

ENSC

ESTRATEGIA NACIONAL DE SEGURIDAD CIUDADANA



TETÃ REKUÁI
MOTENONDEHA
MINISTERIO DEL
INTERIOR

**"PROGRAMA DE INNOVACIÓN INSTITUCIONAL EN SEGURIDAD
CIUDADANA PARA PROMOVER LA COHESIÓN SOCIAL Y
COMPETITIVIDAD"
BID - MDI**

ESTRATEGIA NACIONAL DE SEGURIDAD CIUDADANA 2013 - 2016
República del Paraguay – Ministerio del Interior
Diciembre 2014

Estrategia Nacional de Seguridad Ciudadana (ENSC).

Este documento es propiedad del Ministerio del Interior y fue realizado con apoyo del "Programa de Innovación Institucional en Seguridad Ciudadana para promover la Cohesión Social y la Competitividad" BID - MDI. Al carecer de fines de lucro, no puede ser comercializado por cualquier medio. Están autorizadas la reproducción y divulgación del material, por cualquier medio, siempre que se cite la fuente.

Ministerio del Interior

Francisco José de Vargas

Ministro del Interior

Humberto Insfrán

Director General de Gabinete

Fabiola Molas

Directora General de Planificación Estratégica

Eduardo Roig

Director de Planificación y Proyectos

Francisco Vergara

Coordinador General de la Unidad Ejecutora de Proyectos

Hernán Mayor

Coordinador Componente 1

Javier Fernández

Coordinador Componente 2

Esmelda Torres/Alicia Orrego/José Arce

Coordinadores Componente 3

Beatriz Paredes

Dirección de Comunicación

BID en Paraguay

Eduardo Marques Almeida

Representante

Gastón Hernán Schulmeister

Consultor Responsable

ISBN: 978-99967-603-2-7

Diseño, diagramación:
Be Publicitaria - ///akaruvicha
www.be.akaruvicha.com
Asunción, Paraguay

CONTENIDO DEL INFORME

Prólogo del Ministro del Interior	07
1. Presentación	09
2. Diagnóstico sobre el delito y la violencia en Paraguay	13
3. La Estrategia Nacional de Seguridad Ciudadana (ENSC)	21
3.1. Antecedentes	22
3.2. Principios rectores	23
Actuación multidisciplinaria	24
Coordinación institucional	24
Focalización	25
Gobernabilidad democrática de la seguridad	25
Monitoreo y evaluación	25
3.3. Metas	26
3.4. Proyección	27
4. Ejes de la ENSC. Objetivos generales, específicos y líneas de acción	29
4.1. EJE DE INFORMACIÓN	31
4.1.1. Líneas de acción	32
4.2. EJE DE PREVENCIÓN SOCIAL Y SITUACIONAL	40
4.2.1. Líneas de acción	41
4.3. EJE DE CONTROL Y SANCIÓN DEL DELITO	46
4.3.1. Líneas de acción	47
4.4. EJE DE REHABILITACIÓN Y REINSERCIÓN SOCIAL	62
4.4.1. Líneas de acción	62
4.5. EJE DE ASISTENCIA A LAS VÍCTIMAS	66
4.5.1. Líneas de acción	66
4.6. EJE DE GESTIÓN INSTITUCIONAL	70
4.6.1. Líneas de acción	70
5. Gestión, Monitoreo y Evaluación de la ENSC	74
5.1. La gestión	75
5.2. El monitoreo	76
5.2.1. Carácter multidisciplinario de la Estrategia	76
5.2.2. El engranaje de la seguridad	76
5.3. Indicadores	78
5.4. Las evaluaciones de proceso y de impacto	79
5.4.1. Indicadores de impacto	79
5.5. Evaluación de implementación	79
5.5.1. Caracterización romboide	79

PRÓLOGO

Ante el latente desafío de asegurar la provisión de un bien público básico como el de la seguridad, el gobierno de la República del Paraguay ha tomado la decisión de impulsar la definición de una estrategia integral frente al delito y la violencia.

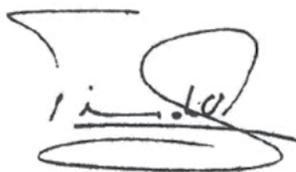
Para el Ministerio del Interior es un compromiso y a la vez un desafío presentar la Estrategia Nacional de Seguridad Ciudadana como una herramienta técnica tendiente a instalarse como Política de Estado en materia de Seguridad.

Como se sabe, la Seguridad Ciudadana constituye una condición fundamental para el Desarrollo Humano en una sociedad democrática, donde cada uno de sus ciudadanos, hombres y mujeres, alcancen en ella el máximo bienestar posible.

La ENSC, desde su construcción participativa, incorpora la visión de que toda política de seguridad debe centrarse en el ciudadano, desde un enfoque de derechos. Para ello, se reconoce la necesidad de atender el fenómeno de la violencia y el delito desde una perspectiva multidisciplinaria, procurando estudiar su origen multicausal y sus complejidades.

Este instrumento se encuentra compuesto por un diagnóstico sobre el delito y la violencia en nuestro país, el cual sirve de fundamento a los seis (6) grandes ejes en que se estructura la ENSC: (i) Información; (ii) Prevención Social y Situacional; (iii) Control y Sanción del Delito; (iv) Rehabilitación y Reinserción Social; (v) Asistencia a Víctimas; y, (vi) Gestión Institucional.

Convencidos de que con la interacción de las distintas instancias del Estado y sus ciudadanos y ciudadanas en la implementación de la Estrategia Nacional de Seguridad Ciudadana, se contribuirá de manera significativa a mejorar las condiciones de seguridad ciudadana del país; los convocamos a trabajar en la construcción de un Paraguay más justo y seguro.



Francisco José de Vargas Benítez
Ministro del Interior





PRESENTACIÓN

1. PRESENTACIÓN

El Documento se encuentra compuesto de un diagnóstico sobre el delito y la violencia del Paraguay, el cual sirve de fundamento a los seis (6) ejes en que se estructura la Estrategia: Información; Prevención Social y Situacional; Control y Sanción del Delito; Rehabilitación y Reinserción Social; Asistencia a Víctimas; y Gestión Institucional.¹

Para tal fin, el esquema de la ENSC fue socializado y validado en talleres participativos con representantes de la Corte Suprema de Justicia; el Ministerio Público; la Municipalidad de Asunción; la Defensoría del Pueblo; el Ministerio de la Defensa Pública; el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social; el Ministerio de Educación y Cultura; el Ministerio de Relaciones Exteriores; el Ministerio de la Mujer; los Bomberos Voluntarios de la Ciudad de Asunción; la Prefectura General Naval; la Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos; y el Ministerio de Defensa Nacional.

Al efecto, se realizaron múltiples reuniones con autoridades y funcionarios de Gobierno del amplio sector de Seguridad y Justicia principalmente, sin cuyo aporte hubiera sido imposible redactar el presente documento.

Tales entrevistas fueron complementadas con la realización de cuatro (4) talleres de validación de la PNSC –con la participación de más de 120 personas representando al menos 43 actores claves–²; siguiendo el objetivo de actualizar, debatir, ratificar y/o rectificar los ejes de acción considerados más oportunos para enfrentar el delito y la violencia en el Paraguay, en aras de aunar esfuerzos por la seguridad y la convivencia ciudadana.

En tal sentido, la presente estrategia ha procurado capitalizar esfuerzos ya realizados para el diagnóstico y debate acerca de la situación en Paraguay, principalmente a partir del documento base que definiera la denominada PNSC.

Sin embargo, el presente informe tiene aspectos y características que le son propios, atento al contexto regional actual en materia de seguridad ciudadana, y tomando en cuenta programas que tienen impacto en la reducción del delito a nivel internacional; como así también modelos estratégicos de acción dinámicos al momento de planificar acciones concretas, que sean medibles en el tiempo, tal como lo sintetizan los siguientes aspectos:

En primer lugar, el documento se caracteriza por establecer metas generales y particulares, que permitirán juzgar la eficiencia con que se han cumplido las funciones en este campo.

En segundo lugar, la matriz estratégica de acción, según sus seis (6) grandes ejes propuestos, responde no sólo a la necesidad de implementar un modelo integral, sino también a la propuesta de un marco metodológico de acción que permita su efectiva implementación, incluyendo un breve repaso de todos los esfuerzos ya realizados en el país en el área respectiva, a efectos de identificar los cursos de acción pendientes.

En tercer lugar, el documento grafica los objetivos generales y específicos que deben alcanzarse en cada eje temático, como así también establece indicadores que permitirán determinar si se avanza hacia su cumplimiento, en aras de instrumentar un mecanismo de control y monitoreo de los programas y acciones propuestos.

Teniendo presente que este tipo de modelos estratégicos de acción concretos son los más oportunos para poder medir efectivamente si una política o programa en particular ha sido exitoso, es que el presente documento se propone como una herramienta técnica concreta de trabajo institucional, que sólo su implementación continuada en el tiempo permitirá la consagración de verdaderas políticas de Estado en la materia.

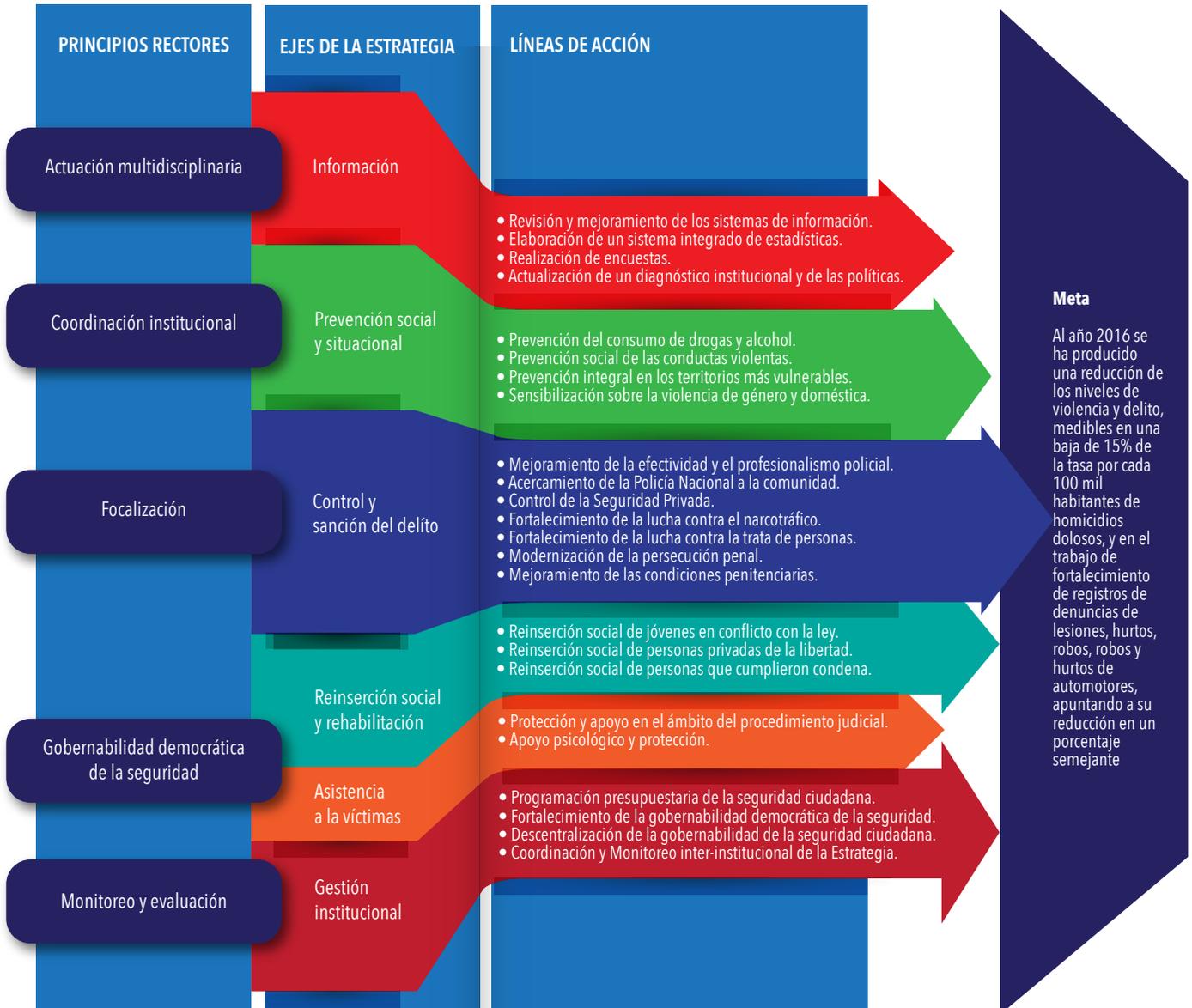
A fin de enriquecer la propuesta, de manera integral y actualizada, el presente documento ha referenciado las sugerencias de la herramienta denominada Transversalización de género de la Estrategia Nacional de la Seguridad Ciudadana. También ha incorporado menciones de otros trabajos realizados en el marco del Programa de Innovación Institucional en Seguridad Ciudadana, citados a continuación: (i) Fortalecimiento del

¹ En la actualidad, son numerosos los países de América Latina y El Caribe que cuentan con una Política Nacional de Seguridad Pública que establece ejes de acción prioritarios, de los cuales se desprenden objetivos y actividades. Entre ellos, suelen resaltarse por ejemplo la Estrategia País de Seguridad Ciudadana de Panamá; el Plan Chile Seguro; El Programa Nacional de Seguridad Pública con Ciudadanía de Brasil; la Política integral y sostenible de seguridad ciudadana y promoción de la paz social de Costa Rica; la Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana de Colombia; el Programa Nacional de Seguridad Pública 2008-2012 de México, entre otros (Alertamérica, Observatorio de Seguridad Ciudadana de la OEA, 2011), en Hugo Frühling (2012), "La eficacia de las políticas públicas de seguridad ciudadana en América Latina y el Caribe. Como medirla y como mejorarla", Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Documento de Debate (IDB-DP-245), Noviembre de 2012.

² Talleres organizados por el Ministerio del Interior de la República del Paraguay, realizados los días 12, 13, 14 y 27 de Febrero de 2013, en el Gran Hotel del Paraguay, Asunción.

Observatorio Nacional de la Seguridad y Convivencia Ciudadana, (ii) Formación de Gerentes en Seguridad Ciudadana, (iii) Diseño de Programas de Prevención del Delito y (iv) Diseño del componente de policía comunitaria o de proximidad.

1.1. ESQUEMA DE LA ESTRATEGIA NACIONAL DE SEGURIDAD CIUDADANA





**DIAGNÓSTICO SOBRE
EL DELITO Y LA
VIOLENCIA EN PARAGUAY**

2. DIAGNÓSTICO SOBRE EL DELITO Y LA VIOLENCIA EN PARAGUAY

En la última década, la República de Paraguay ha presentado una tasa de homicidios en caída (de 24.63 homicidios cada (100.000 o 100 mil) habitantes en 2002, a 10.60 en 2010), junto a una victimización relativamente baja (23.1%)³ y un temor relativamente elevado en Paraguay (77.8%)⁴

Ante semejantes indicadores, corresponde empezar por preguntarse ¿cómo explicar tal paradoja⁵. Si bien en gran parte tal interrogante responde al impacto social de hechos punibles contra los bienes de las personas; la seguridad e integridad física de las personas; y la seguridad de la convivencia de las personas, corresponde resaltar algunos de los principales factores causales, que podrían explicar las manifestaciones de violencia e inseguridad identificadas, de modo tal a introducir los desafíos latentes en la materia y análisis preliminares de carácter institucional, que serán desarrollados en la Estrategia.⁶

Para empezar, el temor a la inseguridad se explica no sólo por la victimización ante hechos punibles contra los bienes y de integridad física, sino también por la confianza en las instituciones, que en el caso paraguayo es bastante baja. Lo más probable, por tanto, es que el temor en Paraguay esté fuertemente condicionado por la confianza relativamente baja en la Policía –de acuerdo a las encuestas de opinión oficiales–, a pesar de que la ocurrencia de homicidios y de delitos no parecería justificarlo.

