



**TETÃ VIRU
MOHENDAPY**
MOTENONDEHA
MINISTERIO DE
HACIENDA

TETÃ REKUÁI
GOBIERNO NACIONAL
Jajapo ñande raperã ko'ãga guive
Construyendo el futuro hoy

EVALUACIÓN DE PROGRAMAS PÚBLICOS

**MINISTERIO DE
JUSTICIA**

**CENTROS PENITENCIARIOS
DEL PARAGUAY**

AÑO 2016

Evaluación de Eficiencia

**PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA
EL DESARROLLO**

***Proyecto N°: 60225 "Fortalecimiento de la Sub
Secretaría de Estado de Administración Financiera
(DCI-ALA 2008/019-480)"***

***Consultoría para la Evaluación de Eficiencia de los
Institutos Penales de Paraguay administrados por el
Ministerio de Justicia***

Informe Final de Evaluación

***Equipo de evaluación:
Miguel Angel Lombardo
Flora Rojas
Victoria Sánchez***

Contenido

Índice de cuadros, gráficos, ilustraciones, tablas y diapositivas	3
Lista de acrónimos	4
1. RESUMEN EJECUTIVO.....	5
2. INTRODUCCIÓN	9
3. OBJETIVO DE LA EVALUACIÓN.....	11
4. METODOLOGÍA	12
1.1. Dimensiones de análisis.....	13
1.2. Preguntas de evaluación.....	14
1.3. Selección de unidades de análisis.....	18
1.4. Técnicas de recogida y análisis de información	19
5. DIAGNÓSTICO.....	22
1.5. Densidad poblacional penal, presupuesto y uso de prisión preventiva	22
1.6. Criminalidad y normativa.....	27
1.7. Procesos de gestión del sistema penitenciario y presupuesto	31
6. ANÁLISIS DE LOS DATOS RECOLECTADOS / APLICADOS A LA METODOLOGÍA	34
1.8. Diseño de la Política Pública.....	34
1.8.1. Estructura	34
1.8.2. Presupuesto	36
1.8.3. Recursos humanos	38
1.8.4. Diseño de Programas de tratamiento y reinserción	41
1.8.5. Diseño de política a nivel de otros actores.....	42
1.9. Gestión.....	44
1.10. Análisis de Unidades Eficientes e Ineficientes.....	47
1.10.1. Enfoque de reinserción	47
1.10.2. Salud y alimentación	54
1.10.3. Bienestar: habitabilidad, aprovechamiento y espacios.....	60
Gobernabilidad	66
7. CONCLUSIONES	69
8. RECOMENDACIONES	71
<i>Al Ministerio de Justicia conjuntamente con el Ministerio de Hacienda</i>	<i>71</i>
<i>Al Ministerio de Justicia.....</i>	<i>71</i>
Respecto al hacinamiento	71
Respecto a la gobernabilidad y reinserción.....	72
Respecto a la salud.....	72
<i>Recomendación General</i>	<i>73</i>
9. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	74
10. ANEXOS.....	75
ANEXO 1: Propuesta de indicadores de desempeño	75
ANEXO 2: Apoyo al Diagnóstico	86
ANEXO 3: Apoyo a los Resultados de la Evaluación.....	88
ANEXO 4: Planillas de asistencias.....	104

Índice de cuadros, gráficos, ilustraciones, tablas y diapositivas

Cuadro 1. Operacionalización de las preguntas de evaluación y comportamiento	14
Cuadro 2. Herramienta para la valoración de la eficiencia por centro penitenciario	21
Cuadro 3. Resumen comparativo de eficiencia en unidades penitenciarias	69
Gráfico 2.-Evolución del número de homicidios en Paraguay	29
Gráfico 3.-Tasa de Homicidios por cada 100,000 habitantes (Regional).....	29
Ilustración 1. Cadena de resultados del Sistema Penitenciario	13
Ilustración 2. Mapa de Centros Penitenciarios del país y unidades seleccionadas para la evaluación	19
Ilustración 3. Relación entre la evolución de PPL y costos diarios en guaraníes. 2010-2015	38
Ilustración 4. Internos trabajando en la Penitenciaría de Ciudad del Este	50
Ilustración 5. Área Textil de la Penitenciaría de Encarnación	50
Ilustración 6. Mujeres trabajando en la Penitenciaría de Encarnación	51
Ilustración 7. Mujeres trabajando en la Correccional de Juana María de Lara	53
Ilustración 8. Área de enfermería de la Penitenciaría de Encarnación	55
Ilustración 9. Mensajes en afiches en el área de enfermería	55
Ilustración 10. Provisiones en stock en la Penitenciaría de Villarrica	59
Ilustración 11. Huerta y hoja de menú diario Penitenciaría de Villarrica	60
Ilustración 12. Recepción de carne en la Penitenciaría de Encarnación.....	60
Ilustración 13. Interior de la Penitenciaría de Villarrica donde habitan los internos.....	61
Ilustración 14. Internos pintando rejas y la panadería de la Penitenciaría de Encarnación	62
Ilustración 15. Pabellón evangélico Libertad-Penitenciaría de Tacumbú	62
Ilustración 16. Lugar de almacenamiento de productos Penitenciaría de Ciudad del Este	63
Ilustración 17. Cocina a leña penitenciaría de Ciudad del Este	64
Ilustración 18. Cocina de la Penitenciaría de Encarnación.....	64
Ilustración 19. Depósito de gas penitenciaría de Encarnación.....	65
Ilustración 20. Cunas apiladas en Penitenciaría de Encarnación.....	65
Ilustración 21. Registro de las comparecencias Penitenciaría de Ciudad del Este.....	67
Ilustración 22. Huertos colocados en el perímetro de seguridad penitenciaría de Encarnación	68
Ilustración 23. Archivo de expedientes Asesoría Jurídica penitenciaría Ciudad del Este	68
Tabla 1. Evolución de la Población Penal desagregado por sexo, Años 2014 – 2016	5
Tabla 2. Víctimas de violencia doméstica en Paraguay según Ley 1600/00	6
Tabla 3. Ejecución presupuestaria de la Administración de Institutos Penales y Penitenciarias. Año 2015. Millones de guaraníes.....	6
Tabla 4. Evolución de la Población Penal por Instituciones Penitenciarias. Enero 2014	22
Tabla 5. Evolución de la Población Penal por Instituciones Penitenciarias. Enero 2015	23
Tabla 6. Evolución de la Población Penal por Instituciones Penitenciarias. Septiembre 2016.....	24
Tabla 7. Evolución de la Población Penal desagregado por sexo, Años 2014 – 2016	24
Tabla 8. Población penal procesada vs. condenada por Centro Penitenciario, septiembre 2016.....	26
Tabla 9. Penitenciaría Regional de Coronel Oviedo, septiembre 2015. Personas privadas de libertad por situación procesal y tipo de delito	28
Tabla 10. Víctimas de violencia doméstica en Paraguay según Ley 1600/00	30
Tabla 11. Mujeres Privadas de libertad en América Latina por delitos relacionados con las drogas	31
Tabla 12. Ejecución presupuestaria de la Administración de Institutos Penales y Penitenciarias. Año 2015. Millones de guaraníes.....	32
Tabla 13. Presupuesto del Ministerio de Justicia y su ejecución (Mill. de G.).....	36
Tabla 14. Presupuesto asignado a la institución penitenciaria y su ejecución (Mill. de G.).....	37
Tabla 15. Evolución del número de personas privadas de libertad	37
Tabla 16. Personal de seguridad, administrativo y de salud en las penitenciarías visitadas.....	40
Tabla 17. Internos ocupados por área y estudiantes de la Unidad Penitenciaria Industrial Esperanza.....	48
Tabla 18. Internos Ocupados por área y estudiantes de la Penitenciaría de Coronel Oviedo	52

Tabla 19. Internas ocupadas por área y estudiantes del Correccional de Mujeres Juana María de Lara.....	53
Tabla 20. Comparativo entre los alimentos solicitados y lo recibido Centro Industrial Esperanza	57
Tabla 21. Comparativo entre los alimentos solicitados y lo recibido Penitenciaría de Coronel Oviedo	58

Diapositiva 1. PBC Condiciones Generales del Contrato-Subcontratación.....	44
Diapositiva 2. PBC Condiciones Generales del Contrato-Distribución de los alimentos.....	44
Diapositiva 3. Contrato firmado con una de las Empresas adjudicadas-Administración del Contrato.....	45

Lista de acrónimos

- AFIS: Sistema de Identificación Automatizada de Huellas Dactilares
- CERESO: Centro de Recursos para Estudiantes Sordos
- CIE: Clasificación Internacional de Enfermedades
- DNCP: Dirección Nacional de Contrataciones Públicas
- FPI: Formación Profesional Inicial
- LGTB: Colectivo de Lesbianas, Gays, Transexuales y Bisexuales
- MECIP: Modelo Estándar de Control Interno del Paraguay
- MH: Ministerio de Hacienda
- MJ: Ministerio de Justicia
- PNUD: Programas de Naciones Unidas para el Desarrollo
- POI: Plan Operativo Institucional
- PPL: Personas Privadas de Libertad
- PRONASIDA: Programa Nacional de Control del SIDA – ITS
- RRHH: Recursos Humanos
- RUC: Registro Único de Contribuyentes
- SENAAI: Servicio Nacional de Atención al Adolescente Infractor
- SICO: Sistema Integrado de Contabilidad
- SINAFOCAL: Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral
- SNPP: Servicio Nacional de Promoción Profesional
- TBC: Tuberculosis
- TdR: Términos de Referencia

1. RESUMEN EJECUTIVO

La presente evaluación, realizada entre Septiembre y Diciembre de 2016, ofrece tres productos básicos: un diagnóstico de la situación del sistema penitenciario en base a la revisión documental y la información proporcionada por el Ministerio de Justicia; un análisis de las dimensiones centrales de evaluación sobre una muestra de 8 Centros Penitenciarios (de un total de 16); y un anexo final que propone indicadores clave para el seguimiento del desempeño de dicho sistema.

La evaluación ha adoptado un enfoque metodológico principalmente cualitativo donde las técnicas de recogida de información han sido la revisión documental, la entrevista y la observación directa. Los centros visitados incluyen penitenciarías de varones, de mujeres y unidades de adolescente infractor y están ubicados tanto en zonas urbanas como rurales. Las técnicas de recogida de información se completaron con un análisis comparado de estas unidades penitenciarias para valorar su eficiencia en función de las siguientes variables: clasificación de personas privadas de libertad (PPL), mantenimiento de infraestructuras, gestión administrativa y procesal, gerencia orientada al cambio, acceso a programas laborales y acceso a programas educativos.

El **diagnóstico** arroja como primera impresión la **sobreocupación** de los centros del sistema penitenciario, con casos, como por ejemplo el de Emboscada que en septiembre de 2016 tenía un índice de ocupación cuatro veces superior a la disponibilidad de espacios habilitados (capacidad para 315 personas frente a una ocupación real de 1.333). Además, mientras que las infraestructuras penitenciarias no han cambiado recientemente (con una capacidad total de unas 6.500 plazas), el número de PPL ha ido en aumento y en la actualidad la población carcelaria es de casi el doble de los espacios habilitados disponibles para garantizar la seguridad y tratamiento con base a estándares mínimos. De seguir este ritmo, en los próximos 5 años se puede llegar a superar las 16.000 PPL, y en términos de eficiencia, incluso si se distribuye la población penitenciaria de una manera mejor en todos los centros, seguiría existiendo un problema de hacinamiento global.

Tabla 1. Evolución de la Población Penal desagregado por sexo, Años 2014 – 2016

AÑO	MES	HOMBRES	MUJERES	TOTAL
2014	Enero	8.873	664	9.537
2015	Enero	10.300	791	11.091
2016	Septiembre	12.022	834	12.856

Fuente: Elaboración propia sobre datos Ministerio de Justicia de Paraguay

Destaca el elevado porcentaje de **población penal preventiva que se encuentra en la actualidad procesada y sin condena**, un 75,4% de casos (9.692 individuos, hombres y mujeres), frente a un escaso 24,6% de casos con condena. Esta realidad es generalizable en todos los centros salvo en el Centro Industrial de Esperanza, donde todos los individuos tienen condena; este centro, además, es el único caso con un índice ocupacional del 91,67% que no presenta el problema de la sobrepoblación. En general, el uso excesivo de la prisión preventiva puede tener efectos negativos sobre la ineficiencia del sistema, tanto para la readaptación, como para su protección y la del conjunto de la sociedad. En otros países, como por ejemplo España, se pueden encontrar cifras totalmente inversas, con un porcentaje de 86,8% penados frente a 13,2% preventivos.

Si se observan las **tasas de criminalidad del país**, al menos en lo que respecta al delito de homicidios, no existe una correspondencia clara entre este indicador y el incremento de PPL. En términos regionales, Paraguay tiene comparativamente una de las tasas más bajas de homicidios (7,9 por cada 100.000 habitantes), muy lejos de los 26 homicidios por cada cien mil habitantes de Brasil, 25 de Colombia, 30 de Guatemala o, ya en los extremos, 90 de Venezuela y 103 de El

Salvador; también se observa que la evolución en las últimas décadas es descendente, pasando de 798 homicidios en 2006 a 578 en 2014. Cambios recientes en la legislación han podido incidir en el incremento de las PPL, como por ejemplo la modificación del Código Penal para introducir mayor rigor en la penalidad de la violencia familiar y los delitos relacionados con las drogas.

Tabla 2. Víctimas de violencia doméstica en Paraguay según Ley 1600/00

AÑO	VICTIMAS	AÑO	VICTIMAS
2011	964	2013	1.582
2012	1.637	2014	1.905

Fuente: Elaboración propia sobre datos Policía Nacional del Paraguay

En cuanto a los **recursos del sistema**, se observa un estancamiento e incluso una involución cuando se compara con el incremento de PPL. Así, para el año 2010, con una población penal de 6.197, el presupuesto diario por persona era de 40.236 guaraníes, mientras que en el año 2015, con una población penal de 11.058, el presupuesto por persona descendió a 33.579 guaraníes diarios, gasto que incluye todos los rubros, desde el personal y la administración del sistema, las infraestructuras y los equipos, la alimentación y los medicamentos.

Se observa también que hay una gran desproporción entre el presupuesto asignado a Administración central y el de los centros penitenciarios, aclarando que los costes de personal de todo el sistema penitenciario, que suponen el 90,9%, se ejecutan desde la Administración Central.

Tabla 3. Ejecución presupuestaria de la Administración de Institutos Penales y Penitenciarias. Año 2015. Millones de guaraníes

Conceptos	Presupuesto vigente	Ejecutado	% ejecución	% participación de lo ejecutado
Administración de Institutos Penales y Política Penitenciaria	194.636	135.531	69,6%	90,9%
Centros penitenciarios	32.551	13.542	41,6%	9,1%
TOTALES	227.187	149.073	65,6%	100,0%

Fuente: Elaboración propia sobre datos Ministerio de Hacienda de Paraguay

En cuanto al **análisis** de las unidades penitenciarias, los hallazgos muestran debilidades desde el propio diseño de la política pública. Ello a pesar de que está normativizado el Plan de Reforma Penitenciaria desde 2014, sólo muy recientemente se ha empezado a emplear instrumentos tales como Planes Estratégicos y Operativos y también se está trabajando en la implementación del Modelo Estándar de Control Interno del Paraguay (MECIP) mediante el cual se realizará la estandarización de los procesos y procedimientos. Se ha constatado que en la Dirección General de Establecimientos Penitenciarios existe una voluntad para abordar las reformas que requiere el sistema con miras a la estandarización de procesos y tratamientos. Ello permitirá reorientar el actual enfoque, básicamente legalista, hacia el de política pública que incorpore aspectos tales como la reglamentación de las funciones de la Dirección de Tratamiento y Reinserción.

En cuanto a la **política de talento humano**, si bien la reforma contempla la profesionalización del servicio penitenciario, y a tal efecto se creó el Centro de Estudios Penitenciarios en 2014, no todo el personal de los centros visitados estaba formado como agente penitenciario. En la mayoría de ellos se observa que es la experiencia y no la formación (el requisito mínimo de admisión es contar con educación básica y la capacitación abarca un período de formación de 4-6 meses) lo que garantiza, eventualmente, una competencia para el trato con PPL. El proceso de formación del agente penitenciario que entra por primera vez en el sistema puede verse afectado por malas prácticas del personal más experimentado -consumo de sustancias, abuso y maltrato físico o

psicológico-. De ahí que una recomendación de la evaluación sea la identificación de vacíos existentes en cuanto al desempeño del personal actual y la depuración de los casos no ejemplares.

En materia de **gestión de las penitenciarías**, resalta la inexistencia de relevamiento para la elaboración de los presupuestos de cada centro, siendo el proceso actual la realización de pedidos desde Asunción. Por ejemplo en la gestión de la alimentación, no hay una estructura de costos por menú para evitar que no se desperdicien las provisiones de productos alimenticios. Se ha detectado que en algunos centros sobran insumos y en otros faltan, al no existir de parte del área administrativa a nivel central un sistema de gestión eficiente en compras y contrataciones que garantice una mejor logística. Asimismo, se ha observado que el menú de los centros suele planificarse dependiendo de la disponibilidad de comida. No obstante, se han registrado problemas de abastecimiento en algunos centros y las propias autoridades señalan que no llega el 100% de lo que se compra. Por ejemplo, en el caso de la Nacional de Tacumbú es muy elevado el porcentaje de personas que no comen de la comida común que provee el Ministerio, y esto implica que hay un presupuesto que no está siendo utilizado o que está de alguna forma desviado. Sin embargo, esta evaluación constató que hay condiciones para subcontratar la adquisición de alimentos u otros insumos desde los propios centros penitenciarios, lo cual permitiría activar el engranaje del tejido económico local y la relación de la penitenciaría con su entorno.

En lo referido al **trabajo de reinserción** que se realiza en los centros penitenciarios, salvo la penitenciaría de mujeres Juana María de Lara de Ciudad del Este, el resto de las unidades no ha desarrollado un enfoque profesionalizado en este ámbito. Por ejemplo en el caso de la Nacional de Tacumbú, o en Coronel Oviedo, este tipo de tratamientos se dejan en mano de otros actores tales como las iglesias, con pabellones específicos que son manejados por subsistemas de gobernanza dentro del propio centro penitenciario. En la Penitenciaría de varones de Ciudad del Este la tasa de ocupación laboral de los internos es de un 7%, y en el caso de Coronel Oviedo es apenas de un 28%, principalmente por el hecho de que la mayoría de las PPL actualmente en Paraguay están en situación preventiva y el sistema no ha logrado generarles incentivos de formación y de trabajo. En los casos de personas que ya tienen condena, en cambio, el sistema dispone de organismos tales como el Órgano Técnico Criminológico que pueden evaluar e incidir en el proceso de rehabilitación para compensar días laborables por días de condena, según el nuevo Código de Ejecución Penal. En la actualidad, la conformación de este órgano y la activación de las nuevas garantías del Código desde el poder judicial, descansa mucho en la propia Dirección de los centros penitenciarios, y requiere de un perfil gerencial y de liderazgo de muy alto nivel y compromiso.

En lo que respecta a la **salud**, el principal problema observado es el de las adicciones a las drogas - algunas fuentes señalan que puede alcanzar al 80% de la población penal- pero en ningún caso se cuenta con un censo actualizado y ni con programas de tratamiento a estas adicciones. También se observa que existe el mismo problema para los temas de salud mental y atención psicológica; el tipo de terapia que se realiza está principalmente enfocada a las necesidades del proceso judicial (preparación de informes individuales) y se desatienden metodologías tales como la terapia de grupo, que podría ser muy efectiva para las adicciones o las agresiones. En el caso de la Nacional de Tacumbú, las personas con enfermedades mentales no disponen de un tratamiento adecuado, más allá de la reclusión en un pabellón aparte. También es necesario un estudio para valorar el tratamiento que reciben las personas con tuberculosis y la prevalencia de esta enfermedad dentro de las penitenciarías, pues se detectan casos de TBC, salvo en el Centro de Menores Infractores.

En cuanto a la **habitabilidad, el mantenimiento y aprovechamiento de espacios**, se ha observado que, salvo en el caso de la solución de hacinamiento de los “pasilleros” de la Nacional de Tacumbú, y la reforma integral o sustitución de las penitenciarías de Villarrica y Ciudad del

Este, en general las penitenciarías pueden admitir reformas y mejoras, y se puede hacer un uso más eficiente de los espacios. El deterioro depende de su gestión y del cuidado que se presta al mantenimiento, ya que algunos centros son de construcción reciente, como Coronel Oviedo (2006) y Encarnación (2002), pero hay una gran diferencia entre el estado en que se encuentran una y otra penitenciaría, la primera en descuido completo y la segunda mejor atendida. Por otro lado, el uso de infraestructuras disponibles podría mejorar la agilidad en los procesos judiciales de las PPL: no hay vehículos suficientes para desplazamientos a audiencias pero sí hay sistemas de video conferencia que podrían ahorrar costes de tiempo y de combustible, y que serían más eficaces en cuanto al cumplimiento de plazos en el proceso judicial. Los sistemas de seguridad también podrían mejorar con el uso adecuado de la videovigilancia y los sistemas informáticos actualizados podrían dar mejor seguimiento a los casos, traslados y gestiones de procedimientos. Así en el caso de Ciudad del Este, se ha reportado una bajada de 1.250 a 1.070 personas en apenas 4 meses, atribuible a la mejora de la gestión de los casos del centro penitenciario y su relación con el poder judicial y a la gestión adecuada de los servicios jurídicos y administrativos de la penitenciaría.

El modelo de **gestión, el liderazgo y las habilidades del personal** son clave para la reducción de conflictos en los centros penitenciarios. El más eficiente de los analizados es el de Encarnación, que trata de respetar la clasificación por características de las personas como la edad (grupos de 25 a 45 años, grupos de 18 a 25), el comportamiento o las adicciones. Es la única penitenciaría de las visitadas que tiene un pabellón específico para personas sin recursos que tampoco son visitados por familiares, y que reciben por tanto una comida extra diaria. En otras penitenciarías también se intenta tener en cuenta el enfoque diferencial y habilitar espacios diferentes para personas de tercera edad, personas LGTB o personas con necesidades especiales, pero no siempre es posible.

La principal **conclusión** de la evaluación es que hay modelos de gestión penitenciaria en Paraguay que suplen las carencias existentes en cuanto al diseño de política pública y también en cuanto al presupuesto, y que son exitosos a la hora de atender aspectos tales como el aprovechamiento de espacios y su habilitación para zonas comunes o de tratamiento (educativas, recreativas...), la gestión de ingresos que están fuera del sistema de manera que reviertan en programas comunes y no en fuente de ingresos para unos pocos, la generación de programas de trabajo que permitan la reinserción, la vigilancia y el cuidado y el cumplimiento de protocolos para la prevención de enfermedades, la provisión de alimentos o la prevención de conflictos. En esta evaluación los casos mejor gestionados son la penitenciaría de Ciudad del Este y de Encarnación. Estos modelos están asociados a una buena gestión de la Dirección de esas penitenciarías, que en similares condiciones de saturación y presupuesto manejan las demandas y carencias diarias de forma más eficiente.

Las **recomendaciones** están orientadas a acompañar al Ministerio de Justicia en el proceso de reforma penitenciaria iniciada en el año 2014, en particular en lo que se refiere al a renovación del personal, y en complementar la creación de nuevas infraestructuras carcelarias con la reforma de las existentes, en función de un Plan de Clasificación que sea diseñado por la Dirección General de Establecimientos Penitenciarios, que incluya la habilitación de uno de los centros como penitenciaría de máxima seguridad, otros centros orientados a tratamientos especializados (con prioridad en la creación de un programa de salud mental), un programa de drogadicciones y otros de tratamiento de enfermedades transmisibles.

2. INTRODUCCIÓN

Este es el Informe Final de la colaboración establecida entre Red2Red Consultores y el Ministerio de Hacienda de Paraguay en el marco del Proyecto N° 60225 “Fortalecimiento de la Subsecretaría de Estado de Administración Financiera” financiado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. Es el tercero de los informes presentados y proporciona los resultados globales obtenidos por esta Evaluación de Eficiencia de los Institutos Penales de Paraguay administrados por el Ministerio de Justicia. Además de integrar los resultados ya obtenidos en etapas anteriores de los trabajos, se incorpora la propuesta de Indicadores de Desempeño propuestos para el futuro monitoreo del desempeño institucional. La confección de estos indicadores se ha formulado teniendo en cuenta su ajuste a las necesidades del Sistema Penitenciario paraguayo, la factibilidad de su recogida y medición y su utilidad de cara a la acción y la toma de decisiones por parte de los responsables institucionales que corresponda en cada caso.

A lo largo del proceso de evaluación se ha tenido en cuenta un doble nivel de eficiencia: el de las unidades penitenciarias y el del sistema en su conjunto. Por ello, las unidades de análisis han sido por un lado el Ministerio de Justicia, junto con los Viceministerios y Direcciones que orientan la política y gestionan el sistema, y los Centros Penitenciarios distribuidos por todo el país, de los cuales esta evaluación ha tomado una muestra de 8 casos sobre un total de 16, que incluyen centros de varones y mujeres, y un caso del programa de adolescente infractor.

La estructura de este informe recoge, en primer lugar, el **objetivo** de la evaluación y su alcance, seguido por una breve descripción de la **metodología** utilizada. Este capítulo persigue que el lector pueda hacerse una idea del rigor que ha caracterizado el trabajo desarrollado, sin incurrir en detalles excesivamente técnicos.

El capítulo 5 contiene el **diagnóstico** de situación que fue realizado al comienzo de los trabajos. En él se da cuenta de la situación penitenciaria en Paraguay, caracterizando sus principales dimensiones:

- ❑ Una falta de correspondencia entre la tipología de la criminalidad (número de homicidios en descenso) y el incremento del número de personas privadas de libertad (PPL).
- ❑ El desbordamiento de las capacidades de los centros penitenciarios, que les impide la recepción de más personas.
- ❑ Los continuos ajustes en la normativa y en el poder judicial, que no se acompañan de la correspondiente adaptación del sistema penitenciario.

El siguiente capítulo da cuenta de los principales **hallazgos** de esta evaluación y es, por tanto, el más extenso del informe. Los resultados del **análisis de los datos** recolectados han sido estructurados según las principales dimensiones o variables del sistema, lo que conecta de manera óptima con los indicadores de desempeño que se proponen como producto final de esta evaluación.

El documento se complementa con las **conclusiones** y **recomendaciones** alcanzadas, que se han mantenido tan sintéticas como ha sido posible para favorecer su usabilidad directa. Por esta misma razón, las recomendaciones han sido clasificadas según quién sería el agente responsable de su puesta en práctica. Un caso especial de las recomendaciones son los indicadores para el

seguimiento del desempeño, que han sido incluidos en el Anexo 1 de este mismo documento. Junto a éste, algunos otros anexos completan la información proporcionada en este informe.

Próximo ya el fin de la colaboración, el equipo agradece la disponibilidad de las instituciones y de las y los trabajadores del ámbito penitenciario, trabajadores de salud (medicina, enfermería, psicología), los agentes penitenciarios en el ámbito gerencial, procesal y de seguridad, así como a las personas privadas de libertad con las cuales se ha podido conversar durante el desarrollo de las visitas. Su colaboración ha sido valiosa para obtener información y para darle valor de este ejercicio de evaluación que, entre otros aspectos, contribuye a visibilizar un aspecto poco difundido del servicio público.

3. OBJETIVO DE LA EVALUACIÓN

La evaluación se concentra en el **criterio de eficiencia** del sistema penitenciario paraguayo, concretamente en el uso adecuado de los recursos disponibles, ya sean financieros, humanos o técnicos, en cada uno de los Centros Penitenciarios, y en la Administración de los mismos para la consecución de los resultados previstos. Esto significa que, desde un punto de vista **institucional**, el alcance de esta evaluación es **global** en la medida en que se han contemplado todos los niveles institucionales de este sistema. Algo similar ocurre con su **alcance territorial** que alcanza a todo el país, por mucho que la recogida directa de información se haya realizado en 8 centros penitenciarios específicos.

Desde un punto de vista **sustantivo** o material, se evalúa la eficiencia del sistema orientada a dos niveles:

- A. Nivel de la readaptación o socialización, o lo que podría definirse como “población penal que recibe y participa en actividades útiles para su reinserción en la sociedad”
- B. Nivel de seguridad interna y externa¹, definida respectivamente como “población penal que siendo separada de la sociedad (seguridad externa) recibe protección adecuada y a la que se garantizan sus derechos (seguridad interna)”.

El foco central de la evaluación será por tanto averiguar si con los recursos existentes se pueden alcanzar los resultados esperados, y si existen prácticas que sean más eficientes que otras tanto para la reinserción como para la garantía de seguridad e integridad física de la población penal.

Tal y como se define en los Términos de Referencia a los que responde este informe, el **alcance temporal** de la evaluación es la anualidad de 2015 y el primer semestre de este 2016. Si bien en algunos casos se ha recurrido a marcos temporales diferentes, en función de la existencia y disponibilidad de la información.

De manera específica, este informe se dirige a satisfacer el objetivo específico 2.2.5. de esta evaluación, que los TdR definían en estos términos:

Diseñar propuesta de Indicadores de Desempeño que abarquen las 4 dimensiones (economía, calidad, eficacia, eficiencia) y los 3 ámbitos (proceso, producto, resultados) para el monitoreo del desempeño institucional, los mismos deberán incluir: Nombre del Indicador, fórmula de cálculo, medio de verificación, supuestos y previa verificación de la disponibilidad de información para su medición y seguimiento.

Como se verá en el Anexo 1, los indicadores han seguido los lineamientos establecidos, de manera que pueden organizarse por **contenido** (lo que en la tabla de indicadores se denomina “tipo de indicador” y por dimensiones: diseño de política, gestión orientada al cambio y resultados en los dos niveles mencionados previamente (seguridad interna y externa e inserción social y empresarial).

En el capítulo siguiente, se pasa a describir la metodología utilizada para el trabajo.

¹ La distinción entre seguridad interna y externa es un desarrollo posterior a la Constitución y a la Ley Penitenciaria, y está expresamente definida en la Resolución 304 de 2014 del Ministerio de Justicia por la que se crea el Centro de Estudios Penitenciarios.

4. METODOLOGÍA

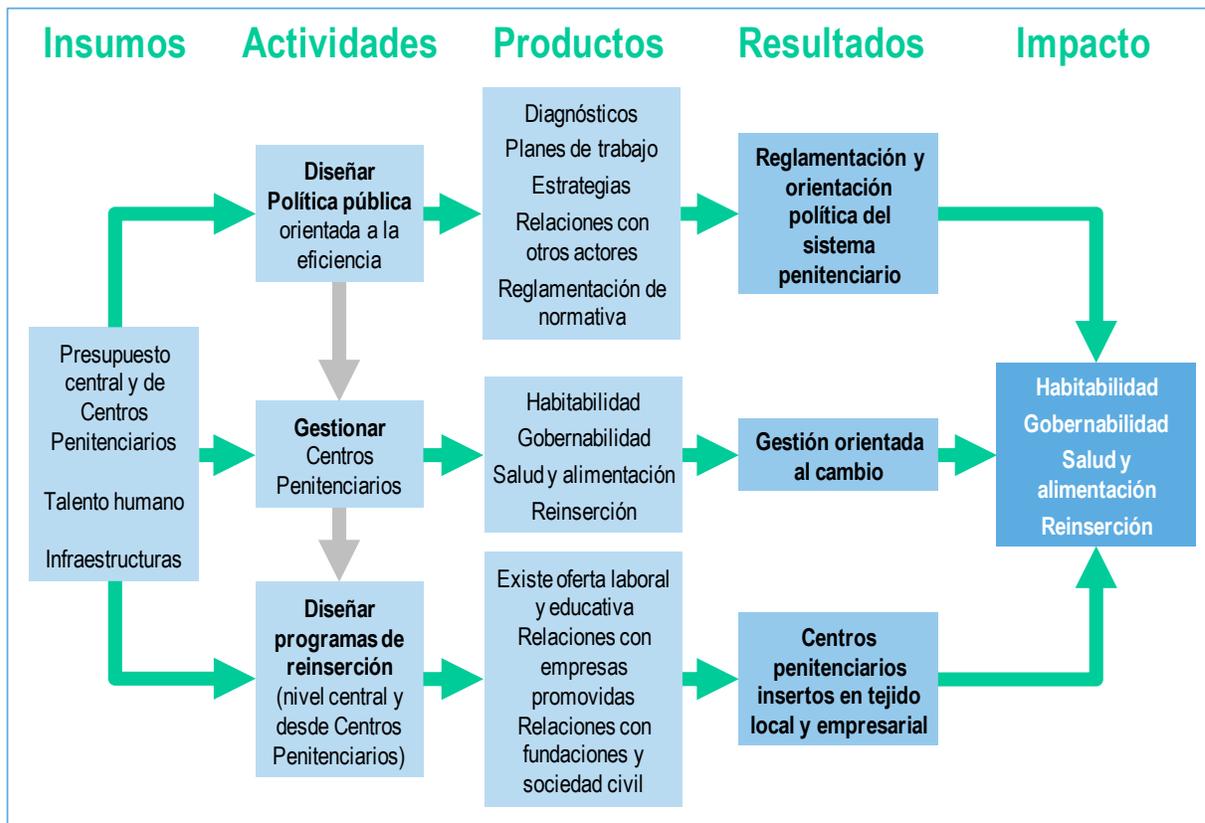
La evaluación se planteó con un diseño metodológico en el que se aborda el sistema penitenciario como parte de una política pública integrada por diversos programas: un programa de administración central del sistema y varios programas descentralizados, que se corresponden con la totalidad de los centros que operan en el país. Esta perspectiva permite, por un lado, integrar aspectos que van más allá de la mera ejecución programática, tales como la influencia de la normativa sobre la eficiencia del sistema, las capacidades de éste para planificar y reglamentar la normativa existente, o el rol que juegan otros actores relevantes, ya sean instituciones del poder judicial, sociedad civil o empresas, en los procesos de reinserción social de las personas privadas de libertad.

