



---

## 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 DE RECOMENDACIONES  
Y PLAN DE TRABAJO A CORTO Y MEDIANO PLAZO**

Con el Apoyo



Diciembre, 2010  
Asunción – Paraguay

**INDICE**

<b>INTRODUCCION</b>	Pág. 3
<b>I. RECOMENDACIONES GENERALES</b>	Pág. 4
<b>II. RECOMENDACIONES ESPECÍFICAS A CADA INSTITUCION ANALIZADA</b>	Pág. 9
<b>1. REGISTRO CIVIL</b>	Pág. 9
<b>2. HOGARES Y ALBERGUES</b>	Pág. 10
<b>3. ADOLESCENTE INFRACTOR</b>	Pág. 10
<b>4. SISTEMA PENITENCIARIO</b>	Pág. 12
<b>ANEXO I - PLAN OPERATIVO 2011 TRANSPARENCIA Y LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN</b>	Pág. 14

## **INTRODUCCION**

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.

La transparencia y los instrumentos concretos que reconocen al conjunto de la información pública con esta naturaleza y accesible a cualquier persona de manera expedita, es un criterio de modernidad política y una medida sobre el desarrollo de la democracia.

El presente informe es elaborado en base a las recomendaciones dadas por los entrevistados, y por la interpretación de los resultados de los Mapas de Transparencia y Riesgo de Corrupción aplicados a las instituciones del Vice Ministerio de Justicia y Trabajo en fecha reciente.

Las recomendaciones se sustentan el derecho de todo ciudadano el acceso a la información, y las responsabilidades de los servidores públicos, establecidas en nuestra Constitución Nacional, basados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, Convención Internacional de Transparencia, Convención Interamericana de Transparencia, y Convención de Naciones Unidas de Lucha contra la corrupción, y normas establecidas para los sistemas analizados.

Por cuanto se comprenderá que este sistema deberá en su rol estatal generar las condiciones para que este derecho sea efectivo, mediante acciones sensibilizadoras, orientadoras, normativas, así como de control y evaluación de los avances obtenidos.

## RECOMENDACIONES GENERALES

En los relevamientos se observó que existe muy poca comunicación sobre las líneas estratégicas y planes direccionales a los funcionarios de niveles decisorios y menos aún operativos, precisamente donde se retroalimenta la política, la estrategia y los planes, porque en este nivel se dan las acciones del día a día de la gestión.

Ningún entrevistado de todos los sistemas analizados conoce el presupuesto del MJT, las partidas que maneja, la ejecución, el Anexo de personal, por ende consideran que son pocos transparentes al interior del Ministerio, Y en la página Web, el mismo no pudo ser ubicado.

En la página Web del Ministerio de Hacienda, se observa su ejecución la cual es del 40% al mes agosto 2010, el presupuesto es uno de los más bajos de todos los Ministerios, por cuanto un ciudadano común puede entender que la justicia no es muy importante en la política gubernamental y la institución tiene problemas en ejecutar acciones, lo que indica una gran debilidad en el planeamiento operativo.

De hecho en los relevamientos ningún área maneja planes operativos con metodologías aplicables a la construcción de un plan, entienden la planificación como acuerdos para producir resultados sobre los problemas planteados, pero no quedan documentos de los acuerdos, ayuda memorias u otro documento que evidencie el método de planificar, que no es el de proyectarse a futuro, -como es el fin de un plan-, sino reacción a contingencias presentadas, este hecho evidencia dos aspectos importantes, uno el MJT tiene dificultades para motivar la planificación como herramienta fundamental de gestión, y un planeamiento sin conocer recursos es un ideal, abstracto e inaplicable en la práctica.

El presupuesto, -si bien nos fue facilitado con datos exhaustivos-, y sin ninguna burocracia, nuestro objetivo no consistió en controlar o analizar la aplicación de las partidas, y menos en que se gastó, sino que esa información este al alcance de todo ciudadano que desee conocerlo, la realidad, ni esta al alcance de Directores, que deben planificar lo operativo, entendemos que no existe un proceso de comunicación

eficaz, entre áreas administrativas centrales y operativas de la gestión, que debe mejorar.