Por su parte, el último estudio abocado a factores de drogodependencia data del año 2005, lo cual hace complejo trazar un diagnóstico acabado de la situación actual, y ante cuya necesidad resultará imprescindible poder fortalecer a futuro el área institucional respectiva –sobre cuyo eje de acción se volverá más adelante en la presente estrategia. En este último sentido, merece entonces reseñarse que al Primer Estudio Nacional sobre Pacientes Drogodependientes en Centros de Tratamiento (Julio de 2005), lo han antecedido un Estudio Nacional de “Consumo de Drogas en hogares paraguayos” (Agosto de 2004); una Encuesta Nacional sobre Consumo de sustancias psicoactivas en estudiantes (Abril de 2004); y una Encuesta sobre Consumo de Drogas a estudiantes de enseñanza escolar básica y secundaria de Asunción y el Área Metropolitana (Marzo de 2002).⁷

En este marco, y aún con las limitaciones de la información no actualizada, sí resulta oportuno advertir un alto consumo de alcohol entre la población, teniendo presente emblemáticamente que, según los datos del Primer Estudio Nacional realizado sobre Pacientes Drogodependientes (2005), en el 50% de los casos la droga que motivó su tratamiento fue el alcohol, seguido por la marihuana (19.5%) y la cocaína (13.6%).⁸

No obstante, también es cierto que restaría establecer la relación entre el elevado consumo de alcohol, pasta base y cocaína; y los delitos patrimoniales, la agresión personal y la violencia intrafamiliar.

Como ya se ha advertido, los niveles de violencia intrafamiliar son, en términos comparativos regionales, muy elevados, y así son ratificados por la estadística policial por su manifestación a través de distintos hechos delictivos –homicidio doloso, tentativa de homicidio, lesión corporal, coacción sexual, tentativa de coacción sexual y violencia doméstica. En tal sentido, entre los motivos identificados de homicidio dolosos, la violencia doméstica estuvo presente en 38 casos del total registrado durante el año 2012, la misma también se ha expresado en 92 casos de coacción sexual; 129 de lesión corporal; y 1348 de violencia familiar para el mismo período.⁹

Sin embargo, no sólo es importante advertir a la violencia doméstica en los diversos tipos de hechos registrados en que se expresa, sino también en su crecimiento interanual registrado en la mayoría de los casos durante el período 2009-2012, haciendo que por ejemplo las lesiones hayan pasado a expresar un crecimiento de al menos un 25% entre los últimos casos respecto a cuatro años antes; que los registros de coacción sexual casi dupliquen a los de cuatro años antes; o que los episodios de violencia familiar se multipliquen por casi 5 veces, registrando un crecimiento de

3 Ministerio del Interior – Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos (DGEEC), Segunda Encuesta Nacional de Seguridad Ciudadana 2011, Principales resultados, Gráfico No 1, -Población victimizada y no victimizada. Total país. Año 2010, p. 2.

4 *Ibíd.*

5 “Paradoja”, entendida en tanto idea extraña u opuesta a la común opinión y al sentir de las personas, Diccionario de la Lengua Española, real Academia Española, Vigésima segunda edición.

6 La evaluación institucional refiere al grado de respuesta y abordaje estatal y social de la violencia, el conflicto vulneratorio del orden público y el delito. PNUD (2005)

7 Publicaciones del Observatorio Paraguayo de Drogas, SENAD.

8 A partir de un censo realizado por el mismo Estudio, en todo el país se identificaron a 82 entidades entre Centros de Tratamiento, Grupos de Alcohólicos Anónimos (AA) y Grupos de Narcóticos Anónimos (NA). Primer Estudio Nacional. Pacientes Drogodependientes en Centros de Tratamiento. Censo a Centros de Tratamiento y Grupos de A.A. y N.A. Laboratorio Paraguayo de Drogas, SENAD – OEA/CICAD. Julio 2005, p. 92.

9 Departamento de Estadística de la Policía Nacional, en base a datos proporcionados por la Dirección General de Orden y Seguridad.



más del 470% en tan sólo 4 años.¹⁰ Esta situación convierte así a la violencia intrafamiliar en un serio problema de seguridad ciudadana, en tanto es un impulsor de más violencia, tanto dentro como fuera del hogar. Pero quizá la más importante expresión de la violencia intrafamiliar es la que se ejerce contra la mujer. Según la estadística policial, en el Paraguay los niveles de violencia doméstica se manifiestan a través de distintos hechos delictivos como son el homicidio doloso, la tentativa de homicidio, la lesión corporal, la coacción sexual, la tentativa de coacción sexual y violencia familiar. Al momento de registrar los casos que involucran la violencia en contra de la mujer, la Policía Nacional separa la violencia doméstica de la intrafamiliar, donde la primera es la perpetrada por personas que se tiene algún nivel de parentesco con la víctima sin importar el espacio físico donde se comete el delito, mientras que la segunda es la que se genera al interior de la casa de la víctima. Así, en el año 2012, la Policía Nacional intervino en un total de 1637 casos de violencia doméstica, de este total el 82% (1348) de los casos fueron registrados como violencia familiar, o sea al interior de la casa, no se hace una diferenciación de qué tipo de violencia fue la atendida, si sexual, física o psicológica. El 8% (137) de los casos de violencia doméstica atendidos fueron registrados como lesión corporal o intento de homicidio, aquí sí se refiere a la violencia física propiamente. El 7% (114) de los casos fueron registrados como violencia sexual; finalmente el 2%, fue registrado como Homicidio Doloso.

Del total de casos, de violencia doméstica registrados por la Policía Nacional en el 2012, 1401 (86%) de casos tuvieron como víctima a mujeres, y 236 (14%) a hombres. Al hacer una discriminación por relación de parentesco entre la víctima y el agresor, indica que, en el 58.45% de los casos de violencia familiar intervenidos por la policía, fue el concubino (788) el responsable de la agresión; el 12,61% de los casos reportó a los hijos (170) como responsables, mientras que en el 6% de las intervenciones el responsable fue el esposo (85) de la víctima y en otro 6% fue el padre (83) de la víctima. En la lista de agresores y en porcentajes poco significativos aparecen los abuelos, cuñados, hermanos, el nieto, los primos y sobrinos, las ex parejas y el hermano. Finalmente cabe señalar que la violencia doméstica en sus diversos tipos, ha registrado un crecimiento de más del 470% entre los años 2009 al 2012, lo que podría deberse al aumento de espacios de atención especializados donde las víctimas pueden llegar a hacer sus denuncias¹¹.

Por su parte, aunque las pandillas no parecen constituir un fenómeno relevante en Paraguay, la información disponible da cuenta de un importante involucramiento de adolescentes y de jóvenes en la comisión de hechos delictivos, en tanto es el sector social más vulnerable y expuesto al delito

¹⁰ Según los datos correspondientes al año 2012, de los 1348 casos registrados, la discriminación por relación de parentesco indica que, mayoritariamente en el 58.45% de los casos el episodio involucró el parentesco de concubino (788), seguido por el involucramiento de los hijos (en un 12.61%). En cuanto a la manifestación por edad, la primera minoría etaria afectada por la violencia familiar involucró a personas de entre 18 a 29 años en 390 episodios—equivalente al 28.93% de los casos—, seguida por aquellos de entre 30 a 39 años en 328 episodios—equivalente al 24.33% de los casos. Dirección General de Orden y Seguridad, Policía Nacional. Violencia Doméstica por tipo de hecho. Año 2009-2010-2011-2012.

¹¹ Ministerio del Interior " Transversalización del Enfoque de Género en la Estrategia Nacional de Seguridad Ciudadana (ENSC)", Pag.20. Asunción, Paraguay, Febrero 2014



y la violencia. Para explicar la alta proclividad de los jóvenes al delito¹²¹³, habría que tener en cuenta entonces los siguientes factores. Primero, en el ámbito educativo, la tasa de analfabetismo al año 2010 asciende a 5,3 en personas de 15 años o más, llegando al 3,5 en áreas urbanas y 8,1 en áreas rurales. Esto ubica a Paraguay entre los países con mayores tasas de analfabetismo en Latinoamérica, pese a que ésta se ha reducido en 12,9 puntos porcentuales en los últimos 30 años (DGEEC, 2013). La asistencia escolar (matrícula) en niños de 5 a 17 años promedia 87,9%, y se desagrega en 93,7% para el tramo de 5 a 11 años de edad, 92,3% para el tramo de 12 a 14 años de edad, y de 71,1% para el tramo de 15 a 17 años de edad. En cuanto a la asistencia escolar, ésta llega a sólo 68,5% en niños de 5 años, se mantiene sobre 93% en niños y niñas de entre 6 y 13 años de edad, y luego cae progresivamente, llegando al 65,3% en adolescentes de 17 años de edad¹⁴. Segundo, el país cuenta con el más alto porcentaje en la región de jóvenes empleados informalmente (82.0%),¹⁵ lo que es bueno y es malo. Bueno porque su población de Ni-Nis¹⁶ es baja y malo porque la mayoría de jóvenes que cuenta con un empleo precario y sin seguridad social está casi condenado a perpetuarse en esa situación.

12 Rico Andrade, Alejandro, INFORME DE PRE FACTIBILIDAD EJECUCION DE PROGRAMA DE CAPACITACION LABORAL Y EDUCACION EN VALORES A TRAVES DEL DEPORTE A GANAR – PARAGUAY, BID, Año 2014. El anuario estadístico 2012 de la Policía Nacional del Paraguay muestra un total de 3.095 procedimientos de detención de menores de edad por hechos punibles, los que en un 87% de los casos fueron cometidos por varones de entre 14 y 17 años de edad. Del análisis preliminar de estas cifras, surge que los hechos delictivos protagonizados por adolescentes y jóvenes se concretan en delitos contra la propiedad en primer lugar, seguido de delitos vinculados al tránsito. Resulta marginal la incidencia de los delitos violentos contra las personas, así como los sexuales, y claramente minoritaria la participación de mujeres, que apenas representan el 8,3% del total de intervenciones policiales. En cuanto al rango etario, la mayoría de los casos se concentran en el segmento de 14 a 17 años, que representan el 94,3 % de las intervenciones

13 De manera complementaria, cabe mencionar información presentada por el Ministerio de Justicia, en el marco del segundo censo nacional penitenciario, que señala: "A diciembre del 2013, había un total de 9.413 personas privadas de su libertad en nuestro país. De este total apenas el 6,6% es de sexo femenino. El censo pudo detectar un hecho preocupante: la edad promedio de los internos tiende a bajar. Es decir, quienes ingresan al sistema penitenciario son cada vez más jóvenes, especialmente en el Este del país, donde el promedio de los reclusos es de apenas 30 años..

14 Pantoja, Rodrigo, Análisis de la situación de jóvenes en riesgo y en conflicto con la ley penal - Paraguay Informe final de relevamiento y análisis. Capítulo 5 Relevamiento estadístico de las condiciones sociales para identificar la participación en hechos delictivos de la población menor de edad y joven, Pags. 23-4 BID Paraguay, Año 2014

15 Massari, Renzo (2011). La juventud en los mercados laborales de América Latina y el Caribe. Mimeo.

16 La expresión "Ni-Nis" (ni estudia, ni trabaja) hace referencia al sector de la población, o generación, que no está trabajando ni estudiando.

Tercero, hay que recordar la incidencia potencial del consumo de drogas legales e ilegales entre adolescentes y jóvenes que merece atención.

En cuanto a condiciones económicas en general, corresponde advertir que entre el 2003 y el 2010 el desempeño económico de Paraguay no fue desdeñable, habiendo crecido a un promedio de 4.9% anual, que hubiera podido ser mayor si no fuera por el decrecimiento del 2009 (-3.8%). Toda América Latina creció durante el mismo período, aunque su promedio (3.9%) fue inferior al paraguayo. Algo similar ocurrió con el crecimiento per cápita nacional (2.95%), que ubicó al país por encima del promedio regional (2.7%).¹⁷ Simultáneamente, el porcentaje de crecimiento del Índice de Desarrollo Humano de Paraguay durante la última década fue ligeramente superior al promedio de América Latina y el Caribe. Sin embargo, aún así, el país ocupa el puesto 111 en el ranking global de desarrollo humano (IDH 2012), consolidando su condición de país con desarrollo humano medio a nivel global desde 1980, aunque perdiendo incluso dos posiciones respecto a su índice en el año 2011.¹⁸

Sin perjuicio de lo anterior, un tercio de la población general del Paraguay vive en la pobreza (34,7%), con una de cada cinco personas viviendo en condición de pobreza extrema (19,4%). Sin embargo, estos problemas afectan de manera todavía más aguda a la población infante – juvenil. La proporción de niños y niñas de 0 a 9 años de edad que viven en la pobreza llega al 45,4% (pobreza extrema 26,9%), en tanto para el tramo de 10 a 19 años de edad la proporción de personas que viven en la pobreza asciende a 42,3% (pobreza extrema 24,5%). La distribución del ingreso exhibe un coeficiente Gini total para el país de 0,512 al año 2010. El decil de ingresos más bajo tiene una renta promedio mensual per cápita cercano a 100.000 Guaraníes (USD \$ 23 aproximadamente), en tanto que el decil de ingresos más alto tiene una renta promedio mensual per cápita cercano a 3.656.000 Guaraníes (USD \$ 850 aproximadamente¹⁹).

Toda esta performance económica es de vital importancia, puesto que –tal como lo resaltan los especialistas–, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), a través de sus estudios estadísticos comparados, reconoce un vínculo evidente entre el homicidio y el desarrollo. En tal sentido, se advierte una clara asociación entre altos índices de homicidios con bajo desarrollo humano y económico, al punto de establecerse que los países con amplias disparidades de ingresos tienen 4 veces más probabilidades de ser afectados por delitos violentos que las sociedades más equitativas.²⁰ En similar sentido el informe de Desarrollo Humano y Seguridad Ciudadana del Programa de las Naciones Unidas señala que las amenazas a la seguridad ciudadana no se presentan en el vacío, sino en contextos de vulnerabilidad social, económica e institucional, que se traducen en factores de riesgo²¹

Por último, la situación del sistema penitenciario también contribuye a explicar los problemas de seguridad en la República de Paraguay. Durante la última década la población penal se incrementó de manera significativa, habiendo pasado de una tasa de 64 por cada 100 mil habitantes en 2000 a 137, 91 hacia el año 2013.²² En consecuencia, habría que hacer un



17 Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Cepal (2011). Anuario estadístico de América Latina y el Caribe 2011. Santiago de Chile, pp. 77-78.

18 Las clasificaciones del IDH son relativas y se basan en cuartiles de la distribución del IDH entre los 187 países considerados a nivel mundial con IDH muy alto, alto, medio (47 países en cada clasificación) y bajo (46 países). Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD (2013). "Informe sobre Desarrollo Humano 2013: El ascenso del Sur: Progreso humano en un mundo diverso". Nueva York, pp. 143 y ss.