Para poder implementar la evaluación se diseñó una **cadena de resultados teórica** que integrase estos aspectos, definiendo así indicadores que dieran una visión más amplia en resultados de la que podría derivarse solo desde el análisis de los productos concretos: estrategias, planes operativos, estándares mínimos de alimentación, salud y habitabilidad, etc. Estos resultados fueron definidos en tres grandes áreas:

- 1) **Reglamentación y orientación política del sistema penitenciario:** en este ámbito de resultados se ponen de relieve, entre otros, aspectos tales como la definición de un enfoque adecuado del problema o los problemas centrales que debe afrontar la política penitenciaria, la coherencia entre la evolución de la criminalidad y el modelo penitenciario, el uso o la ejecución de los recursos financieros existentes, la existencia de modelos estandarizados de relevamiento y de tratamiento, o la existencia de una coordinación central que garantice el seguimiento y control adecuado de las personas privadas de libertad, desde su ingreso en el sistema hasta su puesta en libertad.
- 2) **Gestión orientada al cambio:** en este nivel de resultados se ponen de manifiesto los aspectos que tienen que ver con la gestión de las propias penitenciarías y la búsqueda de elementos que hagan más eficiente el gasto, tales como la racionalización de los procesos administrativos, el mantenimiento adecuado de las infraestructuras, el uso de los recursos disponibles para alimentación y salud y la gobernabilidad o modelos de gestión que existen en cada uno de los centros. Este aspecto incluye también un elemento central de la evaluación que es valorar la capacidad que tiene el talento humano disponible —y los nuevos agentes penitenciarios— para orientarse a un modelo penitenciario más humanitario y eficiente, enfocado en la prevención y en el tratamiento.
- 3) **Inserción de los Centros Penitenciarios en el tejido local social y empresarial:** este ámbito de resultados cubre aspectos esenciales para la reinserción —que es el *impacto* esperado definido en la normativa—, fundamentalmente medidos en la existencia de programas educativos y laborales que, además de facilitar la ocupación durante el tiempo de privación de libertad, permitan generar ingresos y establecer redes que hagan menos probable la reincidencia. Además de estos programas, esta dimensión de resultados da cuenta de la existencia o no de redes locales en el ámbito empresarial que ofertan empleo para personas privadas de libertad o redes sociales y fundaciones de ayuda a la reinserción, ya sea de tipo religioso, cultural, desarrollo local u otros.

La interrelación de los distintos elementos se muestra en la Ilustración 1 de la página siguiente.

Ilustración 1. Cadena de resultados del Sistema Penitenciario



Fuente. Elaboración propia.

1.1. Dimensiones de análisis

Se pretende hacer una distinción entre eficiencia y racionalización de costes, teniendo en cuenta que para un análisis adecuado de eficiencia sería necesario tomar como referencia los resultados que se han alcanzado con los programas. De los documentos analizados se desprende que las condiciones actuales del sistema penitenciario, con un porcentaje tan elevado de población penal procesada y no condenada y con un porcentaje tan alto de sobrepoblación, no permiten realizar tratamientos de las personas privadas de libertad que sean adecuados para el logro de los resultados esperados en el sistema: readaptación y seguridad. Por ello se optará por aplicar una mirada de racionalización de costes allí donde sea posible. Las dimensiones de análisis se guiarán por “óptimos” de eficiencia:

- ❑ **Salud:** depuración de casos que requieran tratamientos no aptos para realizarse en el sistema penitenciario.
- ❑ **Justicia:** procesos de racionalización de procesados en situación preventiva.
- ❑ **Educación:** efectos de la culminación de fases educativas en las personas privadas de libertad.
- ❑ **Gobernabilidad:** modelos alternativos de gestión.
- ❑ **Seguridad:** modelos en los que se respeta el tratamiento diferenciado de casos según delitos cometidos.

- **Derechos humanos:** modelos en los que se respeta el enfoque diferencial en el tratamiento de población indígena o personas discapacitadas.

Siguiendo esta ruta de análisis, se plantean las preguntas de evaluación y los indicadores a ellas asociados.

1.2. Preguntas de evaluación

Para analizar la eficiencia del sistema se tomaron una serie de preguntas principales que se dividieron en subpreguntas durante el trabajo de campo y en indicadores que tentativamente darían respuesta a estas preguntas. (Para la revisión de sub preguntas ver Anexo 3 – guion de entrevistas). Dado que éste es el informe final del proceso, no se incluye únicamente la formulación de la pregunta y los indicadores, sino que también se describe cuál fue el comportamiento de cada una de ellas durante la fase de análisis. Las preguntas han sido clasificadas según las principales dimensiones que se han definido: diseño, ejecución o gestión y resultados.

Cuadro 1. Operacionalización de las preguntas de evaluación y comportamiento

Dimensión: DISEÑO	
Id.	Formulación
1	¿Existe una lógica entre la tipología de los delitos en Paraguay y la tipología de tratamiento en los Centros Penitenciarios?
Descripción y comportamiento	Indicadores
<p>Abarca aspectos de diseño, lógica institucional y relaciones con el poder judicial. Está enfocada a constatar si el diagnóstico inicialmente realizado era correcto en cuanto al número de internos con condena y el número de internos procesados.</p> <p>El indicador relativo al número de reclusos por personal de seguridad no fue tan relevante, ya que se observó que la calidad, el tratamiento y la seguridad no estaban relacionadas <i>solo</i> con el número de guardias por recluso, sino también y de manera fundamental con la formación, capacidad y orientación al cambio que tuvieran.</p> <p>Esta pregunta se desagregó en subpreguntas más orientadas a observar la coherencia interna entre la lógica de delitos y tratamiento, definición del problema, enfoques y avances de la reforma del sistema penitenciario iniciada en el año 2014.</p>	<p>Porcentaje de internos con condena por centro penitenciario en relación al total. Medición: N° de internos con condena por centro penitenciario/N° total de internos*100</p> <p>Número de internos por personal de seguridad. Medición: N° de internos por centro penitenciario/N° guardias de seguridad</p> <p>Porcentaje de variación de internos respecto al año anterior. Medición: $(N^{\circ}$ de internos año t-N° de internos año t-1)/N° internos año t-1*100</p>
Id.	Formulación
2	¿La infraestructura actual y recursos disponibles (técnicos, humanos y financieros) permite un tratamiento adecuado para la reinserción y la seguridad?
Descripción y comportamiento	Indicadores
<p>Incide en los mismos aspectos que la anterior, pero desde una lógica más interna del sistema, aislada del poder judicial o de otras instituciones. En este caso se trata de observar si los recursos disponibles para el tratamiento, reinserción y seguridad son adecuados para cubrir las necesidades, habida cuenta de que existen iniciativas ya planteadas en el</p>	<p>RRHH por centro: seguridad, tratamiento y administrativo en relación al total de internos. Medición: N° de personal de seguridad por centro penitenciario/N° total de internos Medición: N° de personal de tratamiento (médico enfermeras, psicólogos) por centro penitenciario/N°</p>

Ministerio de Justicia para desarrollar nuevas infraestructuras penitenciarias.	<p>total de internos</p> <p>Medición: N° de personal administrativo por centro penitenciario/N° total de internos</p> <p>Capacitación y desempeño del talento humano (funcionarios)</p> <p>Medición: Informes de Dirección de Centros Penitenciarios</p> <p>Recursos financieros disponibles por internos y Centro penitenciario y consolidado Programa (Administración de Centros Penitenciarios)</p> <p>Medición: Monto de presupuesto ejecutado año t por centro penitenciario/ N° Total internos por centro penitenciario año t</p> <p>Medición: Monto consolidado de presupuesto ejecutado Administración de Centros Penitenciarios año t/ N° Total internos año t</p> <p>Uso eficiente de los espacios (aprovechamiento, habilitación de zonas para actividades orientadas a la reinserción: escuela, enfermería, talleres).</p> <p>Medición: superficie dedicada a escuelas, talleres, enfermería / superficie total</p>
---	--

Dimensión: DISEÑO (cont.)

Id.	Formulación
3	¿La normativa actual previene la sobrepoblación de los centros penitenciarios y garantiza la introducción de medidas alternativas a la prisión?
Descripción y comportamiento	Indicadores
<p>Esta pregunta incide sobre la normativa existente y sobre su influencia en el sistema penitenciario, con el fin de observar si existe algún tipo de retroalimentación o coordinación con otros ámbitos institucionales, principalmente en el poder legislativo o el judicial.</p> <p>Si el sistema, como se observó en el diagnóstico, está sobresaturado, es necesario ver si se están planteando alternativas a la prisión para determinados delitos o si se han puesto en marcha programas no privativos de libertad. Dada la falta de datos sobre este último punto que tienen las Direcciones del Ministerio de Justicia, este aspecto fue recogido de manera cualitativa en las entrevistas.</p>	<p>Número de internos acogidos a programas no privativos de la libertad (desagregación por sexo y edad)</p> <p>Medición: N° de internos acogidos a programas no privativos de la libertad por sexo/N° total de internos</p>

Dimensión: EJECUCIÓN

Id.	Formulación
4	¿Se ejecutan todos los recursos del sistema penitenciario?
Descripción y comportamiento	Indicadores
Abarca una serie de aspectos presupuestarios, de acceso y seguimiento, dirigidos a observar si los recursos se ejecutan de manera eficiente. Los indicadores más relevantes en este	Modelo de compras, inversión y mantenimiento (centralizado o descentralizado)

<p>ámbito tienen que ver con los modelos de compras, la existencia de estándares para procesos de gestión y de procesos eficientes de gestión de la información con los recursos disponibles dentro del sistema.</p> <p>No se tienen en cuenta en este ámbito los recursos que existen fuera del sistema, y que son muy sustanciales si se considera lo que aportan las personas privadas de libertad para su manutención y mantenimiento básico, lo que aportan las familias en las visitas y el uso de privadas, o los recursos que se generan en las penitenciarías como porcentaje de ingresos por el trabajo de los internos, por mencionar tan solo tres aspectos que deberían tomarse en cuenta para futuros ejercicios de análisis.</p>	<p>Medición: N° de llamados a contratación que posibilita la subcontratación de proveedores locales/N° total de llamados</p> <p>Existencia de procesos de gestión estandarizados; manuales y procedimientos</p> <p>Acceso a alimentos</p> <p>Medición: N° de personas que acceden a un mínimo de tres comidas en el día por centro penitenciario/N° de personas consultadas</p> <p>Calidad de alimentos</p> <p>Medición: N° de personas que califican de muy buena las comidas por centro penitenciario/N° de personas consultadas</p> <p>Acceso a medicamentos y/o insumos personales</p> <p>Medición: N° de PPL que acceden a medicamentos y/o insumos personales /N° de PPL consultadas</p> <p>Seguimiento de enfermedades transmisibles (TBC, etc.)</p> <p>Medición: N° de nuevos casos de enfermedad durante un periodo año t/ Población expuesta al riesgo</p> <p>Registro y seguimiento adecuado de personas privadas de libertad con necesidades especiales (salud mental).</p> <p>Medición: N° de fallecimientos (salud mental) durante un periodo año t/ N° de personas con necesidades especiales (enfermedad mental)</p> <p>Existencia de recursos para tratamiento con enfoque diferencial de personas privadas de libertad: indígenas, personas con necesidades especiales (discapacidad).</p> <p>Medición: Monto asignado para tratamiento diferenciado a PPL indígenas o con necesidades especiales año t/Monto total presupuestado Administración de Centros penitenciarios año t</p> <p>La distribución presupuestaria entre Administración y Centros Penitenciarios permite una gestión eficiente de recursos</p> <p>Medición: Monto asignado a gastos misionales por centros penitenciarios año t/Monto total presupuestado Administración de Centros penitenciarios año t</p>
---	--

Id.	Formulación
5	¿El sistema de justicia en su conjunto aborda de manera coordinada el seguimiento de las personas privadas de libertad en todas sus fases, desde la inserción en los Centros Penitenciarios hasta su puesta en libertad?
Descripción y comportamiento	
<p>Esta pregunta trata la forma en que se maneja el seguimiento de las personas privadas de libertad desde una perspectiva que incluye también a otros agentes de fuera del sistema penitenciario, como son la Fiscalía, la Policía o el Ministerio de Defensa Pública.</p> <p>Este tema incluye un aspecto clave que es el de la adecuación de los sistemas de registro e información, su utilidad desde el punto de vista de los agentes penitenciarios y la disponibilidad de medios para el seguimiento adecuado de los procesos penales de cada individuo.</p>	Indicadores Coordinación de Administración Penitenciaria con Ministerio Público, Defensa Pública y Policía Medición: Instancias de coordinación, existencia de bases de datos conjuntas Sistemas de registro e información adecuados; Medición: existencia de software de gestión penitenciaria y en funcionamiento Población penitenciaria que tiene su causa dentro de la circunscripción judicial en donde se encuentra el centro penitenciario Medición: N° de PPL que tiene causa dentro de la Circunscripción judicial donde se encuentra el centro penitenciario/N° total de PPL por centro penitenciario Acceso de las personas privadas de libertad a la defensa pública penal Medición: N° de PPL con defensor público asignado/N° total de PPL
Dimensión: RESULTADOS	
Id.	Formulación
6	¿El sistema promueve de manera eficiente la reinserción de las personas privadas de libertad en aspectos esenciales: educación, salud, valores cívicos?
Descripción y comportamiento	
<p>Esta pregunta está relacionada con los resultados de largo plazo que se derivan del tratamiento, y para ello se toman en consideración todos aquellos elementos que pueden incidir en crear oportunidades para mejorar la relación de la sociedad con los internos en el momento que recuperan su libertad.</p> <p>Aquí los temas que más relevancia cobran son el empleo y la educación, aunque también hay otros aspectos que tienen que ver con el uso eficiente del tiempo, los espacios físicos, y el aprovechamiento adecuado del talento humano.</p>	Indicadores Porcentaje PPL que estudian y de adolescente infractor que supera el sistema educación obligatorio. Medición: N° de PPL que superan las pruebas de educación obligatoria/N° total de PPL*100 Empleo (porcentaje de PPL con actividad ocupacional, y proporción que reciben remuneración, modalidades de trabajo) Medición: N° de PPL con empleo y/o con actividad ocupacional por centro penitenciario/N° total de PPL por centro penitenciario*100 Medición: N° de PPL con empleo y/o con actividad ocupacional/N° total de PPL*100

Fuente. Elaboración propia.

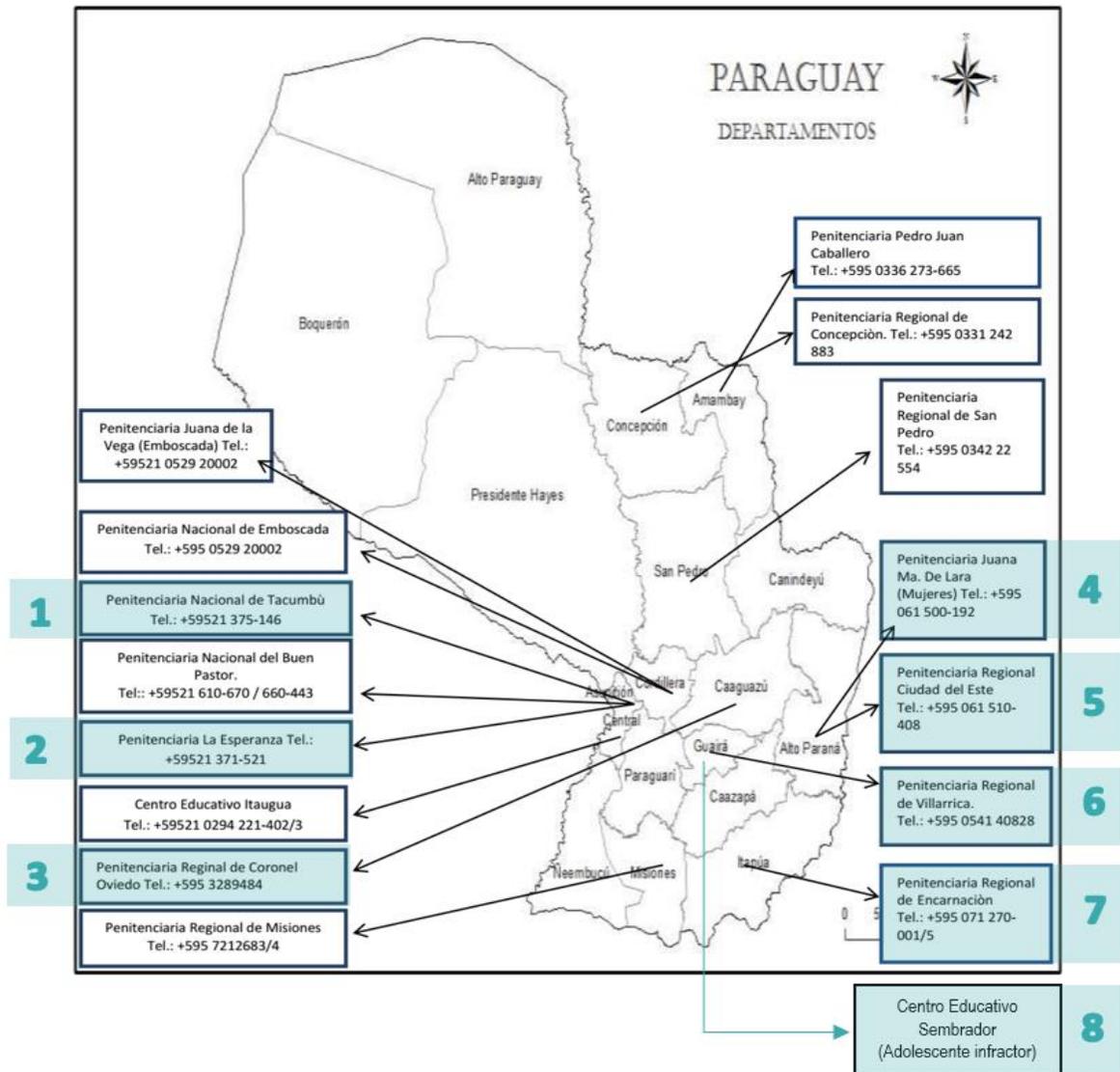
1.3. Selección de unidades de análisis

Para la selección de unidades, se propuso una muestra de 8 centros sobre un total 16 cumpliendo con el 50% del listado de los subprogramas que componen el Programa Servicios Sociales de Calidad exigido en los términos de referencia que incorpora al Centro Educativo Sembrador, en Villarrica que corresponde a menores infractores, todos ellos ejecutados desde el Ministerio de Justicia, además del Programa de Administración Central que se gestiona desde Asunción. Los criterios tomados en cuenta fueron:

- ❑ La existencia de un número de personas reclusas significativo en los centros (en tres de los ocho casos era mayor de 1,000 personas).
- ❑ La selección de unidades de varones y mujeres (se seleccionaron tres unidades de mujeres en las Penitenciarías de Coronel Oviedo, Encarnación y Villarrica, y una cuarta en Ciudad del Este: Correccional de mujeres Juana María de Lara).
- ❑ La inclusión de una unidad de adolescentes infractores: Centro Educativo Sembrador, en Villarrica.
- ❑ La existencia de centros ubicados tanto en zonas de alta población como en zonas rurales del país.

La muestra permitió contar con un número de entrevistas y de datos variado y suficiente para poder establecer comparaciones entre las unidades analizadas. La Ilustración 2 en la página siguiente muestra la distribución territorial de los centros que fueron visitados.

Ilustración 2. Mapa de Centros Penitenciarios del país y unidades seleccionadas para la evaluación



Fuente: Portal de la Corte Suprema de Justicia de la República de Paraguay

1.4. Técnicas de recogida y análisis de información

Tres fueron las principales técnicas utilizadas para recoger la información y para su análisis: las revisiones documentales, las entrevistas individuales, tanto estructuradas como semiestructuradas y las entrevistas grupales, que en algunos casos adoptaron la forma de entrevistas grupales.

La propuesta de integración de distintos métodos de recolección de datos y la triangulación de distintas fuentes de datos para responder a las preguntas clave de evaluación, permite superar las limitaciones de cada fuente de datos individual. Este enfoque de métodos mixtos también mejora

la fiabilidad de las constataciones cuando la información de distintas fuentes de datos converge (coincide en la dirección de las constataciones) y puede profundizar la comprensión de un programa o política, sus efectos y su contexto.

A continuación se describe brevemente cada uno de ellos.

Análisis documental

Incluyó un análisis muy extenso de documentos administrativos dentro de los Centros Penitenciarios, en particular en lo que se refiere a procesos de compra de alimentos, que fue uno de los elementos clave para entender la eficiencia en el sistema de compras. También se revisaron las leyes, decretos y reglamentos vigentes en el ámbito del sistema penitenciario, así como documentos relativos al análisis de las tendencias de criminalidad proporcionados por la Policía Nacional. Para una mejor comprensión de contexto y de la situación dentro de los centros penitenciarios, se utilizaron varios informes del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura en Paraguay². Se cursó una solicitud de información al Ministerio de Justicia en relación a diversos indicadores, los cuales en su mayoría tuvieron que obtenerse desde los centros penitenciarios debido a la ausencia de estos datos desde el nivel central.

Entrevistas semiestructuradas y estructuradas

Se realizaron en distintas unidades del Ministerio de Justicia, la Dirección General de Establecimientos Penitenciarios y en los Centros visitados. Las entrevistas individuales incluyeron a agentes penitenciarios con responsabilidades de gerencia, seguridad y administrativas, personas privadas de libertad, mujeres y hombres, adolescentes, e integrantes de sociedad civil, tales como pastores evangélicos. Esta diversidad permitió obtener gran cantidad de información de todas las dimensiones de análisis, así como triangular datos obtenidos por las otras técnicas.

Entrevistas de grupo

Se realizaron entrevistas de grupo en lugar de los grupos focales que habían sido previstos inicialmente, para evitar el sesgo en la preparación de los grupos de personas privadas de libertad. Las entrevistas fueron realizadas sin previo aviso y con aquellas personas que se acercaban para hablar o con quienes los entrevistadores consideraron que eran informantes clave para cada uno de los temas previstos. Así, sobre los aspectos de alimentación, se hablaba con grupos de internos en cocina, o en los temas de salud se preguntaba a los internos que estaban en dispensarios o enfermería, además de los propios usuarios de los servicios fuera de estas dependencias. Igual para los aspectos relacionados con la higiene o el cuidado de los niños en las dependencias donde había mujeres que convivían con sus bebés.

Análisis de la información

Las técnicas de recogida de información se completaron con un **análisis comparado** de las unidades penitenciarias en función de una selección de cinco variables, de cuyo comportamiento fue posible recoger información desde la observación y las entrevistas realizadas. Así, se les

² Es una institución del Estado con autarquía funcional creada en 2011 para prevenir prácticas de tortura, conforme al mandato del Protocolo Facultativo de la Convención de Naciones Unidas, adoptado por la Asamblea General en diciembre de 2002 y con entrada en vigor en junio de 2006.

pudo asignar un valor (alto, medio o bajo) a partir de cuya agregación era posible obtener conclusiones para cada uno de los centros.

Cuadro 2. Herramienta para la valoración de la eficiencia por centro penitenciario

Variables de análisis para comparación	Valor		
	Adecuado	Medio	Deficiente
Clasificación de internos			
Mantenimiento de infraestructuras			
Gestión administrativa y procesal			
Gerencia orientada al cambio			
Acceso a programas laborales			
Accesos a programas educativos			

Fuente: Elaboración propia

En el capítulo de conclusiones se una incluido una tabla resumen de los resultados obtenidos por los centros analizados específicamente.

5. DIAGNÓSTICO

1.5. Densidad poblacional penal, presupuesto y uso de prisión preventiva³

En términos generales se puede afirmar que no hay muestras de eficiencia en un sistema en el que prácticamente el 100% de la población penal sufre hacinamiento, con algunas situaciones en las que el índice de ocupación es cuatro veces superior a la disponibilidad de espacios habilitados. Si observamos la evolución histórica se aprecia que este ha sido un proceso reciente, en el que se ha pasado de una tasa media de ocupación del 145% (ene. 2014) al 193,5% (sept. 2016).

Tabla 4. Evolución de la Población Penal por Instituciones Penitenciarias. Enero 2014

	PENITENCIARIAS	CAPACIDAD POBLACIONAL	POBLACIÓN PENAL TOTAL	DIFERENCIAS DISPONIBILIDAD	INDICE OCUPACIONAL
1	NACIONAL	1.687	3.594	-1.907	213,04
2	ESPERANZA	288	273	15	94,79
3	EMBOSCADA	315	297	18	94,29
4	Padre Juan de la Vega	542	518	24	95,57
5	ENCARNACION	642	725	-83	112,93
6	MISIONES	445	411	34	92,36
7	CONCEPCION	420	399	21	95,00
8	CNEL. OVIEDO	596	682	-86	114,43
9	SAN PEDRO	281	205	76	72,95
10	VILLARRICA	180	254	-74	141,11
11	PEDRO J. CABALLERO	468	470	-2	100,43
12	CIUDAD DEL ESTE	450	1.185	-735	263,33
13	BUEN PASTOR	200	430	-230	215,00
14	JUANA Ma. DE LARA	50	72	-22	144,00
15	GRANJA ITA PORA	12	10	2	83,33
16	GRANJA KO E PYAHU	15	12	3	80,00
TOTALES		6.591	9.537	-2.946	144,70

Fuente: elaboración propia sobre datos Ministerio de Justicia de Paraguay

³ Se acompaña un Anexo con datos de evolución mundial de personas privadas de libertad.

Tabla 5. Evolución de la Población Penal por Instituciones Penitenciarias. Enero 2015

Nº	PENITENCIARIAS	CAPACIDAD POBLACIONAL	POBLACIÓN PENAL TOTAL	DIFERENCIAS DISPONIBILIDAD	ÍNDICE OCUPACIONAL
1	NACIONAL	1.655	2.584	-929	156,13
2	ESPERANZA	288	254	34	88,19
3	EMBOSCADA	315	1.235	-920	392,06
4	Padre Juan de la Vega	540	1.171	-631	216,85
5	ENCARNACION	642	865	-223	134,74
6	MISIONES	445	534	-89	120,00
7	CONCEPCION	420	519	-99	123,57
8	CNEL. OVIEDO	596	1.109	-513	186,07
9	SAN PEDRO	281	335	-54	119,22
10	VILLARRICA	188	304	-116	161,70
11	PEDRO J. CABALLERO	516	524	-8	101,55
12	CIUDAD DEL ESTE	450	1.086	-636	241,33
13	BUEN PASTOR	200	459	-259	229,50
14	JUANA Ma. DE LARA	50	91	-41	182,00
15	GRANJA ITA PORA	12	7	5	58,33
16	GRANJA KO E PYAHU	15	14	1	93,33
TOTALES		6.613	11.091	-4.478	167,72

Fuente: elaboración propia sobre datos Ministerio de Justicia de Paraguay

Tabla 6. Evolución de la Población Penal por Instituciones Penitenciarias. Septiembre 2016

	PENITENCIARIAS	CAPACIDAD POBLACIONAL	POBLACIÓN PENAL TOTAL	DIFERENCIAS DISPONIBILIDAD	ÍNDICE OCUPACIONAL
1	NACIONAL	1.687	3.044	-1.357	180,44
2	ESPERANZA	288	264	24	91,67
3	EMBOSCADA	315	1.333	-1.018	423,17
4	PADRE JUAN DE LA VEGA	540	986	-446	182,59
5	ENCARNACION	642	1.008	-366	157,01
6	MISIONES	445	712	-267	160,00
7	CONCEPCION	420	710	-290	169,05
8	CNEL. OVIEDO	596	1.512	-916	253,69
9	SAN PEDRO	281	497	-216	176,87
10	VILLARRICA	188	390	-202	207,45
11	PEDRO J. CABALLERO	516	776	-260	150,39
12	CIUDAD DEL ESTE	450	1.072	-622	238,22
13	BUEN PASTOR	200	434	-234	217,00
14	JUANA Ma. DE LARA	50	94	-44	188,00
15	GRANJA ITA PORA	12	9	3	75,00
16	GRANJA KO E PYAHU	13	15	-2	115,38
TOTALES		6.643	12.856	-6.213	193,53

Fuente: elaboración propia sobre datos Ministerio de Justicia de Paraguay

Por un lado, la capacidad poblacional no ha evolucionado significativamente en los últimos años, de 6.591 en enero de 2014, a 6.643 en septiembre de 2016, mientras que la población privada de libertad total ha pasado de un total de 9.537 en enero de 2014, a 12.856 individuos en septiembre de 2016, lo que representa un crecimiento de un 26% en apenas 3 años. Desagregado por sexo, la evolución es más significativa en el caso de los hombres que en las mujeres, un 26% más en la actualidad que en el año 2014 para hombres frente a un 20% para mujeres, en ambos casos resulta un incremento notable para tan corto período.

Tabla 7. Evolución de la Población Penal desagregado por sexo, Años 2014 – 2016

AÑO	MES	HOMBRES	MUJERES	TOTAL
2014	Enero	8.873	664	9.537
2015	Enero	10.300	791	11.091
2016	Septiembre	12.022	834	12.856

Fuente: Elaboración propia sobre datos Ministerio de Justicia de Paraguay

En la actualidad, la ocupación de los Centros Penitenciarios paraguayos casi duplica sus capacidades reales, pero de mantenerse este ritmo en los próximos cinco años se podría llegar a una cifra superior a las 16,000 personas privadas de libertad, frente a una capacidad inferior a

7,000 plazas. Particularmente significativo en cuanto a la sobrepoblación es el caso de **Emboscada**, cuya tasa de ocupación era del 94% en enero de 2014 y del 392% en el siguiente año, y en la actualidad 423%, es el primer Centro Penitenciario de la lista en cuanto a sobrepoblación. También es relevante el caso de **Coronel Oviedo**, que pasa en el mismo período del 114% al 253%, y **Villarrica**, de 141% a 207%.

Pero también se observa, en caso contrario, un descenso continuado de ocupación en **Ciudad del Este**, pasando de 263% en 2014 a 238% en 2016, o en **Padre Juan de la Vega**, de 217% en 2015 a 182,5% en 2016, y en la **Nacional**, de 213% en 2014 a 180% en 2016, y aunque en términos de eficiencia, si se distribuyera hoy la población penitenciaria en todos los centros seguiría existiendo un problema de hacinamiento global —solo dos de los 16 centros (subprogramas) están por debajo del 100% de ocupación, y uno de ellos es un Centro de jóvenes— es preciso indagar más sobre esta tendencia para ver si existen razones que explican un comportamiento mejor de unos Centros Penitenciarios en cuanto a la ocupación.

Es de destacar, por otro lado, el elevado porcentaje de población penal que se encuentra en la actualidad procesada y sin condena, un 75,4% de casos (9.692 individuos, hombres y mujeres), frente a un escaso 24,6% de casos con condena (3.164 individuos). En todos los casos hay un porcentaje superior de preventivos, menos en el Centro Industrial de **Esperanza**, donde todos los individuos tienen condena; este centro, además, es el único caso con un índice ocupacional del 91,67% que no presenta el problema de la sobrepoblación. En otros países, como es el caso por ejemplo de España, se pueden encontrar cifras totalmente inversas, con un porcentaje de 86,8% penados frente a 13,2% preventivos⁴.

