlar y evaluar los aspectos relacionados a servicios claves en el abrigo de niños/as internados.

## 2. SERVICIO NACIONAL DE ATENCION AL ADOLESCENTE INFRACTOR

El Servicio Nacional de Atención al Adolescente Infractor se crea con el fin de brindar atención diferenciada a los Adolescentes que infringen normas penales. Es el organismo responsable de la administración y orientación de los centros de privación de libertad para adolescentes en todo el país creado por resolución ministerial nº 394/01 del Ministerio de Justicia y Trabajo.

La Constitución Nacional establece de manera categórica que los menores no serán reclusos con personas mayores de edad, es por ello esencial la existencia de una dependencia diferenciada en el trato de los adolescentes infractores.

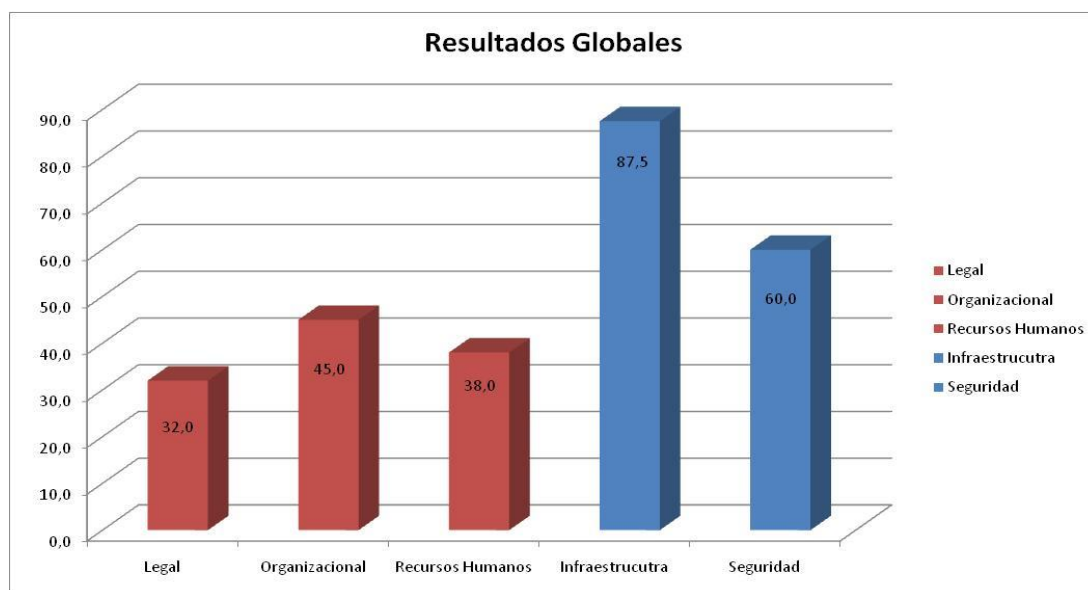
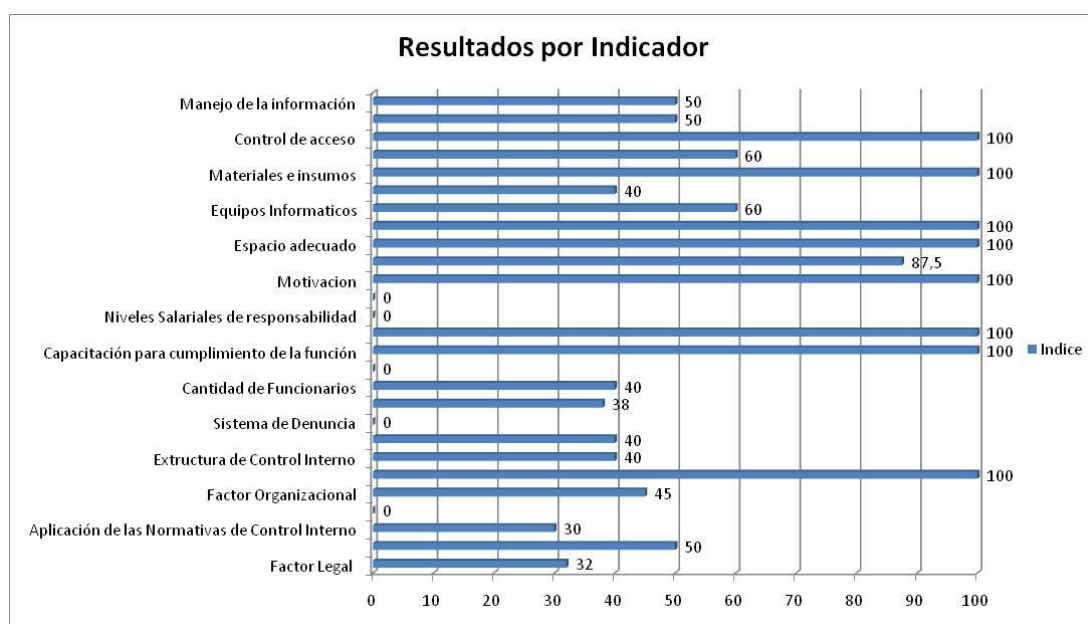
En el año 2001 por ley 1680 del Código de la Niñez y de la Adolescencia se establecen nuevos procedimientos para la atención a los adolescentes infractores y se deroga el Código del Menor que anteriormente regía esta materia.

Seguidamente en los artículos 247 y 248 se establecen también algunas reglas que fortalecerían la atención adecuada al adolescente y la rápida inserción del mismo a la sociedad.