19 Pantoja, Rodrigo, obra citada

20 Schulmeister, Gastón Hernán (2011), "A más droga, más crímenes", en diario Clarín, Argentina; United Nations Office on Drugs and Crime, UNODC. 2011 Global Study of Homicide. Trends, Contexts, Data. Vienna

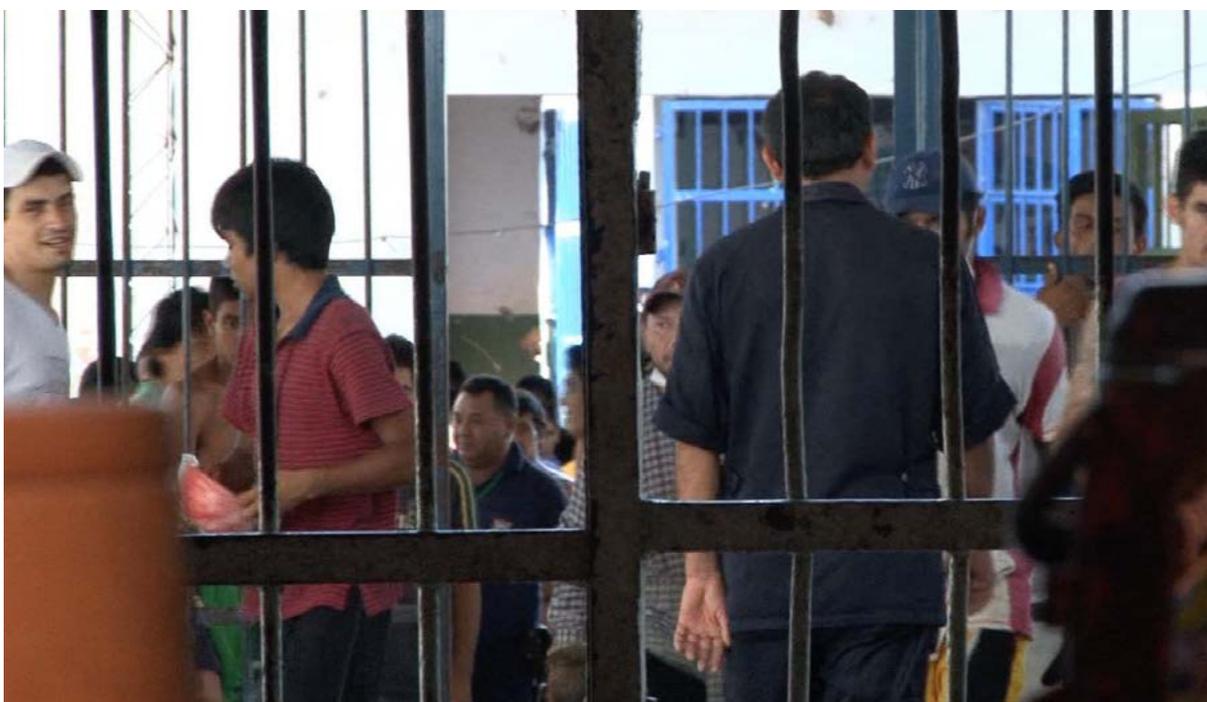
21 PNUD (2014). Informe Regional de Desarrollo Humano para América Latina 2013-14 al desafío de garantizar la seguridad ciudadana. "Seguridad Ciudadana con Rostro Humano: Diagnóstico y propuestas para América Latina". Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

22 Organización de Estados Americanos, OEA. Alertamérica. Washington D.C.: Secretaría de Seguridad Multidimensional.

esfuerzo para ampliar la capacidad de albergue²³ y limitar el recurso de los jueces a la prisión preventiva²⁴. Lo primero, permitiría reducir la sobrepoblación carcelaria, que dificulta no sólo el adecuado manejo de la seguridad, sino cualquier esfuerzo de rehabilitación y reinserción social, y explica la alta reincidencia. Lo segundo –la limitación del recurso para la prisión preventiva– permitiría reducir significativamente la proporción de presos sin condena, que entre la población adulta alcanza el 73.3%²⁵ –una de las tasas más elevadas en América Latina.

Este problema es especialmente grave entre los adolescentes infractores, donde de un total de 342 casos, sólo 30 se encuentran condenados, lo que representa el 8,77%²⁷. En consecuencia, no existe separación entre procesados y condenados, y en estas condiciones los penales y los centros educativos para adolescentes infractores, lejos de ser una solución, se convierten en un multiplicador de la violencia y el crimen; por lo que, además de reformar y modernizar la gestión del sistema, resulta necesario ampliar la oferta institucional para rehabilitar en libertad.

En síntesis, frente a la paradoja presentada, la situación puede resumirse entonces en los siguientes factores abordados: bajo nivel de desarrollo humano; fuerte involucramiento de jóvenes y adolescentes en el delito violento; altos niveles de violencia intrafamiliar; incidencia creciente de la problemática de las adicciones y el narcotráfico; baja confianza en las instituciones; sobrepoblación carcelaria; y alta reincidencia en el delito. Todos estos factores son sintetizados en el diagrama de causa raíz²⁸ aplicado a la inseguridad, que se propone a continuación.



23 Informe Anual de Mecanismo Nacional de la Prevención de la Tortura, año 2013, Pag.118-20: lo concerniente a la sobrepoblación y el hacinamiento. En los penales de Tacumbú, Ciudad del Este y Buen Pastor, se ha observado una sobrepoblación crítica o hacinamiento que ha rebasado cualquier nivel de alojamiento en mínimas condiciones de dignidad humana. Asimismo, se observa sobrepoblación en los establecimientos penales de Encarnación, «Padre Juan A. de la Vega» de Emboscada, Encarnación, Oviedo, Villarrica, Pedro Juan Caballero y «Juana María de Lara» de Ciudad del Este.

24 Informe Anual de Mecanismo Nacional de la Prevención de la Tortura: “De las 5076 personas que salieron del sistema entre enero de 2013 y enero de 2014, es factible que 2095 vuelvan a delinquir. Esto demuestra lo contraproducente que resulta encerrar personas sin una debida justificación y necesidad, lo que se obvia al defender el encierro como «política contra el crimen», es que más tarde o más temprano, quienes entran al sistema penitenciario, volverán a salir, pero lo harán en peores condiciones de las que entraron y con menos posibilidades de reinserirse a una vida honesta y productiva”.

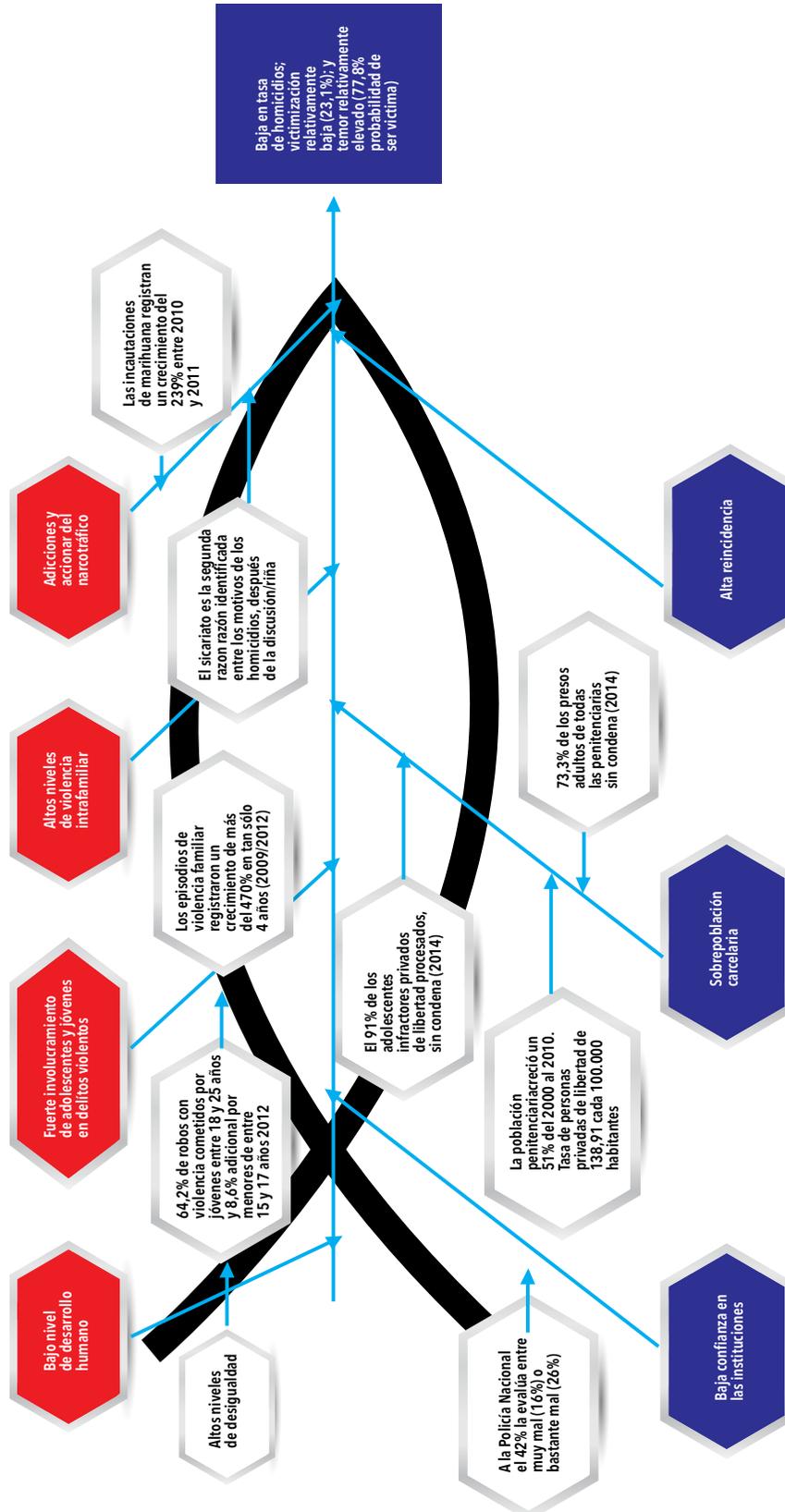
25 Informe Anual de Mecanismo Nacional de la Prevención de la Tortura, año 2013, Pag. 127: De acuerdo con datos de la Dirección General de Establecimientos Penitenciarios y Ejecución Penal, de fecha 10/03/14 en el sistema penitenciario paraguayo existe un 73,3 % de procesados y un 26,7 % de condenados.

26 De manera complementaria el Censo Penitenciario realizado en el año 2013 por el Ministerio de Justicia señala: “Las personas privadas de su libertad pasan casi dos años (entre 20 y 21 meses) en las cárceles sin recibir condena por los delitos por los cuales son procesados”.

27 Pantoja, obra citada. Parte diario área judicial del 21 de marzo de 2014, Dirección General de Atención al Adolescente Infractor.

28 Diagrama de causa raíz aplicado a la inseguridad en Paraguay, elaborado a partir del modelo del denominado Diagrama de espina de pescado, o diagrama de Ishikawa.

2.1. DIAGRAMA DE CAUSA RAÍZ DE LAS PARTICULARIDADES DE LA INSEGURIDAD EN PARAGUAY







**LA ESTRATEGIA
NACIONAL DE
SEGURIDAD CIUDADANA
(ENSC)**

3. LA ESTRATEGIA NACIONAL DE SEGURIDAD CIUDADANA (ENSC)

A efectos de clarificación conceptual, resulta oportuno recordar que “desde el punto de vista metodológico, la planificación estratégica consiste en un ejercicio de formulación y establecimiento de objetivos de carácter prioritario, cuya característica principal es el establecimiento de los cursos de acción (estrategias) para alcanzar dichos objetivos”.²⁹ De allí el fundamento del carácter del presente documento.

Teniendo presente la definición conceptual esbozada, la presente Estrategia Nacional de Seguridad Ciudadana (ENSC) se basa en esfuerzos realizados en años recientes en el Paraguay; cuyos planes y programas se han actualizado con sus organismos públicos competentes –a partir del proceso de validación realizado–, teniendo presente las metodologías y experiencias aplicadas a nivel internacional, que cuentan con investigaciones respecto de programas con impacto positivo en materia de reducción de la violencia y el delito.

3.1. ANTECEDENTES

Para organizar eficazmente la acción pública en el ámbito de la seguridad es preciso explicitar la forma como esto se pretende hacer, es decir, dar cuenta de la política que se implementará. Paraguay, ha elaborado el Documento Base de la Política Nacional de Seguridad Ciudadana (PNSC), publicado en Octubre de 2010.³⁰

En dicho documento se sostiene que “en el marco conceptual de la PNSC de la República de Paraguay, es la ciudadanía y no el Estado quien ocupa el centro de la política pública”, reforzando el concepto de seguridad ciudadana.³¹ Elementos de este concepto, acorde a otras PNSC similares, son el carácter pluridimensional, multisectorial y complejo de la Política de Seguridad que se adopta.

El carácter pluridimensional refiere a que afecta a diferentes aspectos de la vida institucional y social, fundamentando la necesidad de aplicación de una política de seguridad ciudadana integral. En tal sentido, se resalta considerar que “la problemática de la inseguridad ciudadana es producida y reproducida por medio de un conjunto de factores y procesos sociales, políticos, culturales y económicos de diferente envergadura e intensidad, cuyos efectos y consecuencias también repercuten en todos estos aspectos de la vida colectiva de nuestra sociedad”.³²

El carácter multisectorial implica la necesidad de “intervención de una variedad de actores estatales y sociales”, aclarando que el sistema policial no debe ser el actor exclusivo ni predominante de las políticas de seguridad.³³

El carácter complejo, deviene del hecho que las políticas “suponen la gestión de problemáticas diversas, algunas de las cuales tienen ciertas características peculiares”.³⁴

Con dichos conceptos rectores, la PNSC planteaba cuatro (4) ejes temáticos: el Diagnóstico situacional e institucional como una tarea permanente; la Modernización institucional; la Prevención y control de la violencia y el delito; y, la Atención a situaciones especiales de conflictividad social y actividades criminales. Asimismo, el documento base también se caracteriza por considerar 5 (cinco) dimensiones transversales fundamentales a tener presente; constituidas por la Participación Ciudadana, el irrestricto respeto a los Derechos Humanos, la atención a la Violencia de Género, la lucha contra la Impunidad y la necesidad de un Esfuerzo Comunicacional.

Lo que se requería desde entonces era diseñar una estrategia para poner en práctica dicha política, con un horizonte temporal que corresponda al del próximo gobierno. Para tal fin, se precisaba no sólo asegurar una amplia participación de los principales actores institucionales involucrados en el proceso; sino también poner énfasis en el esfuerzo técnico de definir objetivos, metas, actividades y responsables, un cronograma tentativo de implementación, los recursos necesarios, e indicadores –de proceso y resultado– que permitan su evaluación regular.

29 Armijo, Marianela, “Planificación estratégica e indicadores de desempeño en el sector público”, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), Comisión Económica para América Latina (CEPAL), Naciones Unidas, Santiago de Chile, Junio de 2011, p. 15.

30 A su vez, dos antecedentes importantes del Documento Base de la Política Nacional de Seguridad Ciudadana del 2010 son el Plan Nacional de Seguridad Pública “Paraguay Seguro” del 2005 y el Plan “100 días ó meses” del 2008. El primero representó el cambio de paradigma de la seguridad del Estado a la seguridad ciudadana y diseñó una estrategia integral que comprometió a los poderes del Estado y, por primera vez, a los gobiernos locales. El segundo fue construido con el apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID). Ver Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) Paraguay (2009). Diálogo social y política para una estrategia en seguridad ciudadana. Asunción.

31 Ministerio del Interior, Documento Base. Política Nacional de Seguridad Ciudadana, República del Paraguay, 2010, p. 28.

32 Ibid.

33 Ibid., p. 29.

34 Ibid.



Éste ha sido un esfuerzo de gran envergadura, porque tal definición debe hacerse en relación con cada componente de la estrategia esbozada en el presente documento –información delictiva precisa; prevención social y situacional; control y sanción de delito (incluyendo tareas policiales de investigación y persecución); rehabilitación y reinserción social de los infractores a la ley; y atención de las víctimas– y con cada una de las instituciones involucradas.