⁴ La cifra total de preventivos en España en agosto de 2016 es de 7.260 (hombres y mujeres), frente a un total de 47.619 individuos con condena. Fuente: Ministerio del Interior de España, Secretaría General de Instituciones Penitenciarias. <http://www.institucionpenitenciaria.es/>

Tabla 8. Población penal procesada vs. Condenada por Centro Penitenciario, septiembre 2016

Id.	PENTENCIARIAS	Capacidad Poblacional	HOMBRES		MUJERES		Población Penal Total
			PROC.	COND.	PROC.	COND.	
1	NACIONAL	1.687	2.154	890	0	0	3.044
2	ESPERANZA	288	0	264	0	0	264
3	EMBOSCADA	315	1.171	162	0	0	1.333
4	PADRE JUAN DE LA VEGA	540	827	159	0	0	986
5	ENCARNACION	642	778	176	43	11	1.008
6	MISIONES	445	544	115	47	6	712
7	CONCEPCION	420	406	267	25	12	710
8	CNEL. OVIEDO	596	1.342	111	53	6	1.512
9	SAN PEDRO	281	287	192	8	10	497
10	VILLARRICA	188	261	96	21	12	390
11	PEDRO J. CABALLERO	516	570	154	46	6	776
12	CIUDAD DEL ESTE	450	888	184	0	0	1.072
13	BUEN PASTOR	200	0	0	154	280	434
14	JUANA Ma. DE LARA	50	0	0	67	27	94
15	GRANJA ITA PORA	12	0	9	0	0	9
16	GRANJA KO E PYAHU	13	0	15	0	0	15
TOTALES		6.643	9228	2794	464	370	12.856

Fuente: Ministerio de Justicia de Paraguay

Algunos informes señalan que está extendido en Paraguay el uso de la prisión preventiva sin la fundamentación exigida por la normativa vigente; igualmente señalan que se han observado disparidades entre la situación procesal que revelan los datos de registro y la que revela la propia persona privada de libertad al ser consultada, y en el caso de adolescentes se observa que se ha duplicado el promedio de tiempo de estancia en prisión preventiva de 2014 a 2015⁵.

El uso extendido de la prisión preventiva tendría que ver con factores que afecten a varias instituciones del sector de justicia. En primer lugar, al **Ministerio de la Defensa Pública**, en cuanto al desempeño del personal, la disponibilidad de asistentes o trabajadores sociales que les sirvan de apoyo, o bien la actualización y uso adecuado de sus sistemas de información, con el fin de garantizar que los defensores cumplan la obligación de tomar contacto personal con sus defendidos.

⁵ El Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura de Paraguay señala que frente al 92% de mujeres que están en preventiva según los registros de la Penitenciaría de Coronel Oviedo, el porcentaje se reducía a un 36% cuando las mujeres eran consultadas directamente. Esta disparidad puede ser una muestra o bien de que los registros del Área Judicial de la Penitenciaría no están actualizados o bien del desconocimiento de la situación procesal de las internas. Informe de Monitoreo IMPN, 15/2015, Penitenciaría Regional de Coronel Oviedo – Adultos mujeres y varones. Pág. 30. Sobre la situación de los adolescentes, ver Informe de Monitoreo, Ciudad del Este... Sobre la situación penitenciaria en general y el uso de prisión preventiva ver Informe “La situación penitenciaria en Paraguay: análisis a partir de estadísticas del Ministerio de Justicia”, Documento de Trabajo del MNP, N° 01/2015.

También tiene que ver con la propia eficiencia del **sistema de investigación criminal**, dado que se manifiesta en los informes analizados que, aún para actos que no son de gravedad, los fiscales solicitan el máximo período de seis meses para investigar, lo cual extiende innecesariamente el plazo para que una persona sea llevada a juicio. Adicionalmente, se reporta que mejoraría la eficiencia del sistema si la **Policía** no incurriera en prácticas que agravan la calificación de los hechos punibles, o si se tomara la declaración indagatoria ante el Ministerio Público y no ante el Juzgado, lo cual es una inobservancia del Código de Procedimiento Penal⁶

En general, **el uso excesivo de la prisión preventiva puede tener efectos claros sobre la ineficiencia del sistema penitenciario, tanto para la readaptación de las personas privadas de libertad —los preventivos no quieren participar en programas de resocialización puesto que en muchos casos consideran que están de paso— como para su protección y la del conjunto de la sociedad.** Por ello, una vía para explorar mejoras debería examinar también la relación del sistema penitenciario con otros actores del sistema de justicia, principalmente con el Ministerio Público, el Ministerio de Defensa Pública y la Policía.

1.6. Criminalidad y normativa

Dado que no se ha podido tener acceso a información consolidada sobre el tipo de hechos punibles que existen en la actualidad en los Centros Penitenciarios de Paraguay y sobre los perfiles de esta población, nos remitimos a la tipología que recogen los informes de monitoreo del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura para algunos Centros.

Si tomamos como referente una de las penitenciarías mayores del país, **Coronel Oviedo**, para adultos mujeres y varones, se observa que para los hombres la mayoría de hechos tiene que ver con delitos contra las personas (35%), seguido de delitos contra los bienes (32,9%) y de delitos previstos en la Ley N° 1340/88 (posesión o distribución de drogas). Para el caso de las mujeres, en cambio, el principal delito por el cual se encuentran en prisión es alguno de los previstos en la Ley N° 1340/88 (posesión o distribución de drogas), seguido de delitos contra la persona (30%) y contra los bienes de la persona (26%). Sería necesario obtener datos consolidados, pero al menos en una de las principales penitenciarías del país, el hecho punible destacado entre los adultos varones es contra las personas. Para el caso de las **mujeres**, el **perfil medio** en esta misma penitenciaría sería de una mujer de 38 años (promedio de edades) que se encuentra en prisión preventiva, por primera vez, procesada por un hecho relacionado con tenencia de drogas y asistida por el Ministerio de la Defensa Pública.

⁶Informe de Monitoreo, Centro Educativo de Ciudad del Este. Informe número 2, Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura, septiembre de 2015. Pág. 27

Tabla 9. Penitenciaría Regional de Coronel Oviedo, septiembre 2015. Personas privadas de libertad por situación procesal y tipo de delito

SITUACIÓN PROCESAL	TIPO DE DELITO	HOMBRES		MUJERES	
		Cantidad	Porcentaje	Cantidad	Porcentaje
PROCESADOS	Hechos punibles contra las personas	358	35,4%	16	27,6%
	Hechos punibles contra los bienes	333	32,9%	14	24,1%
	Ley N° 1340/88 (tenencia y tráfico de drogas y estupefacientes)	180	17,8%	22	37,9%
	Otros (contra la convivencia, relaciones jurídicas, funciones del estado, etc.)	40	3,9%	1	5,2%
CONDENADOS	Hechos punibles contra las personas	68	6,7%	3	5,2%
	Hechos punibles contra los bienes	24	2,4%	0	0,0%
	Ley N° 1340/88 (tenencia y tráfico de drogas y estupefacientes)	8	0,8%	0	0,0%
	Otros	1	0,1%	0	0,0%

Fuente: Informe de Monitoreo, Penitenciaría Regional de Coronel Oviedo, Asunción. Adultos Mujeres y Varones. Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura, enero de 2016

En el caso de **adolescentes**, y tomando como referencia el Centro Educativo de **Villarrica**, el perfil medio es un joven en prisión preventiva, por primera o segunda vez, procesado por un hecho punible contra la propiedad y asistido por la defensoría pública.

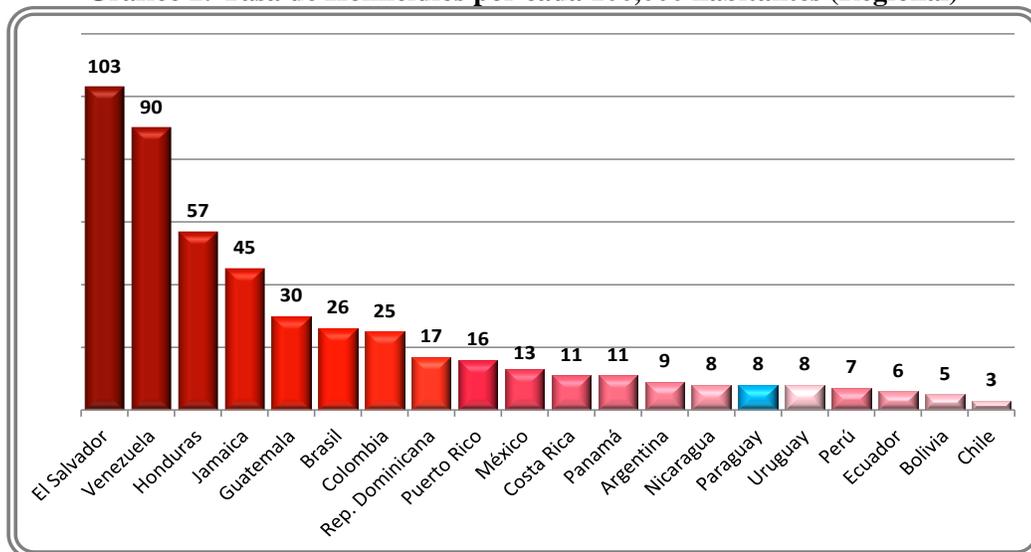
Es interesante contrastar estos datos con los datos que proporciona la Policía sobre homicidios en Paraguay. Con una tasa de 7,9 homicidios por cada 100,000 habitantes, se trata de una de las más bajas de la región, solo superior a Bolivia, Perú, Ecuador y Chile, pero muy lejos de los 26 de Brasil, 25 de Colombia, 30 de Guatemala o, ya en los extremos, 90 de Venezuela y 103 de El Salvador. También, se observa una evolución descendente en este tipo de delitos en la década reciente, pasando de 798 homicidios en el año 2006 a 578 en el año 2014, en términos absolutos, lo cual contrasta con la evolución ascendente de personas privadas de libertad que se mostró en la sección anterior.

Gráfico 1.-Evolución del número de homicidios en Paraguay



Fuente: Policía Nacional del Paraguay

Gráfico 2.-Tasa de Homicidios por cada 100,000 habitantes (Regional)



Fuente: Insight Crime

Con los datos disponibles **no se observa que haya una tendencia ascendente de criminalidad en el país**, al menos en lo que respecta a homicidios. Siendo éste uno de los principales hechos punibles contra las personas y que figuran como primera causa de reclusión en el caso de Coronel Oviedo, no parecería oportuno tomar medidas tales como la creación de nuevas infraestructuras pese al hacinamiento actual, particularmente en lo que respecta a adultos varones.

El marco normativo central del sistema penitenciario en Paraguay lo constituyen el mencionado art. 20 de la Constitución, y la Ley Penitenciaria N° 210/1970. Recientemente se ha iniciado una **reforma del sistema** que prevé aspectos de incidencia: normativo, infraestructuras, mejoras en programas de reinserción y profesionalización del servicio penitenciario. En el año **2013** se creó la Dirección de Asuntos Internos y Anticorrupción, pero recién en el año **2014** se introducen importantes novedades normativas que afectan al sistema, como son la Creación del

Viceministerio de Política Criminal (Decreto N° 1796/2014), la entrada en vigor del Código de Ejecución Penal (Ley N° 5162/2014) y la creación en 2014 del Centro de Estudios Penitenciarios (Resolución N° 304 del Ministerio de Justicia) y la Resolución N° 361 por la que se crean nuevas dependencias en la Dirección General de Centros Penitenciarios⁷. En el año **2015** se introduce la profesionalización del servicio penitenciario (Decreto N° 3410/2015) que entre otros aspectos define los cargos y la estructura salarial del personal de prisiones, y entra en vigor la Resolución N° 224/2015 mediante la cual se promueve el acceso a la justicia para personas con discapacidad.

Adicionalmente, se realizó una **modificación del Código penal** para introducir mayor rigor en la penalidad de la violencia familiar (antes tipificado como delito y ahora crimen que se castiga con hasta seis años de cárcel), lo cual ha introducido más casos de prisión preventiva en los centros penitenciarios puesto que ésta se aplica cuando se tiene una expectativa de pena superior a cinco años⁸. Las mujeres se ven por una parte protegidas por una legislación cada vez más protectora en el caso de la violencia intrafamiliar —representan el 84,8% de las víctimas— mientras que se refuerzan las políticas de la región denominadas de “mano dura” que provocan entre otros efectos que la mujer participe más en los delitos relacionados con las drogas.

Tabla 10. Víctimas de violencia doméstica en Paraguay según Ley 1600/00

AÑO	VICTIMAS
2011	964
2012	1.637
2013	1.582
2014	1.905

Fuente: Elaboración propia sobre datos Policía Nacional del Paraguay

⁷ En este año también se aprueba en el Congreso la Ley de control de comunicaciones en las cárceles, que finalmente no entra en vigor puesto que sería devuelta por el ejecutivo por Decreto Ley.

⁸ Ibid. Pág. 20. Hay que tener en cuenta que la violencia doméstica -cuyas víctimas son en su mayoría mujeres (84,8%)- excluye el homicidio doloso, tentativa de homicidio, la lesión corporal o la tentativa de coacción.

Tabla 11. Mujeres Privadas de libertad en América Latina por delitos relacionados con las drogas

	Mujeres privadas de libertad por delitos de drogas	Mujeres privadas de libertad por drogas en relación al total de mujeres	Aumento mujeres privadas de libertad por drogas (%)
ARGENTINA (2012)	790	65%	271% (1989/2008)
BOLIVIA	827	48%	114,38% (2003/2013)
BRASIL (2013)	16.489	60,63%	290% (2005/2013)
COLOMBIA (2014)	3.830	45%	211% (2000/2014)
COSTA RICA (2011)	944	75,46%	189,18% (2006/2011)
ECUADOR	709	43%	-
MEXICO (2013/2014)	(Fed) 528 (Loc) 1.547	(Fed) 44,8% (Loc) 14,2%	ND 2,3% (2011 – 2013)
PERÚ (2014)	2.679	60,6%	35% (2008/2014)
URUGUAY (2013)	205	24%	-

Fuente: Boiteux, Luciana (2015) “Mujeres y encarcelamiento por delitos de drogas”, *Colectivo de Estudios Drogas y Derecho, CEDD, Regional América Latina*

Por estos motivos, sin descartar un análisis más pormenorizado sobre el tipo de delitos y hechos punibles en Paraguay, se **propone en esta evaluación indagar sobre la forma en que la legislación afecta a la reclusión; en concreto ver, si los cambios normativos que se han introducido en el nuevo modelo de política penitenciaria han tenido algún efecto sobre ella o si están orientados a mejorar la eficiencia del sistema.**

1.7. Procesos de gestión del sistema penitenciario y presupuesto

La estructura de la **Dirección General de Establecimientos Penitenciarios** se componía originalmente de una Dirección General de Gestión Penitenciaria, una Dirección de Reinserción Social, una Dirección de Asesoría legal, y otras dependencias (análisis y estadística, otros). En el año 2012, en el marco de la reforma del sistema penitenciario, se crean la **Dirección de Bienestar Penitenciario**, encargada de orientar el cumplimiento de las penas a la observancia de los derechos humanos y la dignidad de la persona. Está compuesta por los departamentos de educación, deportes, seguimiento a familias y atención a grupos vulnerables. Adicionalmente, se crea el **Departamento de Reinserción Social y Capacitación**, que está compuesto por la unidad laboral y la unidad de atención post-penitenciaria. Por último, en el marco del proceso de reforma se crea también la **Unidad de Inspectorías**, que se ocupa de recoger denuncias de población penitenciaria y hacer seguimiento a las condiciones de las mismas, apoyando la implementación de inspectorías en las Direcciones regionales penitenciarias. En el año 2014, se creó el **Centro de**

Estudios Penitenciarios, como institución oficial para dar formación a los funcionarios del sistema.

En cuanto al personal, el Decreto N° 1034/2015 de Profesionalización del Servicio Penitenciario prevé distinguir tres funciones: personal de seguridad, administrativo y tratamiento. Los dos primeros pertenecen al cuerpo superior de funcionarios, mientras que el personal de tratamiento pertenece al cuerpo técnico. Todos estos funcionarios accederían por concurso público, a excepción del cargo de Director General de Establecimientos Penitenciarios y los de Directores de Centros Penitenciarios, que son puestos de confianza. La reforma del servicio penitenciario establece que se cumplan con evaluaciones de desempeño del personal y con la rotación del mismo, además contar con un plan de carrera, una escala salarial y un Centro de Estudios Penitenciarios. Esta política ayudará a que las personas privadas de su libertad tengan una mayor contención con gente mejor formada para el efecto.

Con los datos disponibles se observa que si se dividen los recursos presupuestarios entre la población penal para la cual está originalmente diseñado el sistema (6,591), el **gasto público presupuestado anual por persona** privada de libertad sería de **G. 34.469.329**, sin embargo tomando en consideración el presupuesto ejecutado 2015 de G. 149.073 millones dividido por la población penal de 12.586 personas, arroja un **costo medio anual por persona** privada de libertad de **G. 11.844.351**, esto supone un **gasto medio diario de G. 32.450 por individuo** (5,9 dólares americanos diarios), gasto que incluye todos los rubros, desde el personal y la administración del sistema, las infraestructuras y los equipos, la alimentación y los medicamentos.⁹

Tabla 12. Ejecución presupuestaria de la Administración de Institutos Penales y Penitenciarias. Año 2015. Millones de guaraníes

Conceptos	Presupuesto vigente	Ejecutado	% ejecución	% participación de lo ejecutado
Administración de Institutos Penales y Política Penitenciaria	194,636	135,531	69.6%	90.9%
Centros penitenciarios	32,551	13,542	41.6%	9.1%
TOTALES	227,187	149,073	65.6%	100.0%

Fuente: Elaboración propia sobre datos Ministerio de Hacienda de Paraguay

También se observa que hay una gran desproporción entre el presupuesto asignado a Administración central y el de los centros penitenciarios, esto aclarando que los costes de personal de todo el sistema penitenciario, y que suponen el 90,9% se ejecutan desde la Administración Central. En lo que se refiere a la adquisición, mantenimiento, y calidad de los insumos (alimentación, medicamentos), el modelo actual centralizado requiere de concursos públicos, auditoría para recepción de alimentos, transporte, instalación de cámaras de filmación, entre otros. Además, este sistema no produce ningún efecto sobre el mercado local.



⁹ Por cifrar una comparativa, en España, con una población penal total 60.685 individuos en Agosto de 2016, el presupuesto estaría en torno a los 65 Euros diarios, unas ocho veces más que en el caso paraguayo. Fuente. Ministerio del Interior de España, Secretaría General de Instituciones Penitenciarias. <http://www.institucionpenitenciaria.es/>

Este diagnóstico, junto con el diseño metodológico incluido en el apartado anterior, constituyó el punto de partida para la realización de la evaluación de eficiencia, cuyos resultados se presentan en el siguiente capítulo.

6. ANÁLISIS DE LOS DATOS RECOLECTADOS / APLICADOS A LA METODOLOGÍA

A partir del diagnóstico realizado inicialmente y del análisis de la información recogida de fuentes primarias y secundarias durante el trabajo de campo, se ha confeccionado el presente capítulo, que se enfoca directamente sobre las herramientas de que disponen los propios actores de la política penitenciaria, el Ministerio de Justicia y los Centros, para hacer más eficiente el sistema, y su capacidad de introducir mejoras en el diseño, en la gestión y en los resultados, conducentes según la normativa vigente a tener impacto sobre la reinserción y la seguridad tanto interna de los reclusos como externa a nivel social.

El capítulo se ha estructurado a partir de las tres grandes dimensiones de cualquier intervención pública. Así, se aborda en primer lugar el diseño de la política, teniendo en cuenta sus aspectos estructurales, de recursos y de la arquitectura de sus intervenciones. Se aborda también aspectos relacionados con la gestión del sistema y, por último, se valora la eficiencia de las unidades analizadas, especialmente en relación con su enfoque de inserción, de la salud, alimentación y bienestar de las PPL y, por último, de la gobernabilidad del sistema.

1.8. Diseño de la Política Pública

1.8.1. Estructura

Existen cuatro áreas clave en el ámbito de la política penitenciaria dentro del Ministerio de Justicia: el **Viceministerio de Política Criminal**, encargado de la planificación, orientación estratégica y asesoría técnica y la **Dirección General de Establecimientos Penitenciarios**, a cargo de la ejecución de la política. Adicionalmente existe una **Dirección General de Derechos Humanos** y, por último, el **Servicio Nacional de Atención al Adolescente Infractor**, SENAIA, declarado independiente de la Dirección General de Establecimientos Penitenciarios desde abril de 2015, por Resolución 297/15 del Ministerio de Justicia, de conformidad con los tratados internacionales, el Código de la Niñez y Adolescencia y, particularmente, el nuevo Código de Ejecución Penal, Ley 5.162/14, que regula la ejecución de sanciones penales y que había entrado en vigor en ese mismo mes.

Se trata de una **estructura amplia** y con Direcciones que, según las entrevistas realizadas, en algunos casos podrían tener funciones redundantes. Así, por ejemplo, desde la Dirección General de Establecimientos Penitenciarios, ya se ha procedido a racionalizar la estructura uniendo Oficios judiciales y sumarios, que antes estaban separados en la Dirección de Asesoría Legal y Dirección de Asistencia y Tratamiento. En cualquier caso, contar con una estructura amplia **no implica que sea suficientemente funcional** para el sistema, puesto que no se han podido analizar herramientas de planificación y diseño de política pública; no se cuenta con planes estratégicos que orienten las actividades de la Dirección General de Establecimientos Penitenciarios desde el Viceministerio, ni existen tampoco planes operativos de la Dirección General.

Se ha podido comprobar, igualmente, que **tampoco existe un relevamiento de necesidades** en las penitenciarías, el cual pudiera orientar tanto la planificación presupuestaria como las necesidades correspondientes de tratamiento y reinserción. El documento más reciente de relevamiento al que se han referido las autoridades es el Segundo Censo Penitenciario, el cual fue realizado entre

noviembre y diciembre de 2013. Este documento está desactualizado respecto a la situación de hoy, al menos en aspectos centrales como la densidad poblacional (a principios de 2014 estaba en 143,7% de ocupación media y en 2016 está en 193,5%), la diferencia entre condenados y procesados (60% procesados en 2014 vs. 75% en la actualidad) y el porcentaje de reingreso a prisión, que en el año 2014 estaba en el 35% y en el año 2016, según los datos obtenidos por esta evaluación, varía entre el 50 y el 62%, según información proporcionada por cada centro penitenciario.¹⁰

Dada la **inexistencia de una práctica consolidada de planificación**, se puede afirmar que el enfoque que se tiene en cuanto la política penitenciaria es básicamente legalista, es decir, que los funcionarios se ciñen a lo que diga la norma, y en muchos casos ni siquiera alcanza a la propia reglamentación de la normativa existente. Así ocurre, por ejemplo, con la reglamentación de las funciones de la Dirección de Tratamiento y Reinserción, un documento que en este momento está en borrador, a pesar de que se trata de un área sobre el cual descansa en gran medida el impacto que pueda tener el sistema penitenciario sobre la población privada de libertad¹¹. Igualmente se realizó un Plan de Reforma Penitenciaria, aprobado hace dos años –Resolución N° 660/2014- el cual adolece en este momento de una reglamentación específica para los principales aspectos que se contemplan en el mismo.

Plan de Reforma Penitenciaria

El Plan de Reforma Penitenciaria, resolución n° 660/2014 del Ministerio de Justicia, plantea cuatro ejes de actuación y una serie de acciones a impulsar en cada uno de ellos. Los ejes son los siguientes:

El primero se refiere a **normativa y situación procesal**, se incluyen aspectos tales como el proyecto de implementación del brazalete electrónico, la regulación y adecuación de los establecimientos penitenciarios y centros de adolescentes, la creación de una mesa interinstitucional para el mejoramiento de la defensa pública, o la creación de alianzas con universidades para fortalecer iniciativas de extensión universitaria en establecimientos penitenciarios y centros educativos de adolescentes.

En segundo ámbito, referido a **infraestructura**, se prevé la adecuación de los establecimientos penitenciarios priorizando las intervenciones según precariedad y hacinamiento, y la realización de una serie de evaluaciones que contemplan la situación en salud integral de las personas privadas de libertad, el servicio de salud, atención primaria, urgencias y crónicas, la situación nutricional y la realización de un estudio de factibilidad sobre la tercerización del servicio de alimentación.

En el ámbito del **talento humano** que se refiere al servicio penitenciario, se contempla la creación del Centro de Capacitación Integral para el Trabajo Penitenciario, la capacitación y evaluación periódica de los funcionarios a nivel de habilidades y de salud mental, el establecimiento de mecanismos de denuncia e investigación por parte de la Unidad de Investigación Interna, y el uso de video vigilancia.

Finalmente, en el ámbito de la **reinserción**, se incluye el relevamiento de proyectos y acciones realizadas en los centros actualmente así como de las iniciativas que existan en la sociedad civil para con las personas privadas de libertad en el ámbito de la reinserción, la coordinación de acciones con los centros educativos, la capacitación laboral en profesiones

¹⁰ El Ministerio de Justicia no dispone de datos agregados actuales, ya sea en este u otros aspectos que fueron solicitados, según reportaron las autoridades del Viceministerio de Política Criminal entrevistadas.

¹¹ Se está diseñando en la actualidad un Plan Estratégico el cual aborda como grandes líneas de reforma lo relativo a la situación procesal y la creación de una nueva infraestructura

de mayor salida y con instructores propios permanentes, el proceso de organización con personal multidisciplinar (psicólogos, asistentes sociales, abogados) de los primeros días de salida de la persona privada de libertad para restablecer vínculos y apoyar búsqueda laboral, y la creación de un servicio de atención post- penitenciaria a través de hogares transitorios.

Prácticamente ninguna de estas medidas está en marcha o ha sido reglamentada hasta la fecha.

Los funcionarios del Ministerio de Justicia manifestaron en entrevistas que en la actualidad todo está en proceso de cambio. Así, por ejemplo, en la Dirección General de Establecimientos Penitenciarios señalan que hay un seguimiento mayor y se pudo constatar con los Centros penitenciarios que la presencia de esta Dirección es constante. **Existe voluntad política de cambio, y se están realizando esfuerzos para abordar las reformas** del sistema con miras prioritarias a la estandarización de procesos y tratamientos. Así, se destaca que se está elaborando desde la Dirección General de Establecimientos Penitenciarios el Plan Estratégico Institucional, y también se elaboró en el presente ejercicio el Plan Operativo Institucional (POI) con la participación tanto de la Dirección General de Establecimientos Penitenciarios como la del Servicio Nacional de Atención al Adolescente Infractor. También se está trabajando en la implementación del Modelo Estándar de Control Interno del Paraguay (MECIP), mediante el cual se realizará la estandarización de los procesos y procedimientos, ya se cuenta con una primera versión del proceso de admisión para los establecimientos penitenciarios.

Estas son medidas necesarias para paliar la actual casuística y particularidad con la que se gestionan cada uno de los centros penitenciarios visitados. Por otro lado, se pretende mejorar la coordinación entre los principales actores a nivel ministerial mediante el establecimiento de reuniones periódicas. Estas reuniones deberían prever también la participación de los Centros penitenciarios bien sea por sistema telefónico o de video conferencia.

1.8.2. Presupuesto

Fruto de diferentes reformas y de cambios de equipos (el más reciente el que se inició hace tres meses con el cambio de Ministro) el Ministerio de Justicia ha sufrido vaivenes en cuanto a su estructura y direccionamiento. **La evolución presupuestal, en cambio, se mantiene constante**, pasando de una asignación de 184.458 Millones de Guaraníes en 2010, a 315.051 Millones de Guaraníes en 2015, un crecimiento de casi el doble en un período de 5 años.

Tabla 13. Presupuesto del Ministerio de Justicia y su ejecución (Mill. de G.)

Años	Presupuesto (*)	Ejecución	%
2015	315.051	223.796	71%
2014	236.668	195.108	82%
2013	284.191	199.041	70%
2012	222.157	195.530	88%
2011	203.586	168.110	83%
2010	184.458	136.797	74%

Fuente: Elaboración propia sobre informes de gestión.

(*) Se descuentan los programas relacionados a Trabajo por haberse creado el Ministerio de Trabajo y Empleo que dependía del Ministerio de Justicia hasta el año 2014.

No obstante, si se analiza la **evolución presupuestal en el capítulo de la administración de instituciones penitenciarias**, se observa que **hay un estancamiento** e incluso una involución cuando se compara con el incremento de Personas Privadas de Libertad. Así, para el año 2010, con una Población penal de 6.197, el presupuesto diario por persona era de 40.236 guaraníes, mientras que en el año 2015, con una población penal de 11.058, el presupuesto por persona descendió a 33.579 guaraníes.

Tabla 14. Presupuesto asignado a la institución penitenciaria y su ejecución (Mill. de G.)

Años	Presupuesto	Ejecución	%
2010	128.680	91.011	71%
2011	137.097	112.085	82%
2012	146.395	127.729	87%
2013	200.482	126.899	63%
2014*	157.569	128.753	82%
2015	194.636	135.531	70%

Fuente: Elaboración propia sobre informes de gestión.

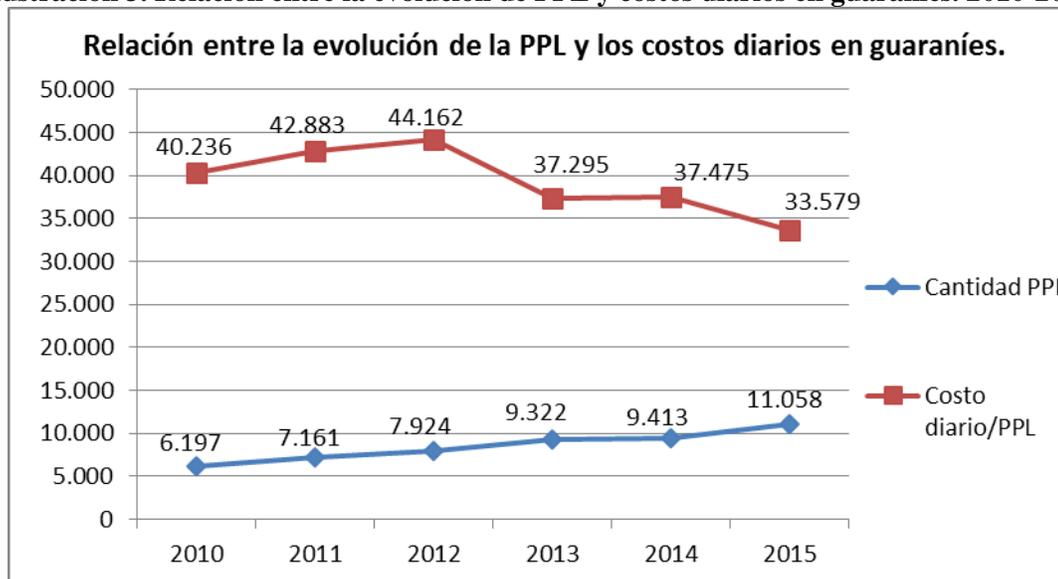
*A partir del año 2014 no hubo presupuesto para ampliaciones y construcciones de penitenciarías

Tabla 15. Evolución del número de personas privadas de libertad

Años	Número de PPL	Presupuesto diario (G.)
2010	6.197	40.236
2011	7.161	42.883
2012	7.924	44.162
2013	9.322	37.295
2014	9.413	37.475
2015	11.058	33.579

Fuente: Elaboración propia sobre informes de gestión.

Ilustración 3. Relación entre la evolución de PPL y costos diarios en guaraníes. 2010-2015



Fuente: Elaboración propia sobre informes de gestión.

La ausencia de un análisis y relevamiento a nivel de centros penitenciarios **impide entender de qué manera se asigna el presupuesto**. En las visitas realizadas se manifiesta que hay partidas presupuestarias como la alimentación que sufren recortes, como se verá en el análisis de capítulo de Gestión de este informe, pero también se ha observado que hay otros centros donde sobra comida o bien otros que no tienen capacidad para negociar con los proveedores locales un intercambio en los productos. **Los Centros Penitenciarios no disponen de la capacidad de ordenar gasto** y, por tanto, todas las compras se realizan desde el nivel Central situado en la Capital.

1.8.3. Recursos humanos

En lo que respecta a la política de talento humano, si bien la reforma contempla la profesionalización del servicio penitenciario, y se creó a tales efectos el Centro de Estudios Penitenciarios en el año 2014, se ha observado en esta evaluación que no todo el personal de los centros visitados estaba formado como agente penitenciario. En la mayoría de los casos se manifiesta que es la experiencia y no la formación recibida —los requisitos mínimos de admisión es contar con educación básica y la formación abarca un período de formación de cuatro a seis meses— lo que les garantiza, eventualmente, un dominio preciso para el trato con personas privadas de libertad. Los aspirantes a agentes de seguridad deben aprobar un test psicotécnico y presentar sus certificados de antecedentes judiciales y policiales. El contenido del programa de capacitación a agentes de seguridad penitenciaria abarca las bases legales del Sistema Penitenciario, derechos humanos, estructura y funcionamiento de los centros penitenciarios, reinserción social, aspectos de salud y drogas, seguridad interna, autodefensa, procedimientos de rutina, entre otros.