Entre estas están el funcionamiento de los centros educativos en lugares adecuados, con personal capacitado en el área social, pedagógica y legal; la escolarización, la capacitación profesional y la recreación obligatoria. En materia de información a los menores se les deberá entregar una copia del reglamento interno y dejar constancia de su recepción. Su finalidad es la reinserción del adolescente a su medio.

Sus procesos críticos tienen relación directa con el registro de los internos, los controles sobre su estado de salud y estado emocional, rendimiento académico, evaluación de nuevas habilidades desarrolladas para el trabajo, seguridad

interna y perimetral en el ingreso de sustancias prohibidas y así como control interno en la calidad de la alimentación, insumos y materiales utilizados.



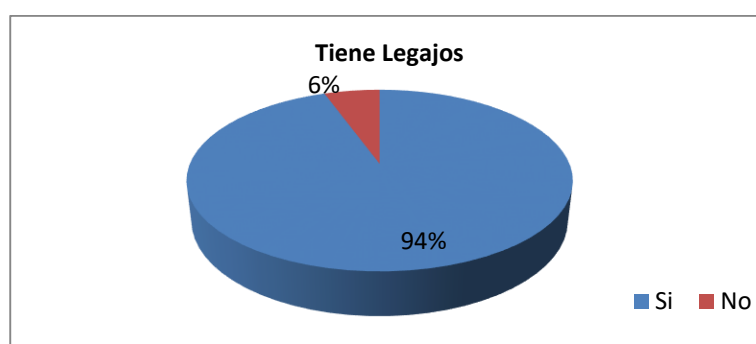
Los mayores riesgos se relacionan con la debilidad que presentan los reglamentos, y deficiencias organizacionales relacionadas al control interno. Y particularmente la fiscalización de la calidad de los servicios, aspectos a quien formalmente no se ha podido atribuir la función.

En materia organizacional existen debilidades en la implementación de la estructura formal, y un mecanismo que permita contar con información consolidada para la administración adecuada de los servicios, como es el caso de un registro único para cada interno, hoy en día se llevan cuatro o más, el

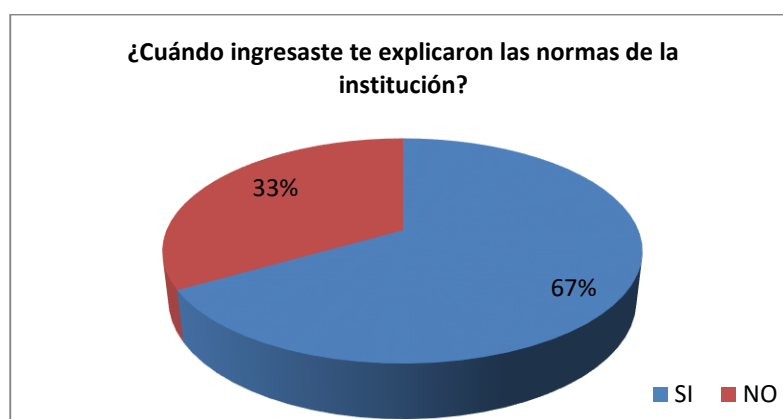
registro y actualización de su estado legal, salud, emocional, académico, y de formación para el trabajo. Y otros como informes de evaluaciones hechas por los encargados de orientación comunitaria, encargados de mantener la disciplina en las áreas de los pabellones y zonas de comunes.

De igual forma las condiciones en la administración de recursos humanos impactan de manera significativa en los niveles de riesgos de hechos y actos de corrupción por parte de personal de seguridad y de orientación comunitaria.

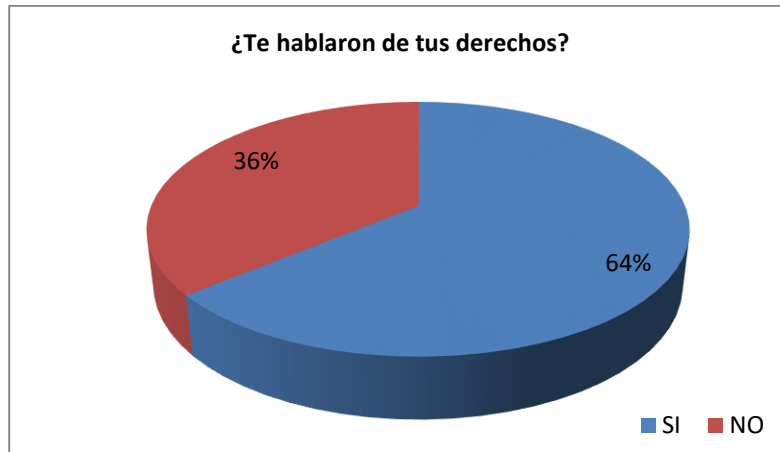
A continuación se presentan los resultados de la encuesta aplicada a los adolescentes internos, con la finalidad de visualizar la situación desde el punto de vista de la demanda del servicio.