Todo ello ha requerido un liderazgo muy decidido de parte del Ministerio del Interior para articular el masivo esfuerzo interinstitucional que demanda el diseño de semejante estrategia, y para tal tarea se ha contado con cooperación técnica del BID, con el objeto de fortalecer su capacidad institucional en múltiples aspectos.³⁵

3.2. PRINCIPIOS RECTORES³⁶

En los últimos años, la necesidad de adoptarse políticas integrales y multisectoriales frente al delito está empezando a ser generalmente aceptada y compartida. Sin embargo, el desafío mayor es no sólo lograr la internalización de dicho enfoque filosófico, sino también asegurar con estrategias adecuadas la efectiva implementación de políticas y programas que trabajen al efecto y de modo sostenible, para que la declaración de políticas integrales no terminen siendo condenadas a ser declaraciones políticamente correctas en su formulación.

Al respecto, teniendo presente tales desafíos y en consonancia con los principios rectores originariamente definidos, la Estrategia Nacional de Seguridad Ciudadana (ENSC) se basa en los siguientes principios y criterios que guiarán su accionar: actuación multidisciplinaria; coordinación institucional; focalización; respeto por la seguridad democrática; y monitoreo y evaluación.

Tales principios procuran responder a los interrogantes acerca de: ¿Cuál es el abordaje recomendable ante la problemática de la seguridad ciudadana? (de modo integral, no habiendo respuestas unívocas) ¿Con quién implementar dicho abordaje? (con todos, ni con, ni contra la policía, sino junto a la policía; y no sólo con las agencias estatales, sino también con la sociedad, a través de la participación comunitaria, e incluso el sector privado); ¿Por dónde empezar a hacerlo? (requiriendo indudablemente la focalización de acciones, sea de carácter humano y/o geográfico); ¿a través de qué medios? (democráticos, de Derechos Humanos, de respeto al Estado de Derecho).

³⁵ Entre los días 12 y 14 de febrero de 2013, se llevaron a cabo los talleres de validación de la Política Nacional de Seguridad Ciudadana, con el objetivo de analizar y validar de manera participativa el documento base de la Política Nacional de Seguridad Ciudadana (publicado en el año 2010), a efectos de contribuir en la definición de la presente Estrategia Nacional de Seguridad Ciudadana (ENSC). Los talleres contaron con la participación de más de 120 personas en total, involucrando la representatividad de al menos 43 actores clave del sistema, coordinados en la asistencia técnica por el Lic. Gastón Schulmeister, en calidad de consultor internacional del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). El día 27 de febrero de 2013 se presentaron los resultados de los talleres y de un acta consensuada, junto a la presencia de altos funcionarios de Gobierno de la República del Paraguay. Ministerio del Interior, República del Paraguay, Febrero de 2013.

³⁶ A más de los principios mencionados el Documento "Transversalización de Género de la Estrategia Nacional de Seguridad Ciudadana" incorpora el Principio de Transversalización de Género, que propone un cambio en el concepto de igualdad de género existente, en la medida que lo amplía exigiendo la aplicación de 'una perspectiva de género y no un enfoque limitado a los problemas de las mujeres'. Propone también la incorporación de la perspectiva de género en la agenda política dominante; la inclusión y la participación de las mujeres en las instituciones, así como la igual representación de mujeres y hombres en la toma de decisiones. Da prioridad a las políticas de igualdad de género y a las que tienen especial relevancia para que las mujeres logren conseguir la igualdad sustancial. Plantea un cambio en las culturas institucional y organizativa y destaca tres aspectos importantes para este cambio: a) el proceso político; b) los mecanismos políticos; c) los actores políticos. Así, la transversalización de la perspectiva de género impide que la discriminación se enfoque únicamente desde la situación de desventaja personal de las mujeres y demanda el impulso de procesos de cambio cultural del que es fundamental que participen las autoridades y funcionarios de todas las instituciones que desarrollan acciones ligadas con la seguridad ciudadana.



ACTUACIÓN MULTIDISCIPLINARIA

La Estrategia reconoce la necesidad de atender el fenómeno de la violencia y el delito desde una perspectiva multidisciplinaria, procurando atender su origen multicausal y sus complejidades. Ello plantea el desafío de abordar no sólo las manifestaciones, sino también las causas de la violencia y de la inseguridad de manera integral, desde diversas dimensiones –involucrando sectores como el empleo, la educación, la policía y la justicia penal, entre otros.

Este principio rector obedece entonces a la necesidad de concebir un abordaje realmente integral frente al delito y la violencia, dejando atrás políticas unilaterales. En tal sentido, es importante tener presente que no existe una bala de plata para prevenir la violencia y garantizar la seguridad ciudadana. Se requiere trabajar integralmente y en simultáneo en diferentes campos, en base a un enfoque sistémico, lo cual no elimina sino que aumenta la necesidad de ser especialmente selectivo en las intervenciones.³⁷

El reconocimiento de estas dimensiones o campos en los que la política pública debe actuar para cumplir con su propósito de otorgar mayor seguridad a la ciudadanía, da origen a los 6 ejes de acción que articulan la presente Estrategia (Información; Prevención Social y Situacional; Control y Sanción del Delito; Reinserción social y Rehabilitación; Atención a las víctimas; y Gestión Institucional), de los cuales se desprenden líneas de acción y programas específicos.

COORDINACIÓN INSTITUCIONAL

La coordinación institucional viene a responder a la aplicación del abordaje integral en los múltiples sectores comprometidos. En tal sentido, no sólo es importante la promoción de un enfoque integral que tenga presente la multiplicidad de factores implicados, sino también garantizar la efectiva coordinación que al efecto se logre hacer cumplir.

Considerando que los recursos son limitados, las acciones emprendidas por las diversas instituciones deben ser complementarias, evitándose la duplicación de esfuerzos o la desalineación de objetivos. Para ello, la coordinación parte del supuesto central de que la producción conjunta de Seguridad Ciudadana implica la estrecha cooperación al interior de los esfuerzos estatales, y comprende también el trabajo mancomunado y la coordinación vertical y horizontal de objetivos. En tal sentido, la seguridad ciudadana requiere de acciones complementarias por parte de las autoridades del Gobierno Nacional y las autoridades locales; en la búsqueda de un equilibrio de corresponsabilidad entre lo nacional y lo local, que permita consolidar prácticas promisorias en el ámbito de la seguridad ciudadana a nivel local.³⁸

37 "De políticas unilaterales a políticas integrales" en Gustavo Béliz, "Gobernar la Seguridad Ciudadana en América Latina y el Caribe. Amenazas, desafíos y nudos estratégicos de gestión", BID – Documento de Debate # IDB-DP 215, Marzo 2012, p. 14.

38 "Gobiernos nacionales y gobiernos locales, un equilibrio "glocal" necesario", en Beliz (2012), pp. 12 a20; "Participación de la sociedad civil + responsabilización de actores estatales", en Beliz (2012), pp. 20 a 22.

Sin embargo, esta coordinación y complementariedad también involucra el ámbito de la cooperación público-privada y con la sociedad civil. En tal sentido, la coordinación deberá extenderse al rol que juegan el resto de los actores o instituciones del sector privado (empresas, medios de comunicación y empresas de seguridad privada) y de la sociedad civil (ONG's, fundaciones, agrupaciones barriales), haciendo valer incluso otros principios como el de la participación ciudadana.

FOCALIZACIÓN

La focalización refiere a la concentración de los esfuerzos en aquellos factores de mayor incidencia en la ocurrencia de delitos, o que generan mayor temor: delitos que se reiteran en determinados lugares o víctimas; grupos sociales en mayor riesgo de ser victimizados o –por el contrario– en riesgo de iniciar carreras delictuales; y territorios más vulnerables o vulnerados.

Para ello, se parte de la evidencia que la focalización de políticas públicas sobre factores de riesgo particulares tiene un impacto preventivo más eficiente, en la prevención secundaria (dirigida a poblaciones vulnerables) que en programas de prevención primaria (dirigidos a la población general). Por otra parte, otra manifestación específica de focalización es el carácter territorial de las acciones, entendiéndose que las características de la delincuencia varían en el espacio geográfico –dependiendo de las actividades económicas que allí ocurran, condiciones sociales e incluso culturales–, lo que justifica el delineamiento de programas dirigidos específicamente a municipios.

En tal sentido, las diferentes manifestaciones que exhibe el fenómeno de la delincuencia en el país –respecto del tipo de delito, causas, circunstancias específicas, víctimas y victimarios– constituyen indicadores a tener de referencia obligada para focalizar apropiadamente las acciones, a fin de asegurar una mayor eficacia de las mismas. Y en particular, con el objetivo de pensar acciones de focalización inteligente y temprana para prevenir la violencia, tanto los jóvenes –por ser las principales víctimas y victimarios de la violencia– y las mujeres –por expresar fenómenos de violencia silenciada en nuestras comunidades–, son dos sujetos de primera atención para políticas de prevención de la violencia socialmente intensivas.³⁹

GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA DE LA SEGURIDAD

Este principio rector resume tanto el respeto por los Derechos Humanos, como la necesidad de la conducción civil de la política de seguridad ciudadana. En tal sentido, la gobernabilidad democrática de la seguridad no sólo reafirma el respeto de los Derechos Humanos –no habiendo seguridad ciudadana sin Derechos Humanos–, sino que también procura dar cuenta de la necesidad de una conducción civil efectiva en los asuntos de seguridad.

Para tal fin, dentro del amplio espectro de conceptualizaciones que procuran desarrollar el término gobernabilidad democrática, es oportuno adoptar la sostenida por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), según la cual “la gobernabilidad comprende el proceso a través del cual la autoridad se ejerce en una determinada comunidad política, lo que incluye: i) la forma mediante la cual se eligen, controlan y reemplazan los titulares de la autoridad; ii) los principios y normas bajo los que se ejercen las interacciones entre el Estado, el sector privado y las organizaciones de la sociedad civil en términos de competencia, responsabilidad y funciones; iii) la capacidad de la autoridad para identificar necesidades, captar recursos, definir políticas y llevarlas a cabo.”⁴⁰

En este sentido, es importante resaltar que “La seguridad ciudadana requiere consolidar una identidad que integre saberes y acciones multiagenciales, que para resultar sostenibles exigen la conformación de un servicio civil profesional que conduzca y coordine otras áreas del Estado desde la perspectiva específica y focalizada de la prevención de la violencia. Confundir la seguridad ciudadana con políticas sociales universales o hacerla depender exclusivamente de programas macroeconómicos entraña el riesgo no sólo de criminalizar la pobreza sino también de suponer que existe un piloto automático para resolver problemas complejos de violencia que requieren un abordaje específico de prevención.”⁴¹

MONITOREO Y EVALUACIÓN

Por último, la Estrategia asume que una gestión eficiente y de calidad en materia de políticas públicas requiere de un proceso continuo de monitoreo y evaluación. En este marco, la Estrategia incorpora el monitoreo de todas las líneas de acción comprometidas, con el fin de retroalimentar la gestión de las mismas y corregirlas eventualmente.

Asimismo, además de evaluaciones sobre el grado de implementación del conjunto de la Estrategia, se consideran instancias de evaluación de

39 Béliz, Gustavo, “Gobernar la Seguridad Ciudadana en América Latina y el Caribe. Amenazas, desafíos y nudos estratégicos de gestión”, BID – Documento de Debate # IDB-DP 215, Marzo 2012, p. 3.

40 Documento de Estrategia de Modernización del Estado, GN-2235-1, en Béliz, Gustavo, “Gobernar la Seguridad Ciudadana en América Latina y el Caribe. Amenazas, desafíos y nudos estratégicos de gestión”, BID – Documento de Debate # IDB-DP 215, Marzo 2012, p. 13.

41 Béliz, Gustavo, “Gobernar la Seguridad Ciudadana en América Latina y el Caribe. Amenazas, desafíos y nudos estratégicos de gestión”, BID – Documento de Debate # IDB-DP 215, Marzo 2012, p. 1.

los resultados de cada una de las metas y programas comprometidos, para cuya tarea se requiere que cada uno de ellos incluya la definición de objetivos, responsables, indicadores de proceso e impacto.

3.3. METAS

Teniendo presente la definición de planificación estratégica esbozada, y acorde a las prácticas más recurrentes de experiencias orientadas a resultados en la región, la presente Estrategia –a partir del diagnóstico de la situación actual en materia de seguridad ciudadana en Paraguay–, establece cuales son las acciones que se adoptarán para llegar a un “futuro deseado”.⁴²

A efectos de planificación, y teniendo en cuenta estándares de medición internacional en materia de seguridad ciudadana, la presente Estrategia plantea que al año 2016 se ha producido una reducción de los niveles de violencia y delito en el país, medibles en una baja de 15% de la tasa cada 100 mil habitantes de homicidios dolosos⁴³. Asimismo se apuntará a trabajar, a partir de la formalización y fortalecimiento de los registros administrativos (denuncias), en la reducción de un porcentaje similar, de lesiones, hurtos, robos, y hurto y robo de automotores⁴⁴, respecto a la situación del año 2013.

La razón de la elección del 15% de reducción obedece a la identificación de metas realistas en términos de impacto, y realizables en términos presupuestarios –para lo cual se plantea también un uso eficiente de los recursos, a través del trabajo coordinado que guiará el desarrollo de la presente Estrategia.

En consecuencia, dicha meta procura encaminar al país hacia registros promedios de países a nivel mundial –por debajo de los registros regionales que los duplican–, atendiendo determinados factores delictivos, sociales e institucionales particulares, que no sólo repercuten en los registros de victimización, sino también en las percepciones de temor.

El cumplimiento de dichas metas mejorará las condiciones de seguridad y calidad de vida de los sectores más afectados, y elevará la competitividad de la República del Paraguay.

3.4. PROYECCIÓN

Es importante advertir que “la contractualización de una política de Estado integral en materia de seguridad ciudadana y prevención de la violencia significa que cada cual –según su ámbito de poder y responsabilidad– asume derechos y obligaciones que lleva adelante para el cumplimiento de objetivos estratégicos comunes. El principal reto consiste en evitar que la seguridad sea tarea de todos y responsabilidad de nadie.”⁴⁵

Para tal fin, tal como se resalta ante los desafíos de construcción de políticas de Estado en los países de nuestra región, es importante tener en cuenta que “la primera línea de base que resulta necesario construir en términos de gobernabilidad democrática dentro del propio Estado consiste en la superación del juego de suma cero entre policías, fiscales, legisladores y autoridades ejecutivas, que enfrentan serios obstáculos para articular acciones concertadas, complementarias y holísticas para enfrentar el fenómeno de la violencia.

El cambio supone una modificación de la cultura administrativa de nuestros Estados, lo que incluye desde luego la necesidad de articular alianzas transnacionales y regionales para enfrentar con mayor eficacia las manifestaciones de delincuencia internacional. Pasar de la lógica de la confrontación a una lógica de solidaridad en la gestión es la primera tarea que debe tener lugar en los Estados para que luego se pueda convocar a una lógica de solidaridad ciudadana para enfrentar el problema. No es posible construir legitimidad en la convocatoria a la sociedad si antes no se construyó legitimidad dentro del propio Estado en la coordinación y articulación de sus propias agencias.”⁴⁶

42 Armijo, Marianela, “Planificación estratégica e indicadores de desempeño en el sector público”, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), Comisión Económica para América Latina (CEPAL), Naciones Unidas, Santiago de Chile, junio de 2011, p. 16.

43 Homicidios Dolosos: Lesiones intencionales ocasionadas por una persona a otra que causan la muerte. (Excluye las muertes por lesiones de tránsito y otras lesiones no intencionales).

44 Los hechos punibles tendrán como referencia las definiciones y los indicadores consensuados a nivel de la Sub Unidad Técnica de Paraguay del Sistema Regional de Indicadores en Seguridad y Convivencia Ciudadana.

45 Béliz, Gustavo, “Gobernar la Seguridad Ciudadana en América Latina y el Caribe. Amenazas, desafíos y nudos estratégicos de gestión”, BID – Documento de Debate # IDB-DP 215, Marzo 2012, p. 22.