Por otro lado, se resalta en las entrevistas que el personal más antiguo cuenta con poca visión de las nuevas necesidades del sistema, algo que está muy asociado a la carencia en sí de una política penitenciaria propia más allá de la normativa existente. Adicionalmente, no se trabaja con el recurso humano en aspectos tales como manejo de conflictos, liderazgo, coordinación o trabajo en equipo, lo que se conocen como “habilidades blandas”, las cuales son esenciales para mantener

una correcta administración de los Centros. De ahí que **varios de los Directores** de Establecimientos Penitenciarios **opten por instruir personalmente al talento humano** de que disponen, lo cual puede afectar las capacidades de gestión en ámbitos tales como la asesoría jurídica, que resultan esenciales para el descongestionamiento del sistema.¹²

En muchos casos, **el proceso de formación del agente penitenciario que entra por primera vez en el sistema puede verse afectado por malas prácticas** de personal más experimentado y resultar así más vulnerable a la hora de adoptar un comportamiento profesional. Esto se refiere en particular en lo que respecta al trato físico y psicológico de los internos, con un enfoque represor en muchos casos, a las dificultades que existen para evitar fomentar la circulación de dinero en los centros penitenciarios o incluso en lo que se refiere al ingreso y uso de sustancias ilícitas. En entrevistas realizadas con la Dirección de Salud Penitenciaria del Ministerio de Justicia se manifestó que el propio Ministerio dispone de estudios que muestran que casi el 60% de agentes penitenciarios estaba consumiendo algún tipo de sustancia.

La **falta de alineamiento o de interés con las expectativas de reinserción** del sistema penitenciario **puede alcanzar también al personal de blanco** (doctores/as, enfermeros/as, psicólogos/as, trabajadores sociales), quienes pueden verse desmotivados bien por una mala gestión dentro de los Centros o bien por la carencia de incentivos profesionales. No existe, por ejemplo, plus de peligrosidad, si bien se observa que los salarios son competitivos para el vínculo temporal que se les exige: un/a doctor/a gana 6 Millones de guaraníes al mes por 12 horas de trabajo semanales y un profesional de enfermería gana 4 millones de guaraníes mensuales por 24 horas aprox. de dedicación semanal.

A pesar de que **los salarios son competitivos**, las autoridades observan que **no es fácil encontrar profesionales para los centros penitenciarios** y en algunos casos la falta de personal es suplida por el talento humano que existe entre los propios internos, algunos titulados de Medicina, o con conocimientos de enfermería, que realizan tareas de apoyo y asistencia en casos de urgencia. En total hay 189 trabajadores de blanco para todo el sistema, un número claramente insuficiente teniendo en cuenta que se trabaja con una población que en la actualidad está cerca de 13.000 personas.¹³ No se cuenta, por ejemplo, con especialistas en psiquiatría, a pesar de que en la Penitenciaría Nacional de Tacumbú existe un pabellón específico donde actualmente hay más de 50 enfermos mentales. En otras penitenciarías no tienen médico de planta, como es el caso de Encarnación, sin embargo, en esta penitenciaría hay un recluso que es médico que trabaja en la profesión cubriendo esa carencia mientras dure su permanencia.

La Tabla 16 en la página siguiente muestra la dotación de recursos humanos de los centros penitenciarios que han sido visitados durante el transcurso de la evaluación.

¹² En la Penitenciaría de Ciudad del Este se ha mostrado que una gestión adecuada de la Dirección del Centro y la oportuna asesoría jurídica pueden ayudar a descongestionar el sistema y reducir el hacinamiento hasta en cerca de un 15 por ciento en cuatro meses. Para más detalle ver epígrafe 2.4. de este informe "Diseño de la política a nivel de otros actores"

¹³ El número varía diariamente. En el corte realizado en septiembre de 2016 la población penal total era de 12,856 personas.

Tabla 16. Personal de seguridad, administrativo y de salud en las penitenciarías visitadas

Centros Penitenciarios	Área Sanidad						Área Seguridad				Área Administrativa						Población reclusa
	Médico/a	Enfermero/a	Psicólogo/a	Asistente Social	Odon-tólogo/a	Total RRHH Sanidad	Guardia/ /Oficial	Revisor/a Celador/a	Jefes/as	Total RRHH Seguridad	Asesoría Jurídica	Director/a	Jefes/as	Asistente	Otros	Total RRHH Admin.	
Penitenciaría Nacional						21				256						44	3.256
Penitenciaría Industrial Esperanza	1	2	3	1	1	8	42	31	4	77	3	2	4	10		19	288
Penitenciaría de Coronel Oviedo	1	3	1	1	1	7	65	12	5	82	1	1	1	7		10	1.461
Penitenciaría de Villarrica	1	4	1	0	2	8	44	7	2	53	1	1	2	2		6	420
Centro Educativo Sembrador	1	2	1	0	1	5	15	6	1	22	0	1	0	1	2	4	41
Penitenciaría de Ciudad del Este	1	3	0	0	2	6	49	32	2	83	1	1	1	6		9	1.136
Correccional Juana María de Lara	1	1	1	0	1	4	16	7	1	24	1	1	1	0		3	81
Penitenciaría de Encarnación	0	3	1	1	2	7	71	13	2	86	1	1	2	7		11	991

Fuente: Elaboración propia sobre informes de gestión.

Nota: la dedicación del personal no siempre es exclusiva: en el caso de los médicos, solo en Tacumbú la atención es diaria. En el caso de otras penitenciarías la mayoría atiende de dos a tres días por semana y en algunas no existen médicos.

1.8.4. Diseño de Programas de tratamiento y reinserción

En lo que respecta al tratamiento y rehabilitación, la principal debilidad es la **falta de clasificación** de las personas privadas de libertad según su perfil y el desarrollo de criterios de evaluación y tratamiento.¹⁴ Estos elementos son básicos para poder realizar programas de rehabilitación que deberían ser un aspecto prioritario de la política dado el elevado nivel de reincidencia que se reporta y que según las consultas realizadas en las penitenciarías visitadas está en torno al 50 y 60%.¹⁵ Solo excepcionalmente se ha encontrado algún proceso de clasificación, algo que en casos como la Penitenciaría Nacional de Tacumbú, con un promedio de 20 ingresos por día, lleva a registrar como “pasilleros” a la mayoría de estas personas puesto que no disponen de estancia habilitada en el Centro para cubrir este flujo de entrada.

Igualmente, la debilidad en la clasificación no solo se manifiesta en la ubicación física de la persona, sino también en la **ausencia de una estandarización de diagnóstico y de tratamiento** desde el día que empieza su reclusión, dado que tampoco se aplican test actualizados de proyección o habilidades cognitivas. Desde la Dirección de Salud Penitenciaria se reporta que **no existen estadísticas de prevalencia de las enfermedades**. Los efectos que tiene el aislamiento, en términos de depresión, miedo, soledad o el consumo de sustancias, y que acaban por impactar las habilidades cognitivas de los internos, no pueden ser medidos si no existen diagnósticos adecuados al inicio, y tampoco puede observarse la eficacia de los tratamientos si no existen esas líneas de base estandarizadas.

No existe como tal un **Plan de Salud Pública para el sistema penitenciario** para el tratamiento de drogodependencias, para la dimensión de salud mental o para el tratamiento de enfermedades transmisibles, como la tuberculosis. Para todos estos casos solo cuentan con el apoyo que puedan brindar los Programas Nacionales tanto de VIH (PRONASIDA) como de Tuberculosis. **Se pueden aprovechar de manera más eficiente los recursos que brinda el Ministerio de Salud**, incluyendo las donaciones que realizan, pero esto requiere estar integrado en un plan de trabajo específico para el sistema penitenciario que cuente con estrategias y protocolos estandarizados, así como referentes dentro del Ministerio de Salud para cada una de las dimensiones que se prioricen en el Plan de Salud Pública Penitenciaria, ya sea enfermedades transmisibles, no transmisibles, salud sexual y reproductiva, especialmente para las mujeres, salud mental o drogodependencias.

Se requiere también **mejorar el diseño de tratamiento** partiendo de la propia **informatización de las fichas de los enfermos** que están privados de libertad. El hecho de que no lo estén impide que sean recogidas en el Sistema de Atención Ambulatoria, el cual recoge datos de pacientes atendidos en consultas en los servicios de salud (externas y urgencias) y/o en el terreno (extramural), y tampoco se puede dar un seguimiento adecuado de la Clasificación de Enfermedades (CIE 10) de tal forma que se puedan proveer a tiempo de insumos y tratamiento para la prevención de las patologías más comunes.

En cuanto a la **reinserción**, **actualmente existen espacios que propician un nuevo diseño de política pública** en este ámbito. El nuevo Código de Ejecución Penal contempla figuras tales como el Organismo Técnico–Criminológico, el cual se está conformando ya en algunos Centros, y que tiene a su cargo el estudio médico, psicológico y social del interno para que pueda acceder a las salidas previstas en el nuevo código, ya sean transitorias, redención y fin de semana u otras figuras que sean previstas. También se contempla en el nuevo código la figura del Patronato de Liberados, una institución de asistencia a las personas que han recuperado su libertad como órgano de apoyo a la rehabilitación integral.

¹⁴ Segundo Censo Nacional Penitenciario. Resultados Finales 2013. Ministerio de Justicia, Gobierno Nacional de Paraguay. Pág. 95

¹⁵ La reincidencia en el Censo Nacional Penitenciario de 2013 era en cambio sustancialmente más baja, del 35%, si bien estos datos se basaban en la información proporcionada en encuesta por la propia persona privada de libertad. Ibid. Pag. 34.

Plan Nacional de Atención Específica a Mujeres Privadas de Libertad

En marzo de 2015, el Ministerio de Justicia aprobó el *Plan Nacional de Atención Específica a Mujeres Privadas de Libertad*, resolución n° 168/2015, orientado a visibilizar a esta población, y a introducir mejoras en la gestión de los procesos de privación de libertad para las mujeres.

Este plan contempla la formulación de propuestas para ampliar las posibilidades de inclusión social luego de su liberación provisional o definitiva y plantea entre sus principales retos y limitaciones el desarrollo de información de calidad a partir de los indicadores de género, el desarrollo también de un plan de formación especializada, la presupuestación con enfoque de género y la profesionalización del servicio penitenciario para impulsar el enfoque de derechos humanos y de equidad de género.

Entre la oferta técnica de programas de formación profesional se ofrecen varios **programas generales permanentes** que integran la educación académica, el trabajo productivo, la educación para el trabajo, la salud, y los derechos y libertades fundamentales, y otros **programas específicos** que incluyen las adicciones, la sexualidad, la violencia de género y la competencia social).

En las visitas realizadas a los Centros penitenciarios no se tiene conocimiento de que estos programas hayan sido puestos en marcha.

1.8.5. Diseño de política a nivel de otros actores

En la interacción con otros actores se observa también que **no ha logrado despegar aún la política penitenciaria** desde la fase de diseño. El diagnóstico incluido en capítulos anteriores presentaba que la relación entre procesados y condenados era de 75/25, lo cual caracteriza la privación de libertad en Paraguay como un **sistema dominado por la incertidumbre**, e imposibilita el tratamiento adecuado de aquellas personas privadas de libertad que sí han recibido su condena. **La gestión de procesados exige muchos recursos** que van desde los traslados a audiencias, la gestión administrativa de identidad y registro o la propia vulnerabilidad psicológica que generan los casos de personas que están esperando a que se resuelva su situación procesal.

Ante esta situación, en las entrevistas se resaltó que parte de la causa del aumento del número de procesados reside en la presión social y de los medios de comunicación, los cuales inciden sobre el poder judicial para establecer castigos y frenar oleadas de criminalidad.¹⁶ En algunos casos indican que son 20 personas al día las que ingresan en la prisión, otras fuentes indican que son 50 personas, pero en todos los casos señalan que **estos ingresos son un efecto del fracaso del sistema educativo o el fracaso de un sistema productivo que genera conflictividad social**. Así ocurre, por ejemplo, con el caso de los “motochorros”, asaltos perpetrados por motociclistas, un elemento que podría tener relación con el hecho de que existen en el país 200 mil jóvenes que ni estudian ni trabajan, o con el hecho de que según datos del PNUD, un tercio de la población paraguaya (32.4%) se halla todavía bajo líneas de pobreza, en especial en las áreas rurales.¹⁷

El diseño de política pública en el sistema penitenciario, por tanto, **requiere una interacción con otros ámbitos sociales e institucionales**, la cual está aún en una fase muy inicial. En el caso del adolescente infractor, por ejemplo, se ha mostrado la efectividad que tiene el tratamiento integral para la prevención de delitos en la Casa de Juventud, lo cual implica el diseño de acciones para adolescentes (tanto en reclusión como para los que no han sido

¹⁶ En prisión ingresa, señalan estas fuentes, lo que la sociedad acepta como castigo.

¹⁷ Paraguay ocupa la posición 112 en el Índice de Desarrollo Humano del PNUD, solo por encima de Guatemala, El Salvador y Haití a nivel regional. PNUD (2015) *Informe sobre Desarrollo Humano 2015, Trabajo al servicio del desarrollo*. Naciones Unidas, Nueva York.

infractores) en el ámbito de las instituciones que trabajan con la juventud y la adolescencia, con los gobiernos locales, la comunidad y la Iglesia¹⁸.

Igualmente, ante un incremento del número de casos de mujeres involucradas en delitos relacionados con el tráfico de drogas, la política gubernamental requiere una mirada mayor que la existente en la actualidad y que se ciñe a la creación de nuevas cárceles para mujeres. No se ha observado que exista, por ejemplo, una relación entre el Ministerio de Justicia y el Ministerio de la Mujer orientada a limitar las brechas de género existentes que pueden incidir en la criminalidad (empleo y salarios, pobreza, inseguridad), y que se traduzca en **programas focalizados** para atajar esta problemática.

Igualmente, si crece el poder judicial ante la administración de nuevas leyes, también deberían crecer las capacidades del sistema penitenciario. Recientemente se ha endurecido la legislación que se aplica a delitos de violencia intrafamiliar, lo cual tiene un efecto directo sobre el incremento de personas que entran en prisión por esta causa. En las entrevistas realizadas en el sistema penitenciario se ha confirmado esta tendencia, pero también los funcionarios entrevistados manifiestan que mientras que crecen las capacidades y medios para que el poder judicial asuma nuevos retos relacionados con este ámbito, **las capacidades del sistema penitenciario se mantienen iguales**: ni hay más espacio para alojar, ni se maneja de manera eficiente el espacio existente, ni las prisiones se dotan de medios para gestionar este tipo de casos con psicología que incluya la terapia de grupo y ocupacional. El uso de **medidas sustitutivas a la prisión, como los brazaletes**, sería un aspecto que ayudaría a hacer más eficiente el diseño de una política pública penitenciaria más coordinada con el poder judicial.

En esta consultoría se ha observado que **las mejoras de la gestión con el poder judicial y de la gestión al interior de las penitenciarías inciden directamente en la concesión de más libertades para internos, y consecuentemente, en la reducción del hacinamiento**. Así, por ejemplo, **en el caso de Ciudad del Este se ha reportado una bajada de 1.250 a 1.070 casos en apenas 4 meses** con una buena gestión que ha promocionado la intensificación de reuniones y trabajo con jueces y con el Presidente de la circunscripción judicial, que es la máxima autoridad entre los jueces; esto hizo que se otorgaran muchas libertades.

En la Penitenciaría de Encarnación también se señaló no solo por las autoridades sino también por los reclusos que conocen esta situación, que **muchas veces los casos están por resolver a falta de la presentación de un informe**, el cual no se realiza a veces por la propia falta de conocimiento y de capacidades existentes o por el mantenimiento de sistemas de información que están obsoletos y sobre los que no existe ningún control a nivel centralizado.¹⁹ **La figura de una Inspectoría General dependiente de la Dirección General de Establecimientos Penitenciarios ayudaría a identificar este tipo de falencias**, pero la actual Inspectoría depende directamente del Ministro de Justicia y no se observa este tipo de acompañamiento necesario que se requiere desde las cárceles en un ámbito mucho más operativo.

Existen **otras instituciones** que son también **clave en el diseño de una política** adecuada de sistema penitenciario. Por un lado, la coordinación con la **Policía Nacional** facilita la correcta identificación de las personas privadas de libertad, en muchos casos sin documento de identidad, o utilizando identidades falsas, a pesar de que la Policía dispone del sistema AFIS que permite la identificación por huella dactilar. Una mayor coordinación interinstitucional permitiría un uso más eficiente de los recursos para no tener que repetir el proceso de identificación en los Centros Penitenciarios.

El otro aspecto que presenta debilidades desde el punto de vista del diseño de la política pública es el **proceso de monitoreo de la defensa de la persona privada de libertad**, la cual

¹⁸ Existen dos que ha puesto en marcha el Ministerio de Justicia, una en San Antonio y otra en J. Augusto Zaldívar.

¹⁹ El sistema de información "Tekové", utilizado para registro y gestión de las personas privadas de libertad, hoy por hoy deja de funcionar cuando hay más de dos Centros Penitenciarios conectados a la vez, de los 14 Centros que existen en total.

requiere de una coordinación con el **Ministerio de la Defensa Pública** para aquellas personas que no tienen defensa privada, la cual puede ser agilizada desde el Ministerio de Justicia a nivel central con el fin de evitar demoras y potenciar que los defensores acudan a las penitenciarías, y contribuyan de esta manera al descongestionamiento del sistema.

Por último, no se ha observado **tampoco que exista una relación articulada y sostenida** en base a documentos de planificación en lo que respecta a **las relaciones del sistema penitenciario con la sociedad civil**, empresas, iglesias o fundaciones privadas. Esto es algo que puede beneficiar mucho al sistema, puesto que en muchos casos los centros penitenciarios pueden dar respuesta a sus necesidades debido a las donaciones y colaboraciones que reciben de estas organizaciones.

Así es el caso, por ejemplo, en lo que respecta a la donación de medicamentos, compresas higiénicas, o material sanitario desde fundaciones o a veces desde hospitales y **especialmente en lo que respecta al apoyo sostenido que dan las iglesias desde fuera y dentro de los establecimientos penitenciarios**. En la mayoría de las penitenciarías visitadas existe lo que denominan un pabellón evangélico o sección religiosa, que si bien opera dentro de las reglas del centro penitenciario se rige con un subsistema particular de control y gobernanza interna. Este tipo de relaciones no están estandarizadas a nivel del Ministerio y por tanto no se pueden aprovechar para todo el sistema las sinergias existentes entre las diferentes modalidades de gestión o convenios particulares de cada centro penitenciario con las instituciones religiosas correspondientes.

1.9. Gestión

Lo primero que destaca en el modelo de gestión de los centros penitenciarios en Paraguay es la **inexistencia de relevamiento para la elaboración de los presupuestos**, siendo el proceso actual la realización de pedidos al nivel central, situado en la Capital, Asunción. Las distintas necesidades de cada Centro penitenciario no siempre son tenidas en cuenta debido a este inconveniente estructural. En la penitenciaría de Coronel Oviedo, por citar un caso, los pañales para bebés de las mujeres privadas de libertad son provistos por donaciones de fundaciones; falta leche formulada y/o fortificada, elementos de limpieza, cunas, colchones, entre otros enseres necesarios para el cuidado de los bebés.

Consecuentemente, **no existe una estructura de costos por menú** para facilitar el proceso de formulación presupuestaria, y para evitar que no se desperdicien las provisiones de productos alimenticios, a sabiendas de que cada penitenciaría maneja un menú diario. Se ha detectado que en algunas penitenciarías sobran insumos y en otras no, y al no existir de parte del área administrativa nivel central estrecha comunicación con los directores de las penitenciarías se dificulta la eficiencia en las compras y contrataciones.

En segundo lugar, **todas las compras, inversiones y mantenimiento de los Centros penitenciarios están centralizadas**, con el inconveniente de que el proveedor debe desplazarse para proveer de los insumos a las penitenciarías ubicadas en el norte, sur, al este y centro del Paraguay. Este método de distribución genera a veces desabastecimiento de productos básicos tales como harina o azúcar, que son esenciales para el menú y allí la autogestión de las autoridades del penal es clave para conseguir esos productos.

Las autoridades del Ministerio señalan que las compras y contrataciones están centralizadas por la corrupción imperante en las penitenciarías y que ya hubo una experiencia de compra anterior que se realizó por regiones. El inconveniente observado en este modelo de compras centralizadas es que los pagos a los proveedores se realizan con mucho atraso por la **ausencia de Plan de Caja con Recursos del Tesoro** que asigna el Ministerio de Hacienda. El plan de caja tiene varios niveles de control financiero y corresponde al paso previo para el registro de

las facturas de los proveedores en el Sistema Integrado de Contabilidad (SICO) que habilita su posterior pago.

Los proveedores a penitenciarias suman 14, que siempre son los mismos y deben disponer de mucho capital operativo para aguantar la demora en el pago que como mínimo son 60 días. Los Recursos del Tesoro son los recursos ordinarios que siempre son insuficientes, razón por la cual, la Dirección Financiera del Ministerio de Justicia procederá a solicitar un cambio de Fuente de Financiamiento de Recursos del Tesoro a Recursos Institucionales por G. 9.000 millones para poder pagar a los proveedores en transcurso del presente año.

Se consultó si los proveedores pueden subcontratar a comercios de la zona para agilizar las entregas y paliar los traslados largos, puesto que los proveedores son del gran Asunción. Si bien desde el nivel central se manifestó que está prohibida la subcontratación, la información fue refutada por la propia Dirección Nacional de Contrataciones Públicas, que señala que el procedimiento para hacerlo está en la Ley N° 2051/2003, artículo 38° Supuestos de la Subcontratación: “la Convocante (Ministerio de Justicia) **debe prever en el Pliego de Bases y Condiciones del llamado la subcontratación**, que puede hacerse hasta el 60% del valor de la contratación. En el pliego de bases y condiciones de los llamados a contratación deben estar todas las condiciones permitidas y no permitidas.”

La descentralización de las compras a través de los centros penitenciarios exigiría que cada uno de ellos contase con una Unidad Operativa de Contratación con personal especializado en compras, lo que generaría mayor cantidad de personal administrativo en detrimento de otro más necesario como personal médico y de seguridad. **Una salida para incrementar la eficiencia** de las compras y contrataciones de alimentos y elementos de limpieza, entre otros, **es permitir que el proveedor pueda subcontratar a comercios de la zona** para que provean de los insumos a los centros penitenciarios²⁰. Con este fin, **el Pliego de Bases y Condiciones debería prever la subcontratación**, y esto permitiría activar el engranaje del tejido local y la relación de la penitenciaría con su entorno.

A modo de ejemplo y de análisis, a continuación se muestran en diapositivas uno de los pliegos de la Licitación 315727 – LN SBE N° 11/16 - *ADQUISICIÓN DE ALIMENTOS* del presente año, donde se permite la subcontratación para la adquisición de alimentos, si bien al revisar todo el pliego no se encontraron los términos de la subcontratación y muestra la exigencia de que la firma adjudicada debe distribuir las mercaderías a lo largo y ancho del país. Si bien el esquema de distribución de los alimentos a los 24 locales penitenciarios, 6 de ellos en Asunción, y el resto dista entre 32 km a 460 km de distancia, en el pliego del llamado, ítem (e) se le exige al potencial proveedor un solo transporte para cumplir con las entregas en tiempo y forma, lo cual nos parece escaso para llegar a 24 centros penitenciarios. (Ver Diapositiva 1 y 2)

Finalmente, en el contrato firmado entre el Convocante Ministerio de Justicia y la firma adjudicada se observa que en su Administración deberían participar la Dirección Administrativa y Directores de cada penitenciaría, centros educativos y correccionales junto con la Dirección General de Administración y Finanzas (Ver Diapositiva 3). Cabe aclarar que los directores de locales penitenciarios no administran ningún contrato y tienen la sola función de solicitar al nivel central el listado de necesidades, quedando la administración bajo la responsabilidad de la Dirección General de Administración y Finanzas del Ministerio de Justicia.

²⁰ Así se hace actualmente en la penitenciaría de Villarrica con la provisión de carne.

Diapositiva 1. PBC Condiciones Generales del Contrato- Subcontratación

(f)

Capacidad en Materia de Personal:

El oferente deberá contar con un personal responsable por cada ítem ofertado, quienes deberán estar inscriptos en la Dirección de Aporte Obrero Patronal del Instituto de Previsión Social. A fin de comprobar dicho requisito deberá presentar la planilla de inscripción del personal afectado.

En casos de Consorcios: todos los integrantes del consorcio deberán cumplir los requisitos legales en su totalidad como ser obligaciones tributarias, laborales, de seguridad social, y las específicas para el cumplimiento de los bienes solicitados. En lo que respecta a la Capacidad Financiera también deberán cumplir en su totalidad. En cuanto a la Experiencia y Capacidad Técnica se deberá indicar en la oferta cual es el líder del consorcio quien deberá cumplir con al menos el 60% de los criterios de calificación, y el 40% restante lo cumplirán el o los demás integrantes del consorcio.

Subcontratación: La empresa adjudicada, podrá subcontratar a otra empresa, de conformidad a lo establecido en las CONDICIONES GENERALES DEL CONTRATO apartado 20. Sub Contratación.

Fuente: Pliegos de licitación del Ministerio de Justicia de Paraguay

Diapositiva 2. PBC Condiciones Generales del Contrato-Distribución de los alimentos

DISTRIBUCIÓN DE ALIMENTOS																													
ÍTEM	CÓDIGO DE CATALOGO	DESCRIPCIÓN DEL PRODUCTO	U.M																			TOTAL MENSUAL	TOTAL CANTIDAD						
				Penitenciaría Nacional																									
				Correccional de Mujeres Casa del Buen Pastor																									
				Centro Educativo Itaugua																									
				Centro Educativo La Esperanza																									
				Centro Educativo Virgen de Fátima																									
				Penitenciaría Regional de Emboscada																									
				Penitenciaría Regional Padre de la Vega																									
				Granja Ita Pora																									
				Granja Koe Pyahu																									
				Hogar Ara Pyahu																									
				Unidad Penitenciaría Industrial Esperanza																									
				Centro Educativo de Ciudad del Este																									
				Centro Educativo Sembrador																									
				Penitenciaría Regional de Ciudad del Este																									
				Correccional de Mujeres Juana María de Lara																									
				Penitenciaría Regional de Coronel Oviedo																									
				Penitenciaría Regional de Villarrica																									
				Centro Educativo de Itapúa																									
				Penitenciaría Regional de Encarnación																									
				Penitenciaría Regional de Misiones																									
				Centro Educativo de Concepción																									
				Penitenciaría Regional de Concepción																									
				Penitenciaría Regional de Pedro Juan Caballero																									
				Penitenciaría Regional de San Pedro																									
				Penitenciaría Regional de San Pedro																									
1	50112001-007	Mondongo Cocido	Kg.	3.200	500	65	130	39		1.670	40	30	3.000	260	65		50	1.100	500	78		500	260	980	830	300	13.597	163.164	
2	50221102-004	Harina de Trigo	Kg.	22.000	800	3.640	390	26	6.500	6.670	100	85	80	4.000	1.040	910	6.200	50	6.300	800	325	4.800	5.000	1.300	5.500	3.000	2.500	82.016	984.192
3	50161815-002	Caramelos	Kg.			13	7	7						10	10						7			10				64	768

Fuente: Pliegos de licitación del Ministerio de Justicia de Paraguay

Diapositiva 3. Contrato firmado con una de las Empresas adjudicadas-Administración del Contrato

21	Centro Educativo de Concepción	Carlos A. López c/ Julio D. Otaño - Concepción
22	Penitenciaria Regional de Concepción	Km 4 1/2, Ruta 5 - Concepción
23	Penitenciaria Regional de Pedro Juan Caballero	Barrio Centro Iturbe e/ Carlos A. López - Pedro Juan Caballero
24	Penitenciaria Regional de San Pedro	Ruta Juana María de Lara (Ruta 11) - San Pedro

8. ADMINISTRACIÓN DEL CONTRATO.
La administración del contrato estará a cargo de la Dirección General de Administración y Finanzas, conjuntamente con La Dirección Administrativa y Directores de cada penitenciaría, hogares y centros educativos y correccionales, en los términos indicados en las Condiciones Especiales del Contrato.

9. FORMA Y TÉRMINOS PARA GARANTIZA EL CUMPLIMIENTO DEL CONTRATO.
La garantía para el fiel cumplimiento del contrato se regirá por lo establecido en las Condiciones Generales y Especiales del Contrato, la cual se presentará a más tardar dentro de los 10 (días) calendarios siguientes a la firma del contrato. La garantía de fiel cumplimiento debe ser equivalente al 10 % (diez por ciento) del monto total del contrato.-

Fuente: Pliegos de licitación del Ministerio de Justicia de Paraguay

1.10. Análisis de Unidades Eficientes e Ineficientes

Este capítulo responde al requerimiento efectuado en los TdR referido a la comparación de los niveles de eficiencia/ineficiencia de los centros penitenciarios. Se ha optado por darle una forma discursiva, ya que las diferencias en los modelos de cada centro y de la información recopilada suponían la falta de valor de la elaboración de un cuadro. No obstante, se proporciona información cuantitativa en los anexos correspondientes, donde se aportan detalles de algunas de las variables sobre las que sí ha sido factible recoger más información en cada uno de los Centros Penitenciarios visitados.

1.10.1. Enfoque de reinserción

Si bien existe una nueva Dirección de Reinserción Social tras la reciente creación del Viceministerio de Política Criminal en el Ministerio de Justicia, ésta **no tiene un presupuesto asignado** para la puesta en marcha de **proyectos piloto y estandarización de tratamientos**. La carencia de políticas y de presupuesto que puedan alinear esta Dirección hace que **la práctica en el ámbito del Ministerio sea muy casuística**: en la actualidad, por ejemplo, se están asignando 30 becas para realizar extensión universitaria en centros penitenciarios, pero se reporta por parte del Ministerio que no hay motivación entre los estudiantes para este tipo de trabajo.

Cada Centro Penitenciario realiza sus propias actividades de reinserción, si es que existen. Y eso a pesar de que la nueva normativa del Código de Ejecución Penal da un amplio margen para que se puedan desarrollar iniciativas en este ámbito y la tasa de reincidencia varía mucho entre los Centros: mientras que Encarnación, o Ciudad del Este reportan una tasa cercana al 50%, en la Nacional de Tacumbú se reporta una tasa del 62%.

El nuevo Código de Ejecución Penal **permite que las personas privadas de libertad trabajen fuera de los centros penitenciarios**, pero para ello **se necesitan refuerzos en el**

equipo que desarrolle este trabajo, principalmente en el acompañamiento de trabajadores sociales, y que estos tengan viáticos para poder realizar su trabajo fuera de la penitenciaría. En conversaciones con internos, éstos han recomendado que la asesoría jurídica reciba más apoyo de los propios internos que conocen bien los casos y la normativa.

El Código de Ejecución Penal establece también porcentajes de pago por el trabajo: un 50% del salario se ingresa para la familia (o para la cooperativa en el caso de que no tenga familia) y un 15% para la persona privada de libertad, que puede canjear por un bono con el fin de evitar la circulación de más dinero en la penitenciaría. Hay un 10% que se ingresa a la administración (la penitenciaría) y un 25% para la cooperativa, que sería reintegrado a la persona cuando recupere la libertad.

La cárcel Industrial **Esperanza nace originalmente** como un **modelo para trabajar con un enfoque de reinserción**, puesto que todos los internos son condenados y todos originalmente tendrían ocupación. Actualmente **la situación no es así**, solo el 56% está trabajando. Según las autoridades penitenciarias, el modelo funcionaba cuando la penitenciaría estaba gestionada por el sector privado, ya que se mantenían relaciones con las empresas, a través de una Dirección que gestionaba estos vínculos y que buscaba las oportunidades.

Los reclusos producen ingresos a través de la venta de sus productos para aquellos que tienen trabajos con terceros. Los recursos son canalizados por la Cooperativa Juan Antonio de la Vega, con el objetivo de que al terminar la reclusión puedan salir con dinero para su sostenimiento personal y/o familiar.

Tabla 17. Internos ocupados por área y estudiantes de la Unidad Penitenciaria Industrial Esperanza

Internos ocupados por el Sistema de autogestión	45
Internos ocupados en la cocina	10
Internos ocupados en la panadería	4
Internos ocupados en la lavandería	8
Internos ocupados en mantenimientos	6
Internos ocupados en la limpieza general	17
Internos ocupados independientes - Artesanos	46
Internos ocupados en TELEXPAN en confección de carpetas	15
Internos ocupados en la confitería	4
Internos ocupados en bordado y forrado de termos	23
Costurería 1 (Atilano) confecciones varias	7
Taller de tornería en maderas (fabricación de platos) Altieri	5
Internos ocupados independientes – Artesanos (cont.)	
Internos ocupados en marroquinería y guampería	4
Interno ocupado en la carpintería	1
Interno ocupado en el taller mecánico	1
Interno ocupado en el taller de herrería	1
Internos estudiando la Escolar Básica	69
Internos estudiando en el primer ciclo	10
Internos estudiando en el segundo ciclo	20
Internos estudiando en el tercer ciclo	19

Internos estudiando en el cuarto ciclo ²¹	20
Estudiante universitario a distancia	1
Estudiante universitario a distancia	1
Total de Internos que se mantienen ocupados	161

Fuente: Elaboración propia sobre datos proporcionados por Centros Penitenciarios

Los internos también reportan que cuando la penitenciaría estaba gestionada por la empresa privada se realizaba un seguimiento por los psicólogos que incluso abarcaba el trabajo con las familias. Esta situación cambió cuando el Estado se hizo cargo de la gestión en el año 2013, debido al elevado costo de la tercerización. Actualmente, en definitiva, no se trabaja con un enfoque de reinserción porque **el Centro Penitenciario no cuenta con el personal dedicado a ello y porque el que está disponible no está preparado para el reto de trabajar en un modelo de “asistencia humanitaria”**, tal y como es definido por las autoridades del centro.