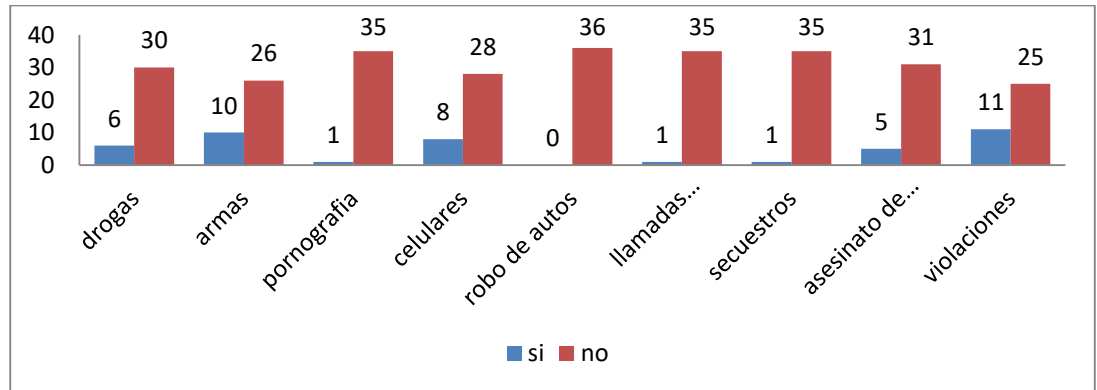
La muestra demuestra que el 94% de los encuestados sabe de la existencia de su legajo.



Más de la mitad de los internos asegura que recibió una capacitación sobre las normas del lugar.



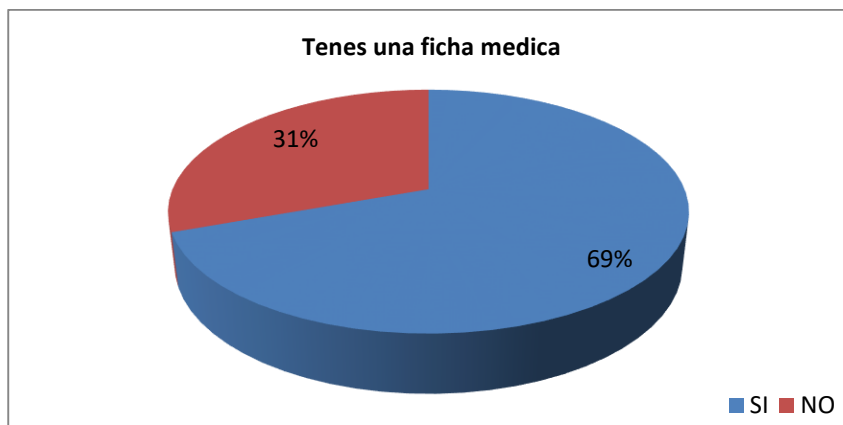
El 64% asegura que le dieron una charla sobre sus derechos dentro del Centro.



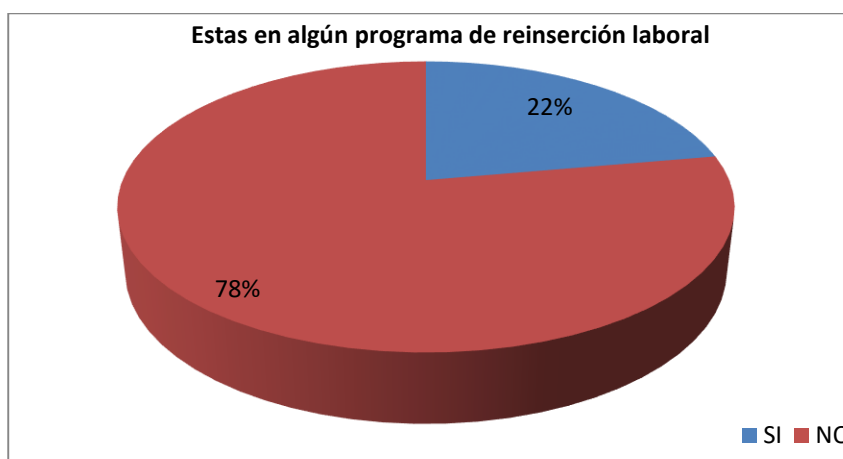
De conformidad a la escala obtenida en cada ítem procesado, el 44% de los entrevistados conocen de hechos relacionados con violaciones sexuales, el 38,5%, de posesión de arma de producción casera y los restantes están asociados a posesión de celulares y drogas.



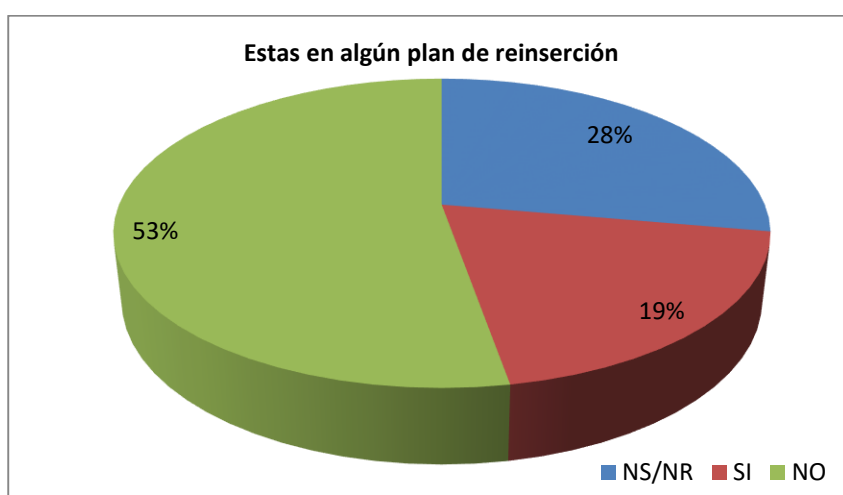
El 64% no conoce un sistema donde denunciar estas irregularidades de manera segura.