Como recomendaciones sugerimos jornadas de capacitación sobre planificación para funcionarios de mandos medios y sensibilización sobre las metas esperadas en el plan estratégico y explicaciones sobre la problemática presupuestaria actual. Que los planes y sus problemas de ejecución sean transparentes para los funcionarios del Vice Ministerio de Justicia y DD.HH y la sociedad civil en informes sencillos y claros, y de igual forma con el presupuesto, entendemos que tienen falta de recursos humanos, económicos e infraestructura tecnológica que facilite esta tarea.

Debemos destacar la predisposición de estos dos sectores Planificación y Administración en proveernos los datos sin ninguna burocracia.

En cuanto a recursos humanos, no existen perfiles de cargos para los funcionarios, y los salarios en muchos funcionarios está por debajo del salario mínimo, un aspecto que es incomprensible en un Ministerio que justamente regula este aspecto a nivel nacional, pero aun así todos los entrevistados se encuentran motivados a realizar su tarea por el tema que ésta aborda, por la función que cumple para la República del Paraguay, pero es altamente crítico en materia de sobornos por otorgar concesiones especiales por la función que cumplen y la jerarquía, ante la falta de un sistema de denuncias confiable, funcionarios que saben de hechos de corrupción difícilmente denunciarán. Y el porcentaje que se presentó en el diagnóstico es el 2% de la muestra total. Donde solo el 1% está satisfecho con los resultados.

En este sentido hemos desarrollado una propuesta para la Dirección General de Transparencia y Lucha contra la corrupción a la cual dotamos de una Unidad de Denuncia de hechos de corrupción, con protección al denunciante.

La evaluación de sistemas de Desempeño del personal, tiene índice 0 en todos los sistemas analizados, este aspecto desmotiva al buen funcionario y alienta al funcionario ineficiente a no cambiar actitudes perjudiciales para la institución.

Y la Declaración de Bienes, obligatoria en la Constitución Nacional, obtuvo un factor muy bajo en general, por ende deben aunar esfuerzos en que se cumpla, desarrollando una campaña primeramente, posteriormente de acuerdo a un plazo prudencial aplicar las sanciones correspondientes.

Consideramos por ende que se debe trabajar intensivamente en determinar los perfiles de cargos, asignar nuevos salarios por antigüedad, formación académica y sobre todo resultados logrados en su función.

Es responsabilidad del área de Recursos Humanos trabajar participativamente en este aspecto con urgencia. Consideramos que la Secretaria de la Función Pública puede apoyarlos en este sentido. Aunar esfuerzos y voluntades e informar los avances, para generar confianza en el gobierno actual.

Sobre acceso a la información, se observa poco trabajo en las áreas centrales en la interpretación de resultados, la información obtenida en la página Web sobre los mismos, es un informe descriptivo, sin cifras, resultados por indicador, costos y dificultades por resolver, y sin firmas que avalen el informe, aun cuando su plan estratégico cuenta con indicadores y medios de verificación y cronograma para el año 2010.

Por ende el mero relato, pondrá en duda si dichos informes son ciertos o no, el más completo de todos es el del sistema penitenciario, pero incluyeron a Albergues y Hogares y Adolescente infractor en el mismo, que no forman parte del sistema penitenciario. Este hecho ocasiona, confusión en el ciudadano, aun en uno instruido y más para organismos internacionales, ONGs, y otros.

La información del Registro Civil fue ubicada en el Vice Ministerio del Trabajo, ente que no regula a esta institución, generando confusión, por un lado se observa un organigrama que orienta a entender la organización y los informes aparecen en otra parte.

Un ciudadano instruido sobre la misión de una institución, desea saber para evaluar, en qué medida los fondos públicos se manejan acertadamente, que resultados

se han logrado y cuáles son las dificultades por superar, desea analizar la calidad de la gestión y calificar si esta es acertada o no lo es. Este hecho limita significativamente los hechos y actos de corrupción y genera confianza en las autoridades.

En tal sentido hemos desarrollado en el Manual de la Dirección General de Transparencia y Lucha contra la Corrupción un área de enlace para aunar esfuerzos y voluntades entre sector público y privado. Sobre un modelo aprobado por Resolución.

Además, recomendamos que la página Web sea mejorada, que los responsables, Directores Generales y equipo de apoyo, se tomen el trabajo de analizar sus resultados objetivamente y firmar sus informes antes de levantar información a la Web y que esta sea ubicada en el lugar correcto.