46 “Construir una doble transición: de políticas de gobierno a políticas de Estado; de políticas unilaterales a políticas integrales”, en Béliz, Gustavo, “Gobernar la Seguridad Ciudadana en América Latina y el Caribe. Amenazas, desafíos y nudos estratégicos de gestión”, BID – Documento de Debate # IDB-DP 215, Marzo 2012, p. 13.

En este marco, luego del proceso de discusión y participación reabierto con el amplio espectro de instituciones del sector que deben estar involucrados en la implementación de una verdadera Estrategia Nacional de Seguridad Ciudadana (ENSC), el presente documento aporta una guía de trabajo que propone cómo afrontar los problemas estructurales que la problemática de la inseguridad presenta en Paraguay. Para tal fin, la presente Estrategia también ha partido de la consideración de que "el problema de la violencia es demasiado grave y profundo como para descansar en meras políticas de gobierno. Necesita expresarse a través de políticas de Estado. Convoca a la construcción de sólidos consensos, abonados por los diferentes sectores políticos, la sociedad civil y las instituciones democráticas representativas en los más amplios niveles jurisdiccionales. Se precisa tomar conciencia de que el problema es complejo y exige estrategias y políticas nacionales, muchas de las cuales sólo son capaces de madurar (...) en el largo plazo".⁴⁷

Para cumplir con tal función, la presente Estrategia se presenta como un "mapa de ruta" en materia de política de seguridad ciudadana, cuyo desarrollo se aspira a que sea redefinido en el tiempo, pero en función de evaluaciones de implementación e impacto –y/o a partir de cambios sugiera la actualización permanente de los diagnósticos–, y no necesariamente por políticas gubernamentales.

En consecuencia, dicho objetivo se habrá logrado sólo en la medida que el éxito de las distintas gestiones políticas se midan en términos del grado de efectiva implementación lograda o no de la presente Estrategia, más que por una potencial redefinición constante de rumbos inestables y politizados sobre el sector⁴⁸.



47 Béliz, Gustavo, "Gobernar la Seguridad Ciudadana en América Latina y el Caribe. Amenazas, desafíos y nudos estratégicos de gestión", BID – Documento de Debate # IDB-DP 215, Marzo 2012, p. 14.

48 A modo de referencia en la materia, la experiencia chilena constituye uno de los mejores casos regionales, donde con el concurso de los expertos nacionales se adoptó una política de seguridad que dio pie al desarrollo por parte del gobierno de una estrategia cuatrianual con metas mensurables. El gobierno chileno está poniendo en práctica su segunda estrategia: "Chile Seguro: Plan de Seguridad Pública 2010-2014", que, a su vez, se inspira en el trabajo analítico llevado a cabo por un grupo de expertos convocados por Paz Ciudadana entre el 2009 y el 2010.





**EJES DE LA ESTRATEGIA
NACIONAL DE
SEGURIDAD CIUDADANA**

4. EJES DE LA ENSC. OBJETIVOS GENERALES, ESPECÍFICOS Y LÍNEAS DE ACCIÓN

La presente Estrategia Nacional de Seguridad Ciudadana está estructurada en seis (6) grandes ejes: el Eje de Información; el Eje de Prevención Social y Situacional; el Eje de Control y Sanción del Delito; el Eje de Reinserción social y Rehabilitación; el Eje de atención a las víctimas; y el Eje de Gestión Institucional.

GRÁFICO. MATRIZ DE LOS EJES DE LA ENSC



Dicha estructura constituye la matriz de análisis, a partir de la cual la presente Estrategia ha operativizado múltiples programas concretos para enfrentar el delito y la violencia en Paraguay, con la identificación correspondiente de los objetivos generales, específicos y las líneas de acción consideradas. Vale destacar entonces que dicha matriz es consonante con la promoción de un abordaje integral, que contemple una estrategia multisectorial, y con énfasis en el fortalecimiento del gobierno democrático de la seguridad y la reforma y modernización de sus instituciones.

Sin embargo –y más importante aún– dicha matriz de trabajo integral no sólo procura replicar la visión integradora que los países de la región y el mundo han empezado a adoptar frente a la problemática, sino responder a una visión progresivamente instalada en la sociedad paraguaya, que al momento de identificar los ejes de acción indicados para enfrentar el tema de la seguridad, combina aspectos netamente de prevención social de la violencia y el delito, con medidas de control tradicionales y aspectos de saneamiento y fortalecimiento de las instituciones.

En este sentido, es válido –a modo ilustrativo– advertir que según la última Encuesta de Victimización realizada por el Ministerio del Interior de la República del Paraguay en el año 2011, al momento de consultar a la población entrevistada cuál sería la medida más apropiada para mejorar la seguridad, “bajar la desocupación” y “más y mejor educación” aparecen entre las medidas mayormente identificadas; junto al señalamiento de “más vigilancia/más presencia policial” y el “fin de la corrupción/una Policía más decente”.⁴⁹

Procurando la implementación del enfoque integral requerido, es que a efectos principalmente metodológicos de definición de su estructura, corresponde mencionar que la Estrategia Nacional de Seguridad Ciudadana para el Paraguay ha tomado principalmente de referencia a las experiencias de las planificaciones estratégicas realizadas en la materia en Chile⁵⁰ y Panamá⁵¹; cuyos trabajos fueron considerados tanto al momento de las clarificaciones conceptuales sobre cada uno de los ejes considerados, como para la aplicación de los formatos finalmente utilizados para la planificación de acciones y programas, en su adaptación al caso paraguayo.

Por último, resta en esta introducción preliminar resaltar que el listado definitivo de líneas de acción y programas que propone la presente Estrategia no pretende ser exhaustiva de la multiplicidad de esfuerzos que deben llevarse a cabo en la materia, sino priorizar aquellos ámbitos de relativa relevancia, procurando la consecución de metas realistas, de posible implementación y medición en el tiempo.

La presente estructura pretende así establecer un formato de planificación macro en materia de seguridad ciudadana, que sirva como “hoja de ruta” de acciones a futuro; a partir de la cual se puedan en forma concreta hacer las evaluaciones correspondientes para sus posibles redefiniciones –tanto rectificando el curso de los pasos realizados, como agregando nuevas iniciativas y programas–, sea por nuevas disponibilidades presupuestarias, y/o emergencia de nuevas problemáticas por atenderse.

4.1. EJE DE INFORMACIÓN

La información es uno de los cimientos de la planificación de políticas. Sin herramientas de información, como estadísticas precisas y actualizadas, los encargados de la formulación de políticas quedan en gran desventaja, y se corre el riesgo de ser menos efectivos en el éxito de los esfuerzos realizados.⁵²

Partiendo del supuesto planteado, el eje de Información agrupa metas que, en conjunto, permitirán incrementar y mejorar la información sobre la dinámica del delito y la percepción de inseguridad en el Paraguay, los factores y causas implicadas, el despliegue territorial de las mismas y la eficacia de los distintos organismos de control comprometidos.

Asimismo, la mejor información y planificación resulta poco útil para llevar a cabo un proyecto si el personal a cargo no cuenta con las habilidades de gestión y las herramientas institucionales necesarias.⁵³

Por tanto, el propósito de este eje es principalmente asegurar la eficacia (logro de objetivos buscados) y eficiencia de los recursos comprometidos

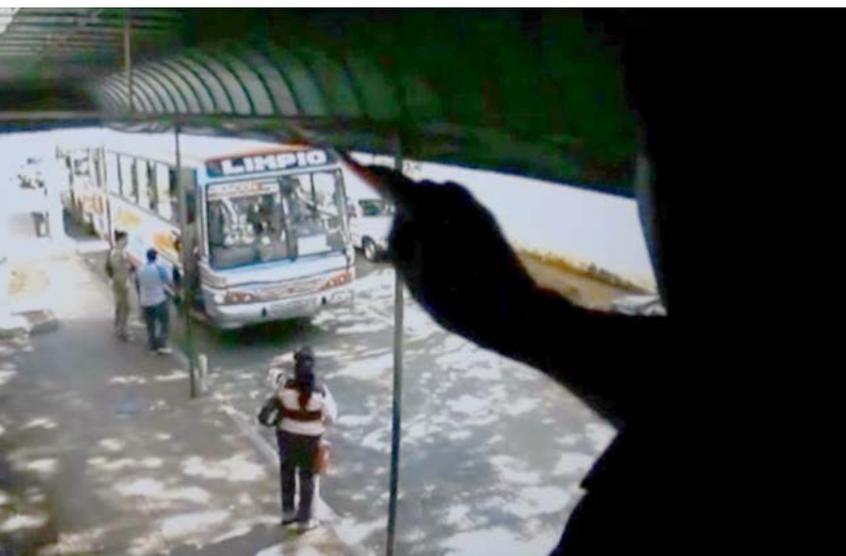
49 Segunda Encuesta Nacional de Seguridad Ciudadana 2011, Principales resultados, Gráfico N° 34, “Medida más apropiada para mejorar la seguridad. Año 2010”, p. 22.

50 “Estrategia Nacional de Seguridad Pública. Sumate por un Chile + Seguro 2006-2010”, julio de 2008; “Chile Seguro. Plan de Seguridad Pública 2010-2014”, Ministerio del Interior, República de Chile.

51 “Estrategia Nacional de Seguridad Pública de Panamá. 2011-2014”, Informe preparado por consultor Hugo Frühling, 119 pp.

52 Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Construyendo Seguridad con Ciudadanía. Brochure Institucional, p. 20.

53 Ibid.



–desde el punto de vista de la economía de los medios utilizados– en cuanto a oportunidad, pertinencia y focalización de las políticas comprometidas –tanto en lo referido a la gestión de los organismos de control, como a las iniciativas de prevención.

4.1.1. LÍNEAS DE ACCIÓN

LÍNEA DE ACCIÓN DESTINADA A LA REVISIÓN Y MEJORAMIENTO DE LOS SISTEMAS DE INFORMACIÓN

En los últimos años se realizaron esfuerzos importantes por modernizar el Ministerio del Interior, dotándolo de un plantel profesional competente y desarrollando su capacidad para recoger, sistematizar y analizar la información disponible sobre los temas relevantes en el sector.

En este marco se comenzó a trabajar en la estandarización de estadísticas oficiales y en la creación de un Observatorio Nacional, y se llevaron a cabo las dos primeras Encuestas Nacionales de Seguridad Ciudadana. Para este tipo de esfuerzos, la República del Paraguay ha recibido el apoyo de distintos organismos internacionales; tales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), a través de su Programa de Innovación Institucional en Seguridad Ciudadana para promover la cohesión social y competitividad; la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), a partir del el Programa Umbral, y la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID).

Sin embargo, en materia de información delictiva aún se advierte mucho retraso en las instituciones del sector involucradas en procesar la información, y resta afianzar la mesa que integra a todas las instituciones, de modo a consolidar el Observatorio Nacional de la Seguridad y la Convivencia Ciudadana⁵⁴. En materia de esfuerzos referidos a la información delictiva, cabe destacar entonces, en primer lugar, la creación del Observatorio Nacional de la Seguridad y la Convivencia Ciudadana, que en la actualidad elabora sus informes, principalmente con información policial, y en el futuro se propone realizar un trabajo integrado de análisis de la información y elaboración de reportes con otras instancias, principalmente identificadas en la Sub Unidad Técnica del Sistema Regional de Indicadores en Seguridad y Convivencia Ciudadana^{55 56}.

Asimismo, con fecha del 18 de octubre de 2012, fue sancionada la Ley que crea el Sistema Nacional de Emergencias denominado 911, para la Atención de Comunicaciones de Emergencias en todo el territorio de la República⁵⁷. De acuerdo a dicha normativa, que ha regulado la incorporación de las múltiples instituciones al 911, el Sistema estará integrado por los siguientes componentes: 1. Ministerio del Interior; 2. Policía Nacional; 3. Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social; 4. Instituto de Previsión Social; 5. Bomberos Voluntarios; 6. Secretaría de Emergencia Nacional; 7. Ministerio Público; 8. Ministerio de la Mujer; 9. Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia; 10. Policía Caminera; 11. Las Municipalidades.⁵⁸ Por la citada ley, se crea la Dirección General del Sistema 911, dependiente del Ministerio del Interior, entre cuyas funciones se encuentra la de “Coordinar la actuación de las instituciones integrantes del Sistema 911 y controlar la calidad de la prestación del servicio”.⁵⁹

54 El Observatorio Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana es el organismo técnico del Ministerio del Interior, creado en el año 2011 por Resolución N° 194, encargado de relevar, analizar, intercambiar y difundir información sistemática y actualizada del comportamiento del delito, la violencia y de la convivencia ciudadana, como bien público y como instrumento para la definición de estrategias de intervención por parte de los distintos actores que integran el sistema de seguridad en el país

55 Página web oficial del SES: <http://www.seguridadyregion.com/>: “La República del Paraguay también ha venido sumando esfuerzos en el proyecto de unificación de estadísticas de América Latina, a través del Sistema Regional de Indicadores Estandarizados de Convivencia y Seguridad Ciudadana (SES) –del cual son parte quince países y dos ciudades latinoamericanas–, promovido por el BID, con la asesoría técnica del Instituto Cisarva de la Universidad del Valle, Cali, Colombia”

56 Resolución N° 122 de fecha 3 de Abril del 2013 que amplía la Resolución 72 de fecha 3 de Marzo del 2010 que Constituye la Sub Unidad Técnica del Proyecto de Cooperación Sistema Regional de Indicadores Estandarizados en Seguridad y Convivencia Ciudadana – Banco Interamericano de Desarrollo BID y CISALVA, EN EL MINISTERIO DEL INTERIOR: Por un lado se incorpora como organismo técnico de Apoyo al Observatorio Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana y se establecen las Instituciones que podrán conformar las mismas, señalando que las mismas deben designar a sus representantes (Las instituciones propuestas son: Ministerio del Interior, Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones, Secretaría Técnica de Planificación, a través de la Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos, Policía Nacional, Ministerio Público, Poder Judicial, Ministerio de la Mujer de la Presidencia de la República, Ministerio de Relaciones Exteriores, Secretaría Nacional de la Niñez y Adolescencia, Ministerio de Justicia y Trabajo, Secretaría Nacional Antidrogas

57 Ley N° 4739 que crea el sistema 911 de atención, despacho y seguimiento de comunicaciones de emergencias, 18 de octubre de 2012.

58 Ibid., artículo 6°.

59 Ibid., artículo 8°.

Por otra parte, Paraguay ha aprobado por Ley 5241 del año 2014, el Sistema Nacional de Inteligencia. En tal sentido, el Ministerio del Interior conforma el Sistema Nacional de Inteligencia, tanto de manera independiente, en su carácter de coordinador de las acciones de los distintos organismos encargados de la inteligencia policial, con la Secretaría Nacional de Inteligencia (SNI); y como parte del Consejo Nacional de Inteligencia. Con dicho sistema se procura avanzar hacia un modelo de inteligencia estratégica, que exceda la aplicación de un modelo de investigación reactivo a los hechos.

PROGRAMA DE DIAGNÓSTICO Y EVALUACIÓN DE MISIONES Y FUNCIONES DE LAS DEPENDENCIAS ENCARGADAS DE LA RECOLECCIÓN Y ANÁLISIS DE INFORMACIÓN ESTADÍSTICA A NIVEL DE SISTEMA DE SEGURIDAD Y JUSTICIA⁶⁰

En el contexto de la línea de acción señalada, el primer programa propuesto tiene que ver fundamentalmente con dos objetivos. En primer lugar, hacer una revisión diagnóstica del sistema de información, junto a la recomendación de resoluciones ordenadoras del mismo.