El enfoque de reinserción de la **Penitenciaría Nacional de Tacumbú** no existe, y básicamente se deja en manos de las iglesias. Siendo una penitenciaría que recibe el mayor número de procesados y de personas que esperan ser trasladados a otros centros, **se considera un lugar de tránsito**, y en la mayoría de los casos no se logra llegar a la culminación del ciclo formativo: 416 matriculados en estudios de escolar básico, de los cuales desertan un 70% aproximadamente, bien por libertad o por traslado. No obstante, sería posible hacer ciclos formativos intensivos que ocuparan al interno y que hicieran que su situación preventiva pudiera ser aprovechada de manera más eficiente: estar ocupado en formación y también en trabajo.

En el área evangélica hay una mayor preocupación por el tratamiento. El número de reincidencia que reportan en este Pabellón es del 12%, si bien esta cifra no es muy científica puesto que no se puede contrastar con un posible ingreso en otros centros. En este mismo Pabellón, de los 535 internos 280 personas estudian, más del 50%, y es una tasa muy superior a la que reportan toda la penitenciaría. Además del Programa del Ministerio de Educación, en este pabellón se cuenta con 25 internos facilitadores que capacitan en todas las áreas de enseñanza.

En la penitenciaría de **Ciudad del Este** se rehabilitaron con el nuevo equipo directivo las infraestructuras para talleres y se trabajó en el área de manualidades y forrado de termos, una actividad que se repite en todos los centros penitenciarios. Las dificultades que se señalan principalmente se refieren al hecho de que **los internos no puedan tener Registro Único del Contribuyente (RUC)**, y por tanto les resulta difícil consolidar una actividad productiva real que tenga impacto sobre la vida de estas personas.

Los Centros penitenciarios tienen capacidad para tener programas vinculados al tejido local, si bien no se explota del todo bien por falta de capacidades de gestión del personal de los centros, bien porque el sistema altamente centralizado de compras y presupuestos hace que **la imbricación de las penitenciarías con su entorno sea prácticamente nula**. En esta penitenciaría solamente hay un 7% de ocupados (Ver Anexo 3), un porcentaje muy bajo y comparativamente el más bajo de todas las visitadas.

²¹ El Ministerio de Educación está implementando en los Centros Penitenciarios la Educación Básica Bilingüe desde primer al cuarto ciclo. Se trata de una malla curricular diferente de cuatro ciclos y no tres, como es el estándar nacional, debido a que en los centros penitenciarios se atiende a jóvenes y adultos de edades y años de escolaridad más variados que en la malla curricular estandarizada.

Ilustración 4. Internos trabajando en la Penitenciaría de Ciudad del Este



Pie de foto: Actividades productivas en Penitenciaría de Ciudad del Este

En el caso de **Encarnación**, se está conformando el **Órgano Técnico Criminológico**, integrado por un trabajador social, psicólogo, abogado y psiquiatra, además de los asesores. Se necesita un médico para cerrar la conformación del órgano, lo cual podría tener una influencia decisiva en el proceso de rehabilitación y para compensar días laborables por días de condena, según el nuevo Código de Ejecución Penal. Con un 35% de ocupados (ver Anexo 3) la nueva Dirección está fortaleciendo el área de trabajo con dos talleres, uno de marroquinería y otro de herrería, además de introducir el área textil para prendas finas para lo cual ya tienen contactos realizados con empresas.

Ilustración 5. Área Textil de la Penitenciaría de Encarnación



Pie de foto: Introducción de Área Textil en Penitenciaría de Encarnación

En lo que respecta a la educación, en esta penitenciaría se está educando hasta noveno grado con el Programa del Ministerio de Educación. La nueva dirección está programando también cursos de SNPP (Servicio Nacional de Promoción Profesional) que permitan obtener una titulación. Se ha observado que, si bien todas las penitenciarías tienen educación primaria, se necesita involucrar a las Universidades para poder hacer más y mejorar en cuanto a las titulaciones. No obstante, el número de analfabetos es muy alto en los centros del interior del

país (50% en Encarnación) y los programas de educación básica siguen siendo muy pertinentes.

Ilustración 6. Mujeres trabajando en la Penitenciaría de Encarnación



Pie de foto: mujeres recibiendo Programa de formación del Ministerio de Educación, en Penitenciaría de Encarnación

En el caso de **Coronel Oviedo**, se cuenta con escuela básica y media proporcionada por el Ministerio de Educación, pero se reporta que **al no tener presupuesto asignado a programas de reinserción es muy poco lo que se realiza** en este ámbito. En este local, solo el 28% de los internos se encuentran desarrollando labores dentro del local penitenciario.

Tabla 18. Internos Ocupados por área y estudiantes de la Penitenciaría de Coronel Oviedo

Actividades laborales	195
Artesanos en forrado de termos	10
Artesanos en zapatería	12
Artesanos en madera y papel	8
Artesanos en guampas	4
Artesanos en bordado	4
Trabajos de Carpintería	6
Trabajos de panadería	9
Trabajos de limpieza	39
Trabajos de fontanería	2
Trabajos de herrería	1
Trabajos en la cocina	20
Trabajos en electricidad	4
Trabajo en electrónica	1
Trabajos de lavandería	4
Promotor de salud	2
Ayudantes	5
Encargados de pabellones	9
Supervisor de pabellones	14
Porteros	10
Trabajos generales	31
Internos estudiando la Escolar Básica	139
Centro de Educación Básica Bilingüe para personas jóvenes y adultas. Centro N° 5-240. 1°, 2°, 3° y 4° ciclo	91
Centro de Educación Media de jóvenes y adultos N° 90. 1°, 2°, 3° y 4° nivel	48
Programas de reinserción socio-laboral (Fortalecimiento espiritual)	69
Iglesia Católica	3
Legión de María	56
Programa Luz tras las rejas	10
Total de Internos que se mantienen ocupados	403

Fuente: Elaboración propia sobre datos proporcionados por Centros Penitenciarios

Esta situación **contrasta con el caso del Correccional de Mujeres Juana María de Lara, que con un 98% de personas trabajando es la penitenciaría con el mayor índice de ocupación laboral de las visitadas.** Allí se desarrollan capacitaciones en oficios (Cursos de Corte y Confección, peluquería) apoyados por la Intendencia Municipal. La municipalidad destina profesores para las capacitaciones a las mujeres privadas de libertad y los materiales necesarios los provee el Club de Sorooptimistas Internacional de Alto Paraná. Los cursos se realizan gracias a un convenio entre la Comuna local, la Dirección del local penitenciario y el Club. Además, éste realiza la gestión post-penitenciaria con empresas privadas para que las mujeres que cumplan puedan desempeñarse en algún oficio.

Dentro del local penitenciario se encuentra funcionando la empresa Fujikura, de capital japonés, dedicada a la producción de cables para autos fabricados en el mercado brasileño. Diecinueve mujeres se encuentran trabajando desde las 7:00 hasta las 15:00 hs. realizando cableados de automotriz. La empresa realiza la selección y la capacitación, provee del equipamiento, materiales y de un salario que recibe íntegramente la trabajadora. La firma Fujikura tiene como política que cuando la persona sea puesta en libertad adquiere un trabajo en la firma.

Otra empresa que opera dentro del local penitenciario es Metalúrgica Marangatú, con el ensamblaje de clavos. Las doce internas que trabajan en la metalúrgica tienen remuneraciones. Con la firma Unilux SRL se realiza ensamblaje de bolígrafos y hay muchas mujeres privadas de libertad ocupadas en esta actividad que pueden desarrollar desde las celdas o cualquier otro lugar del centro penitenciario. También las internas trabajan en la producción de artesanías.

Igual que en otros centros, se realizan actividades de índole espiritual. A lo largo de la semana, las internas tienen actividades con grupos religiosos, y *se realizan retiros espirituales de 3 días previamente calendarizados, jueves, viernes y sábado, cuyo cierre lo realiza la Diócesis de Alto Paraná.*

Ilustración 7. Mujeres trabajando en la Correccional de Juana María de Lara



Pie de foto: mujeres trabajando Correccional Juana María de Lara Ciudad del Este

Tabla 19. Internas ocupadas por área y estudiantes del Correccional de Mujeres Juana María de Lara

Internos ocupados por el Sistema de autogestión	33
Internas que prestan servicios en la correccional	33
Actividades laborales	79
Metalúrgica Marangatú (Taller de trabajo) Ensamblado y embalaje de clavos	12
FUJIKURA AUTOMOTIVE SUDAMERICA (Cableado automotriz)	19
UNILUX S.R.L. (Ensamble de bolígrafos)	37

Costura (Empresas las contratan y hacen trabajos internos y externos)	5
Salón de belleza (Clientes internos y externos)	6
Internos estudiando la Escolar Básica	43
Internas estudiando en el primer ciclo	13
Internas estudiando en el segundo ciclo	12
Internas estudiando en el tercer ciclo	10
Internas estudiando en el cuarto ciclo	8
Total de Internas que se mantienen ocupadas	98%

Fuente: Elaboración propia sobre datos proporcionados por Centros Penitenciarios

1.10.2. Salud y alimentación

El principal problema de salud que se observa, y que tiene efectos tanto sobre la salud física como sobre la salud mental de las personas privadas de libertad, es el **generalizado consumo de drogas** que existe en todos los Centros Penitenciarios, droga que entra bien lanzada desde fuera de la penitenciaría (“avioncitos”), bien a través de las visitas o bien a través del propio personal de la penitenciaría. **Con la excepción de Villarrica**, un centro en ámbito rural y que hasta muy recientemente no mostraba casos elevados de consumo, el porcentaje de consumidores habituales en el resto de los Centros suele estar en torno al 80%.²² En la Nacional de Tacumbú y en la Industrial la Esperanza hay consumo habitual de algún tipo de droga, principalmente marihuana, crack o cocaína, si bien éste último requiere un poder adquisitivo más elevado. Se manifiesta también que muchas personas que no consumían empiezan a consumir en los centros, al ver otros casos o asociarse a grupos determinados.

Tanto en Villarrica, como en Encarnación, es fuerte el efecto que tienen los traslados de internos provenientes de la Penitenciaría Nacional de Tacumbú, en más estrecha relación con el consumo de estupefacientes. En Ciudad del Este, las autoridades señalan que el porcentaje de consumidores puede estar en torno al 60% de casos aproximadamente y en Encarnación ahora puede llegar al 80%, **pero en ningún caso se cuenta con un censo actualizado que dé cuenta de esta situación y tampoco con un Programa de tratamiento para adicciones**, ya que el único que existe en el país solo tiene disponibilidad para un máximo de 30 personas.

En los pabellones controlados por instituciones evangélicas, como es el caso del Pabellón Libertad existente en Tacumbú, se ha manifestado que el control de drogas es fuerte y que el consumo es motivo de expulsión de esta zona, más protegida de robos y más segura en general que otras zonas de la penitenciaría.

Respecto a la **atención psicológica** que reciben las personas privadas de libertad, en general el personal manifiesta que **es insuficiente** el tiempo que dedican para tantos casos (15 horas semanales, en el caso de Ciudad del Este) y el tipo de terapia que se realiza, principalmente enfocada a las necesidades de preparación de informes judiciales, desatendiendo metodologías tales como la terapia de grupo que podía ser muy efectiva para las adicciones o las agresiones, entre otros aspectos. Se manifiesta que existe un gran potencial de trabajo con pasantes de psicología (universitarios) que está siendo desaprovechado, recursos existentes fuera del sistema penitenciario que podrían complementar bien la labor psicológica que se requiere en estos centros.

En la Penitenciaría de **Tacumbú** se reportó que la mayoría de las agresiones que se producen están relacionadas con las enfermedades psiquiátricas. Se trata de un grupo de 55 personas que están en un Pabellón separado pero que no reciben la atención adecuada para su enfermedad.

²² En Villarrica tienen en la actualidad cien personas que han sido trasladados desde Tacumbú porque no disponían de espacio habilitado para ellos, los cuales en su mayoría son adictos.

En el caso de la penitenciaría de **Ciudad del Este** hay dos personas catalogados con problemas de salud mental y que están mezclados con el resto de la población penitenciaria.

En todos los centros penitenciarios hay casos de **tuberculosis**. En el Centro Penitenciario de Ciudad del Este hay en la actualidad 32 enfermos que están siendo tratados con los recursos existentes y con la colaboración de organizaciones sociales externas (Alter Vida). El protocolo que definen los sanitarios en esta penitenciaría (y también en Encarnación) es que una vez detectada la enfermedad se aísla al enfermo durante quince días para dar inicio al tratamiento. Posteriormente, se aseguró que el enfermo puede llevar un seguimiento sin que exista riesgo de contagio para el resto de la población penitenciaria. En el caso de Encarnación cuentan con un laboratorio de TBC en buenas condiciones y adecuado mantenimiento, y existe información a la vista sobre protocolos sanitarios para manejo de sintomáticos respiratorios y alerta temprana.

Ilustración 8. Área de enfermería de la Penitenciaría de Encarnación



Pie de foto: Laboratorio Penitenciaría de Encarnación y enfermería

Ilustración 9. Mensajes en afiches en el área de enfermería



Pie de foto: Protocolos sanitarios de alerta distribuidos en distintas zonas de Encarnación

Los problemas de salud pueden estar también relacionados con la **alimentación**. El menú de los Centros suele planificarse dependiendo de la disponibilidad de comida: en algunos casos, como Ciudad del Este, cada día de la semana tiene por costumbre asignado un tipo de menú. En todos los casos la galleta o panecillo se prepara en la propia panadería de las penitenciarías y se proveen cuatro unidades diarias de este producto. No obstante, **se han observado problemas de abastecimiento de alimentos en algunos centros y las propias autoridades señalan que no llega el 100 % de lo que se compra.**

En todos los centros penitenciarios se ha reportado que ha habido una disminución de alimentos desde el mes de julio. En Coronel Oviedo se informa que se recortó a la mitad la provisión de harina y azúcar, y las autoridades deben acudir a la autogestión para conseguir los productos de otros proveedores. Igualmente se informa en la Penitenciaría Industrial la Esperanza esta misma reducción de hasta un 50%. En las páginas siguientes puede verse un cuadro comparativo entre alimentos solicitados y recibidos en dos penitenciarías: Industrial y Coronel Oviedo. En el Anexo 3 figuran el resto de las comparativas.

Al respecto, algunos internos en la Penitenciaría Nacional de Tacumbú han manifestado que nunca han visto ni el yogur ni la fruta, la cual está presupuestada y en esta misma penitenciaría se ha manifestado que **es muy alto el porcentaje de personas que no comen de la comida común (el tacho) que provee el Ministerio**. Por ejemplo, de los aproximadamente 535 reclusos del pabellón evangélico Libertad, 150 comen del tacho y el resto comen por su cuenta. Algunas informaciones desde dentro y fuera de la penitenciaría calculan en torno a 2.500 las personas que realmente comen del tacho, sobre un total de 3.800 reclusos aproximadamente. Esto implica que **hay un presupuesto grande que no se está utilizando o que está de alguna forma desviado.**

En la Penitenciaría de Villarrica, situada a 30 km de la penitenciaría de Coronel Oviedo, presenta la misma realidad. El local penitenciario no dispone de panadería, razón por la cual recibe provista de galleta seca. Al igual que en otros Centros Penitenciarios, las mujeres tienen su propia cocina, elaboran sus comidas y tienen un menú distinto que los varones. Posee una huerta muy bien surtida de hortalizas, verduras, frutas que son utilizados para autoconsumo. Con relación a la carne, el Director gestionó con el proveedor que subcontrate una carnicería local para que no haya desabastecimiento, debido que cuando no hay pedidos desde la penitenciaría de Coronel Oviedo, el proveedor no desea ir a Villarrica por el alto costo del flete. Todos los insumos y productos alimenticios son provistos desde el área metropolitana de Asunción. Se visualizó un **excesivo stock de productos alimenticios y de artículos de limpieza en la penitenciaría de Villarrica** ante la escasez en otros lugares, lo que señala que no existe una distribución equitativa de acuerdo a la realidad de cada penitenciaría.

Tabla 20. Comparativo entre los alimentos solicitados y lo recibido Centro Industrial Esperanza

Producto	Unidad de medida	Cantidad solicitada	Cantidad recibida	Diferencia
Carne de res parte delanteras	Kg.	1.000	500	500
Carne de res parte trasera	Kg.	1.000	500	500
Muslo de pollo	Kg.	500	251	249
Pechuga de pollo	Kg.	500	251	249
Aceite (Girasol y Soja)	Lts.	300	200	100
Azúcar	Kg.	1.000	600	400
Fideo surtido	Kg.	800	500	300
Yerba	Kg.	250	150	100
Almidón	Kg.	50	30	20
Almidón de maíz	Kg.	50	30	20
Dulce de guayaba	Kg.			-
Concentrado simple de tomate	Kg.	400	200	200
Fariña	Kg.	100	80	20
Sal fina	Kg.	200	150	50
Sal gruesa	Kg.	200	150	50
Polvo para hornear	Unidad	30	15	15
Chocolate en polvo instantáneo	Kg.			-
Formula láctea de inicio (0 a 6 meses)	Unidad			-
Fórmula láctea de inicio (6 a 12 meses)	Unidad			-
Huevos	Unidad	1.200	450	750
Leche entera líquida	Lts.	1.200	800	400
Manteca vegetal	Kg.	120	10	110
Queso paraguay	Kg.	140	100	40
Yogurt entero chico	Unidad			-
Acelga	Kg.			-
Ajo	Kg.	70	50	20
Arveja	Kg.			-
Banana	Kg.			-
Cebolla	Kg.	800	600	200
Cebollita en hoja	Kg.			-
Lechuga	Kg.			-
Locote	Kg.	400	350	50
Mandioca	Kg.	150	100	50
Naranja	Kg.			-
Papa	Kg.	400	350	50
Perejil	Kg.			-
Tomate	Kg.	400	300	100
Zanahoria	Kg.	400	300	100
Zapallo	Kg.	400	300	100
Locro	Kg.	200	100	100
Poroto rojo	Kg.	400	151	249
Poroto negro	Kg.	400	151	249
Arroz	Kg.	700	451	249
Harina de maíz	Kg.	100	50	50
Levadura	Kg.	70	48	22
Galleta	Kg.	800	200	600
Galletita dulce	Kg.			-
Anís	Kg.	50	20	30
Harina de trigo	Kg.	4.000	3.000	1.000
Mondongo	Kg.	1.000	450	550
Población Penitenciaria total que se alimentan: 348. Fecha de corte: 18 de octubre 2016				
Reclusos 288				
Funcionarios aproximado 60				

Fuente: Elaboración propia sobre datos proporcionados por Centros Penitenciarios

Tabla 21. Comparativo entre los alimentos solicitados y lo recibido Penitenciaría de Coronel Oviedo

Producto	Unidad de medida	Cantidad solicitada	Cantidad recibida	Diferencia
Carne de res parte delanteras	Kg.	3.800	1.600	2.200
Carne de res parte trasera	Kg.	3.800	1.600	2.200
Muslo de pollo	Kg.	2.500	900	1.600
Pechuga de pollo	Kg.	2.500	900	1.600
Aceite de Girasol	Lts.	400	250	150
Aceite de Soja	Lts.	400	200	200
Azúcar	Kg.	2.000	900	1.100
Fideo surtido	Kg.	2.100	1.100	1.000
Yerba	Kg.	350	225	125
Almidón	Kg.			0
Almidón de maíz	Kg.			0
Dulce de guayaba	Kg.			0
Concentrado simple de tomate	Kg.	250	200	50
Fariña	Kg.	300	120	180
Sal fina	Kg.	550	250	300
Sal gruesa	Kg.	350	200	150
Polvo para hornear	Unidad			0
Chocolate en polvo instantáneo	Kg.			0
Huevos	Unidad	2.200	300	1.900
Leche entera líquida	Lts.	3.000	1.550	1.450
Manteca vegetal	Kg.	150	150	0
Queso paraguay	Kg.	800	350	450
Yogurt entero chico	Unidad			0
Acelga	Kg.			0
Ajo	Kg.	90	52	38
Arveja	Kg.	90	0	90
Banana	Kg.	700	0	700
Cebolla	Kg.	1.100	540	560
Cebollita en hoja	Kg.	120	0	120
Lechuga	Kg.	200	0	200
Locote	Kg.	900	360	540
Mandioca	Kg.	1.000	120	880
Naranja	Kg.	1.100	0	1.100
Papa	Kg.	1.000	600	400
Perejil	Kg.	100	0	100
Tomate	Kg.	1.100	480	620
Zanahoria	Kg.	900	300	600
Zapallo	Kg.	900	300	600
Locro	Kg.	800	250	550
Poroto rojo	Kg.	600	500	100
Poroto negro	Kg.	400	300	100
Arroz	Kg.	2.100	1.100	1.000
Harina de maíz	Kg.			0
Levadura	Kg.	270	100	170
Galleta	Kg.	3.000	900	2.100
Galletita dulce	Kg.			0
Anís	Kg.	100	30	70
Harina de trigo	Kg.	7.000	7.000	0
Mondongo cocido	Kg.	1.300	1.300	0
Población Penitenciaria total que se alimentan: 1.521 Fecha de corte: 19 de octubre 2016				
Reclusos 1.401				
Reclusas 60				
Funcionarios aproximado 60				

Fuente: Elaboración propia sobre datos proporcionados por Centros Penitenciarios

Ilustración 10. Provisiones en stock en la Penitenciaría de Villarrica

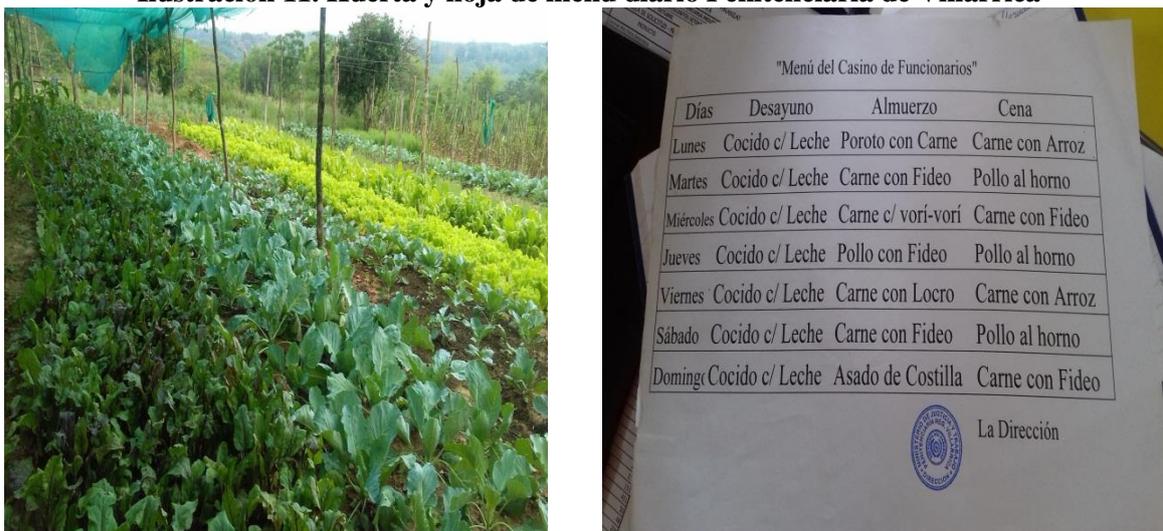


Pie de foto: Stock de artículos de limpieza en Villarrica



Pie de foto: Stock de insumos alimenticios en Villarrica

Ilustración 11. Huerta y hoja de menú diario Penitenciaría de Villarrica



Pie de foto: Huerta en Villarrica y menú diario del personal

Ilustración 12. Recepción de carne en la Penitenciaría de Encarnación



Pie de foto: Recepción de carne en Penitenciaría de Encarnación

1.10.3. Bienestar: habitabilidad, aprovechamiento y espacios

En junio de 2016, se dictó un Decreto por el cual se declaraba en situación de emergencia la infraestructura física de los establecimientos penitenciarios del país,²³ lo cual daba atención preferencial en carácter de prioridad a los procedimientos requeridos por el Ministerio de Justicia para la transferencia de créditos presupuestarios, así como para su obtención por los mecanismos legales asignados al efecto (ampliación, modificación o reprogramación presupuestaria). El Decreto tiene un plazo de duración de 12 meses y se fundamenta en el

²³ DECRETO N° 5.497 de fecha 13 de junio 2016.

estado de deterioro, precariedad y hacinamiento que afecta a la infraestructura de todos los centros penitenciarios de la República y especialmente a la de la Penitenciaría Nacional de Tacumbú. El hacinamiento existente acarrea como consecuencia que **los reclusos no cuentan con espacios mínimos y las condiciones de higiene no son las adecuadas**, atentando de manera directa contra el objeto de las penas, por la que se torna indispensable otorgar una respuesta eficaz y eficiente destinada a mejorar la infraestructura en los centros penitenciarios.

Ilustración 13. Interior de la Penitenciaría de Villarrica donde habitan los internos



Pie de foto: La penitenciaría de Villarrica tiene estructura de barracones sin espacios privados para los internos y con literas de hasta tres alturas

Basado en el mencionado Decreto, el Ministerio de Justicia viene realizando varias obras de infraestructura de ampliación y reparación de locales penitenciarios y también existen proyectos de construcción de otros nuevos, con los cuales se pretende resolver el estado de deterioro y hacinamiento existente. No obstante, **esta consultoría ha observado que salvo el caso de la solución de hacinamiento de los “pasilleros” en la Penitenciaría Nacional de Tacumbú y la reforma integral o sustitución de las penitenciarías de Villarrica y Ciudad del Este, en general las penitenciarías pueden tener reformas y mejoras y que se puede hacer un uso más eficiente de los espacios sin necesidad de crear nuevos centros.**

La razón es que **el deterioro depende de su gestión y del cuidado que se presta al mantenimiento**, ya que algunos de los centros penitenciarios son de construcción reciente, tal es el caso de Coronel Oviedo (año 2006) y de Encarnación (Año 2002), pero hay una gran diferencia entre el estado en que se encuentran una y otra penitenciaría, la primera en desidia y

descuido completo, frente a la segunda bien atendida y cuidada. El caso de Ciudad del Este es el único que se ha observado que no cumple con los requisitos necesarios para garantizar seguridad; no obstante, el centro puede ser rehabilitado y utilizado para tratamientos especializados.

Ilustración 14. Internos pintando rejas y la panadería de la Penitenciaría de Encarnación



Pie de foto: Pintura y mantenimiento de cocina en Encarnación

Ilustración 15. Pabellón evangélico Libertad-Penitenciaría de Tacumbú



Pie de foto: Zona evangélica de Penitenciaría Nacional de Tacumbú: habilitamiento para zona de estudio en la galería central

Ilustración 16. Lugar de almacenamiento de productos Penitenciaría de Ciudad del Este



Pie de foto: Mantenimiento en proceso en Penitenciaría de Ciudad del Este

El mantenimiento de los espacios es posible cuando se realiza una buena gestión. En algunos casos, además de dar mantenimiento con los recursos del Ministerio se puede financiar con los recursos que se generan por servicios prestados de alquiler en las propias penitenciarías, tal es el caso del pabellón evangélico de la Nacional de Tacumbú, donde **los alquileres que generan las cantinas, peluquerías o zonas de visita entran en un fondo revolvente que es aplicado para todo el programa de trabajo del Pabellón**. El tratamiento de la basura es diferente en cada lugar, si bien en la Penitenciaría de Villarrica es la municipalidad quien se encarga de la recogida y la Dirección del Centro prevé poner en marcha un proyecto de reciclaje, con tratamiento diferenciado de basura y premios para quien genere menos residuos.

En lo que respecta al mantenimiento de la infraestructura para **cocinas**, se ha observado que en varios casos se cocina con leña, y que son pocos los que utilizan el gas, a pesar de que en algunos casos disponen de la cocina. El uso de la leña continuamente en la cocina es un riesgo para la salud, puesto que puede producir enfermedades pulmonares crónicas, además del impacto negativo que tiene sobre el medio ambiente. **La sustitución por cocinas de gas** se debe realizar de forma que éstas generen la potencia de calor necesaria para el uso de las grandes ollas que se utilizan en los centros penitenciarios. En la penitenciaría de Ciudad del Este, el tanque de gas está inutilizado porque su ubicación en sí misma es peligrosa, ya que está dentro de la propia cocina, de forma que se ha tenido que habilitar un espacio de cocina fuera, con uso de leña. En la penitenciaría de Encarnación, en cambio, la ubicación del tanque es apropiada y el mantenimiento de la cocina de gas es adecuado.

En cuanto a la disponibilidad de **vehículos**, en Ciudad del Este tienen dos vehículos, y uno adicional prestado; con este parque móvil tienen que atender audiencias en lugares que están a más de 500 km. de distancia (Salto del Guairá) y otros lugares alejados de la penitenciaría como Iruña, Presidente Franco o Santa Rita. Cada uno de estos desplazamientos inhabilita un vehículo, y esto hace que en otros casos no se pueda acudir a las audiencias o que se tenga al personal durante mucho tiempo fuera de la penitenciaría y sin control por parte de la Dirección. **Es muy ineficiente el hecho de que no se hayan puesto aún en uso los sistemas**

de videoconferencia que hay disponibles en algunos Centros para poder realizar audiencias orales sin necesidad de hacer desplazamientos.

Ilustración 17. Cocina a leña penitenciaría de Ciudad del Este



Pie de foto: cocinas de leña en Penitenciaría de Ciudad del Este

Ilustración 18. Cocina de la Penitenciaría de Encarnación



Pie de foto: cocinas de gas y refrigeradora, en zona de varones y zona de mujeres de penitenciaría de Encarnación

Mientras en la Penitenciaría de Villarrica, para una población de 399 reclusos, disponen de 3 vehículos, en el caso de Coronel Oviedo solo tiene 2 para una población de 1.401 personas. Esta penitenciaría tiene las mismas dificultades de desplazamientos largos para atender audiencias a Caaguazú y Alto Paraná entre otros. Esto es importante porque también hay seis mujeres privadas de libertad que tienen bebés, los cuales no pueden tener un control adecuado sin servicio de pediatría ni facilidades para realizar desplazamientos al hospital. Es significativo también que en esta penitenciaría todavía no dispongan de línea de teléfono fijo.

Todas las internas que tienen bebés viven con ellos en un cuarto con 6 camas. **Existen cunas disponibles en otras penitenciarías, pero no se hace un uso coordinado de los medios puesto que no hay un sistema de información centralizado.** Tampoco se dispone en esta penitenciaría de un parquecito para que jueguen los bebés. Se está habilitando un nuevo Centro para mujeres en el mismo predio del centro penitenciario pero al lado separado, con capacidad para 48 personas. El presupuesto de este nuevo centro, solo en lo que respecta a la habilitación, pintura, fontanería y electricidad (no incluye levantamiento de estructura, la cual se hizo anteriormente) asciende a G. 1.800 millones.

Ilustración 19. Depósito de gas penitenciaría de Encarnación



Pie de foto: tanque de gas en Encarnación, ubicado en el patio y lejos de zona de residentes o cocina

Ilustración 20. Cunas apiladas en Penitenciaría de Encarnación



Pie de foto: cunas sin uso y tronas en Penitenciaría de Encarnación

Gobernabilidad

El principal problema que se observa en las penitenciarías en el ámbito de la gobernabilidad es que **las falencias en la gestión** por parte del Estado **pueden llevar a nuevas formas de control por parte de grupos que lo sustituyen**, bien sea por internos con alto poder adquisitivo e influencia —como ha ocurrido recientemente en la Penitenciaría Nacional de Tacumbú—, bien por guardias o personal que actúan al margen de la normativa, bien por la existencia de pabellones que son autogestionados.

El denominado **pabellón evangélico Libertad de la Penitenciaría Nacional de Tacumbú** está desarrollando su propio Manual de Funciones, además de tener un funcionamiento autónomo dentro de la institución que es efectivo tanto para el mantenimiento de la seguridad como para el proceso de reinserción, según aseguran las fuentes consultadas. **El modelo de gestión está basado en sistemas de incentivos y la colaboración de los propios internos** (50 colaboradores que ingresan G. 12.500.000 al mes, en conjunto), lo cual permite el funcionamiento de lo que podríamos denominar un sistema de seguridad “blando” en todo el pabellón, en el que solo se requiere de un guardia a la entrada del mismo.