Sugerimos la inclusión en el Mapa del Sitio y Menú principal, un sector denominado Transparencia, donde la misma deberá ser organizada sobre los resultados logrados, presupuesto ejecutado, funcionarios, y sanciones aplicadas. Aplaudimos la iniciativa de la Revista sobre los resultados logrados, particularmente las estadísticas del sistema penitenciario y otros.

Y mejorar los enlaces a páginas como Ministerio de Hacienda, Corte Suprema de Justicia, Presidencia de la Republica, Contraloría de la República, que tienen íntima relación con la gestión MJT y al aspecto de la transparencia y lucha contra la Corrupción.

Por otro lado, ni con una Resolución del Vice Ministro y los esfuerzos de la Dirección General de Transparencia y Lucha contra la corrupción, hemos logrado obtener los informes consolidados de Recursos Humanos y Auditoría Interna, por ende entendemos poca transparencia en aspectos relacionados al manejo de contrataciones de funcionarios, investigaciones realizadas y resultados, si pudimos observar en la Página Web los decretos de resultados de sumarios y sanciones, pero debimos abrir cada uno para determinar de qué asunto se trataba, evidenciamos que éstos han afectado en la mayoría de los casos, al Registro Civil y Sistema Penitenciario, *-si la información está actualizada*, por cuanto la calificación la aplicamos a éstos, si

hubiéramos obtenido la información solicitada, otros sistemas hubieran obtenidos puntajes más elevados.

Los aspectos de investigaciones se realizan a nivel central y las instituciones analizadas no tienen los documentos, pues estos son remitidos a las instancias respectivas, lamentamos este hecho, pero analizar transparencia es eso, la facilidad de acceder a datos de interés ciudadano.

Que sugerimos, trabajar en clasificar las investigaciones e informar de ellas en su página Web de forma sencilla, sin necesidad de tener acceso precisamente al documento. Y que las instituciones involucradas cuenten como mínimo con registros de los casos y sus resultados.

En cuanto a la Dirección de Transparencia y Lucha contra la corrupción, es imposible que pueda cumplir su labor sin recursos, entendemos por ende que la política de transparencia es incipiente si el Ministerio de Justicia y Trabajo, pretender convertirse en órgano rector en esta materia requiere de un esfuerzo mancomunado, - por un bien común-, es su rol, está establecido en la organización del ejecutivo, en Leyes y Decretos, consideramos que no tiene recursos para lograrlo, por ende son solo documentos.

El Vice Ministerio de Justicia y DD.HH, necesita un órgano fuerte, .para luchar contra la corrupción-, si desea liderar este proceso acertadamente, y eso implica más que voluntad política, implica recursos humanos calificados y en cantidad suficiente, esfuerzo en lobby, sensibilización en sectores públicos y sociedad civil, acuerdos participativos a nivel de la Presidencia de la República, y valentía en enfrentar a un flagelo que por décadas ha afectado al desarrollo del país, negando oportunidades por falta de igualdad de condiciones a miles de paraguayos y extranjeros, que desean una tierra de justicia, paz y trabajo digno.

El pueblo paraguayo en la última elección, ha decidido por el cambio, por ende corresponde a nuestras autoridades llevarlo adelante.

Nuestra recomendación, organizar Mesas de Dialogo, para resolver esta situación y mejorar la comunicación interinstitucional en el Gabinete Social de la Presidencia de la República, para unificar criterios de Transparencia y un Plan Direccional de Transparencia, en los objetivos estratégicos de los diversos planes institucionales, el rol ha sido asignado al Vice Ministerio de Justicia y DD.HH, por Decreto Presidencial.

Para cumplir con su Misión, debe conducir la política gubernamental, planificada y presupuestadamente, en materia de transparencia y lucha contra la corrupción, aunando esfuerzos y voluntades con los actores claves.

Es responsabilidad de su máxima autoridad, cumplir con lo que la norma y el cargo le exige.

## **II. RECOMENDACIONES ESPECÍFICAS A CADA INSTITUCION ANALIZADA**

Estas recomendaciones surgen sobre los resultados de Mapa de Transparencia y Riesgo, y pueden ser subsanadas internamente, con el apoyo Vice Ministerial.

El Mapa de riesgo fue elaborado basado en encuestas aplicadas a internos de las instituciones que por sus características pueden ser focos de corrupción, y por la opinión de los entrevistados quienes respondieron sobre las áreas de mayores riesgos según su percepción particular y antigüedad en el cargo. Los cuales aseguraron que ante un sistema confiable de denuncia, que los protegiera laboral y físicamente, tanto a él como denunciante y a su familia, lo harían.