Se trata de clarificar orgánicamente las misiones y funciones de los múltiples organismos encargados de sistematizar y analizar información; partiendo de la base que en muchas oportunidades el mandato de las organizaciones "puede estar o no actualizado de acuerdo a lo que "realmente produce la institución" y los resultados que se esperan lograr considerando nuevos elementos del contexto".⁶¹

Para tal tarea, será oportuno principalmente actualizar el diagnóstico realizado por el Paraguay en el marco del Sistema Regional de Indicadores (diciembre 2010 y junio 2014)^{62, 63}; impulsar la actualización, análisis y posterior implementación de la propuesta de Estrategia Nacional de Desarrollo Estadístico (ENDE) para el sector justicia y seguridad⁶⁴, y definir roles y funciones de las dependencias existentes involucradas en el manejo de información específicamente en la órbita del Ministerio del Interior y la Policía Nacional.

Dicho trabajo tiene que ver con promover la articulación con los diversos actores, partiendo del supuesto de que la coordinación es clave por las siguientes razones generalmente advertidas: Evitar la duplicación de esfuerzos –con el consecuente desperdicio de recursos–; Facilitar la recolección de información entre el sector de justicia y seguridad; Facilitar el acceso a recursos como los que pueden proporcionar organismos internacionales –apoyo a proyectos, tanto material como técnico y de capacitación–; Facilitar la difusión de los informes y análisis realizados por cada uno de los componentes; Contribuir en la construcción de la información integral a sistematizar por el Observatorio Nacional de la Seguridad y la Convivencia Ciudadana, a efectos de facilitar la evaluación y el análisis del desempeño de las políticas en seguridad –así como, en última instancia, de las instituciones involucradas.⁶⁵



En tal sentido, tal coordinación debería manifestarse en acuerdos

60 El Documento Transversalización de Género de la Estrategia Nacional de Seguridad Ciudadana propone el "Diagnóstico sobre conocimientos, actitudes y prácticas de los/las funcionarios/as del Sistema de Seguridad relacionados con los sistemas de información estadísticos, con relación al enfoque de género".

61 Armijo, Marianela, "Planificación estratégica e indicadores de desempeño en el sector público", Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), Comisión Económica para América Latina (CEPAL), Naciones Unidas, Santiago de Chile, junio de 2011, p. 32.

62 Sistema Regional de Indicadores Estandarizados de Convivencia y Seguridad Ciudadana (RG-T1265) - Informe descriptivo sobre las fuentes de información de convivencia y seguridad ciudadana Paraguay. Proyecto de Cooperación Técnica Regional No Reembolsable No. ATN/OC-10621-RG: "Sistema Regional de Indicadores Estandarizados de Seguridad y Convivencia Ciudadana".

63 Sistema Regional de Indicadores Estandarizados de Convivencia y Seguridad Ciudadana (RG-T1265) - Experiencia de Gestión Institucional de los Indicadores Estandarizados De Convivencia Y Seguridad Ciudadana en el Desarrollo de Buenas Prácticas por la Sub Unidad Técnica (SUT) De Paraguay. Proyecto de Cooperación Técnica Regional No Reembolsable No. ATN/OC-10621-RG: "Sistema Regional de Indicadores Estandarizados de Seguridad y Convivencia Ciudadana".

64 Se trata de una propuesta técnica impulsada por la Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos, tendiente a desarrollar la Estrategia Nacional para el Desarrollo de las Estadísticas, que articule los planes sectoriales y plasme la visión de un sistema integrado y coordinado, evite la duplicación de esfuerzos y potencien el uso de los registros administrativos con fines estadísticos, para el logro de un Sistema de Información Estadístico de alta calidad y amplio alcance. Información está disponible en <http://www.dgeec.gov.py/ende/index.html>

65 "Manual para la Creación de Observatorios Nacionales sobre Criminalidad y Violencia", Alertamérica – El Observatorio Hemisférico de Seguridad de la OEA, Organización de los Estados Americano, 2010, p. 39.

escritos suscriptos por actores claves que involucren a la institución que representan, y que traten temas básicos como la recopilación, producción, tratamiento y distribución de los datos, así como el flujo que deben seguir estos datos dentro de cada organismo.

Este primer programa es importante, para advertir que no sólo será fundamental fortalecer al Observatorio Nacional de la Seguridad y la Convivencia Ciudadana, sino afianzar todos aquellos componentes que le proveerán información, dejando en claro que la consolidación de un Observatorio no es en desmedro de los Departamentos o Direcciones de Estadísticas del sistema, sino todo lo contrario; en el sentido que para la consolidación del mismo, resulta indispensable la articulación con todas las instancias productoras de información. Para ello resulta fundamental clarificar orgánicamente las misiones y funciones de los múltiples organismos encargados de sistematizar y analizar información, debiendo contemplar incluso la revisión orgánica hacia el interior de los distintos sectores o Poderes involucrados.

PROGRAMA DE REVISIÓN Y MEJORAMIENTO DE SISTEMAS DE INFORMACIÓN DE LAS INSTITUCIONES DEL SISTEMA DE JUSTICIA PENAL

En línea con lo anterior, el programa de revisión y mejoramiento de los sistemas de información, apunta a trabajar sobre la estandarización de datos e indicadores cuidadosamente definidos entre las distintas instituciones del sector –tales como la Policía Nacional y el Ministerio Público–, vis a vis de la modernización de las oficinas de estadísticas de las distintas instituciones que capturen y analicen información para el sistema⁶⁶. Esto supone trabajar en detalle diferencias existentes entre los registros estadísticos que realizan distintas instituciones acerca de hechos de atención comunes, planteando el desafío de identificar las razones –sin perjuicio de reconocer que cada institución dentro del sistema penal tiene funcionalidades específicas, que requieren una carga de datos particular. En este sentido, asegurar la relativa homogeneidad de carga de datos, la no duplicación de registros sobre un mismo hecho, y la disponibilidad de datos en forma online se encuentran entre las tareas sobre las cuales trabajar de modo prioritario.

En segunda instancia, el programa apunta a atender necesidades particulares que los distintos componentes del sistema de información pudieran presentar (de equipamiento tecnológico, capacitación, etc.). En tal sentido, para afrontar la debilidad de las estadísticas en Paraguay, resulta importante atender aquellas que surgen de los registros administrativos de instituciones como la Policía Nacional y el Ministerio Público; procurando evaluar el funcionamiento de sus registros informatizados, el alcance de los mismos, así como también la capacitación y disponibilidad de personal idóneo para registrar datos. En tal sentido, en el marco de las jornadas de validación de la Política Nacional de Seguridad Ciudadana, que fueron fundamento para el delineamiento de la presente estrategia⁶⁷, se reconocieron las necesidades múltiples de fortalecimiento institucional para las distintas áreas estadísticas del sistema, y la estandarización para la carga y compartimento de sus datos; como asimismo, el rol natural del Observatorio como ente aglutinador de la información de las diferentes instituciones –entre ellas, la Policía Nacional y Ministerio Público, representadas en los talleres referenciados.

Para la implementación de dicho programa, entre las principales actividades se encuentran: firmar acuerdos inter-institucionales de Estado para la construcción de un sistema de información integral; realizar un diagnóstico de las necesidades en materia de recursos informáticos y humanos de los distintos organismos involucrados; estandarizar datos respecto a la violencia y hechos punibles; elaborar Manuales básicos de operaciones; garantizar la continuidad de la participación de la República del Paraguay en el establecimiento de un Sistema Regional de Indicadores Estandarizados de Convivencia y Seguridad Ciudadana;⁶⁸ y realizar talleres de sensibilización y capacitación entre los organismos involucrados, integrando tanto a las áreas de Estadísticas como de informática.

LÍNEA DE ACCIÓN DESTINADA A LA ELABORACIÓN DE UN SISTEMA INTEGRADO DE ESTADÍSTICAS DE VIOLENCIA Y DELITO

La segunda línea de acción está destinada a la elaboración de un sistema integrado de estadísticas en la materia. Su importancia reside fundamentalmente en la necesidad de producir un conocimiento lo más detallado, actualizado e integral posible, del conjunto de eventos y procesos que en una determinada sociedad vulneran o quebrantan de alguna manera los derechos y libertades de las personas y el imperio de la ley. El mismo debe ser el resultado de un proceso permanente de recopilación y sistematización de información y de abordaje analítico del fenómeno, debe dar cuenta de la situación general y específica del delito y la violencia existente en un tiempo y espacio determinado, su

⁶⁶ Para ello desde la Sub Unidad Técnica del Sistema Regional de Indicadores en Seguridad y Convivencia Ciudadana para el año 2015 se ha apuntado a la Validación de indicadores de 1era. Generación (Homicidios, Muertes por lesiones de tránsito, Suicidios, Muertes por armas de fuego, Delitos sexuales, Maltrato de niños, niñas y adolescentes, Violencia intrafamiliar/familiar, Hurto, Robo, Secuestro, Infracciones a las normas de tránsito por conducir en estado de embriaguez, Hurto y robo de automotores), la constitución de Mesa temática de Homicidios con enfoque de Género, la constitución de Mesa de Suicidios, la constitución de Mesa Violencia Intrafamiliar, la realización de Jornada de evaluación de indicadores desagregados propuestos y mesas de trabajo que pueden ser conformada, así como la constitución de Mesa de Optimización del Registro Policial

⁶⁷ Talleres realizados los días 12, 13 y 14 de febrero de 2013, Gran Hotel del Paraguay.

⁶⁸ Sistema auspiciado por el BID, junto al instituto CISALVA de la Universidad del Valle (Colombia).

evolución, modalidades de manifestación, despliegue territorial y su impacto social e institucional. Por ello, es preciso establecer el “dónde”, “cuándo”, “quien” o “quienes”, y “cómo” se cometen los delitos.

Sin dicho conocimiento resulta imposible desarrollar estrategias focalizadas y eficientes de prevención y conjuración de delitos y violencia, así como también planificar acciones e intervenciones gubernamentales en la materia. De allí que este aspecto configura el ámbito y el objeto central de las políticas de seguridad ciudadanas y en su marco, de las diferentes modalidades de intervención estatal y comunitaria tendientes a controlarlas.

PROGRAMA DE FORTALECIMIENTO DEL OBSERVATORIO NACIONAL DE LA SEGURIDAD Y LA CONVIVENCIA CIUDADANA

Para lograr tal tarea, la presente línea de acción procura trabajar sobre la integralidad del sistema de información, a través del desarrollo de un Observatorio Nacional de la Seguridad y la Convivencia Ciudadana, que genere herramientas de gestión para la toma de decisiones en materia de políticas de seguridad ciudadana. En consonancia con los programas previamente delineados, la constitución del Observatorio Nacional de la Seguridad y la Convivencia Ciudadana, sirve así para generar información veraz, oportuna, confiable y útil, tanto en el ámbito situacional como institucional, para la toma de decisiones en esta materia.

Dicho observatorio deberá tener las siguientes funciones: (i) Recopilar, procesar, analizar e interpretar la información sobre los factores que contribuyen a la inseguridad ciudadana y mantener una base de datos actualizada, que permita adoptar políticas públicas tendientes a minimizar su incidencia, (ii) Diseñar e implementar sistemas de recolección de información en materia de seguridad ciudadana, a nivel nacional, departamental y municipal, (iii) Diseñar e implementar sistemas de seguimiento y evaluación del desempeño de la institucionalidad del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana y de las instituciones públicas relacionadas con la seguridad ciudadana. (iv) Realizar diagnósticos y proyecciones sobre la situación de la seguridad ciudadana en el país, (v) Definir indicadores en los diferentes ámbitos de la seguridad ciudadana para el nivel nacional, departamental y municipal, que orienten la formulación de políticas, planes, programas y proyectos de seguridad ciudadana, (vi) Impulsar y apoyar técnicamente la realización de Encuestas de Victimización General, de Violencia de Género y de Prevalencia de Consumo de Drogas, así como estudios e investigaciones sobre seguridad ciudadana a nivel nacional, departamental y municipal, para caracterizar el fenómeno delictivo y otras conductas que afecten negativamente a la seguridad ciudadana en el país. (vii) Promover y desarrollar investigaciones y estudios especializados en seguridad ciudadana, con enfoque de género y generacional, (viii) Desarrollar, implementar y mantener actualizados los sistemas de geo-referenciación del delito y violencia⁶⁹, (ix) Implementar y mantener actualizado un centro de información y documentación especializado en seguridad ciudadana y prevención del delito, (x).



Generar estadísticas e información desagregada sobre delitos, violencia y todo hecho que incida en la seguridad ciudadana con el propósito de que se adopten las medidas necesarias para su prevención, tratamiento y sanción. (xi) Promover relaciones de cooperación interinstitucional con entidades e instituciones públicas y privadas u otros Observatorios; (xii) Promover las articulaciones necesarias con otras instituciones para el análisis de la información y la formulación, conducción y evaluación de iniciativas en materia de seguridad y convivencia ciudadana, a través de

⁶⁹ Adicionalmente el documento de "Transversalización de Género de la Estrategia Nacional de la Seguridad y la Convivencia Ciudadana" señala: Se requieren además, estudios e investigaciones específicas que muestren: Mecanismos utilizados en la violencia contra las mujeres. Lugares donde se producen: vivienda –calle – transporte –espacio público del barrio –espacio público de otro sector de la ciudad. Tipos de violencia: según edad –etnia –condición socioeconómica –actividades que realizan –orientación sexual –situaciones de vulnerabilidad diversas –inmigrantes – desplazadas por distintas causas. Condiciones espaciales y sociales de los espacios públicos barriales que posibiliten situaciones de violencia e inseguridad de las mujeres. Percepción de la inseguridad, diferenciada por sexo, distinguiendo lugares y momentos del día; Valoración por parte de varones y mujeres de la acción de los organismos especializados en seguridad urbana (policía, policía municipal, etc.).

creación de comités operativos y salas de análisis. Tal como ha sido explicitado, si bien la República del Paraguay ya ha creado formalmente un Observatorio Nacional de la Seguridad y la Convivencia Ciudadana, lo que resta es el desarrollo institucional del mismo.

En este contexto, el Ministerio del Interior deberá generar un marco político-institucional de alto nivel para implementar el Plan Estratégico de fortalecimiento del Observatorio, que despliegue los siguientes aspectos, que pasarán a ser sus principios estratégicos⁷⁰:

I. Consideraciones de orden político: Promover con fuerza que la idea de impulsar y poner en marcha un Observatorio, y asignarle recursos para su funcionamiento, es una decisión esencialmente política, tomada por las autoridades gubernamentales relevantes en materia de seguridad pública. De ahí que para facilitar la implementación y continuidad de un observatorio, es importante que la creación del mismo sea un acto administrativo que cuente con el apoyo y compromiso de todo el sistema político, de manera que sea parte de una política de Estado de largo plazo. Por lo mismo, la institucionalidad de los observatorios es un aspecto clave para el funcionamiento de los mismos, así como para su continuidad en el tiempo.

II. Coordinación y articulación con los diversos actores: Potenciar la coordinación y articulación con los diversos actores involucrados a fin de garantizar el funcionamiento normal y la viabilidad de los observatorios, más allá de la naturaleza de dichos actores. En el caso de los actores gubernamentales (Poder Judicial, Ministerios, Policía, etc.) es importante garantizar el flujo de información hacia el Observatorio Nacional, siendo estas las fuentes primarias de los datos, así como, desde el Observatorio como generador de informes y análisis para apoyar las tareas realizadas por los actores gubernamentales. En el caso de los actores no gubernamentales (organismos internacionales o regionales, centros de estudio, universidades, etc.), reviste gran importancia no sólo la circulación de la información, sino el trabajo conjunto y la posibilidad de generar convenios o acuerdos ya sea para el desarrollo de actividades conjuntas, como para el apoyo a proyectos o programas específicos de los Observatorios, en tanto estas instituciones pueden ser fuente de recursos (materiales, humanos, tecnológicos, etc.)