El 69% determina que conoce y cuenta con una ficha médica.



El 78% afirma que no se encuentra inserto en un programa de reinserción social.



### 3. SISTEMA PENITENCIARIO NACIONAL



El Sistema Penitenciario Nacional tiene por objeto mantener privadas de su libertad a las personas, mientras se averigua y establece su supuesta participación en algún delito en los casos prescriptos por las Leyes, y a las condenadas a penas privativas de libertad. El objetivo de estas penas es el de promover la readaptación social del Interno principalmente.

El art. 15 de la Ley 210/70 que establece el régimen penitenciario dispone que la autoridad penitenciaria, determinara la capacidad máxima de reclusión penitenciaria para evitar el hacinamiento. Sin embargo, se sabe que hoy en día que la capacidad del Penal de Tacumbú ha sido rebasada en un 200% más de su capacidad.

Llama la atención el art. 20 de la misma ley que establece que el interno recibirá a su ingreso una información escrita, complementada con clases a cargo de funcionarios administrativos, acerca del régimen a que se encontrará sometido, las normas de conducta que debe observar, el sistema disciplinario vigente.

Los medios autorizados para formular pedidos o presentar quejas y toda otra información que pueda servirle para conocer debidamente sus obligaciones se encuentran establecidas en este artículo.

Prosiguiendo con el análisis establece en el art. 31 que como manera de control se deberá llevar un registro de las sanciones en el que se anotarán cronológicamente las sanciones impuestas a los internos, con sus motivos y ejecución.

La misma norma también establece en los arts. 103 y 104 que el Poder Judicial verificará periódicamente las condiciones del régimen penitenciario a través de inspectores penitenciarios que realizarán inspecciones periódicas.

Por ende se interpreta que los procesos críticos se darán en el registro oportuno y conforme a la legislación vigente para el ingreso y egreso de reclusos/as, las actualizaciones de información de carácter sanitario, educativo y formativo para el trabajo, así como aquellas relacionadas a la aplicación del sistema disciplinario.

En términos de evaluación esta debería darse por el número de reclusos insertos al sistema social, cultural y económico, cuyos indicadores no existen a la fecha, ni informes sobre el destino de las personas una vez liberadas.

Debido a la sobre-población, de Tacumbú (parte de la muestra) los componentes de alimentación, insumos y materiales son muy importantes a la hora de evaluar los riesgos de hechos y actos de corrupción, así como el sistema de vigilancia de ingreso de visitas, traslados de reclusos, manejo de

normas disciplinarias, emergencias y otros aspectos relacionados a la seguridad personal de reclusos y funcionarios públicos.



Los factores de riesgos de hechos y actos de corrupción tienen relación a determinados aspectos que no están regulados por el marco legal institucional, tales como medidas para garantizar los documentos del registro inicial, en este procedimiento se retienen las Cédulas de Identidad, las mismas son guardadas en el área de legales, en periodos de votación, estas pueden ser extraídas y utilizadas por terceros.

En materia de integración de datos, se manejan de tres o más fichas, sobre el estado de la reclusa, en cuanto a su proceso judicial, su estado de salud física y emocional, la escolaridad y rendimiento, participación en programas de reinserción social, evaluaciones de conducta y otras. Toda esta información está dispersa en diferentes unidades del penal, por cuanto se pueden cometer omisiones con intención sobre fichas, resultados, y otros

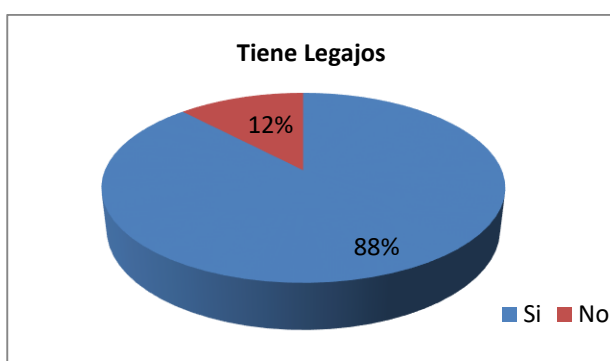
documentos, que entre el número de legajos y su estado de desactualización difícilmente podrían detectarse.

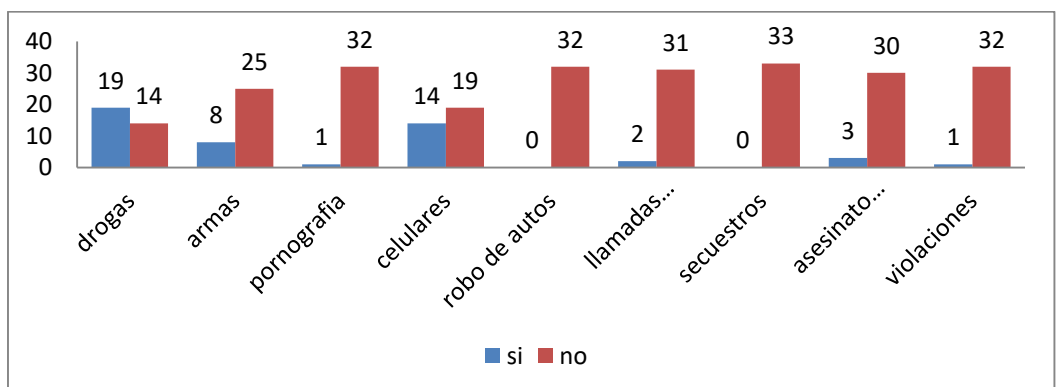
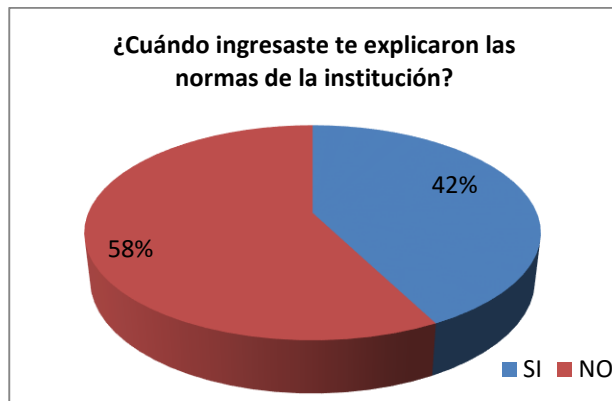
Otro de los aspectos en materia de hechos y actos de corrupción se encuentra en el sistema de seguridad para el ingreso, estadía y egreso de visitas, personal penitenciario e internas. Los métodos son totalmente manuales, en la muestra se han denunciado hechos de la posesión de sustancias prohibidas en el interior, ingresadas a través del sistema de seguridad de la propia dependencia.