En su mayoría los funcionarios encuestados, aseguraron, -denunciar un hecho de corrupción si lo percibieran-, y consideran confiable hacerlo en instancias como Ministerio Público, y autoridad superior, en algunos casos.

La Dirección General de Transparencia y Lucha contra la Corrupción tiene poca visibilidad y carece de un sistema de denuncias confiable.

## 1. REGISTRO CIVIL

Fue el mejor calificado de todas las instituciones analizadas, solo existen algunos aspectos por mejorar y se detallan a continuación

### a. Factor Visibilidad

Es necesario mejorar su sistema de Atención a la Información, con una línea telefónica gratuita para solicitar información y su página Web que ahora está en funcionamiento, debe responder a los mensajes enviados.

Así como en todas las Oficinas Registrales debe haber un cartel que informe de los costos de los servicios en el registro y expedición de certificados conforme a la reglamentación vigente.

### b. Factor Rendición de Cuentas

En cuanto a la Rendición de Cuentas debe estar al acceso de la ciudadanía u orientarla donde solicitar los datos, fueron realizadas pero no se obtuvo el documento de la última Rendición de Cuentas.

### c. Factor Institucionalidad

Es el mejor calificado de la muestra inclusive con un índice de 88% en reglamentaciones, pero tiene una debilidad en su área de Fiscalización, no tienen recursos para cubrir la demanda, este es el sistema más descentralizado y los riesgos de corrupción están en Oficinas de poco movimiento y alejadas del nivel central, y en Archivo central en actas no informatizadas, y tienen un solo personal que controla el proceso y la fiscalización de este trabajo debe ser regular y constante. Por ende se debe dotar de personal calificado para la tarea.

## 2. HOGARES Y ALBERGUES

En la nuestra es de rescatar la disposición y calidad de trato recibida, la predisposición a mejorar, el esfuerzo de todos por ofrecer calidad en medio de las limitaciones presupuestarias.

**a. Factor Visibilidad**

Es necesario informar a la ciudadanía sobre los fines y objetivos, y resultado, poca información existe, pero en su interior cuentan con un servicio de información sencillo, sin burocracias. Lamentablemente este fue uno de los servicios, donde la falta de información central impacto negativamente.

**b. Factor Rendición de Cuentas**

En cuanto a la Rendición de Cuentas debe estar al acceso de la ciudadanía u orientarla donde solicitar los datos, fueron realizadas pero no se obtuvo el documento de la última Rendición de Cuentas.

**c. Factor Institucionalidad**

Su mejor calificación en cumplimiento de reglamentaciones, 79% y en implementación de sistemas de calidad obtuvieron el 50%, pero su función es reinsertar al niño/a a la brevedad posible a su medio familiar, social y cultural, sin trabajadoras sociales esto es casi imposible de lograr, por ende la falta de recursos humanos impacto negativamente.

El trabajo de abrigo no es su objetivo primordial, sino su cuidado mientras se identifican las posibilidades de devolverlo/a a su medio de forma segura, para ello requieren de trabajadoras sociales. Por ende el cuerpo técnico (psicólogos que atienden los casos), hacen este trabajo o su única asesora jurídica, cuando sus responsabilidades lo permiten.

Esta no es su función, por ende por más que en la medida de las posibilidades se realiza, los puntajes no fueron asignados.

**3. ADOLESCENTE INFRACTOR**

Es de rescatar la predisposición y apertura para realizar el relevamiento, inclusive a nivel de Dirección General, lamentablemente este es otro caso de falta de información central

**a. Factor Visibilidad**

Cuentan con un servicio de Información el mayor puntaje lo obtuvieron gracias a la página Web de MJT, y sistema de información interna 80%, pese a que la información no estaba donde se supone que este, tienen un sistema interno de información de fácil acceso, y sin burocracias.

Y la revista de gestión donde se explican los programas y resultados.

**b. Factor Rendición de Cuentas**

En cuanto a la Rendición de Cuentas debe estar al acceso de la ciudadanía u orientarla donde solicitar los datos, fueron realizadas pero no se obtuvo el documento de la última Rendición de Cuentas.