En general, todos **los trabajadores de emprendimientos pagan un canon por el uso del espacio en las penitenciarías**. Este canon es **ingresado como caja chica** por algunas penitenciarías que aprovechan para suplir gasto de combustible, alimentación, medicamentos o mantenimiento cuando no alcanzan las provisiones recibidas del nivel central. Depende de la buena gestión de cada Director de centro penitenciario el uso adecuado de estos fondos, el cual se ha podido observar que es diferente en las visitas realizadas.²⁴ Si el sistema está bien gestionado, la penitenciaría en su conjunto se beneficia; si el sistema está mal gestionado, el rédito es personal para unos pocos. Este es el mismo procedimiento de gestión que se usa en los denominados pabellones evangélicos donde se tiene una contabilidad específica de los ingresos que entran en el Programa, o fondo revolviente que se reinvierte en el mantenimiento del conjunto.

En cuanto a **los conflictos** dentro de las penitenciarías, se ha observado que es un tema que está **muy relacionado con el modelo de clasificación** que se tenga. Se habla de pabellones tranquilos y de pabellones conflictivos, en estos últimos con mayores índices de riñas, enfrentamientos, robos entre reclusos, muy asociado a la adicción a las drogas y principalmente al crack. **El más eficiente de los analizados ha sido el de Encarnación**, donde se trata de respetar una clasificación por características de las personas basada principalmente en la edad (grupos de 25 a 45 años, grupos de 18 a 25), en el comportamiento y las adicciones, entre otros factores. Es la única penitenciaría de las visitadas que tiene un pabellón específico para personas que no tienen recursos económicos de ningún tipo, los cuales no tienen ingresos y tampoco reciben visitas de familiares. A este pabellón, el Director de Encarnación les ofrece una comida extra.

En la Penitenciaría de Tacumbú existe un área de personas mayores, con 37 ancianos, y se mantienen condiciones diferentes para ellos. Se ha visto que **las penitenciarías intentan tener en cuenta el enfoque diferencial** para clasificar también a personas que tienen discapacidades (como es el caso, por ejemplo, de una persona parapléjica en Ciudad del Este) y habilitar espacios diferentes, **pero no siempre es posible**. Igual ocurre para el caso de personas LGTB, para los cuales no existen programas específicos de asistencia y, en algunos casos, por la discriminación sufrida por el resto de los internos, sus necesidades básicas deben ser cubiertas por la Dirección de los centros.

²⁴ En el caso de Encarnación, los ingresos de caja chica permiten por ejemplo cerrar el abastecimiento de harina puesto que frente a una necesidad de 6.000 k., este mes solo han recibido 4.500 k.

En todas las penitenciarías existen al menos tres días a la semana de **visitas**, que no solo garantizan un acompañamiento de las personas privadas de libertad en su proceso de reinserción y la paliación de los efectos negativos del aislamiento social, sino que en algunos casos aportan el sustento necesario dadas las carencias que se han observado en muchos aspectos del sistema, ya sea en cuanto a la alimentación, la higiene u otro tipo de productos básicos. Ocurre también a la inversa, que dadas las carencias económicas del entorno familiar en muchos casos es el trabajo que se desarrolla desde la penitenciaría el que puede dar sustento a la familia, como se observó en una entrevista realizada en la Penitenciaría Industrial Esperanza.

Finalmente, es importante garantizar el uso de **medios técnicos modernos** dentro de las penitenciarías para mejorar la eficiencia. Existen sistemas de **videovigilancia**, que en el caso de la Penitenciaría de Encarnación permitieron que el Director estuviera al corriente de una situación que se originó en la entrada del centro durante el desarrollo de la entrevista para esta evaluación en el mismo momento en el que se produjo. Sin embargo, no en todos los lugares se observó que estos medios técnicos estuvieran disponibles o en funcionamiento. Lo mismo puede afirmarse de los sistemas de **videoconferencia**, que están disponibles en algunas penitenciarías pero no están en uso. **La utilización de los sistemas de videoconferencia reduciría considerablemente el gasto destinado a traslados para las audiencias, y garantizaría una mayor efectividad en el cumplimiento del proceso judicial** para las personas privadas de libertad, que muchas veces llegan tarde o llegan al local judicial y se cancela la audiencia o no pueden acudir a ella.

Ilustración 21. Registro de las comparecencias Penitenciaría de Ciudad del Este

PENITENCIARIA REGIONAL DE CIUDAD DEL ESTE						
COMPARECENCIA PARA EL DIA MIERCOLES 19 DE OCTUBRE DE 2016						
NOMBRE Y APELLIDO	DELITO	JURISDICCION FISCAL	OFICIO	HORA AUDIENCIA	AUDIENCIA	OBSERVACION
1. YESSICA VERA SOTO	ROBO AGRAVADO	JURISDICCION FISCAL	PROV. 7.30	10:00	JUICIO ORAL	
2. JUAN PEDRO SALINAS	IN.P.C./LA LEY 1340/98	FISCALIA 01 NARC.	301	10:00	INDAGATORIA	
3. ELVIDO DUARTE ROSADO	IN.P.C./LA LEY 1340/98	FISCALIA 01 NARC.	301	10:00	INDAGATORIA	
4. CARLOS RAIBERTO INSURRALDE CHAMORINO	HOMICIDIO DOLOSO Y OTROS	TRIB. SENTENCIA 01	304	10:00	JUICIO ORAL	
5. RICHARD DAVID RAMIREZ OLIVERA	HOMICIDIO DOLOSO Y OTROS	TRIB. SENTENCIA 01	304	10:00	JUICIO ORAL	
6. ABELIN DAVILA SELLABER MARTINEZ	IN.P.C./LA LEY 1340/98	TRIB. SENTENCIA 08	3030	10:00	JUICIO ORAL	
7. MARCELO ZACARIAS BENTEZ REYES	IN.P.C./LA LEY 1340/98	TRIB. SENTENCIA 08	3030	10:00	JUICIO ORAL	
8. RICARDO OVIEDO GONZALEZ	ROBO AGRAVADO	TRIB. SENTENCIA 08	1777	10:00	PRELIMINAR	
9. MARCON ANDRÉS ROMERO	IN.P.C./LA LEY 1340/98	TRIB. SENTENCIA 08	10304	10:00	PRELIMINAR	APERECIBIMIENTO
10. GREGORIO MARCIAL CANETE CODOVY	ROBO AGRAVADO	TRIB. SENT. SALTO QUAIRA	15208	10:30	PRELIMINAR	
11. HIRNOLFO PERALTA BRITZ	ABUSO SEXUAL EN NIÑOS	TRIB. SENTENCIA 08	2221	10:30	JUICIO ORAL	
12. RICARDO FLORENCIO CADERE	HURTO AGRAVADO	TRIB. SENTENCIA 08	2057	10:30	JUICIO ORAL	
13. RICARDO FLORENCIO CADERE	HURTO AGRAVADO	TRIB. SENTENCIA 08	2057	10:30	JUICIO ORAL	
14. JORDAN HERNAN DUARTE	ROBO AGRAVADO	TRIB. SENTENCIA 06	2020	10:30	PRELIMINAR	
15. EVER HENRI ESCOBAR VILLASANTI	ROBO AGRAVADO	TRIB. SENTENCIA 06	3105	10:30	JUICIO ORAL	
16. BERNARDINO MAZ GONZALEZ	IN.P.C./LA LEY 1340/98	TRIB. SENTENCIA 04	19620	10:30	JUICIO ORAL	
17. JOSAFE DAMIAN GARCIA	ROBO AGRAVADO Y OTROS	GTIAS. IRUNA	228	10:30	PRELIMINAR	EN EL PENAL
18. ALBERTO CESAR GOMEZ DA SILVA	HOMICIDIO POR USO	GTIAS. IRUNA	174	10:30	PRELIMINAR	
19. LEONARDO VERA ALBAJA	HURTO Y OTROS	GTIAS. HERMANDARIAS	893	10:30	PRELIMINAR	
20. MIGUEL PIREZ FERREIRA	HURTO Y OTROS	GTIAS. HERMANDARIAS	1137	11:30	PRELIMINAR	
21. EUGEN WILSON ESCOBAR DUARTE	ROBO AGRAVADO	GTIAS. POTE. FRANCO	3347	12:30	JUICIO ORAL	
22. PABLO SANDOZ GARCIA MARTINEZ	AUTONOMIA SEXUAL	TRIB. SENTENCIA 03	1900	13:30	JUICIO ORAL	
23. JORDAN CESAR BENTEZ CARDOZO	ROBO AGRAVADO	TRIB. SENTENCIA 03	1900	13:30	JUICIO ORAL	
24. PATRICIO VERA BANCHEZ	ROBO AGRAVADO	TRIB. SENTENCIA 03	1900	13:30	JUICIO ORAL	
25. DANIEL OSMAR RUIZ DIAZ	ROBO AGRAVADO	TRIB. SENTENCIA 03	1900	13:30	JUICIO ORAL	
26. RICARDO WILSON GONZALEZ	ROBO AGRAVADO Y OTROS	GTIAS. IRUNA	247	09:00	PRELIMINAR	EN EL PENAL
27. ALDO CESAR GOMEZ DA SILVA	ROBO AGRAVADO Y OTROS	GTIAS. IRUNA	247	09:00	PRELIMINAR	
28. FERRIS PEREZ	IN.P.C./LA LEY 1340/98	TRIB. SENTENCIA 08	1777	10:00	JUICIO ORAL	
29. JUAN CARLOS HERNANDEZ	IN.P.C./LA LEY 1340/98	TRIB. SENTENCIA 08	1777	10:00	JUICIO ORAL	
30. JUAN CARLOS HERNANDEZ	IN.P.C./LA LEY 1340/98	TRIB. SENTENCIA 08	1777	10:00	JUICIO ORAL	

Pie de foto: En la Penitenciaría de Ciudad del Este puede haber hasta 30 comparecencias en un solo día

Los **sistemas informáticos adecuados y su mantenimiento garantizan también el seguimiento de los casos y dan seguridad a los gestores en cuanto a los procedimientos**. En Ciudad del Este se ha podido ver un buen sistema de gestión administrativa y registro de información, que es adicional al sistema informático Tekové, por la fragilidad de este mismo. Así, en esta penitenciaría se ha integrado el Archivo de Judiciales con el de Seguridad y el de Comparecencias. Se utiliza una hoja de Excel básica que reúne la información necesaria, y la información está ordenada y clasificada correctamente.

Desde el nivel central, en cambio, no se da formación ni herramientas sobre sistema de registros, documentación, etc. y se reporta que el personal administrativo de esta

penitenciaria no ha asistido nunca a una formación proporcionada por el Ministerio en este sentido. En cuanto a los medios técnicos, la provisión de carpetas para guardar historiales que envían desde el nivel central es de 150 anuales, mientras que la necesidad es mayor y deben conseguir estos medios de otros lugares para completar el número de personas que atiende en este Centro.

Ilustración 22. Huertos colocados en el perímetro de seguridad penitenciaria de Encarnación



Pie de foto: huertos en penitenciaría de Encarnación, uso inadecuado de espacios que por seguridad deberían estar libres de cualquier uso.

Ilustración 23. Archivo de expedientes Asesoría Jurídica penitenciaría Ciudad del Este



Pie de página: sistemas manuales de registro en Ciudad del Este actualizados junto con sistemas de registro informático

La seguridad, en definitiva, es un sistema integral que está relacionado con los alimentos, la salud, el régimen de visitas, el personal y sus capacidades, y el control y registro que se tenga por parte de las autoridades. **La seguridad está relacionada directamente con el sistema de gestión, y en esto es clave el papel que cumple el personal directivo de los Centros.**

7. CONCLUSIONES

La evaluación coincide con una **voluntad manifiesta** de ambos actores, tanto del Ministerio como de los Centros, **para introducir mejoras en la planificación estratégica, el establecimiento de modelos de gestión, la estandarización de procedimientos y el tratamiento**, aprovechando los cambios recientes que se han producido tanto a nivel institucional (nuevo equipo ministerial y de Dirección General de Establecimientos Penitenciarios) como al nivel normativa que afecta directa o indirectamente al sistema penitenciario, en particular en lo derivado del nuevo Código de Ejecución Penal – Ley 5.162/14.²⁵

No obstante, **no existe una política pública de gestión penitenciaria que esté a la altura de las demandas actuales y del incremento del número de personas privadas de libertad en Paraguay**. La falta de esta política se traduce en una gran diversidad en cuanto a los modelos de gestión que se aplican en cada penitenciaría, y ello a pesar de que no disponen de ninguna capacidad para el ordenamiento de gasto. Hay un modelo de gestión de compras centralizado, que es obsoleto, y hay un modelo de gestión de la información descentralizado —no hay conexión de información entre penitenciarías— que no sirve a las necesidades de todo el sistema.

No obstante, dentro de esta diversidad se ha observado que **hay modelos de gestión penitenciaria en Paraguay que suplen las carencias de diseño de la política pública existente** y que son exitosos a la hora de atender aspectos tales como el aprovechamiento de espacios y su habilitación para zonas comunes o de tratamiento (educativas, recreativas...), la gestión de ingresos que están fuera del sistema de manera que reviertan en programas comunes y no en fuente de ingreso para unos pocos, la generación de programas de trabajos dentro de los centros penitenciarios que permitan la eventual reinserción, la vigilancia y el cuidado por el cumplimiento de protocolos de salud para la prevención de enfermedades, la provisión de alimentos o la prevención de conflictos a lo interno de la penitenciaría. Una primera muestra de esta diversidad figuraría en el cuadro siguiente:

Cuadro 3. Resumen comparativo de eficiencia en unidades penitenciarias

Variables de análisis para comparación	VALOR		
	Adecuado	Medio	Deficiente
Clasificación de internos/as		Industrial Esperanza Encarnación	Villarrica (infraestructura inadecuada) Coronel Oviedo Tacumbú Ciudad del Este (infraestructura obsoleta)
Mantenimiento de infraestructuras	Encarnación Centro Educativo Sembrador	Industrial Esperanza Ciudad del Este	Villarrica Coronel Oviedo Tacumbú
Gestión administrativa y	Encarnación	Villarrica	Coronel Oviedo

²⁵ Se destaca, en este sentido, que se está elaborando desde la Dirección General de Establecimientos Penitenciarios el Plan Estratégico Institucional, y también se elaboró en el presente ejercicio el Plan Operativo Institucional (POI) con la participación tanto de la Dirección General de Establecimientos Penitenciarios como la del Servicio Nacional de Atención al Adolescente Infractor. También se está trabajando en la implementación del Modelo Estándar de Control Interno del Paraguay (MECIP), mediante el cual se realizará la estandarización de los procesos y procedimientos, ya se cuenta con una primera versión del proceso de admisión para los establecimientos penitenciarios.

Variables de análisis para comparación	VALOR		
	Adecuado	Medio	Deficiente
procesal	Ciudad del Este Correccional Juana María de Lara	Industrial Esperanza	Tacumbú
Gerencia orientada al cambio	Encarnación Ciudad del Este Centro Educativo Sembrador Correccional Juana María de Lara	Villarrica	Coronel Oviedo Tacumbú Industrial Esperanza
Acceso a programas laborales	Correccional Juana María de Lara	Industrial Esperanza	Villarrica Coronel Oviedo Tacumbú Ciudad del Este Encarnación
Accesos a programas educativos	(Todas las penitenciarías tienen acceso a programas educativos del Ministerio de Educación)		

Fuente: Elaboración propia.

En definitiva, existen unas formas más apropiadas que otras para atender las demandas que se plantean en los centros a diario, que pueden tomarse como **punto de partida para abordar el diseño de una política pública propia generada desde la experiencia concreta y sin necesidad de recurrir a modelos externos**. Estos modelos propios se han visto funcionando con más éxito en las Penitenciarías de Ciudad del Este y Encarnación, la primera a pesar de las dificultades estructurales que plantea la propia infraestructura del edificio con relación a la segunda, que sí es más adecuada para el concepto estándar de establecimiento penitenciario.

Ambos casos están caracterizados por un **cambio reciente de la dirección de los centros**, y por **iniciativas** de sus Directores que están **orientadas a la gestión y el liderazgo de los equipos y de los recursos existentes**, más que a la implementación en sí de la normativa existente. Las mejoras en la gestión pueden contribuir a la reducción del hacinamiento, como se ha visto en el caso de Ciudad del Este, donde se ha reportado una bajada de 1,250 a 1,070 personas en apenas 4 meses, atribuible a la mejora de la gestión de los casos del centro penitenciario y su relación con el poder judicial y a la gestión adecuada de los servicios jurídicos y administrativos de la penitenciaría.

Los centros penitenciarios tienen capacidades para poder influir en la puesta en libertad de las personas privadas de libertad y en sus tratamientos: existe una normativa que lo permite cada vez más, hay empresas interesadas en darles trabajo, la mayoría de los reclusos están dispuestos a participar y trabajar, y es posible incidir apoyando desde instancias de asesoría jurídica apropiadas y ágiles. **Estos centros se verán acompañados previsiblemente por el inicio de una nueva gestión dentro del Ministerio de Justicia**, en particular desde la Dirección General de Establecimientos Penitenciarios, que está tratando de replicar modelos, estandarizar diagnósticos y tratamientos. Son modelos que se pueden aplicar en el caso de la Penitenciaría Nacional de Tacumbú, Industrial Esperanza, Coronel Oviedo y otros, con la excepción de Villarrica, donde el proceso de reforma aún no ha comenzado.

8. RECOMENDACIONES

Al Ministerio de Justicia conjuntamente con el Ministerio de Hacienda

1. Apoyar presupuestariamente al Ministerio de Justicia en la renovación de la plantilla de personal penitenciario, que en un porcentaje todavía significativo es obsoleta y no está preparada para las nuevas necesidades que requiere una política penitenciaria orientada a la reinserción de las personas privadas de libertad y a la seguridad ciudadana dentro y fuera de las penitenciarías.
2. Complementar la creación de nuevas infraestructuras como parte de la reforma del sistema penitenciario (como por ejemplo la actual apuesta de inversión en un nuevo modelo de gestión mediante la construcción de un complejo penitenciario en la ciudad de Emboscada), con la renovación de las infraestructuras ya existentes. Esto debe realizarse en función de un Plan de clasificación que sea diseñado por la Dirección General de Establecimientos Penitenciarios del Ministerio de Justicia, que incluya la habilitación de uno de los centros como penitenciaría de máxima seguridad y de otros centros orientados a tratamientos especializados, con prioridad en la creación de un programa de salud mental, un programa de drogadicciones y un programa de tratamiento de enfermedades transmisibles.
3. Orientar la asignación presupuestaria del sistema penitenciario en función de la consecución de resultados, los cuales deben incluir al menos:
 - a. una mayor eficacia en la planificación de política pública penitenciaria y la reglamentación de la normativa existente.
 - b. una mayor eficiencia en las funciones de coordinación del Programa Central de Administración Penitenciaria del Ministerio de Justicia.
 - c. una estandarización de diagnósticos y tratamientos para las personas privadas de libertad.
 - d. un impacto visible sobre el tejido económico local y la reinserción de las personas privadas de libertad.
 - e. una reducción de la corrupción y del flujo de dinero al interior de los centros penitenciarios estableciendo subcontrataciones para compras y contrataciones.
 - f. una mayor centralización de la información facilitando el acceso oportuno de los datos requeridos y una mayor descentralización de la gestión en función de las necesidades específicas de cada centro.

Al Ministerio de Justicia

Respecto al hacinamiento

1. Diseñar y poner en marcha en el corto plazo un plan para centralizar la información disponible, recuperando la información introducida en Tekové y ordenando los registros actuales, archivos físicos e informáticos, y capacitando a los funcionarios en el manejo de la información e integración de los Archivos de Seguridad, Judiciales y Comparecencias.

2. Integrar este plan con la Asesoría jurídica y asuntos judiciales de cada penitenciaría, de forma que de manera coordinada con el poder judicial se puedan agilizar puestas en libertad en lugares donde sea viable el descongestionamiento de proceso administrativo y judicial.
3. Poner en marcha los sistemas de videoconferencia y habilitarlos donde no los haya, en coordinación con la disponibilidad de recursos del poder judicial para facilitar el cumplimiento de comparecencias y realización de juicio oral y para ser más eficiente en el uso de unidades móviles de cada penitenciaría.
4. Completar el proceso de habilitación de Organismos Técnicos Criminológicos en todos los centros penitenciarios para realizar evaluaciones y facilitar el proceso de reinserción de las personas privadas de libertad.
5. Ampliar el contenido temático del programa de formación de agente de seguridad penitenciaria con mayor carga horaria, pasantías y evaluaciones exigentes.

Respecto a la gobernabilidad y reinserción

6. Diseñar un plan de gestión descentralizada que, en base a la normativa existente, Ley N° 2051/2003, artículo 38°, promueva la subcontratación de hasta el 60% del valor de la contratación de alimentos y suministros con empresas de las zonas donde están ubicados los centros penitenciarios.
7. Facilitar la participación de los agentes penitenciarios en programas de liderazgo de alto nivel orientados a mejorar sus habilidades blandas en lo que se refiere a negociación, gestión de talento humano, trabajo en equipo, gestión por resultados y prevención de conflictos.
8. Generar prácticas de gestión dentro de los centros penitenciarios para conectar con el tejido local empresarial, haciendo uso de la normativa que permite el Código de Ejecución Penal para la promoción de salidas transitorias y la reinserción de las personas privadas de libertad.
9. Definir regulación de ingresos y uso de caja chica en Centros penitenciarios como fondo revolvente que revierta en usos compartidos para los programas.
10. Establecer la figura de un Interventor, dependiente de la Dirección General de Establecimientos Penitenciarios, que acompañe la reforma integral de gestión de todos los centros, conforme a un plan establecido y a los indicadores negociados con el Ministerio de Hacienda (numeral 3 de este epígrafe).

Respecto a la salud

11. Diseñar un Plan de Salud Pública en Centros Penitenciarios que incluya las dimensiones, estrategias y rutas de atención para prevenir y atender la salud de las personas privadas de libertad. Entre las principales dimensiones deben incluir la prevención de enfermedades transmisibles y no transmisibles, la salud sexual y reproductiva, la salud mental y la seguridad alimentaria y nutricional.
12. Habilitar áreas infantiles y espacios de juegos para bebés de mujeres privadas de libertad, y facilitar una atención especializada y periódica de los mismos.
13. Renovar las cocinas de leña existentes por cocinas de gas, asegurando la seguridad de ubicación de tanques y dar el mantenimiento adecuado a las cocinas existentes.

Recomendación General

14. La reforma del sistema penitenciario será exitosa en la medida en que pueda involucrar a otras instituciones fuera del Ministerio de Justicia, no solo el poder judicial, sino también los Ministerios de Educación, Salud, y de la Mujer, la Secretaría de la Juventud, para poder frenar el flujo de casos que acaban en prisión con programas preventivos: casas de juventud, programas de empleo focalizados para mujeres o programas de prevención de violencia intrafamiliar, entre otros aspectos.

9. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. Boiteux, Luciana (2015) “Mujeres y encarcelamiento por delitos de drogas”, Colectivo de Estudios Drogas y Derecho, CEDD, Regional América Latina.
2. UNODC (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito) (2010) Manual de instrucciones para la evaluación de la justicia penal. Naciones Unidas, Nueva York.
3. UNODC (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito) Reglas mínimas de las Naciones Unidas para el tratamiento de los reclusos (Las Reglas Nelson Mandela): Un modelo actualizado para la gestión penitenciaria en el siglo XXI.
4. (Varias organizaciones) “Mujeres, delitos de drogas y prisión preventiva en América Latina y el Caribe”. Testimonio antes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la Organización de Estados Americanos, 5 de abril de 2016.
5. World Prison Population List (2015), Institute for Criminal Policy Research, Londres.
6. Varios Informes de seguimiento del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura, Paraguay. Años 2014 – 2016.
 - 6.1. Informe “La situación penitenciaria en Paraguay: análisis a partir de estadísticas del Ministerio de Justicia”, Documento de Trabajo del MNP, N° 01/2015.
 - 6.2. Informe de Monitoreo, Penitenciaría Nacional de Tacumbú, Asunción. Estado de la Infraestructura y el Hábitat. Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura, enero de 2016.
 - 6.3. Informe de Monitoreo, Penitenciaría Nacional de Tacumbú, Asunción. Informe número 3, Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura, 2015
 - 6.4. Informe de Monitoreo, Penitenciaría Regional de Coronel Oviedo, Asunción. Adultos Mujeres y Varones. Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura, enero de 2016.
 - 6.5. Informe de Monitoreo, Centro Educativo de Ciudad del Este. Informe número 2, Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura, septiembre de 2015.

ANEXO 1: Propuesta de indicadores de desempeño

La propuesta de indicadores se sustenta sobre la cadena lógica de resultados que se estableció en la fase de trabajo de campo y que recoge las principales actividades y productos que hay en el sistema penitenciario. Dado que no se encontró ningún documento que mostrase que las acciones del sistema estuvieran orientadas a la consecución de resultados, se optó por reconstruir una cadena que permitiera vincular los productos y actividades a los impactos esperados en el sistema, los cuales sí están bien definidos en la normativa. Estos resultados son principalmente de tres tipos:

- **Diseño de política pública**, que recoge todo lo que permite dar orientaciones y reglamentar la normativa existente, y en lo cual se han englobado indicadores tales como: el uso de diagnósticos realizados en los centros penitenciarios, la elaboración de planes sectoriales para la planificación de política pública, la capacitación del personal en reglamentación sobre reinserción, y la puesta en marcha de una colaboración más estrecha con el poder judicial desde los centros penitenciarios.
- **Gestión orientada al cambio**: es uno de los aspectos que más atención requiere, dadas las demandas y urgencias que se plantean. Los indicadores prioritarios aquí son la mejora de conocimientos y habilidades del personal penitenciario, la identificación de vacíos o puntos críticos en el desempeño de este personal, la introducción y puesta en marcha de sistemas de videoconferencia para comparecencias, sistemas de video vigilancia y el registro (administrativo) adecuado de las Personas Privadas de Libertad para mayor control de todo el proceso de gestión.
- **Resultados**: sobre la gestión de las penitenciarías, que tienen que ver con los elementos de seguridad interna y externa, y también sobre los efectos esenciales de la reinserción en la sociedad. Respecto a lo primero, los indicadores están orientados a medir mejoras en espacios (comunes e individuales), habitabilidad, mantenimiento de los equipos básicos, calidad en la alimentación y salud, y también las mejoras en la gobernabilidad de los centros – clasificación y tratamiento de las personas privadas de libertad, control de armas blancas, introducción de medidas alternativas de sanción. Respecto al segundo ámbito, se contemplan indicadores que miden la introducción de medidas orientadas a la reinserción en sociedad de las personas privadas de libertad, en lo que se refiere a las relaciones de las penitenciarías con las asociaciones (religiosas, derechos humanos, otros) y con el tejido empresarial local, y también en la introducción de convenios con universidades públicas para facilitar acceso a educación superior.

Los indicadores abarcan **cinco ámbitos** -economía, calidad, eficacia, eficiencia y producto- y **tres dimensiones de análisis**: diseño, proceso y resultados, estos a su vez subdivididos en resultados de seguridad y de reinserción. Esto plantea un ligero cambio respecto a las especificaciones de los Términos de Referencia propuestas para el monitoreo del desempeño institucional, que contemplaban inicialmente cuatro ámbitos y tres dimensiones, y la razón es que se ha preferido seguir la lógica establecida en la cadena de resultados que se creó a raíz de la evaluación.

Para poder definir los indicadores de desempeño ha sido necesario identificar también actividades o productos relacionados con ellos, de manera que la construcción de los mismos se trace sobre líneas de cadena lógica. Estas **actividades son una lista de propuestas** entre las que se contempla la realización de talleres de formación y socialización de política pública, la contratación de asistencias técnicas o la difusión de resultados obtenidos en el proceso de sistematización, monitoreo y evaluación.

Igualmente, un ejercicio de este tipo **requiere que exista una función de monitoreo y evaluación dentro del Ministerio de Justicia vinculada a la Dirección General de Establecimientos Penitenciarios**. Las funciones de recogida de la información pueden garantizarse así de una manera eficaz, sin tener que recurrir a un equipo de trabajo entre cuyas funciones no esté definida claramente la recogida de información y análisis de la misma. En la actualidad no consta que exista esta función de monitoreo asignada dentro del Ministerio al menos en lo que respecta al sistema penitenciario.

Los indicadores están orientados principalmente a la consecución de resultados, pero también hay algunos que se han planteado como productos, al no poder determinar desde este ejercicio cuál será el alcance de la política. Por la misma razón, en algunas definiciones de indicadores se han contemplado también otros complementarios, los cuales podrían estar asociados o que darían un seguimiento más preciso en función de cuál sea el objetivo del ejercicio de monitoreo.

DIMENSIÓN. Gestión orientada al cambio			
Cód.	Producto/actividad	Nombre	Tipo
SP1	Talleres / Asistencia para mejora de información sobre registro de PPL (judicial, seguridad y comparecencias)	Ratio de registros mensuales realizados en Tekové vs registro manual	Eficacia
Alcance/Definición del Indicador			
Este indicador mide la frecuencia de uso del sistema informático Tekové y su eficacia real, comparada con la frecuencia de uso de sistemas alternativos de registro. El registro automático permite la ubicación de los PPL desde cualquier unidad del sistema, algo que no se puede realizar con registro manual. El sistema Tekové, no obstante, tiene limitaciones que hacen más eficaz el uso de registros manuales en cada Centro Penitenciario.			
Fórmula del Indicador		Meta	Unidad de medida
* Número de registros Tekové / de número de registros manuales		Por definir	Numérica
Fuente de información		Periodicidad	Disponibilidad
"NUMERADOR: Informe generado por Tekové DENOMINADOR: Informe de oficial de administración"		Mensual	Inmediata
Nivel de desagregación			
Centros penitenciarios			
Responsable			
Oficial de Administración Centros Penitenciarios y Oficial de Monitoreo y Evaluación de Dirección General de Establecimientos Penitenciarios			

DIMENSIÓN. Gestión orientada al cambio			
Cód.	Producto/actividad	Nombre	Tipo
SP2	Introducción de videoconferencias para comparecencias	Ratio de video conferencias mensuales realizadas vs. desplazamientos físicos para comparecencias	Eficiencia
Alcance/Definición del Indicador			
Este indicador mide cuál es el uso de las videoconferencias vs. traslados físicos para las comparecencias ante el juzgado. Puede ir asociado también a varios indicadores adicionales: uno relativo a los efectos que			

podría tener sobre el consumo de combustible en cada centro penitenciario, y otro a largo plazo relativo a los efectos sobre número de población penal en prisión preventiva vs. condenados.