De igual forma el control sobre el stock de alimentos, insumos y materiales, son un área de riesgo susceptible a los factores de riesgo, por los volúmenes manejados y los procedimientos utilizados, y la falta de recursos humanos destinado a su control.

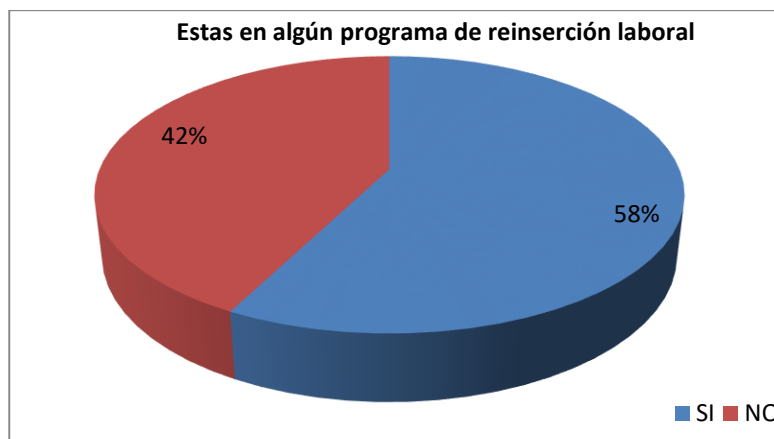
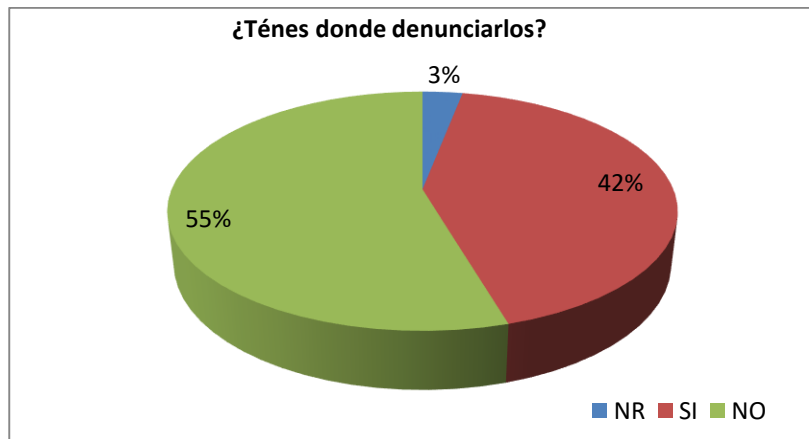
La situación de los recursos humanos, falta de definición de perfiles por cargo, re-categorización, mejoramiento de salarios, capacitaciones y otros beneficios para los funcionarios, acompañado de un sistema de evaluación de desempeño y un programa de recompensas de diversas índoles, podría representar una salida a la problemática planteada ante los bajos salarios, la carga horaria de algunas áreas y la responsabilidad en el ejercicio de la función, algunas de las conlleva la problemática de la seguridad personal de los funcionarios.

Con la intención de tomar una muestra de las condiciones de los servicios ofrecidos a las reclusas del Buen Pastor, se presentan los resultados obtenidos en el procesamiento de las encuestas aplicadas.

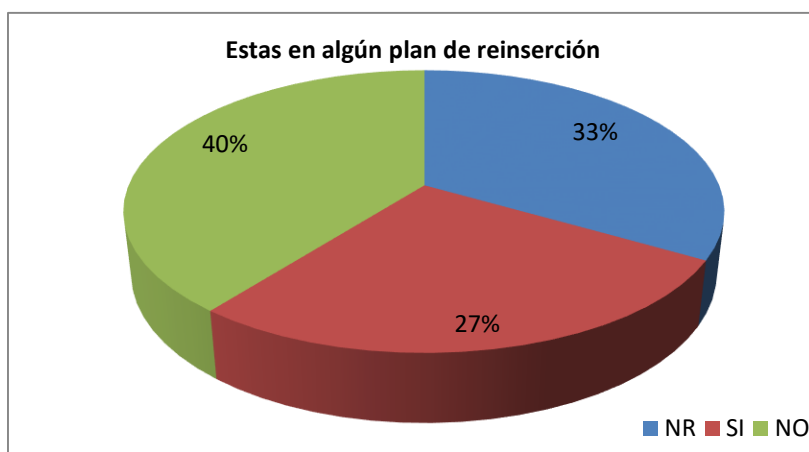




El mayor promedio de eventos que escapan al control y seguridad hace relación al consumo de drogas en un 73.7% del total de la muestra. Las mismas son proveías por visitas con la venia de guarda cárceles.