**c. Factor Institucionalidad**

La mejor puntuación la obtuvieron en reglamentos, aunque no se establece en ningún documento el órgano fiscalizador, o encargado del control de la calidad de los servicios, ni el Código de la Niñez y Adolescencia, establece nada relacionado al Adolescente Infractor, por ende se debe trabajar en la normativa y sanciones ante el incumplimiento en este sentido.

En cuanto a los entrevistados (internos) estos respondieron a las encuestas las cuales están sistematizadas y a disposición del Ministerio de Justicia si desean obtenerlas, la misma se elaboró sobre la normativa que regula la institución y cumplimiento de deberes, desde la visión de los internos.

Las mismas exponen que existen violaciones entre adolescentes en pabellones, que no son denunciados por falta de un sistema de denuncia interna, que consumen drogas (marihuana) y cigarrillos, que ingresan pasando los niveles de seguridad, cuando la normativa considera al cigarrillo nocivo para la salud de un adolescente y prohíbe su fomento en menores de edad y el consumo de marihuana está prohibido.

Por tanto deben mejorar los niveles de seguridad al interior del Centro de Itaguá, y realizar una investigación seria sobre los hechos denunciados.

En cuanto al conocimiento de sus derechos, la mayoría no recibió ninguna capacitación al respecto, por ende es sugerencia que hagan talleres de capacitación en los derechos y obligaciones que aun reclusos tienen, y estimular su formación con educación, disciplina y trabajo.

En su sistema de salud interna, chicos con VIH están en los mismos pabellones que aquellos que no tienen el virus, los cuales denunciaron este hecho, en el momento del relevamiento horas del mediodía hasta las 16:00 hs, quisimos verificar este aspecto con el encargado de salud, pero la oficina estaba cerrada.

Consideramos prudente verificar institucionalmente si estos datos son ciertos, y tomar las medidas necesarias al respecto, conforme a la protección establecida para afectados VIH/SIDA, el Ministerio de Salud tiene el PRONASIDA, quien consideramos gustosos los apoyaran en determinar las medidas preventivas.

#### 4. SISTEMA PENITENCIARIO

Es de rescatar la predisposición y apertura para realizar el relevamiento, es el sistema mejor calificado de toda la muestra, en materia de Sanciones disciplinarias, Buen Pastor logro 100% de cumplimiento en materia de investigación y sanciones de control interno, nuestras felicitaciones por este logro. Tacumbú logró un 56%, teniendo en cuenta su situación, el sistema colapsará si no se toman medidas por la súper población, consideramos los resultados sumamente positivos. Sugerimos publíquenlo.

##### **a. Factor Visibilidad**

Se presentan bajos por no tener medios o sistemas de información al exterior, 24% Tacumbú y 26% Buen Pastor, sugerencia, mejorar los sistemas de comunicación al exterior y su visibilidad en la gestión del

sistema penitenciario. Y trabajar en factores que dependen del trabajo del área central.

**b. Factor Rendición de Cuentas**

En cuanto a la Rendición de Cuentas debe estar al acceso de la ciudadanía u orientarla donde solicitar los datos, fueron realizadas pero no se obtuvo el documento de la última Rendición de Cuentas.

**c. Factor Institucionalidad**

Los resultados logrados 40% Tacumbú y 25% Buen Pastor, principalmente, es muy alentador el resultado por Tacumbú ante las condiciones descritas con anterioridad, y la Pagina Web del Ministerio colaboro en asignarle un mayor puntaje, la información estaba donde debía estar.

Ante los resultados de las encuestas, revelan que los entrevistados recibieron información sobre sus derechos, están en programas de reinserción social, y satisfechos con los resultados logrados por sus nuevas autoridades.

Los casos de corrupción suceden por debilidades del sistema de seguridad, sobornos a los guardia cárceles y falta de fiscalización de los servicios, pese que el sistema tiene un área específica para dicho fin.

En la zona VIP de Tacumbú, se han pagado cifras que llegan hasta 25.000 USD, -según algunos entrevistados en administraciones anteriores-, por ende se deberá resolver de alguna manera la discriminación entre los que poseen medios y aquellos que no para tener mayor confort y erradicar este tipo de posibilidades del sistema.

En el Buen pastor, los sistemas de reinserción no son aprovechados por todas las internas, por ende es necesario incentivarlas en el trabajo y la capacitación. Todas las entrevistadas están satisfechas con los servicios, por cuanto interpretamos que la falta de acceso a programas se debe a una baja motivación por superarse.