Fórmula del Indicador	Meta	Unidad de medida	Nivel de desagregación
*Número de video conferencias realizadas al mes / número de desplazamientos	Por definir	Numérica	Centros penitenciarios
Fuente de información	Periodicidad	Disponibilidad	Responsable
"NUMERADOR: Informe de oficial de administración DENOMINADOR: Informe de oficial de administración"	Mensual	Inmediata allí donde haya equipos en funcionamiento	Oficial de Administración Centros Penitenciarios y Oficial de Monitoreo y Evaluación de Dirección General de Establecimientos Penitenciarios

DIMENSIÓN. Gestión orientada al cambio

Cód.	Producto/actividad	Nombre	Tipo
SP3	Introducción de sistemas de videovigilancia	Cobertura de sistemas de videovigilancia	Eficacia
Alcance/Definición del Indicador			
Mide el alcance de los sistemas de videovigilancia respecto al total de la superficie de los centros penitenciarios donde es preciso la vigilancia continua: espacios críticos, zonas perimetrales, pasillos, etc. Permite observar no solo la cobertura sino también generar alerta sobre el mantenimiento de los sistemas.			
Fórmula del Indicador	Meta	Unidad de medida	Nivel de desagregación
*Superficie de cobertura vigilada (m2) / superficie total de centro penitenciario que requiere vigilancia (m2)*100	Por definir	Porcentaje Superficie en m2	Centros penitenciarios
Fuente de información	Periodicidad	Disponibilidad	Responsable
"NUMERADOR: Informe de oficial seguridad DENOMINADOR: Informe de oficial de seguridad"	Anual	Inmediata	Oficial de Seguridad Centros Penitenciarios y Oficial de Monitoreo y Evaluación de Dirección General de Establecimientos Penitenciarios

DIMENSIÓN. Gestión orientada al cambio

Cód.	Producto/actividad	Nombre	Tipo
SP4	Talleres / Motivación de talento humano y agentes del sistema penitenciario	Agentes penitenciarios que mejoran motivación	Calidad
Alcance/Definición del Indicador			
Este indicador mide el desempeño del personal en relación a los cambios introducidos en el sistema y su conocimiento respecto a nueva normativa y reglamentación. Las evaluaciones de desempeño del personal se deben realizar de manera periódica y los test de desempeño se realizan			
Fórmula del Indicador	Meta	Unidad de medida	Nivel de desagregación
Número de agentes penitenciarios que mejoran motivación / número total de agentes penitenciarios*100	Por definir	Porcentaje	Centros penitenciarios / Dirección General de Establecimientos Penitenciarios
Fuente de información	Periodicidad	Disponibilidad	Responsable

"NUMERADOR: Informes individuales de evaluación de desempeño / Test individual de conocimientos técnicos DENOMINADOR: Informe de administración"	Anual	Disponible si hay informe de desempeño. Si no hay, se requiere test.	Director(a) de Centro Penitenciario / Dirección General de Establecimientos Penitenciarios / Ministerio de Justicia
---	-------	--	---

DIMENSIÓN. Gestión orientada al cambio			
Cód.	Producto/actividad	Nombre	Tipo
SP5	Identificación de vacíos o puntos críticos a nivel de talento humano para realización de acciones de mejora y control	Agentes penitenciarios que requieren de acción de control	Calidad
Alcance/Definición del Indicador			
El objetivo aquí es mejorar el conocimiento sobre la calidad del personal de los centros penitenciarios e identificar desafíos existentes en este ámbito, así como acciones o programas para los mismos de supervisión específica o, eventualmente, de retiro			
Fórmula del Indicador	Meta	Unidad de medida	Nivel de desagregación
Número de agentes penitenciarios que requieren de acciones de control / número total de agentes penitenciarios*100	Por definir	Porcentaje	Centros penitenciarios
Fuente de información	Periodicidad	Disponibilidad	Responsable
"NUMERADOR: Informes de Dirección de Centro Penitenciario DENOMINADOR: Informe de administración"	Trimestral	No disponible. Requiere informes.	Director(a) de Centro Penitenciario / Inspección central

DIMENSIÓN. Gestión orientada al cambio			
Cód.	Producto/actividad	Nombre	Tipo
SP6	Talleres / Formación en habilidades blandas para resolución de conflictos y negociación	Agentes penitenciarios que mejoran habilidades	Calidad
Alcance/Definición del Indicador			
Mide mejoras en cuanto a la habilidad de los agentes para prevenir y solucionar conflictos, liderazgo, coordinación y trabajo en equipo.			
Fórmula del Indicador	Meta	Unidad de medida	Nivel de desagregación
Número de agentes penitenciarios que mejoran en habilidades / número total de agentes penitenciarios*100	Por definir	Porcentaje	Centros penitenciarios
Fuente de información	Periodicidad	Disponibilidad	Responsable
"NUMERADOR: Informes de Dirección de Centro Penitenciario DENOMINADOR: Informe de administración"	Anual	No disponible. Requiere informes.	Director(a) de Centro Penitenciario / Oficial de Monitoreo y Evaluación de Dirección General de Establecimientos Penitenciarios

DIMENSIÓN. Diseño de política pública			
Cód.	Producto/actividad	Nombre	Tipo
SP7	"Talleres de sensibilización de autoridades judiciales sobre mejoras en gestión sistema	Número de talleres realizados con poder judicial	Producto

	penitenciario y relaciones con poder judicial "		
Alcance/Definición del Indicador			
Este es un indicador de producto, orientado a observar cumplimiento de coordinación y relaciones con poder judicial. Podría orientarse a "eficiencia" si se establece una relación con el número de casos agilizados para puesta en libertad que son derivados de reuniones mantenidas con poder judicial o de mejor conocimiento de estas autoridades sobre el cambio en modelo de gestión de los centros penitenciarios.			
Fórmula del Indicador	Meta	Unidad de medida	Nivel de desagregación
*Número de talleres realizados entre Centros Penitenciarios y Autoridades Judiciales de zona	Por definir	Número	Centros penitenciarios
Fuente de información	Periodicidad	Disponibilidad	Responsable
Informes de Dirección de Centros Penitenciarios	Anual	No disponible. Requiere informes.	Responsable de Monitoreo y Evaluación de Dirección General de Establecimientos Penitenciarios

DIMENSIÓN. Diseño de política pública			
Cód.	Producto/actividad	Nombre	Tipo
SP8	Asistencias técnicas y talleres para desarrollo de herramientas de planificación (i)	Uso de diagnósticos, planes de trabajos y estrategias definidas	Eficacia
Alcance/Definición del Indicador			
Este indicador mide el grado de avance en el uso de las propuestas de planificación definidas por la política. Mide el grado de avance en la puesta en marcha de Planes Operativos Anuales por cada centro penitenciario			
Fórmula del Indicador	Meta	Unidad de medida	Nivel de desagregación
*Grado de implementación de Plan Operativo por cada Centro Penitenciario	Por definir	Porcentaje	Diagnóstico / Plan Estratégico / Plan Operativo
Fuente de información	Periodicidad	Disponibilidad	Responsable
"Informes de Dirección de Centros Penitenciarios	Anual	No disponible. Requiere informes.	Director(a) de Centros Penitenciarios / Responsable de Monitoreo y Evaluación de Dirección General de Establecimientos Penitenciarios

DIMENSIÓN. Diseño de política pública			
Cód.	Producto/actividad	Nombre	Tipo
SP9	Asistencias técnicas y talleres para desarrollo de herramientas de planificación (ii)	Elaboración de planes sectoriales	Eficacia
Alcance/Definición del Indicador			
Este indicador mide el grado de avance en el uso de las propuestas de planificación sectoriales (Plan de Salud Penitenciaria, Plan de Seguridad, otros) definidas por la política. Con estos planes se fortalece la relación de los centros penitenciarios con los referentes sectoriales que tenga el Ministerio a nivel central para cada temática, encargados de trazar lineamientos y protocolos de actuación.			
Fórmula del Indicador	Meta	Unidad de medida	Nivel de desagregación

*Número de planes sectoriales elaborados y aprobados	Por definir	Número	Planes por cada sector: salud, seguridad, administración, judicial, población vulnerable y política diferencial, otros por definir.
Fuente de información	Periodicidad	Disponibilidad	Responsable
Dirección General de Establecimientos Penitenciarios	Anual	Inmediata	Responsable de Monitoreo y Evaluación de Dirección General de Establecimientos Penitenciarios

DIMENSIÓN. Diseño de política pública			
Cód.	Producto/actividad	Nombre	Tipo
SP10	Asistencia técnica para reglamentación de normativa existente sobre trabajo de PPL y reinserción, y difusión de los mismos en Centros Penitenciarios	Totalidad de responsables de gestión capacitados en reglamentos sobre trabajo y reinserción de PPL	Eficacia
Alcance/Definición del Indicador			
Este indicador mide el conocimiento de los reglamentos que se están diseñando sobre trabajo y reinserción de PPL desde el Viceministerio de Política Criminal y la forma de poner en práctica la nueva normativa desde los Centros Penitenciarios.			
Fórmula del Indicador	Meta	Unidad de medida	Nivel de desagregación
* Total de gerentes o responsables de Centros Penitenciarios y funcionarios capacitados	Por definir	Número de personas	Gerentes o responsables de centros / funcionarios
Fuente de información	Periodicidad	Disponibilidad	Responsable
Informe de resultado de talleres Listados de asistencia"	Anual	Inmediata	Responsable de Monitoreo y Evaluación de Dirección General de Establecimientos Penitenciarios

DIMENSIÓN. Resultado: Centros Penitenciarios seguros (seguridad interna y externa)			
Cód.	Producto/actividad	Nombre	Tipo
SP11	Mejoras de espacios comunes	Espacios y equipos rehabilitados para usos comunes y de tratamiento	Eficiencia
Alcance/Definición del Indicador			
Registra mejoras de zonas comunes, usos de espacios para educación o talleres. También registra rehabilitación de zonas tales como áreas de seguridad perimetrales, cocinas, áreas para personal, zonas de administración, etc.			
Fórmula del Indicador	Meta	Unidad de medida	Nivel de desagregación
Superficie rehabilitada (m2) / Superficie total de áreas comunes*100	Por definir	Porcentaje superficie en m2	Áreas de talleres / educativas / culturales / deportivas / áreas de intendencia - cocinas, almacenes- áreas administración, otros
Fuente de información	Periodicidad	Disponibilidad	Responsable
"NUMERADOR: Informes técnicos obra DENOMINADOR: Informes técnicos obra"	Por obra o servicio	Inmediata	Responsable de Monitoreo y Evaluación de Dirección General de Establecimientos Penitenciarios

DIMENSIÓN. Resultado: Centros Penitenciarios seguros (seguridad interna y externa)			
Cód.	Producto/actividad	Nombre	Tipo
SP12	Mejoras de espacios individuales	Superficie rehabilitada y mejorada para uso personal de PPL (celdas)	Eficiencia
Alcance/Definición del Indicador			
Registra mejoras en espacios personales para uso de PPL, celdas, ventilación, higiene, etc.			
Fórmula del Indicador		Meta	Unidad de medida
*Superficie rehabilitada (m2) / Superficie total de celdas*100		Por definir	Porcentaje superficie en m2
Fuente de información		Periodicidad	Responsable
"NUMERADOR: Informes técnicos obra DENOMINADOR: Informes técnicos obra"		Por obra o servicio	Inmediata
Responsable de Monitoreo y Evaluación de Dirección General de Establecimientos Penitenciarios			

DIMENSIÓN. Resultado: Centros Penitenciarios seguros (seguridad interna y externa)			
Cód.	Producto/actividad	Nombre	Tipo
SP13	Mejora habitabilidad para PPL con condiciones especiales	Superficie rehabilitada para PPL madres con bebés	Eficiencia
Alcance/Definición del Indicador			
Registra mejoras en espacios para tratamiento diferencial y necesidades de primera infancia			
Fórmula del Indicador		Meta	Unidad de medida
*Superficie rehabilitada (m2) / Superficie total de pabellón*100		Por definir	Porcentaje superficie en m2
Fuente de información		Periodicidad	Responsable
"NUMERADOR: Informes técnicos obra DENOMINADOR: Informes técnicos obra"		Por obra o servicio	Inmediata
Responsable de Monitoreo y Evaluación de Dirección General de Establecimientos Penitenciarios			

DIMENSIÓN. Resultado: Centros Penitenciarios seguros (seguridad interna y externa)			
Cód.	Producto/actividad	Nombre	Tipo
SP14	Mejora y mantenimiento de equipos	Equipos actualizados y en funcionamiento	Eficiencia
Alcance/Definición del Indicador			
Registra mantenimiento adecuado de equipos ya sea de sistemas informáticos (hardware y software) como de pintura de mobiliario, mantenimiento de equipos de cocinas (gas), generadores eléctricos, equipamiento sanitario, seguridad, otros			
Fórmula del Indicador		Meta	Unidad de medida
*Número de equipos actualizados / número equipamiento total (También: *superficie pintada / superficie total)		Por definir	Porcentaje
Fuente de información		Periodicidad	Responsable
Tipo de equipamiento: informático, técnico, sanitario, seguridad, otros			

Administración e intendencia de Centros Penitenciarios	Anual	Inmediata	Director(a) de Centros Penitenciarios / Responsable de Monitoreo y Evaluación de Dirección General de Establecimientos Penitenciarios
--	-------	-----------	---

DIMENSIÓN. Resultado: Centros Penitenciarios seguros (seguridad interna y externa)			
Cód.	Producto/actividad	Nombre	Tipo
SP15	Gobernabilidad - Clasificación y tratamientos específicos (enfermos, drogadicción)	Número de incidencias relacionadas con clasificación inadecuada o ausencia de tratamiento	Eficacia
Alcance/Definición del Indicador			
Registra si se está llevando a cabo un proceso de sistematización de diagnósticos y de tratamientos orientados a prevenir conflictos y reducción de incidencias derivadas de una inadecuada clasificación de las personas privadas de libertad, ya sea por cuestiones de salud mental o por el hábito de consumo de drogas			
Fórmula del Indicador		Meta	Unidad de medida
*Número de incidencias relacionadas con clasificación y/o tratamiento inadecuado		Por definir	Número
Fuente de información		Periodicidad	Responsable
Informes de Dirección de Centros Penitenciarios / Informes de seguridad		Mensual	Director(a) de Centros Penitenciarios / Responsable de Monitoreo y Evaluación de Dirección General de Establecimientos Penitenciarios
Fórmula del Indicador		Unidad de medida	Nivel de desagregación
*Número de incidencias relacionadas con clasificación y/o tratamiento inadecuado		Número	Tipo de incidencia: robo, agresión, amenazas relacionadas con drogas / salud mental / otros
Fuente de información		Periodicidad	Responsable
Informes de Dirección de Centros Penitenciarios / Informes de seguridad		Mensual	Director(a) de Centros Penitenciarios / Responsable de Monitoreo y Evaluación de Dirección General de Establecimientos Penitenciarios

DIMENSIÓN. Resultado: Centros Penitenciarios seguros (seguridad interna y externa)			
Cód.	Producto/actividad	Nombre	Tipo
SP16	Gobernabilidad - Control efectivo y personal de seguridad orientado a la prevención	Armas blancas incautadas	Eficacia
Alcance/Definición del Indicador			
Este indicador da cuenta del grado de conflictividad existente en cada centro penitenciario y de la existencia o no de un control efectivo de los centros penitenciarios por parte de la Dirección de los mismos			
Fórmula del Indicador		Meta	Unidad de medida
*Número de armas blancas incautadas / número total de PPL *100		Por definir	Porcentaje
Fuente de información		Periodicidad	Responsable
Informes de Dirección de Centros Penitenciarios / Informes de seguridad		Mensual	Director(a) de Centros Penitenciarios / Responsable de Monitoreo y Evaluación de Dirección General de Establecimientos Penitenciarios
Fórmula del Indicador		Unidad de medida	Nivel de desagregación
*Número de armas blancas incautadas / número total de PPL *100		Porcentaje	Por Centro Penitenciario
Fuente de información		Periodicidad	Responsable
Informes de Dirección de Centros Penitenciarios / Informes de seguridad		Mensual	Director(a) de Centros Penitenciarios / Responsable de Monitoreo y Evaluación de Dirección General de Establecimientos Penitenciarios

DIMENSIÓN. Resultado: Centros Penitenciarios seguros (seguridad interna y externa)			
Cód.	Producto/actividad	Nombre	Tipo
SP17	Gobernabilidad - Control efectivo y Dirección de Centros orientada a tratamiento	Uso de medidas alternativas de sanción	Eficacia
Alcance/Definición del Indicador			
Este indicador mide el cambio en el modelo de control de los centros, mediante el uso de medidas alternativas al aislamiento como forma tradicional de sanción.			
Fórmula del Indicador	Meta	Unidad de medida	Nivel de desagregación
*Número de medidas alternativas de sanción / número de medidas de aislamiento *100	Por definir	Porcentaje	Por Centro Penitenciario Por tipo de medida alternativa de sanción
Fuente de información	Periodicidad	Disponibilidad	Responsable
Informes de Dirección de Centros Penitenciarios / Informes de seguridad	Mensual	Inmediata	Director(a) de Centros Penitenciarios / Responsable de Monitoreo y Evaluación de Dirección General de Establecimientos Penitenciarios

DIMENSIÓN. Resultado: Centros Penitenciarios seguros (seguridad interna y externa)			
Cód.	Producto/actividad	Nombre	Tipo
SP18	Salud y alimentación	PPL que consumen la comida penitenciaria	Economía
Alcance/Definición del Indicador			
El indicador mide el uso efectivo de la comida que ofrece el programa público frente al uso de cantinas privadas o de comida proporcionada por familiares.			
Fórmula del Indicador	Meta	Unidad de medida	Nivel de desagregación
*Número de personas que consumen comida de cocina / población total *100	Por definir	Porcentaje	Por Centro Penitenciario. Por tiempo de comida (desayuno, comida y cena)
Fuente de información	Periodicidad	Disponibilidad	Responsable
"NUMERADOR: Muestra con encuesta o recuento realizado por personal de cocina DENOMINADOR: Informe de administración de Centro Penitenciario"	Mensual	No disponible. Requiere encuesta o recuentos.	Director(a) de Centros Penitenciarios / Responsable de Monitoreo y Evaluación de Dirección General de Establecimientos Penitenciarios

DIMENSIÓN. Resultado: Centros Penitenciarios seguros (seguridad interna y externa)			
Cód.	Producto/actividad	Nombre	Tipo
SP19	Salud y alimentación	Consumo de fruta y yogur	Economía
Alcance/Definición del Indicador			
El indicador mide la entrega efectiva de la comida que ofrece el programa público frente a la comida que realmente se recibe en el Centro. Se puede complementar con un indicador que mida la Fruta y Verdura que llega al Centro vs. La cantidad solicitada, para observar debilidades en cuanto a planificación de necesidades o identificar posibles problemas con proveedores u otros aspectos relacionados con la logística.			
Fórmula del Indicador	Meta	Unidad de	Nivel de desagregación

		medida	
*Número de personas que consumen fruta y yogur proporcionada por el Centro / población total *100	Por definir	Porcentaje	Por Centro Penitenciario
Fuente de información	Periodicidad	Disponibilidad	Responsable
"NUMERADOR: Muestra con encuesta o recuento realizado por personal de cocina DENOMINADOR: Informe de administración de Centro Penitenciario"	Mensual	No disponible. Requiere encuesta o recuentos.	Director(a) de Centros Penitenciarios / Responsable de Monitoreo y Evaluación de Dirección General de Establecimientos Penitenciarios

DIMENSIÓN. Resultado: Centros Penitenciarios seguros (seguridad interna y externa)			
Cód.	Producto/actividad	Nombre	Tipo
SP20	Salud mental	Uso de terapias no complementarias para salud mental y hábitos de consumo de droga	Calidad
Alcance/Definición del Indicador			
Mide el uso de terapias de grupo, terapias ocupacionales y tratamientos complementarios a la terapia individual.			
Fórmula del Indicador	Meta	Unidad de medida	Nivel de desagregación
*Número de personas que asisten a terapia complementaria / número de tratados en tratamiento convencional *100	Por definir	Porcentaje	Por Centro Penitenciario; por tipo de terapia o tratamiento
Fuente de información	Periodicidad	Disponibilidad	Responsable
"NUMERADOR: informes servicios de salud de Centros Penitenciarios DENOMINADOR: Informe de servicios de salud de Centros Penitenciarios"	Anual	Inmediata	Jefe de Servicios de Salud de Centros Penitenciarios (Dirección General de Establecimientos Penitenciarios) / Oficial de Monitoreo y Evaluación de Dirección General de Establecimientos Penitenciarios

DIMENSIÓN. Resultados: PPL insertados en tejido social y empresarial			
Cód.	Producto/actividad	Nombre	Tipo
SP21	Desarrollo de oferta laboral y educativa de ciclos superiores	Acceso a cualificación de PPL para educación de grado superior	Calidad
Alcance/Definición del Indicador			
Este indicador mide la introducción de una oferta de educación a distancia para calificación de PPL que han superado educación básica y media, orientada a la cualificación profesional y reinserción. Puede complementarse con un indicador de resultado que mida el número de PPL matriculados en programas de grado superior.			
Fórmula del Indicador	Meta	Unidad de medida	Nivel de desagregación
*Número de Convenios formulados con Universidades	Por definir	Número de convenios	Por Centro Penitenciario. Por subsector o area educativa
Fuente de información	Periodicidad	Disponibilidad	Responsable
Informes de Administración de	Anual	Inmediata	Oficial de Monitoreo y Evaluación de Dirección

Centros Penitenciarios			General de Establecimientos Penitenciarios
------------------------	--	--	--

DIMENSIÓN. Resultados: PPL insertados en tejido social y empresarial			
Cód.	Producto/actividad	Nombre	Tipo
SP22	Asistencia técnica para promoción de relaciones con empresas	Metodología de promoción de relaciones con empresas validada	Producto
Alcance/Definición del Indicador			
Mide la elaboración de un modelo de relacionamiento con el sector empresarial que sea válido para la Población Privada de Libertad en cuanto al cumplimiento de normativa vigente en este ámbito, y que potencie el desarrollo local y las oportunidades de cada región.			
Fórmula del Indicador		Meta	Unidad de medida
*Documento de Asistencia Técnica elaborado y talleres de difusión		Por definir	Documento de Asistencia Técnica y Talleres
Fuente de información		Periodicidad	Disponibilidad
Dirección General de Establecimientos Penitenciarios		Un producto final más talleres de difusión anuales	No disponible. Requiere producto
			Nivel de desagregación
			Potencialidades y oportunidades de trabajo por sector
			Responsable
			Dirección General de Establecimientos Penitenciarios

DIMENSIÓN. Resultados: PPL insertados en tejido social y empresarial			
Cód.	Producto/actividad	Nombre	Tipo
SP23	Promoción de relaciones con sociedad civil	Centros Penitenciarios aumentan colaboración fundaciones y socios para reinserción de PPL	Eficacia
Alcance/Definición del Indicador			
Este indicador mide la colaboración con nuevos centros de ayuda a PPL, fundaciones que ofrecen donaciones y material, así como programas de reinserción. Incluye asociaciones, iglesias, hospitales y otros agentes sociales			
Fórmula del Indicador		Meta	Unidad de medida
Número de Convenios establecidos con Asociaciones No Lucrativas		Por definir	Convenios
Fuente de información		Periodicidad	Disponibilidad
Administración de Centros Penitenciarios		Anual	No disponible. Requiere informe.
			Nivel de desagregación
			Tipo de asociación no lucrativa (religiosa, salud, educación, derechos humanos, otros)
			Responsable
			Oficial de Monitoreo y Evaluación de Dirección General de Establecimientos Penitenciarios

ANEXO 2: Apoyo al Diagnóstico

Personas Privadas de Libertad (PPL) año 2015, por países. Cifras absolutas y tasa relativa (número de PPL x 100.000 hab.)

	Total PPL	Total habitantes	Tasa de PPL 2015	Tasa años anteriores
PARAGUAY (2014)	10.949	6,93 Mill	158	80 (2000)
				105 (2005)
				95 (2010)
URUGUAY	9.996	3,43 Mill	291	135 (2000)
				187 (2005)
				257 (2010)
BRASIL	608	202,03 Mill	301	133 (2000)
				193 (2005)
				253 (2010)
ESTADOS UNIDOS (2013)	2.217.000	317,76 Mill	698	683 (2000)
				739 (2005)
				731 (2010)
OTROS PAÍSES				
CHILE	44.238	17,90 Mill	247	
EL SALVADOR	31.686	6,44 Mill	492	
GUATEMALA	19.810	16,39 Mill	121	
ESPAÑA	63.025	46,38 Mill	136	

Fuente: World Prison Population List (2015), Institute for Criminal Policy Research, Londres

Evolución Mundial del número de Personas Privadas de Libertad (PPL)

	Estimado total PPL (años 2000)	Última referencia disponible Total PPL	Cambio en PPL	Cambio en población total
AFRICA	902.500	1.038.735	+15,1%	+43,8%
(Sin Ruanda)	785.500	984.456	+25,0%	
AMERICA	2.690.300	3.780.528	+40,5%	+17,3%
(Sin Estados Unidos)	752.818	1.563.528	+107,7%	
ASIA	3.023.500	3.897.797	+28,9%	+17,5%
(Sin India y China)	1.324.014	1.821.449	+37,6%	
EUROPA	2.013.600	1.585.348	-21,3%	+3,3%
(Sin Rusia)	953.196	942.878	-1,1%	
OCEANÍA	34.400	54.726	+59,1%	+25,2%
TOTAL MUNDIAL	8.664.300	10.357.134	19,50%	+18,2%

Fuente: World Prison Population List (2015), Institute for Criminal Policy Research, Londres

Ajuste de indicadores de desempeño

Enunciado del Indicador	Dimensión	Fórmula
INDICADORES DE POBLACIÓN PENITENCIARIA		
Porcentaje de reclusos con condena en relación al total	Eficiencia	$\text{N}^\circ \text{ de reclusos con condena año } t / \text{N}^\circ \text{ total de reclusos año } t * 100$
Variación porcentual de reclusos 2015 en relación al año anterior	Eficacia	$(\text{N}^\circ \text{ de reclusos año } t / \text{N}^\circ \text{ de reclusos año } t-1) * 100$
Índice de sobrepoblación penitenciaria	Eficiencia	$((\text{N}^\circ \text{ total de internos año } t / \text{N}^\circ \text{ total de espacios para internados año } t) - 1) * 100$
Porcentaje de reincidentes en relación al total de reclusos que salieron en libertad	Eficiencia	$\text{N}^\circ \text{ de reincidentes ingresados año } t / \text{N}^\circ \text{ total de reclusos que salieron en libertad año } t * 100$
Proporción de reclusos en relación al personal de blanco	Eficiencia	$\text{N}^\circ \text{ de reclusos por centro penitenciario año } t / \text{N}^\circ \text{ de personal de blanco año } t$
Proporción de reclusos en relación al personal de seguridad	Eficiencia	$\text{N}^\circ \text{ de reclusos por centro penitenciario año } t / \text{N}^\circ \text{ de guardia de seguridad año } t$
INDICADORES DE BIENESTAR PENITENCIARIA		
Porcentaje de funcionarios certificados en agente penitenciario	Calidad	$\text{N}^\circ \text{ de funcionarios certificados en agente penitenciario} / \text{N}^\circ \text{ total de funcionarios} * 100$
Porcentaje de espacios para esparcimiento, escuela, talleres, enfermería en relación a la superficie total	Eficiencia	$M2 \text{ asignado a esparcimientos, escuela, talleres, enfermería} / M2 \text{ total} * 100$
Porcentaje de reclusos que participan en actividades de reinserción social en relación al total	Eficacia	$\text{N}^\circ \text{ de reclusos que participan de actividades de reinserción social año } t / \text{N}^\circ \text{ total de reclusos} * 100$
Porcentaje de reclusos que logran obtener ingresos por sus trabajos en relación al total	Eficacia	$\text{N}^\circ \text{ de reclusos que logran obtener ingresos por sus trabajos año } t / \text{N}^\circ \text{ total de reclusos año } t * 100$
Porcentaje de reclusos que egresan de los programas de educación formal	Eficacia	$\text{N}^\circ \text{ de reclusos que egresan de programas de educación formal} / \text{N}^\circ \text{ total de reclusos} * 100$
Proporción de reclusos ocupados en actividades (construcción, pintura, etc. estudios de computación, talleres impartidos por los propios reclusos) en relación al total	Eficacia	$\text{N}^\circ \text{ de reclusos ocupados en actividades año } t / \text{N}^\circ \text{ total de reclusos año } t * 100$
Proporción de reclusos que imparten cursos o talleres en relación al total	Eficacia	$\text{N}^\circ \text{ de reclusos que imparten cursos o talleres año } t / \text{N}^\circ \text{ total de reclusos año } t * 100$
INDICADORES PRESUPUESTARIOS		
Tasa de variación entre lo ejecutado interanual en relación a nuevos reclusos	Economía	$(\text{Monto ejecutado año } t - \text{monto ejecutado año } t-1) / \text{N}^\circ \text{ de nuevos reclusos} * 100$
Costo medio de medicamento por recluso	Eficiencia	$\text{Monto gastado en medicamentos año } t / \text{N}^\circ \text{ total de reclusos año } t$
Costo de alimentación por recluso	Eficiencia	$\text{Monto gastado en alimentación año } t / \text{N}^\circ \text{ total de reclusos año } t$
Porcentaje de Gasto administrativo del Subprograma en relación al total	Economía	$\text{Monto gastado en servicios administrativos del Subprograma año } t / \text{Total del Subprograma año } t * 100$
Porcentaje de Percepción sobre la calidad de los alimentos	Calidad	$\text{N}^\circ \text{ de reclusos que califican de buena calidad los alimentos} / \text{N}^\circ \text{ de encuestados} * 100$
Porcentaje de Percepción sobre la calidad de la atención médica	Calidad	$\text{N}^\circ \text{ de reclusos que califican de buena la calidad de la atención médica} / \text{N}^\circ \text{ de encuestados} * 100$

ANEXO 3: Apoyo a los Resultados de la Evaluación

Listado de entrevistas realizadas

Nombre	Cargo	Institución
Marian Vázquez	Directora de Asesoría Legal	Dirección General de Establecimientos Penitenciarios, Ministerio de Justicia (MJ)
Felipe Osvaldo Benítez	Director de Salud Penitenciaria	Dirección General de Establecimientos Penitenciarios, MJ
Héctor Brítez	Director de Planificación	MJ
Cecilia Pérez	Viceministra de Política Criminal	MJ
María Paz Astigarraga	Directora de Bienestar y Reinserción	MJ
Astrid Abdala	Directora de Grupos Vulnerables	MJ
Mariana Bergonzi	Directora General de Planificación y Desarrollo Institucional	MJ
Alejandro Duarte	Director Financiero	MJ
Oscar Lovera	Director General de Presupuesto	MH-Dirección General de Presupuesto
Teodora Recalde de Spinzi	Coordinadora de Monitoreo y Evaluación del Gasto Público	MH-Dirección General de Presupuesto
Montserrat Díaz	Jefa de Departamento de Evaluación del Gasto Público	Dirección General de Presupuesto
Ignacio Chamorro	Pastor Iglesia Evangélica	Centro Penitenciario Nacional
Luis Villagra	Director	Centro Penitenciario Nacional
	Director Administrativo	Centro Penitenciario Nacional
César Garay	Director	Centro Penitenciario Industrial La Esperanza
César Martínez	Administración	Centro Penitenciario Industrial La Esperanza
César Flores	Encargado de RRHH	Centro Penitenciario Industrial La Esperanza
Christian González	Director	Centro Penitenciario Ciudad del Este
Oscar Aguirre	Asuntos Judiciales	Centro Penitenciario Ciudad del Este
Blas A. Martínez	Director	Centro Penitenciario Encarnación
César Aguilar	Director	Centro Penitenciario de Coronel Oviedo
Gustavo Gómez	Director	Centro Penitenciario de Villarrica
José Alberto Dávalos	Intendente	Centro Penitenciario de Villarrica
Adalberto Ramírez	Interventor	Centro Educativo Sembrador-Villarrica
María Teresa Rolón	Directora	Correccional de Mujeres Juana María de Lara-Ciudad del Este
Personas Privadas de Libertad (informantes anónimos)		Centros Penitenciarios Visitados
Liz Centurión	Abogada	Asesoría Jurídica de la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas

Tablas de personal por Centro Penitenciario

Nota: la dedicación del personal no siempre es exclusiva: en el caso de los médicos, solo en Tacumbú la atención es diaria. En el caso de otras penitenciarías la mayoría atiende entre dos y tres días por semana.