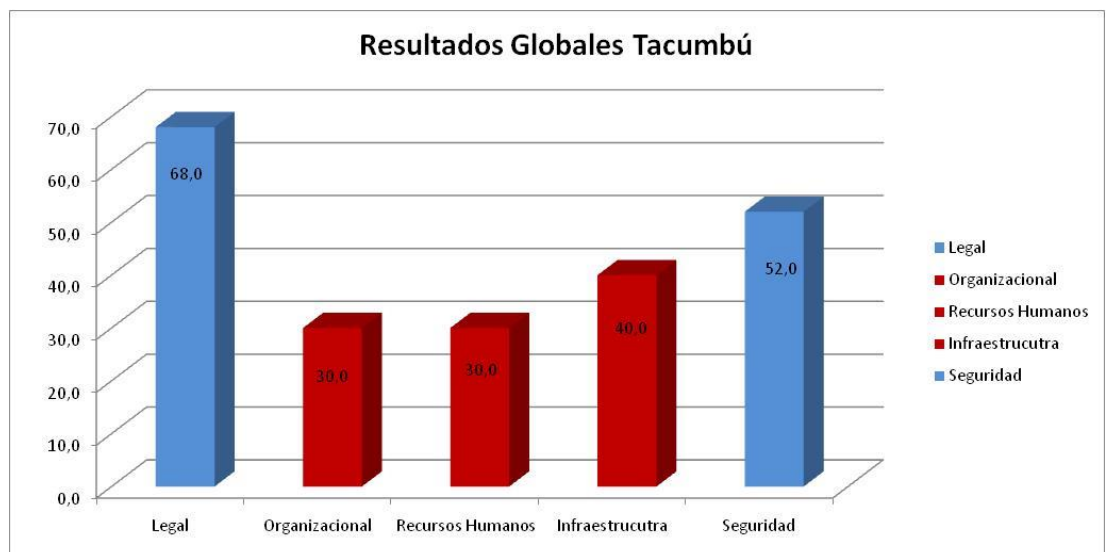
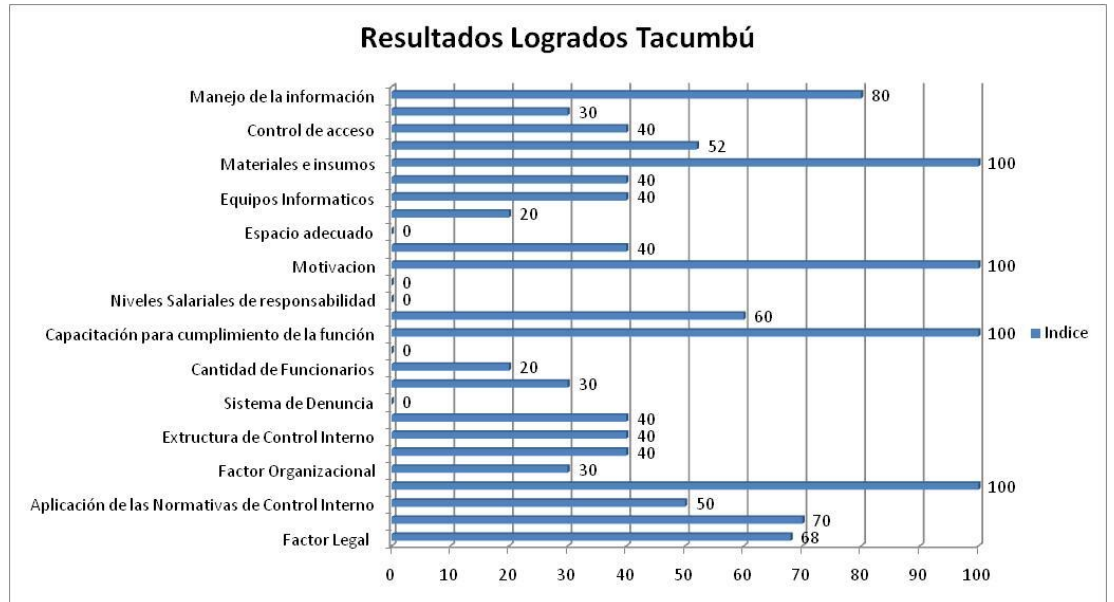
El 58% de las reclusas entrevistadas se encuentra inserta en alguna actividad laboral dentro del penal, pero solo el 27% interpreta que forma parte de un plan de reinserción laboral. (Ver siguiente grafico)



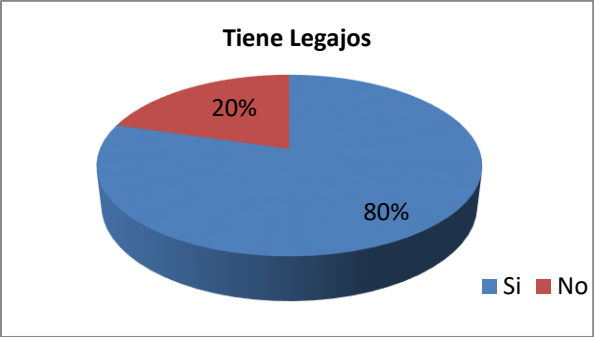
Los resultados arrojados en el Penal de Tacumbú son significados en cuanto al grado de complejidad que aporta la sobrepoblación, los factores de Organización, Recursos Humanos e Infraestructura presentan valores