III. Formación de capital humano y acompañamiento: Generar criterios y procedimientos públicos que garanticen los recursos mínimos para el funcionamiento del Observatorio Nacional de la Seguridad y la Convivencia Ciudadana, tanto en lo que refiere a recursos materiales como a recursos humanos. En cuanto a los recursos humanos es altamente aconsejable que la entidad posea funcionarios de planta. A eso se agrega la necesidad de apoyar la formación continua del capital humano en base a las actividades y necesidades del Observatorio Nacional de la Seguridad y la Convivencia Ciudadana.

IV. Mecanismos de sustentabilidad: Asegurar y aplicar criterios de largo plazo para la creación del Observatorio Nacional de la Seguridad y la Convivencia Ciudadana, así como su capacidad para recopilar información, procesarla y generar informes. Para facilitar la sustentabilidad del Observatorio Nacional de la Seguridad y la Convivencia Ciudadana, es clave garantizar las condiciones que permitan su desarrollo y evolución a fin de aumentar la calidad y cantidad de sus productos y poder avanzar, de esta manera, en el cumplimiento de sus fines.

V. Neutralidad política y objetividad: El Observatorio Nacional de la Seguridad y la Convivencia Ciudadana debe mantener una objetividad técnica y neutralidad política. Esta idea debe ser explícita, clara, fundamentada y ampliamente aceptada por los diversos actores sociales.

VI. Visibilidad pública: Proporcionar los mecanismos necesarios para asegurar y expandir la visibilidad pública del Observatorio Nacional de la Seguridad y la Convivencia Ciudadana, así como de las actividades que realiza, lo cual permitirá: i) Generar conciencia en la ciudadanía sobre los temas de seguridad y violencia; ii) Fomentar un mayor grado de utilización de la información que proporciona, tanto por parte de los organismos del Estado como de otras organizaciones; iii) Aumentar el compromiso de los actores involucrados y, por tanto, la calidad y cantidad de la información que el Observatorio maneja; iv) Facilitar y fomentar el establecimiento de vínculos y acuerdos con organizaciones y entidades no estatales (universidades, centros de estudio, organismos internacionales); y v) Potenciar las capacidades de incidencia en el debate público e incrementar la protección de los mismos respecto a las posibilidades de injerencias políticas o de otro tipo.

Con los principios esbozados, el presente programa se plantea como meta que al mes de diciembre de 2016 exista un Observatorio Nacional de la Seguridad y la Convivencia Ciudadana fortalecido con un sistema integrado de estadísticas criminales –que elimina la duplicación de información y facilita la toma de decisiones mediante la producción de información fidedigna–, constituyéndose en un componente importante en pos del fortalecimiento de la gobernabilidad de la seguridad ciudadana⁷¹. Para tal meta, entre las actividades previstas se encuentran las siguientes; Relevar infraestructura y capacidades humanas necesarias para el funcionamiento del Observatorio; Definir el marco orgánico y funcional, como asimismo su vinculación con el resto de las organizaciones; Elaborar un marco normativo para la reglamentación de las funciones y competencias;

70 Moya, Marcelo, Consultoría de "Apoyo al fortalecimiento del Observatorio Nacional de la Seguridad y Convivencia Ciudadana" Plan Estratégico del Observatorio Nacional de Seguridad Ciudadana ajustado a los requerimientos de la Política Nacional de Seguridad Ciudadana, Estrategia de Seguridad Ciudadana

71 El Documento "Transversalización de Género de la Estrategia Nacional de Seguridad Ciudadana" propone tener en cuenta el desarrollo de capacidades para la producción de informes sobre género y seguridad ciudadana.

Desarrollar manuales de funciones y procedimientos; Completar la adquisición de equipo informático y software; y Contratar estadísticos, analistas, técnicos y especialistas en seguridad que formarán parte del Observatorio.

LÍNEA DE ACCIÓN DESTINADA A LA REALIZACIÓN PERIÓDICA DE ENCUESTAS

Los datos provenientes de la realización de encuestas de victimización y estudios de evaluación ciudadana de los organismos del sistema de seguridad ciudadana, tiene que ver con el abordaje de lo que se entiende como la dimensión subjetiva de la seguridad ciudadana.⁷²

Para tal fin existen formatos de "Encuesta de victimización, actitudes culturales relacionadas con la violencia y confianza interpersonal y en las instituciones"; tanto desarrollados por la experiencia internacional, como aplicados en Paraguay –específicamente por la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC), dependiente de la Secretaría Técnica de Planificación, en la órbita de la Presidencia de la República.⁷³

Este tipo de estudios de victimización permite dimensionar el subregistro delincencial, las llamadas "cifras negras", identificar la percepción de seguridad y las actitudes socio-culturales frente a problemas de seguridad ciudadana. Asimismo, estos estudios pueden dar cuenta, de la alarma social ante determinados delitos y la valoración de la actuación policial para hacerles frente; pero inversamente, por omisión, también pueden dar cuenta del grado de aceptación social de otros delitos como pueden ser la violencia contra las mujeres o la población extranjera.⁷⁴

Para ello será oportuno atender la realización de encuestas de victimización generales y específicas, para abordar problemáticas particulares como por ejemplo la violencia de género. Sin embargo, al margen de las particularidades de cada encuesta, el carácter regular de las mismas es fundamental, a efectos de asegurar un seguimiento actualizado de los fenómenos abordados.

PROGRAMA DE REALIZACIÓN REGULAR DE ENCUESTAS DE VICTIMIZACIÓN GENERAL

El hecho de que en Paraguay se pueda disponer de datos estadísticos oficiales actualizados, pero que no se disponga de encuestas de victimización de reciente medición, resalta la importancia de asegurar la realización de este tipo de sondeos. En tal sentido, merece recordarse el rol complementario que este tipo de encuestas tienen sobre la información oficial, para poder superar la brecha entre lo que se denuncia y lo que efectivamente ocurre, en la construcción de un mapeo del delito acabado.

Sólo a modo de referencia, según la Segunda Encuesta de Victimización oficial del Ministerio del Interior en Paraguay (con datos correspondientes al año 2010), sólo el 33.5% de la población victimizada encuestada hizo su denuncia respectiva ante el sistema penal; alertando acerca del grado de limitaciones que las estadísticas por sí solas pueden ofrecer para analizar lo que efectivamente ocurre en materia de seguridad ciudadana, y su correspondiente construcción de un mapa del delito que refleje la realidad.⁷⁵

PROGRAMA DE REALIZACIÓN REGULAR DE ENCUESTAS DE VICTIMIZACIÓN EN VIOLENCIA DE GÉNERO

La realización de encuestas de victimización en materia de violencia de género tiene que ver con las particularidades que dicha problemática involucra. Asimismo también resulta importante destacar que en año 2013, el Ministerio del Mujer ha impulsado la realización de la Primera Encuesta sobre Violencia Intrafamiliar basada en Género fue realizada tomando como base la utilización de los Instrumentos sobre VIF elaborado por el Instituto CISALVA, de Colombia⁷⁶.

En primer lugar, su realización en particular es sumamente relevante, considerando los bajos niveles de denuncia que este tipo de problemas

⁷² Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD - 2005) - Guía de evaluación del estado de la seguridad ciudadana en América Latina elaborada por el PNUD, p. 24.

⁷³ La DGEEC es la institución del estado encargada de generar, sistematizar, analizar y difundir la información estadística y cartográfica del país. Entre sus responsabilidades se encuentra la dirección técnica sobre todo trabajo estadístico, cualquiera sea su forma, fines y dependencia gubernativa ejecutora, según lo establece el Artículo 1º inciso a. del Decreto Ley 11.126 del 20 de febrero de 1942, que dispuso su creación y regula su funcionamiento.

⁷⁴ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD - 2005) - Guía de evaluación del estado de la seguridad ciudadana en América Latina elaborada por el PNUD, p. 24.

⁷⁵ Ministerio del Interior – Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos (DGEEC), Segunda Encuesta Nacional de Seguridad Ciudadana 2011, Principales resultados, Gráfico N° 23, "Denuncia al Sistema Penal de Delitos. Total país. Año 2010", p. 16.

⁷⁶ Los resultados más relevantes de los datos de personas encuestadas residentes en el área urbana en promedio fueron: (i) 1 de cada 5 personas sufrió VIF; (ii) 63% de las personas que sufrieron violencia física no superaron los 9 años de escolaridad; (iii) De las personas que sufrieron violencia psicológica según la persona que le agredió nuevamente se visualiza al esposo/a o compañero/a permanente en 53,6% levemente superior a lo registrado en la violencia física. Es llamativo que los hermanos/as, hijos/as y la madre le siguen en la suma con el 19,4%, desplazando al ex esposo en el sexto lugar con el 4,7%;

suelen representar. Sólo para tomar una referencia de delitos conexos, ante las ofensas sexuales identificadas, de acuerdo a la Segunda Encuesta de Victimización oficial del Ministerio del Interior (2011), el 100% de los 20 casos de victimización registrados no fueron denunciados, alertando sobre el nulo registro de denuncia que un delito como tal representa.⁷⁷ De manera complementaria la primera Encuesta sobre violencia intrafamiliar del año 2013 señala que 7 de cada 10 personas que sufrieron violencia física no denunciaron (9 de cada 10 personas en el caso de violencia psicológica).

En este marco, estando involucrada una problemática con semejante nivel de subregistro para las estadísticas oficiales, es que resulta vital asegurar la realización de encuestas de forma regular, a efectos de poder diagnosticar de una forma lo más adecuada y actualizada posible el estado de situación en la materia.

Para tal fin, este programa viene a constituir una herramienta de acción necesaria para el Ministerio de la Mujer, dado su rol como órgano rector del sistema de atención a víctimas de la violencia intrafamiliar y de género –sobre el cual nos ocuparemos específicamente dentro del Eje dedicado a la atención a las víctimas–, para la adopción e impulso de políticas en la materia⁷⁸.

Asimismo, la realización de encuestas de victimización en violencia de género vendrá a complementar esfuerzos institucionales que se han hecho en la órbita del Poder Judicial de la República del Paraguay por parte de su Secretaría de Género,⁷⁹ con la creación de un Observatorio de Género –que se valdrá también de tal insumo.⁸⁰

PROGRAMA DE REALIZACIÓN REGULAR DE ENCUESTAS DE PREVALENCIA DEL CONSUMO DE DROGAS

La realización de encuestas de consumo de drogas ilegales constituye otro trabajo a realizar de forma permanente, en aras de generar información actualizada acerca de la realidad subyacente en la sociedad.

Tal como fue resaltado entre las consideraciones preliminares de diagnóstico, las últimas encuestas para identificar los niveles de consumo de drogas entre la población en general, datan del año 2003, testimoniando un vacío sobre este tipo de información ya desde hace una década.

Al respecto, si bien la Secretaría Nacional Antidrogas (SENAD), venía previendo la realización de una encuesta de consumo actualizada, su realización se vio frustrada por la carencia de recursos presupuestarios. Frente a esta realidad, en el marco de la previsión de realización de encuestas que atiendan la prevalencia del consumo de drogas ilegales regularmente, se destaca la importancia de planificar una asignación presupuestaria para este tipo de medidas –sea provenientes de fondos públicos nacionales, y/o derivados de la cooperación internacional.

LÍNEA DE ACCIÓN DESTINADA A LA ACTUALIZACIÓN DE UN DIAGNÓSTICO INSTITUCIONAL Y DE LAS POLÍTICAS IMPLEMENTADAS

La cuarta línea de acción refiere a la importancia de una evaluación de las respuestas institucionales ante los problemas de criminalidad en la sociedad. Para tal tarea, es oportuno recordar que “las agencias del Estado encargadas de la materia (seguridad ciudadana) deben abordar la formulación, implementación y evaluación de un conjunto de políticas y acciones integrales dirigidas a garantizar la paz pública por medio de la acción de seguridad preventiva, la conjuración de delitos, faltas y de todas aquellas situaciones que contribuyan a generar fricciones, desorden y malestar ciudadano. Esto supone a su vez, como condición institucional necesaria e indispensable, la existencia de dependencias y organismos gubernamentales que permitan formular, desarrollar y ejecutar de manera efectiva las políticas, estrategias y actividades de prevención de seguridad y protección de esos derechos ciudadanos frente a eventuales interferencias arbitrarias o injustas.”⁸¹

77 Ministerio del Interior – Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos (DGEEC), Segunda Encuesta Nacional de Seguridad Ciudadana 2011, Principales resultados, Tabla N° 12, p. 16.

78 También servirá de insumo a representantes de instituciones que conforman el Comité Interinstitucional para la Prevención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra la Mujer, coordinado por el Ministerio de la Mujer

79 La Secretaría de Género promueve, orienta, fortalece y monitorea los procesos de cambio tendientes a impulsar una política de género transversal en la organización interna del Poder Judicial y en el servicio brindado, que sea considerado en toda acción institucional que se emprenda y asegure el acceso a la justicia sin discriminación alguna.

80 “Corte Suprema dispone de Observatorio de Género”, en Página web oficial de la Corte Suprema de justicia de la República del Paraguay, 21 de enero de 2013.

81 “La evaluación de la Seguridad Ciudadana”, en Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD - 2005) - Guía de evaluación del estado de la seguridad ciudadana en América Latina elaborada por el PNUD, p. 14.

PROGRAMA DE ELABORACIÓN DE UNA BASE DE DATOS ACTUALIZADA SOBRE PLANES Y PROGRAMAS DE SEGURIDAD CIUDADANA EN EJECUCIÓN

Teniendo presente entonces el desafío por orientar el diseño de nuevas políticas públicas, sostenibles, participativas y eficaces, el presente programa aspira a tener un conocimiento pormenorizado de las condiciones institucionales de la respuesta estatal y social a la problemática delictiva y de la violencia, a ser prevenidas o eventualmente reprimidas.

Para tal tarea, el Programa plantea la identificación de las múltiples políticas, estrategias e iniciativas desarrolladas o en desarrollo en el Paraguay, relacionadas con la problemática de la seguridad ciudadana en sus diferentes dimensiones. En tal sentido, la presente Estrategia ha procurado sentar una base preliminar de referencia actualizada para la consulta de los múltiples esfuerzos que se vienen realizando.

Pero el presente programa no sólo se limita a la identificación per se de las políticas, sino que se extiende al trabajo de analizar el desempeño y los resultados obtenidos por dichas acciones, constituyéndose –en última instancia– en una evaluación integral del funcionamiento del sistema en el ejercicio del control de la violencia y el delito.

Asimismo, el diagnóstico actualizado en cuestión permitirá a los actores estatales encargados del sector seguridad tener un conocimiento detallado de la organización y del funcionamiento real de las estructuras de las instituciones del área de seguridad, de sus agencias componentes y de los actores sociales que intervienen en el ámbito de la seguridad ciudadana, con un análisis integral en la materia⁸².

Para tal fin el diagnóstico institucional debe centrarse en la estructura organizativa y funcional de los principales componentes del sistema institucional y social de la seguridad ciudadana, esto es, el sistema de prevención social de la violencia y el delito; el sistema policial; el sistema de persecución penal; el sistema penitenciario; la participación ciudadana; y el ámbito de la seguridad privada.⁸³

En consecuencia, dicho saber favorecerá el impulso de un proceso de modernización y fortalecimiento institucional –organizativo, funcional, doctrinal– de los diferentes componentes del sistema de seguridad pública, a los efectos de desarrollar las estrategias de control de la violencia y el delito. De allí la razón de que el trabajo en cuestión resultará de suma utilidad para la retroalimentación de información sobre la gran mayoría de las líneas de acción que componen la presente Estrategia.