Personal funcionario de la Unidad Penitenciaria Industrial Esperanza			
Cargos	Cantidad	Mujeres	Varones
ÁREA DE SANIDAD	8	0	8
Psicólogos	3	0	3
Odontólogo	1	0	1
Médico	1	0	1
Asistente Social	1	0	1
Enfermeros	2		2
ÁREA DE SEGURIDAD	77	13	64
Comparecencia	3	0	3
Revisoras	13	13	0
Revisores	3	0	3
Guardias	36	0	36
Superiores de guardia	3	0	3
Oficiales de guardia	3	0	3
Jefes de servicios	3	0	3
Jefe de seguridad	1	0	1
Monitoreo	12	0	12
ÁREA ADMINISTRATIVA	19	0	19
Asesores jurídicos	3	0	3
Director Administrativo	1	0	1
Encargado de RRHH	1	0	1
Director	1	0	1
Jefe de cultura	1	0	1
Intendente	1	0	1
Jefe de judiciales	1	0	1
Jefe de resguardo pat.	1	0	1
Secretario General	1	0	1
Asistentes Administrativos	8	0	8
TOTAL DE FUNCIONARIOS	104	13	91
Permanentes	80		
Contratados	24		

Personal funcionario de la Penitenciaría Regional de Coronel Oviedo			
Cargos	Cantidad	Mujeres	Varones
Director	1	0	1
Secretario General	1	0	1

Jefe de judiciales	1	0	1
Asesor jurídico	1	0	1
Asistente judiciales	2	1	1
Jefe de Talento Humano	1	1	0
Guardia - Intendente	1	0	1
Asistente Secretaría General	2	0	2
Médico	1	0	1
Enfermería	3	2	1
Asistente Social	1	1	0
Psicóloga	1	1	0
Odontóloga	1	1	0
Guardias	3	3	0
Guardias	44	0	44
Revisor	3	0	3
Revisora	3	3	0
Oficial de guardia	2	2	0
Oficial de guardia	3	0	3
Comandante de Guardia	2	0	2
Celadora	5	5	0
Celadora / Secretaría General	1	1	0
Anotadora	1	1	0
Guardia Comparecencia	7	0	7
Guardia Comparecencia	1	1	0
Guardia chofer	2	0	2
Superior de guardia	3	0	3
Jefe de seguridad	1	0	1
Encargada Pabellón de Mujeres	1	1	0
TOTAL DE FUNCIONARIOS	99	24	75
FUNCIONARIOS PERMANENTES	82		
FUNCIONARIOS CONTRATADOS	17		

Personal funcionario de la Penitenciaría Regional de Villarrica			
Cargos	Cantidad	Mujeres	Varones
Superior de Guardia	3	0	3
Celadoras - Revisoras	11	11	0
Guardias hombres	26	0	26
Guardia mujer	1	1	0
Oficial de guardia	3	0	3
Jefe de Talento Humano	1	0	1
Área de Comparecencia	4	0	4
Psicóloga	1	1	0
Odontóloga	2	2	0
Enfermera	4	4	0

Celadores hombres	3	0	3
Asistente Administrativo	2	0	2
Intendente	1	0	1
Jefe Judicial-Asesoría jurídica	1	0	1
Jefa Área Médica	1	1	0
Director	1	0	1
Jefe de Seguridad	1	0	1
Coordinadora de mujeres	1	1	0
TOTAL DE FUNCIONARIOS	67	21	46
TOTAL DE FUNCIONARIOS HOMBRES	46		
TOTAL DE FUNCIONARIAS MUJERES	21		

Personal funcionario del Centro Educativo Sembrador - Villarrica			
Cargos	Cantidad	Mujeres	Varones
Interventor	1	0	1
Coordinador Gral. Seguridad	1	0	1
Seguridad perimental	14	0	14
Comparecencia	2	0	2
Revisoras	4	4	0
Compras y Aux.	1	0	1
Enfermería	2	1	1
Médico clínico	1	1	0
Psicóloga	1	1	0
Odontóloga	1	1	0
Educador	2	0	2
Admin. Y Jefe de Seguridad	1	0	1
TOTAL DE FUNCIONARIOS	31	8	23
TOTAL DE FUNCIONARIOS HOMBRES	23		
TOTAL DE FUNCIONARIAS MUJERES	8		

Personal funcionario de la Penitenciaría Regional de Ciudad del Este			
Cargos	Cantidad	Mujeres	Varones
Director interino	1		1
Asesora jurídica	1	1	0
Jefe judiciales	1		1
Jefe de RRHH	1		1
Auxiliar judicial	1		1
Secretaría judiciales	1	1	0
Secretaría Dirección	2	2	0
Médico clínico	1		0
Odontología	2	1	0
Nutricionista	1	1	0

Enfermería	3	1	2
Guardia externo	1		1
Jefe de seguridad	1		1
Revisor	1		1
Revisadora	11	11	0
Supervisor de guardia	3		3
Oficial de guardia	3		3
Guardias	42		42
Jefe de comparecencia	1		1
Guardia de comparecencia	18		18
Guardia revisión	2		2
TOTAL DE FUNCIONARIOS	98	18	80
FUNCIONARIOS NOMBRADOS	78		
FUNCIONARIOS CONTRATADOS	20		

Personal funcionario del Correccional de Mujeres Juana María de Lara Ciudad del Este			
Cargos	Cantidad	Mujeres	Varones
Directora	1	1	0
Jefa de Seguridad	1	1	0
Oficial de Guardia	4	4	0
Encargada de Intendencia	1	1	0
Médico	1	0	1
Odontóloga	1	1	0
Psicóloga	1	1	0
Enfermera	1	1	0
Celadora de Guardia	7	7	0
Celador de guardia	4	0	4
Superior de Guardia	1	1	0
Anotadora	1	1	0
Custodio	1	0	1
Portería Turno Tarde	1	0	1
Portería Turno Mañana	1	1	0
Revisor	1	0	1
Revisadora	2	2	0
Chofer	1	0	1
Seguridad Procesal	1	1	0
Encargado de Comparecencias	1	0	1
TOTAL DE FUNCIONARIOS	33	23	10
FUNCIONARIOS PERMANENTES	32		
FUNCIONARIOS CONTRATADOS	1		

Personal funcionario de la Penitenciaría Regional de Encarnación			
Cargos	Cantidad	Mujeres	Varones
Odontólogos	2	0	2
Enfermería	3	2	1
Jefe Judiciales	1	0	1
Jefe de RRHH	1	0	1
Jefe intendencia	1	0	1
Director	1	0	1
Superior de Guardia	3	0	3
Guardia interno	61	0	61
Jefe de seguridad	1	0	1
Oficial de guardia	3	0	3
Comandante de guardia	3	0	3
Guardia Comparecencia	4	0	4
Guardia comparecencia	1	1	0
Celadora	6	6	0
Revisadora	2	2	0
Guardia interno	1	1	0
Chofer	2	0	2
Servicios generales	1	0	1
Anotador de visitas	1	0	1
Encargada Pabellón de mujeres	1	1	0
Asistente judicial	1	0	1
Encargada Tekove	1	1	0
Trabajadora social	1	1	0
Psicóloga	1	1	0
Administrativo	1	0	1
TOTAL DE FUNCIONARIOS	104	16	88
FUNCIONARIOS PERMANENTES	72		
FUNCIONARIOS CONTRATADOS	32		

Cuadros comparativos de solicitud de alimentos y lo recibido por Centro penitenciario

Cuadro comparativo entre los alimentos solicitados y los recibidos en la Penitenciaría Regional Villarrica

Producto	Unidad de medida	Cantidad solicitada	Cantidad recibida	Diferencia
Carne de res parte delanteras	Kg.	1.500	500	1.000
Carne de res parte trasera	Kg.	1.500	500	1.000
Muslo de pollo	Kg.	850	300	550
Pechuga de pollo	Kg.	850	300	550
Aceite (Girasol y Soja)	Lts.	300	200	100
Azúcar	Kg.	800	800	-
Fideo surtido	Kg.	600	350	250
Yerba	Kg.	150	100	50
Almidón	Kg.	30	30	-
Almidón de maíz	Kg.	0	0	-
Dulce de guayaba	Kg.	30	0	30
Concentrado simple de tomate	Kg.	300	120	180
Fariña	Kg.	0	0	-
Sal fina	Kg.	150	150	-
Sal gruesa	Kg.	50	50	-
Polvo para hornear	Unidad	-	0	-
Chocolate en polvo instantáneo	Kg.	-	0	-
Formula láctea de inicio (0 a 6 meses)	Unidad	-	0	-
Fórmula láctea de inicio (6 a 12 meses)	Unidad	-	0	-
Huevos	Unidad	600	200	400
Leche entera líquida	Lts.	1.500	700	800
Manteca vegetal	Kg.	100	100	-
Queso paraguay	Kg.	200	100	100
Yogurt entero chico	Unidad	-	0	-
Acelga	Kg.	30	0	30
Ajo	Kg.	50	17	33
Arveja	Kg.	50	0	50
Banana	Kg.	200	0	200
Cebolla	Kg.	600	600	-
Cebollita en hoja	Kg.	30	0	30
Lechuga	Kg.	30	0	30
Locote	Kg.	300	300	-
Mandioca	Kg.	300	100	200
Naranja	Kg.	100	0	100
Papa	Kg.	600	600	-
Perejil	Kg.	30	0	30
Tomate	Kg.	600	600	-
Zanahoria	Kg.	400	400	-
Zapallo	Kg.	600	500	100
Locro	Kg.	150	100	50
Poroto rojo	Kg.	200	150	50
Poroto negro	Kg.	-	0	-
Arroz	Kg.	600	350	250
Harina de maíz	Kg.	200	100	100
Levadura	Kg.	50	40	10
Galleta	Kg.	3.000	300	2.700
Galletita dulce	Kg.	-	0	-
Anís	Kg.	30	10	20
Harina de trigo	Kg.	1.500	700	800
Mondongo	Kg.	200	200	-

Población Penitenciaria total que se alimentan: 455. Fecha de corte: 19 de octubre 2016

Reclusos 386

Reclusas 34

Funcionarios aproximado 35

**Cuadro comparativo entre los alimentos solicitados y los recibidos en el Centro Educativo
Sembrador - Villarrica**

Producto	Unidad de medida	Cantidad solicitada	Cantidad recibida	Diferencia
Carne de res parte delanteras	Kg.	350	150	200
Carne de res parte trasera	Kg.	350	150	200
Muslo de pollo	Kg.	200	131	69
Pechuga de pollo	Kg.	300	130	170
Aceite (Girasol y Soja)	Lts.	70	35	35
Azúcar	Kg.	200	110	90
Fideo surtido	Kg.	50	180	-130
Yerba	Kg.	80	50	30
Almidón	Kg.	80	20	60
Almidón de maíz	Kg.	50	30	20
Dulce de guayaba	Kg.	90	0	90
Concentrado simple de tomate	Kg.	100	90	10
Fariña	Kg.	30	0	30
Sal fina	Kg.	20	30	-10
Sal gruesa	Kg.	40	20	20
Polvo para hornear	Unidad	850	15	835
Chocolate en polvo instantáneo	Kg.	650	0	650
Huevos	Unidad	650	200	450
Leche entera líquida	Lts.	600	500	100
Manteca vegetal	Kg.	80	50	30
Queso paraguay	Kg.	800	50	750
Yogurt entero chico	Unidad	850	500	350
Acelga	Kg.	6	0	6
Ajo	Kg.	8	5	3
Arveja	Kg.	50	0	50
Banana	Kg.	100	0	100
Cebolla	Kg.	90	70	20
Cebollita en hoja	Kg.	40	0	40
Lechuga	Kg.	10	0	10
Locote	Kg.	90	90	0
Mandioca	Kg.	300	100	200
Naranja	Kg.	100	0	100
Papa	Kg.	100	100	0
Perejil	Kg.	5	0	5
Tomate	Kg.	90	90	0
Zanahoria	Kg.	90	90	0
Zapallo	Kg.	90	90	0
Locro	Kg.	70	20	50
Poroto rojo	Kg.	130	70	60
Poroto negro	Kg.	20	70	-50
Arroz	Kg.	300	249	51
Harina de maíz	Kg.	200	30	170
Levadura	Kg.	20	20	0
Galleta	Kg.	600	251	349
Galletita dulce	Kg.	100	100	0
Anís	Kg.	80	10	70
Harina de trigo	Kg.	700	700	0
Mondongo	Kg.	200	100	100
Caramelos	Kg.	400	0	400

Población Penitenciaria total que se alimentan: 75 Fecha de corte: 19 de octubre 2016

Menores 44

Funcionarios aproximado 31

**Cuadro comparativo entre los alimentos solicitados y los recibidos en el Correccional de Mujeres
Juana María de Lara**

Producto	Unidad de medida	Cantidad solicitada	Orden de Compra	Diferencia
Carne de res parte delantera	Kg.	200	100	100
Carne de res parte trasera	Kg.	300	151	149
Muslo de pollo	Kg.	200	120	80
Pechuga de pollo	Kg.	100	71	29
Aceite (Girasol y Soja)	Lts.	100	61	39
Azúcar	Kg.	250	250	0
Fideo surtido	Kg.	200	150	50
Yerba	Kg.	50	40	10
Almidón	Kg.	50	30	20
Almidón de maíz	Kg.	70		70
Dulce de guayaba	Kg.	30		30
Concentrado simple de tomate	Kg.	35	20	15
Fariña	Kg.	0	5	-5
Sal fina	Kg.	30	30	0
Sal gruesa	Kg.	10	10	0
Polvo para hornear	Unidad			0
Chocolate en polvo instantáneo	Kg.	15	0	15
Huevos	Unidad	400	200	200
Leche entera líquida	Lts.	350	200	150
Manteca vegetal	Kg.	10	10	0
Queso paraguay	Kg.	25	20	5
Yogurt entero chico	Unidad	350	200	150
Acelga	Kg.	20		20
Ajo	Kg.	5	7	-2
Arveja	Kg.	15		15
Banana	Kg.	100	0	100
Cebolla	Kg.	200	150	50
Cebollita en hoja	Kg.	15		15
Lechuga	Kg.	15		15
Locote	Kg.	80	80	0
Mandioca	Kg.	350	100	250
Naranja	Kg.	150		150
Papa	Kg.	80	80	0
Perejil	Kg.	15		15
Tomate	Kg.	250	200	50
Zanahoria	Kg.	80	60	20
Zapallo	Kg.	50	50	0
Locro	Kg.	50	30	20
Poroto rojo	Kg.	60	50	10
Poroto negro	Kg.	50	40	10
Arroz	Kg.	200	150	50
Harina de maíz	Kg.	50	60	-10
Levadura	Kg.	1	1	0
Galleta	Kg.	250	200	50
Galletita dulce	Kg.	100	20	80
Anís	Kg.	1	1	0
Harina de trigo	Kg.	80		80
Mondongo	Kg.	50	0	50

Población Penitenciaria total que se alimentan: 96. Fecha de corte: 20 de octubre 2016

Reclusas 81

Funcionarios aproximado 15

Cuadro comparativo entre los alimentos solicitados y los recibidos en la Penitenciaría Regional de Ciudad del Este

Producto	Unidad de medida	Cantidad solicitada	Orden de compra	Diferencia
Carne de res parte delantera	Kg.	3.500	1.400	2.100
Carne de res parte trasera	Kg.	3.500	1.400	2.100
Muslo de pollo	Kg.	3.200	700	2.500
Pechuga de pollo	Kg.	3.200	700	2.500
Aceite (Girasol y Soja)	Lts.	800	331	469
Azúcar	Kg.	2.000	1.100	900
Fideo surtido	Kg.	2.000	900	1.100
Yerba	Kg.	750	150	600
Almidón	Kg.	400	30	370
Almidón de maíz	Kg.	400	30	370
Dulce de guayaba	Kg.			0
Concentrado simple de tomate	Kg.	1.000	300	700
Fariña	Kg.	400	100	300
Sal fina	Kg.	500	250	250
Sal gruesa	Kg.	150	150	0
Polvo para hornear	Unidad	400	15	385
Chocolate en polvo instantáneo	Kg.			0
Huevos	Unidad	1.500	450	1.050
Leche entera líquida	Lts.	5.000	1.300	3.700
Manteca vegetal	Kg.	750	200	550
Queso paraguay	Kg.	500	200	300
Yogurt entero chico	Unidad			0
Acelga	Kg.	350	0	350
Ajo	Kg.	250	25	225
Arveja	Kg.	300	0	300
Banana	Kg.	2.000	0	2.000
Cebolla	Kg.	2.000	800	1.200
Cebollita en hoja	Kg.	350	0	350
Lechuga	Kg.	350	0	350
Locote	Kg.	1.500	500	1.000
Mandioca	Kg.	900	100	800
Naranja	Kg.	3.000	0	3.000
Papa	Kg.	2.500	500	2.000
Perejil	Kg.	350	0	350
Tomate	Kg.	3.500	800	2.700
Zanahoria	Kg.	1.500	500	1.000
Zapallo	Kg.	1.300	500	800
Locro	Kg.	600	200	400
Poroto rojo	Kg.	400	200	200
Poroto negro	Kg.	400	300	100
Arroz	Kg.	2.000	900	1.100
Harina de maíz	Kg.	750	100	650
Levadura	Kg.	350	60	290
Galleta	Kg.	15.000	800	14.200
Galletita dulce	Kg.			0
Anís	Kg.	300	30	270
Harina de trigo	Kg.	10.000	7.500	2.500
Mondongo	Kg.	2.000	1.820	180

Población Penitenciaria total que se alimentan: 1.196. Fecha de corte: 20 de octubre 2016

Reclusos 1.136

Funcionarios aproximado 60

Cuadro comparativo entre los alimentos solicitados y los recibidos en Penitenciaría Regional de Encarnación

Producto	Unidad métrica	Cantidad solicitada (1)	Orden de Compra (2)	Cantidad recibida (3)	Diferencia (2-1)
Carne de res parte delanteras	Kg.	2.000	1.400	1.364	37
Carne de res parte trasera	Kg.	2.000	1.400	1.364	37
Muslo de pollo	Kg.	1.200	700	700	0
Pechuga de pollo	Kg.	1.200	700	700	0
Aceite (Girasol y Soja)	Lts.	600	311	311	0
Azúcar	Kg.	1.500	1.100	400	700
Fideo surtido	Kg.	1.800	900	900	0
Yerba	Kg.	100	100	100	0
Almidón	Kg.				0
Almidón de maíz	Kg.				0
Dulce de guayaba	Kg.				0
Concentrado simple de tomate	Kg.	550	300	300	0
Fariña	Kg.				0
Sal fina	Kg.	200	200	200	0
Sal gruesa	Kg.	200	200	200	0
Polvo para hornear	Unidad				0
Chocolate en polvo instantáneo	Kg.				0
Huevos	Unidad	3.000	450	450	0
Leche entera líquida	Lts.	3.000	1.200	540	660
Manteca vegetal	Kg.	100	100	100	0
Queso paraguay	Kg.	150	150	150	0
Yogurt entero chico	Unidad				0
Acelga	Kg.				0
Ajo	Kg.	100	25	25	0
Arveja	Kg.				0
Banana	Kg.				0
Cebolla	Kg.	1.000	800	800	0
Cebollita en hoja	Kg.				0
Lechuga	Kg.				0
Locote	Kg.	1.000	750	750	0
Mandioca	Kg.				0
Naranja	Kg.				0
Papa	Kg.	1.000	500	500	0
Perejil	Kg.				0
Tomate	Kg.	1.000	800	800	0
Zanahoria	Kg.	1.000	600	600	0
Zapallo	Kg.	1.000	600	600	0
Locro	Kg.	500	200	90	110
Poroto rojo	Kg.	500	350	157	193
Poroto negro	Kg.	1.000	400	180	220
Arroz	Kg.	1.800	900	900	0
Harina de maíz	Kg.	150	150	150	0
Levadura	Kg.	100	40	18	22
Galleta	Kg.	4.000	500	500	0
Galletita dulce	Kg.				0
Anís	Kg.	50	20	0	20
Harina de trigo	Kg.	4.700	4.600	1.750	2.850
Mondongo	Kg.	800	800	800	0

Población Penitenciaria total que se alimentan: 1.117 Fecha de corte: 21 de octubre 2016

Reclusos 991

Reclusas 56

Funcionarios aproximado 70

Tablas de ocupación de las personas privadas de libertad por Centro penitenciario

Internos ocupados por área y estudiantes de la Penitenciaría Regional de Villarrica	
Cursos de Formación Profesional Inicial (FPI)	66
Curso de Electricidad	17
Curso de Mecánica de Moto 1º año	12
Curso de Mecánica de Moto 2º año	13
Curso de peluquería	24
Cursos dictados por Fe y Alegría	44
Promoción social	21
Salud preventiva	23
Cursos dictados por SINAFOCAL	25
Confección de prendas en tela y veladores artesanales	25
Internos estudiando la Escolar Básica	45
Internos estudiando en el primer ciclo	12
Internos estudiando en el segundo ciclo	7
Internos estudiando en el tercer ciclo	7
Internos estudiando en el cuarto ciclo	19
Internos ocupados por el Sistema de autogestión	10
Internos que trabajan en la huerta	6
Mantenimiento de electricidad	4
Total de Internos que se mantienen ocupados	190
<u>Observación:</u> Previsto para el 2017 cursos de Manualidades, Corte y confección y Confeitería.	

Internos ocupados por área y estudiantes. Penitenciaría Regional Ciudad del Este	
Internos ocupados por el Sistema de autogestión	47
Internos ocupados en la cocina	19
Internos ocupados en la panadería	5
Internos ocupados en la lavandería	8
Internos ocupados en mantenimientos	5
Internos ocupados en la limpieza general	10
Internos ocupados independientes - Artesanos	21
Internos ocupados en bordado y forrado de termos	8
Interno ocupado en la carpintería	5
Interno ocupado en el taller de herrería	3
Internos ocupados en la peluquería	2
Internos ocupados en electrónica y radio comunicación	2
Internos ocupados en crochet	1
Internos estudiando la Escolar Básica	26
Internos estudiando en el primer ciclo	9
Internos estudiando en el segundo ciclo	4
Internos estudiando en el tercer ciclo	7

Internos ocupados por área y estudiantes. Penitenciaría Regional Ciudad del Este	
Internos estudiando en el cuarto ciclo	6
Estudiante universitario a distancia	2
Estudiante universitario a distancia	2
Alumnos de Fe y Alegría	14
1° y 2° módulo	2
3° y 4° módulo	4
5° y 6° módulo	3
7° y 8° módulo	5
Total de Internos que se mantienen ocupados	84

PENITENCIARIA REGIONAL DE ENCARNACION (CERESO)			
Cursos de Formación Profesional Inicial	Cantidad	Hombre	Mujeres
Cursos dictados por Fe y Alegría	55	35	20
Cursos dictados por SINAFOCAL	79	66	13
Confección de prendas en tela	13	10	3
Curso de Informática	45	38	7
Curso de Herrería	10	10	0
Curso de Panadería	11	8	3
Internos estudiando la Escolar Básica	77	55	22
Internos estudiando en el primer ciclo	26	20	6
Internos estudiando en el segundo ciclo	20	15	5
Internos estudiando en el tercer ciclo	8	6	2
Internos estudiando en el cuarto ciclo	9	5	4
Internos que estudian Informática	14	9	5
Internos ocupados por el Sistema de autogestión	137	97	37
Internos que trabajan en la huerta	15	15	0
Internos que trabajan en panadería	7	7	0
Internos que trabajan en Venta de Comidas	10	2	8
Internos que trabajan en manualidades y Croché	20	2	18
Internos que trabajan venta de termos forrados	13	13	0
Internos que trabajan como para los abogados y flia	11	11	0
Internos que trabajan en Electricidad	5	5	0
Internos que trabajan en Plomería	4	4	0
Internos que trabajan en Tapicería	2	2	0
Internos que trabajan en Herrería	5	5	0
Internos que trabajan en tallado de madera	8	5	0
Internos que trabajan en preparación de productos de limpiezas	6	4	2
Internos que realizan limpiezas para la institución	14	10	4
Internos que trabajan en el área de salud	7	4	3
Internos que trabajan como cocineros p/la Institución	10	8	2
Total de Internos que se mantienen ocupados	348	253	92
Población Penitenciaria	980		

Guion de entrevistas

Guion de Entrevistas	
PREGUNTA 1	¿Existe una lógica entre la tipología de los delitos en Paraguay y la tipología de tratamiento en los Centros Penitenciarios año 2015?
Sub 1	<p>¿Cómo se ha definido el problema por parte de las autoridades?</p> <ul style="list-style-type: none"> - Crecimiento de personas privadas de libertad en los últimos tres años - Hacinamiento en cárceles en general - Incremento de sensación de inseguridad ciudadana - Otros
Sub 2	<p>¿Qué enfoque se adopta para abordar este problema?</p> <ul style="list-style-type: none"> - Enfoque biológico: es como el tratamiento de una enfermedad, son enfermos sociales - Enfoque de determinantes que hacen que un contexto social, político, institucional o moral lleve a mucha gente a cometer más delitos o directamente a la cárcel <ol style="list-style-type: none"> a. Pobreza y exclusión, falta de garantías de defensa eficaz b. Desempleo, aumenta oferta para ingresar en redes de narcotráfico y crimen organizado c. Instituciones no funcionan adecuadamente; policía, fiscalía, defensa pública d. Políticas antidrogas y cambios en código penal: uso excesivo de preventiva e. Moral: El sistema no los cambiará, lo mejor es alejarlos de la sociedad y olvidarse de ellos (riesgos transmisión enfermedades...) f. Otros - Se adopta un enfoque integral que incluye aspectos de inseguridad ciudadana, mejoras sociales en zonas de conflicto, análisis de delitos y cambios de políticas para prevención, clasificación y tratamientos en programas penitenciarios, etc.
Sub 3	<p>La reforma del sistema penitenciario plantea cuatro cuestiones, ¿cuál ha sido el grado de avance en las mismas?</p> <ul style="list-style-type: none"> - Normativa: - Infraestructuras: - Mejoras en programas de reinserción: - Profesionalización del servicio penitenciario:
Sub 4	Desde su punto de vista, ¿se puede identificar algún resultado intermedio o producto concreto que conduzca a tener impacto en la reinserción y la seguridad?
Sub 5	Si no hay avances, ¿cómo se podría mejorar la coherencia interna del modelo para que haya un mejor ajuste entre tipología de criminalidad y reforma de sistema penitenciario?
PREGUNTA 2	¿La infraestructura actual y recursos disponibles (técnicos, humanos y financieros) permite un tratamiento adecuado para la reinserción y la seguridad? –
PREGUNTA 3	¿La normativa actual previene la sobrepoblación de los centros penitenciarios y garantiza la introducción de medidas alternativas a la prisión?
PREGUNTA 4	¿Se ejecutan de manera adecuada todos los recursos del sistema penal? –
Sub 1	¿Cómo se define el presupuesto de cada Instituto Penal y el techo de gasto? ¿Ha variado en los últimos años? ¿Existen variaciones de ejecución presupuestaria considerables entre distintos Institutos Penales? ¿Cuáles son las razones por las cuales hay variación en la ejecución presupuestal?
Sub 2	Respecto a las compras y ejecución presupuestaria en general, incluyendo el mantenimiento, ¿considera que el sistema es adecuado?
Sub 3	El presupuesto de alimentos y medicamentos ¿podría ser mejor invertido si se realiza de forma descentralizada? ¿Es mucho menos costoso si se centraliza y más transparente en la selección de empresas adjudicatarias?
PREGUNTA 5	¿El sistema de justicia en su conjunto aborda de manera coordinada el tratamiento de las personas privadas de libertad en todas las fases, desde la inserción en los Centros Penitenciarios hasta su puesta en libertad?
Sub 1	¿Quién define la estrategia de trabajo con Población Privada de Libertad? ¿Existe una política nacional o un documento estratégico?
Sub 2	Cómo está organizado el seguimiento entre las directrices del Ministerio de Justicia y el trabajo de los Centros Penales
Sub 3	Tienen referentes en el MJ que hacen seguimiento para casos determinados (prioritarios o de

Guion de Entrevistas	
	alto impacto) En caso afirmativo: ¿Están organizados por Instituto Penal? ¿Están organizados por rutas de atención (sanidad, educación, sanidad, etc.)?
Sub 4	¿Los Directores de los Centros Penales participan en el diseño y estrategia del sistema penitenciario nacional – reuniones periódicas, aportes técnicos, etc.?
Sub 5	¿Quién establece las prioridades para asegurar impacto – tratamiento adecuado para reinserción y seguridad? Se establece por departamentos o dirección regional ¿Quién? Se establece a nivel central. ¿Quién? Se establece por cada centro. ¿Quién?
Sub 6	Respecto a los recursos humanos asignado para la política penitenciaria, ¿cómo se selecciona este personal? ¿Considera que es suficiente? ¿Está bien entrenado?
Sub 7	¿Existe un modelo de gestión de personas que ingresan y personas que salen, tipología de delitos, tiempo de estancia en período preventivo, etc.?
Sub 8	¿Existe un Manual de Procedimientos para gestión interna estandarizado, proporcionado por el MJ?
Sub 9	¿Cuentan con recursos técnicos (computadoras, personal) para poder dar seguimiento adecuado a la gestión del Centro?
Sub 10	¿Hay un seguimiento y contención adecuado de las personas que salen en libertad?
PREGUNTA 6	¿El sistema promueve de manera eficiente la reinserción de las personas privadas de libertad en aspectos esenciales: educación, salud, valores cívicos?
Sub 1	Hay un cambio orientado a una mayor humanización en el servicio, pero no está reflejado en ningún documento
Sub 2	¿Se hace el seguimiento y tratamiento de casos (enfermedades, TB, otros...)?
Sub 3	¿Hay un tratamiento adecuado de enfoque diferencial (discapacitados, personas con atención especial, pueblos originarios, otros)?
Sub 4	¿Se han diagnosticado las capacidades básicas de cada institución para garantizar tratamiento y seguridad adecuada? Si la respuesta es afirmativa: ¿En el diagnóstico fue empleado un Análisis reglado con estadística generada por el propio Ministerio? ¿Se analiza la capacidad, calidad y formación de los recursos humanos encargados de los Institutos Penales? ¿Se analiza la distribución por tipología de delitos y cercanía a jurisdicción territorial? Los diagnósticos, ¿de qué años son?
Sub 5	Respecto a las asistencias técnicas para dar educación, salud, otros aspectos, ¿de qué tipo son? ¿Son eficaces? ¿El personal seleccionado tiene alta calidad? ¿Pueden ser más eficientes haciendo cambios en el modelo de contratación o en los encargos que realizan?

Listado de indicadores

La mayoría de los indicadores no pudieron obtenerse a nivel central por falta de información disponible, pero sí fue posible en los centros penitenciarios visitados, en particular todo lo relativo a los procesos de compra de alimentos, número de funcionarios y ocupación de las personas privada de libertad y otros aspectos. A continuación se presenta la lista inicial de indicadores relativos a población, bienestar y presupuesto.

Enunciado del Indicador	Dimensión	Fórmula
INDICADORES DE POBLACIÓN PENITENCIARIA		
Porcentaje de reclusos con condena en relación al total	Eficiencia	$\text{N}^\circ \text{ de reclusos con condena año } t / \text{N}^\circ \text{ total de reclusos año } t * 100$
Variación porcentual de reclusos 2015 en relación al año anterior	Eficacia	$(\text{N}^\circ \text{ de reclusos año } t / \text{N}^\circ \text{ de reclusos año } t - 1) * 100$

Enunciado del Indicador	Dimensión	Fórmula
Índice de sobrepoblación penitenciaria	Eficiencia	$((N^{\circ} \text{ total de internos año } t / N^{\circ} \text{ total de espacios para internados año } t) - 1) * 100$
Porcentaje de reincidentes en relación al total de reclusos que salieron en libertad	Eficiencia	$N^{\circ} \text{ de reincidentes ingresados año } t / N^{\circ} \text{ total de reclusos que salieron en libertad año } t * 100$
Proporción de reclusos en relación al personal de blanco	Eficiencia	$N^{\circ} \text{ de reclusos por centro penitenciario año } t / N^{\circ} \text{ de personal de blanco año } t$
Proporción de reclusos en relación al personal de seguridad	Eficiencia	$N^{\circ} \text{ de reclusos por centro penitenciario año } t / N^{\circ} \text{ de guardia de seguridad año } t$
INDICADORES DE BIENESTAR PENITENCIARIA		
Porcentaje de funcionarios certificados en agente penitenciario	Calidad	$N^{\circ} \text{ de funcionarios certificados en agente penitenciario} / N^{\circ} \text{ total de funcionarios} * 100$
Porcentaje de espacios para esparcimiento, escuela, talleres, enfermería en relación a la superficie total	Eficiencia	$M2 \text{ asignado a esparcimientos, escuela, talleres, enfermería} / M2 \text{ total} * 100$
Porcentaje de reclusos que participan en actividades de reinserción social en relación al total	Eficacia	$N^{\circ} \text{ de reclusos que participan de actividades de reinserción social año } t / N^{\circ} \text{ total de reclusos} * 100$
Porcentaje de reclusos que logran obtener ingresos por sus trabajos en relación al total	Eficacia	$N^{\circ} \text{ de reclusos que logran obtener ingresos por sus trabajos año } t / N^{\circ} \text{ total de reclusos año } t * 100$
Porcentaje de reclusos que egresan de los programas de educación formal	Eficacia	$N^{\circ} \text{ de reclusos que egresan de programas de educación formal} / N^{\circ} \text{ total de reclusos} * 100$
Proporción de reclusos ocupados en actividades (construcción, pintura, etc. estudios de computación, talleres impartidos por los propios reclusos) en relación al total	Eficacia	$N^{\circ} \text{ de reclusos ocupados en actividades año } t / N^{\circ} \text{ total de reclusos año } t * 100$
Proporción de reclusos que imparten cursos o talleres en relación al total	Eficacia	$N^{\circ} \text{ de reclusos que imparten cursos o talleres año } t / N^{\circ} \text{ total de reclusos año } t * 100$
INDICADORES PRESUPUESTARIOS		
Tasa de variación entre lo ejecutado interanual en relación a nuevos reclusos	Economía	$(\text{Monto ejecutado año } t - \text{monto ejecutado año } t - 1) / N^{\circ} \text{ de nuevos reclusos} * 100$
Costo medio de medicamento por recluso	Eficiencia	$\text{Monto gastado en medicamentos año } t / N^{\circ} \text{ total de reclusos año } t$
Costo de alimentación por recluso	Eficiencia	$\text{Monto gastado en alimentación año } t / N^{\circ} \text{ total de reclusos año } t$
Porcentaje de Gasto administrativo del Subprograma en relación al total	Economía	$\text{Monto gastado en servicios administrativos del Subprograma año } t / \text{Total del Subprograma año } t * 100$
Porcentaje de Percepción sobre la calidad de los alimentos	Calidad	$N^{\circ} \text{ de reclusos que califican de buena calidad los alimentos} / N^{\circ} \text{ de encuestados} * 100$
Porcentaje de Percepción sobre la calidad de la atención médica	Calidad	$N^{\circ} \text{ de reclusos que califican de buena la calidad de la atención médica} / N^{\circ} \text{ de encuestados} * 100$

ANEXO 4: Planillas de asistencias

Todas las entrevistas fueron individuales y no se realizó ninguna convocatoria de entrevista de grupo o grupo focal que requiera firma de planilla de asistencia.