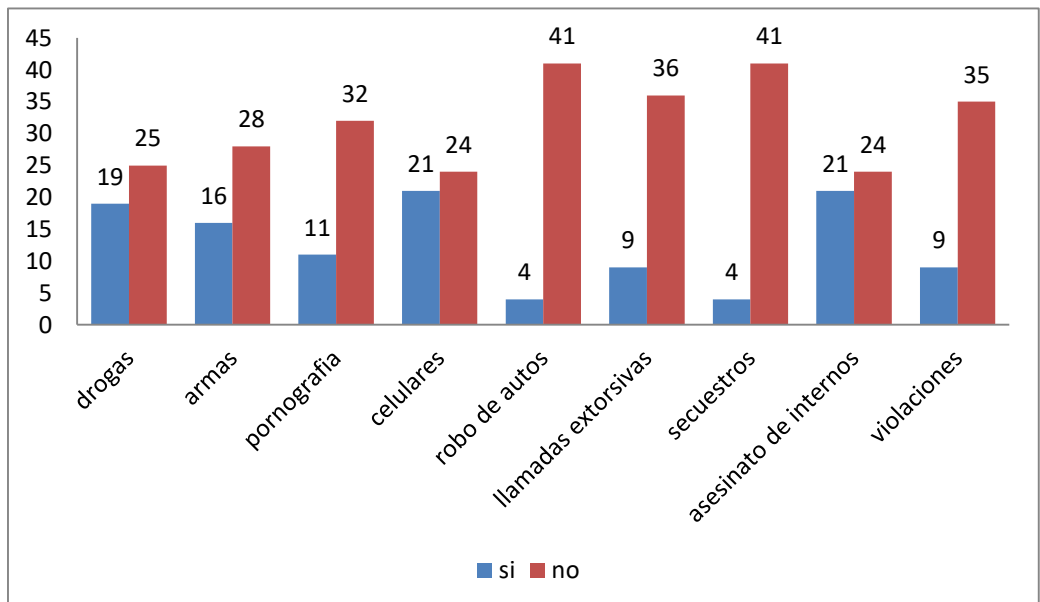
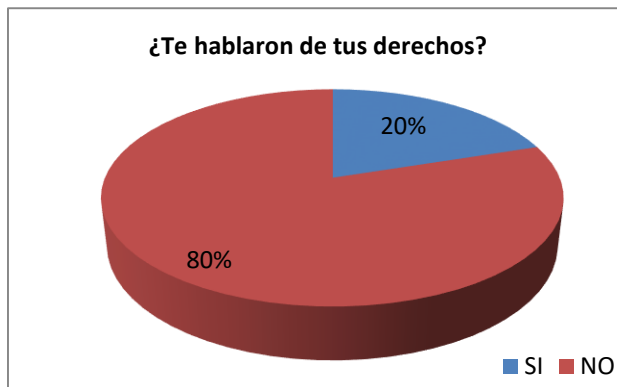
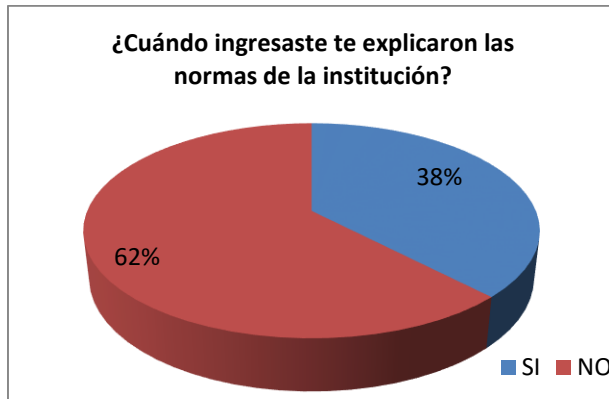
de riesgos en cuanto a hechos y actos de corrupción, principalmente en los mismos procesos que los señalados para el penal del Buen Pastor.

Como en el otro caso, fue tomada la misma encuesta entre la población penitenciaria, cuyos resultados son presentados a continuación.



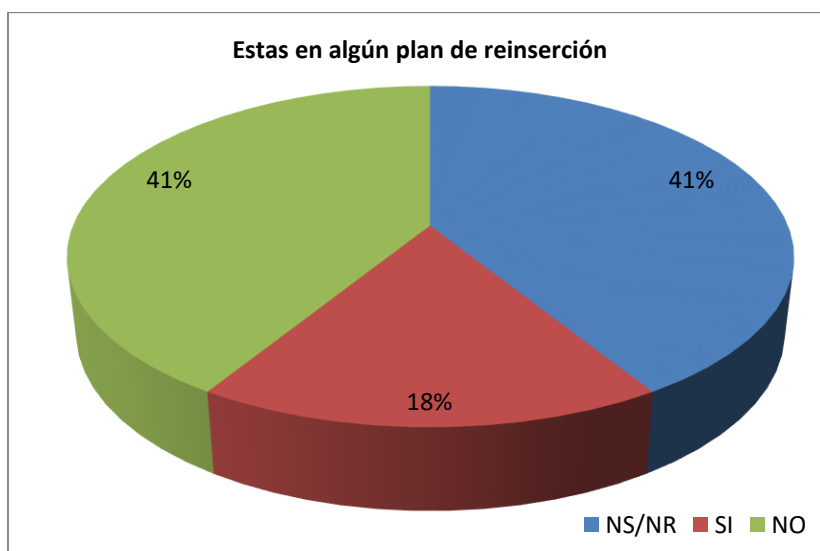
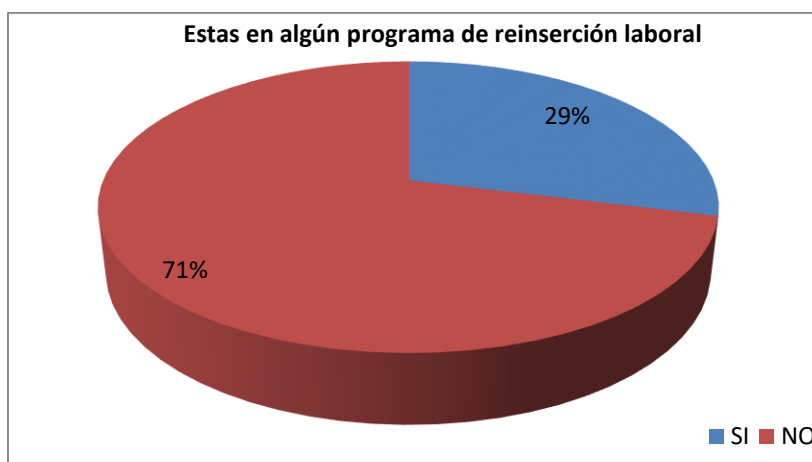
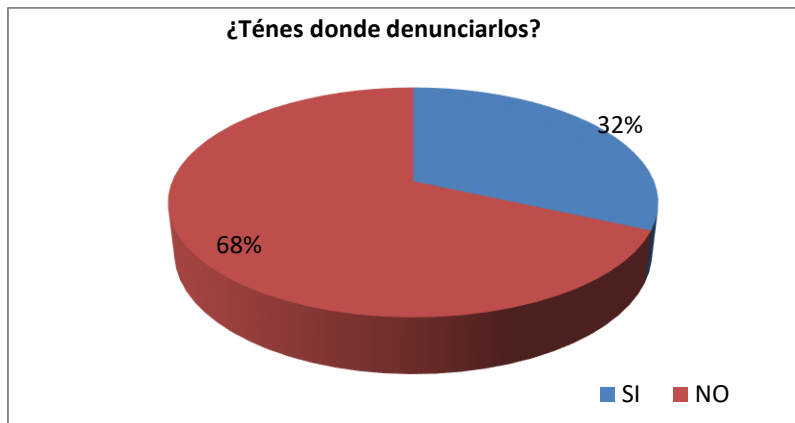
A continuación se presentan los resultados obtenidos en la muestra tomada de un número elegido como válido del universo de Tacumbú, que fue seleccionada al azar en los diferentes pabellones.





Los valores más representativos sobre el conocimiento de hechos de violaciones a las normas de seguridad de tráfico de drogas, pornografía, armas y asesinatos de internos.





Los dos últimos gráficos nos indican la baja participación de la muestra en los programas de reinserción social, fin último del sistema penitenciario.

## V. CONCLUSIONES

Existen muchas áreas oscuras de la gestión institucional de los sistemas analizados, áreas que se presentan desde sin visibilidad a poco visible ante los propios responsables de llevar adelante las acciones diarias, temas como el presupuesto, la ejecución presupuestaria, el manejo discrecional de procesos de selección, admisión y redistribución de recursos humanos generan desconfianza en propios servidores públicos.

El Anexo de personal, las categorizaciones, los aumentos producidos, los accesos a programas de capacitación en el exterior, becas y otros beneficios se manejan centralizadamente y en total oscuridad al interior de la propia dependencia.

Planes Estratégicos estampados en un papel, cuyas copias no han sido distribuidas a las dependencias beneficiarias, los cuales no cuentan con un plan de sensibilización que avance en paralelo, facilitando la apropiación de los objetivos estratégicos y capacitación para su ejecución, presupuestos insuficientes para llevar adelante planes de mejoramiento y particularmente aquellos que apunten a lograr mayor calidad en la provisión de servicios o beneficios, según sea el caso.

Reglamentación que no se conoce a cabalidad y por ende no se cumple, ausencia de sistemas, mecanismos modernos y económicos que regulen, controlen y evalúen la gestión y el desempeño, donde el factor motivación sufre un impacto negativo, cumplir en rol a cabalidad o cumplirlo a medias, en resultados no medidos es lo mismo que igual.

Igualmente existen áreas oscuras para la sociedad civil, -ante esta situación-, donde existen normas poco claras relacionadas a la implementación de una política de acceso a la información pública como mecanismo de lucha contra la corrupción, es menester tomarse el debido tiempo de analizar el mapa de transparencia, registrar las deficiencias encontradas y generar un plan al interior de las dependencias para fortalecer sus sistemas de información.

En un trabajo posterior, de orden ministerial volcado a lograr que primeramente, fluya con mayor eficiencia una mejor información al exterior de los sistemas, mediante los medios establecidos por la capacidad institucional.

De forma planificada que se aumente el volumen de información, la cual debe ser presentada en forma clara, resumida y efectiva para interpretación de los logros y sus costos.

Aspectos, como cuanto le sale a la ciudadanía la inversión en la reinserción social de reclusos/as, la inversión en niñez y vulnerabilidad, en adolescentes infractores, y en la implementación de la política del derecho a la identidad.