⁸² En esta línea la herramienta de “Transversalización de género de la Estrategia Nacional de Seguridad Ciudadana” señala la necesidad de introducir la perspectiva de género al momento de evaluar las respuestas institucionales ante los problemas de criminalidad en la sociedad, a efectos de orientar el diseño de nuevas políticas públicas, sostenibles, participativas, eficaces y que reduzcan los efectos discriminatorios derivados de la asignación de roles y oportunidades, proponga acciones concretas orientadas a transformar las causas y resultados de dicha discriminación y que permita visualizar: el acceso, permanencia y promoción de las mujeres dentro de las estructuras de seguridad del Estado

⁸³ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD - 2005) - Guía de evaluación del estado de la seguridad ciudadana en América Latina elaborada por el PNUD, p. 15.

MATRIZ DE PLANIFICACIÓN POR OBJETIVOS EJE DE INFORMACIÓN (EJE 1)

Objetivo General	Objetivos específicos	Líneas de acción
Generar información confiable y oportuna que permita establecer la evolución de la dinámica del delito y el grado de adaptación de las respuestas del Estado, para la redefinición constante de políticas en la materia.	1. La elaboración, mantenimiento y actualización permanente de un cuadro de la situación de la violencia y el delito.	1.1. Línea de Acción destinada a la revisión y mejoramiento de los sistemas de información. Se apunta a trabajar en pos de la construcción de un sistema de información estadístico armónico entre las agencias encargadas de la gestión de la información. - <i>Programa de Diagnóstico y evaluación de misiones y funciones de las dependencias encargadas de la recolección y análisis de información estadística a nivel de sistema de seguridad y justicia.</i> - <i>Programa de Revisión y mejoramiento de sistemas de información de las instituciones del sistema de justicia penal.</i>
		1.2. Línea de Acción destinada a la elaboración de un sistema integrado de estadísticas. Se procura plasmar en concreto la integralidad del sistema de información, a través del desarrollo de un Observatorio de Seguridad Ciudadana, que genere herramientas de gestión para la toma de decisiones en materia de políticas de seguridad ciudadana. - <i>Programa Observatorio Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana.</i>
		1.3. Línea de Acción destinada a la realización de encuestas. La realización de encuestas de victimización –o Encuestas de Seguridad Ciudadana–, apunta a contar con el valor complementario que este tipo de fuentes aportan –en relación a las estadísticas oficiales–, para el manejo de información. - <i>Programa de Realización regular de Encuestas de victimización general.</i> - <i>Programa de Realización regular de Encuestas de victimización en violencia de género.</i> - <i>Programa de Realización regular de Encuestas de prevalencia del consumo de drogas.</i>
	2. La elaboración de un diagnóstico institucional del Estado, su situación organizativa y funcional en lo que atañe a seguridad ciudadana.	1.4. Línea de Acción destinada a la actualización de un diagnóstico institucional y de las políticas implementadas. Se apunta a desarrollar una evaluación de las respuestas institucionales ante los problemas de criminalidad en la sociedad, a efectos de orientar el diseño de nuevas Políticas públicas, sostenibles, participativas y eficaces. - <i>Programa de Elaboración de una base de datos actualizada sobre planes y programas en ejecución.</i>

4.2. EJE DE PREVENCIÓN SOCIAL Y SITUACIONAL

El eje de Prevención Social y Situacional supone la articulación de un conjunto de acciones que abordan de manera integral las diversas causas o factores facilitadores del delito y el temor. Para ello, se parte de la premisa de que existen una serie de factores que explican el porqué determinados sectores de la población terminan comprometidos en situaciones delictivas.⁸⁴ Al respecto, dicho abordaje proyecta una perspectiva “epidemiológica” ante el problema de la violencia y la delincuencia, en el sentido de que procura identificar “un conjunto de factores de riesgos que debidamente controlados, pueden influir decididamente en la reducción de los casos que luego deberá enfrentar el sistema penal”.⁸⁵

Dicha diversidad de aspectos potencialmente atendibles abarca desde factores vinculados a problemas de la vida familiar –con particular énfasis en los jóvenes–; pasando por condiciones sociales (pobreza, falta de oportunidades educativas y laborales, e informalidad de la economía); los factores “ambientales” (fácil acceso a drogas, alcohol y armas de fuego); y factores del desarrollo urbano de las ciudades que las vuelven más propicias para la vida delictiva –comprometiendo potenciales medidas de prevención situacional.⁸⁶

84 BASOMBRÍO IGLESIAS, Carlos, “¿Qué hemos hecho? Reflexiones sobre respuestas y políticas públicas frente al incremento de la violencia delictiva en América Latina”, Woodrow Wilson Center Reports on the Americas, Número 30, Washington DC, Noviembre 2012, p. 42.

85 Ibid.

86 Ibid.

En definitiva, el propósito del eje Prevención Social y Situacional, para el conjunto de sus metas, es intervenir en las condiciones sociales y ambientales que explican la ocurrencia de delitos y/o la sensación de inseguridad, con el fin de disminuir ambos fenómenos⁸⁷. Teniendo en cuenta las consideraciones teóricas esbozadas, el presente eje de prevención requiere intervenciones focalizadas sobre grupos especialmente en riesgo, como los jóvenes, las mujeres, y zonas geográficas particulares –tales como los principales barrios o territorios afectados por el delito y la violencia.

4.2.1. LÍNEAS DE ACCIÓN

LÍNEA DE ACCIÓN ENFOCADA EN LA PREVENCIÓN DEL CONSUMO DE DROGAS Y ALCOHOL

La primera línea de acción atiende la ejecución de programas de prevención del consumo de alcohol y drogas ilegales, para actuar sobre toda la sociedad y los jóvenes en particular –trabajando de modo temprano principalmente en el ámbito escolar.

PROGRAMA CUIDA TU VIDA

En el marco del desarrollo de programas que apuntan a la educación preventiva y desincentivo al uso y abuso de sustancias adictivas, corresponde señalar que el Ministerio del Interior viene realizando una Campaña de prevención de consumo de estupefacientes, denominado “Eñangareko Nde Rekovere – Cuida Tu Vida. Que las drogas no te atrapen”, que resulta importante fortalecer en adelante.

Dicha campaña de prevención incluye Jornadas en centros educativos, desarrolladas por funcionarios técnicos de la Dirección de Políticas de Seguridad Ciudadana del Ministerio del Interior, junto a especialistas del departamento Antinarcoóticos de la Policía Nacional. Las actividades se centran en escuelas y colegios, en cuyo ámbito se cuenta con la oportunidad de interactuar con niños y jóvenes a quienes se les ilustra de manera directa y tangible acerca de las nefastas consecuencias que trae aparejado el consumo de drogas legales e ilegales –no solo para el individuo adicto, sino también para su familia, su entorno y la sociedad toda. Las Jornadas se vienen realizando mediante charlas y exhibición de audiovisuales especialmente elaborados para adolescentes y jóvenes de secundaria. También hubo interacción con niños en jornadas paralelas, con audiovisuales especialmente preparados para los más pequeños. Con dicho formato, el Ministerio del Interior ha dado sostenibilidad a esta Campaña, que desde el mes de noviembre de 2012 hasta marzo de 2013, ya ha llegado a más de 4.000 niños y adolescentes de más de 20 ciudades, priorizándose sus barrios y comunidades más vulnerables al fenómeno del narcomenudeo y al consumo de drogas.



LÍNEA DE ACCIÓN DESTINADA A LA PREVENCIÓN SOCIAL DE LAS CONDUCTAS VIOLENTAS

Como segunda línea de acción en materia preventiva, es importante advertir que la educación en valores de convivencia, a través de campañas educativas y culturales orientadas al respeto a la ley y a los derechos de los demás en circunstancias de la vida cotidiana, ha sido un componente frecuente y relevante entre las estrategias exitosas encabezadas por gobiernos locales en América Latina.⁸⁸ Ello sugiere no sólo el tipo de posibles políticas en la materia, sino también la importancia del compromiso del actor local para la implementación del programa⁸⁹.

87 En este eje la herramienta de “Transversalización de Género de la Estrategia Nacional de Seguridad Ciudadana” incorpora 2 objetivos específicos: 1. Fortalecer intervenciones integrales en áreas geográficas más vulnerables, donde se concentran hechos de violencia y delito, buscando reducir los factores de riesgos y garantizar que se vuelvan seguros para las mujeres. 2. Controlar y reducir los niveles de violencia doméstica y basadas en género

88 BASOMBRÍO IGLESIAS, Carlos (2012), p. 50.

89 BASOMBRÍO IGLESIAS, Carlos (2012), p. 51. “En tal sentido, se destaca por ejemplo la experiencia de Cali hacia el año 1992, con el impulso de la cultura de la tolerancia y comunicaciones para la paz, entre los ejes de acción de su entonces denominado Programa Desarrollo Seguridad y Paz (DESEPAZ). Ello incluyó una campaña de cultura ciudadana a través de los medios, para educar en la tolerancia y en el respeto al derecho de los demás”

PROGRAMA EDUCACIÓN PARA LA CONVIVENCIA PACÍFICA

Considerando las experiencias exitosas en la materia a nivel regional, es que se propone instrumentar un Programa de Educación para la convivencia pacífica, con la meta de reducir la posibilidad que jóvenes en riesgo (entre 15 y 25 años) incurran en actos de violencia en los territorios beneficiados por el programa, de modo de prestar particular atención a la focalización en torno al grupo de riesgo de la juventud.

Para tal fin, entre las actividades previstas se encuentran el Diseñar un programa de campañas educativas y culturales orientadas al respeto a la ley y a los derechos de los demás –el cual deberá ser realizado a partir de la conformación de una mesa de debate entre las instituciones competentes–; crear espacios alternativos de recreación y ocupación del tiempo de ocio para niños, niñas y adolescentes; y poner en marcha un programa Piloto en dos (2) territorios con alta sensibilidad social⁹⁰. Asimismo, para su implementación en los territorios seleccionados, el programa contará con un módulo referido a prevención del consumo de alcohol y drogas, aportado por la experiencia del Programa “Cuida Tu Vida. Que las drogas no te atrapen”, excediendo en su alcance a la escuela como ámbito de aplicación.

LÍNEA DE ACCIÓN DE PREVENCIÓN INTEGRAL EN LOS TERRITORIOS MÁS VULNERABLES

La tercera línea de acción apunta a fortalecer intervenciones integrales en territorios que concentren violencia y delito (departamentos, municipios, barrios, etc.), buscando mejorar la gestión de programas, con alto involucramiento de los gobiernos locales. Para ello se propone aplicar programas de prevención de acuerdo a las problemáticas identificadas y los lugares más sensibles, y en particular fomentar la capacitación de personas residentes en tales áreas vulnerables o de riesgo.

PROGRAMA DE INTERVENCIONES INTEGRALES FOCALIZADAS

El presente programa plantea la implementación del Manual de Prevención del Delito en 5 territorios⁹¹, para poner en práctica y fortalecer iniciativas de prevención⁹².

El Programa marco elaborado por el Ministerio del Interior⁹³: (i) Retoma buenas prácticas aquilatadas en las últimas dos décadas en diferentes países de la región. (ii) Define a la Seguridad como la condición necesaria para que las personas puedan ejercer sus opciones vitales de forma libre y segura, con las garantías de amparo y protección para llevar adelante su proyecto de vida, con una relativa confianza en que las oportunidades de hoy no desaparezcan mañana (PNUD: 1994) . (iii) Impulsa un esquema de gestión compartida que involucra en forma sinérgica a los niveles nacional, departamental, municipal y organizaciones de la sociedad civil. (iv) Propone construir un sistema de prevención y protección integral orientado a la promoción de la seguridad, con base en la participación activa de todas y todos los actores involucrados, con capacidad de gestión para elaborar respuestas congruentes a los requerimientos de la comunidad en la que opera. (v) Integra iniciativas y proyectos de prevención comunitaria, dirigidos mayormente a población que se encuentra en situación de mayor vulnerabilidad social, y de prevención situacional, que busca reducir la “estructura de oportunidad” que favorece la producción del delito, mejorando las condiciones y usos del espacio público y la cooperación horizontal entre vecinos.

Además procura: (a) Generar acciones de fortalecimiento institucional para agentes de organismos públicos, integrantes de organizaciones de base, y ONGs. (b) Garantizar mecanismos tendientes a la optimización de recursos territoriales para el mejor aprovechamiento de las capacidades instaladas. (d) Conformar dispositivos de promoción y protección de derechos, para promover su máxima satisfacción y el ejercicio pleno de la ciudadanía. Como parte de las actividades para la implementación de este programa, se plantea la implementación de un modelo metodológico de intervención⁹⁴, consistente en la realización talleres con la comunidad, sobre participación Comunitaria en Seguridad Ciudadana, así como

90 Adicionalmente la herramienta de “Transversalización de Género de la Estrategia Nacional de Seguridad Ciudadana” propone diseñar un programa de Concientización sobre violencia de género y doméstica, que apunta a la prevención de la violencia de género y doméstica sobre el público en general, con el fin de fortalecer la prevención primaria al respecto, trabajando sobre la educación en valores de convivencia, a través de campañas educativas y culturales. Este programa debe hacer énfasis en la prevención de casos de discriminación contra las mujeres; bullying; acoso y abuso sexual; etc.

91 Asunción, Fernando de la Mora, San Lorenzo, San Juan Bautista y Encarnación

92 Adicionalmente la herramienta de “Transversalización de Género de la Estrategia Nacional de Seguridad Ciudadana” propone dar énfasis en garantizar que los territorios se vuelvan seguros para las mujeres.

93 Koyra, Marcelo, Consultoría Diseño de Programa de Prevención del Delito y la Violencia, Ministerio del Interior, Sistema Integral de Prevención Local del delito y la violencia - Estrategias comunitarias de protección de derechos, Programa de Innovación Institucional en Seguridad Ciudadana para promover la cohesión social y competitividad” ATN/JF N°11.908 – PR, Paraguay, 2014.

94 Koyra, Marcelo, Consultoría Diseño de Programa de Prevención del Delito y la Violencia, Ministerio del Interior, Manual de Contenidos Conceptuales y Metodológicos – Prevención del Delito y la Violencia, Programa de Innovación Institucional en Seguridad Ciudadana para promover la cohesión social y competitividad” ATN/JF N°11.908 – PR, Paraguay, 2014.

organización comunitaria y liderazgo, posteriormente elaborar el Mapa Vecinal de Prevención del Delito y la Violencia⁹⁵, realizar talleres de planificación participativa (que contemplen el Diagnóstico Participativo Local, el Análisis de gobernabilidad, el diseño de Proyectos, la organización de la gestión de recursos, la planificación de acciones a nivel local), finalmente se apunta al fortalecimiento y adecuación organizacional a nivel comunitario, mediante la conformación de Consejos Locales de prevención del delito y a la construcción de una Red Social de Seguridad Ciudadana. El resultado esperado es la implementación de estos cinco programas que contribuyan a demostrar que es posible prevenir la violencia y el delito. Para ello se promoverá a nivel "micro" toda la gama de intervenciones múltiples de prevención que contiene la presente ENSC.

En este último sentido, la idea es generar un efecto demostración que aplique recursos estatales y privados en territorios particulares bien definidos, para posteriormente diseminar dichas experiencias a otros territorios del país.

Entre los antecedentes de iniciativas relacionadas con componentes del presente programa se destacan el Programa Nacional para la disminución del trabajo infantil –más conocido como Programa ABRAZO– y el Programa de Atención Integral a los Niños, Niñas y Adolescentes en Calle (PAINAC), que se reseñan a continuación.

El programa ABRAZO desde sus inicios en el año 2006 cuenta con el apoyo técnico de UNICEF y desde el 2008, su ejecución se realiza a través de la Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia (SNNA).⁹⁶

Según información oficial de la SNNA, durante el año 2012, el Programa fortaleció su apoyo a las familias, el monitoreo en calle, la atención en centros y la articulación con municipios. Asimismo, inició un proceso de universalización, extendiéndose a otras formas peligrosas de trabajo infantil, además de un proyecto piloto de formación y empleo protegido para adolescentes.⁹⁷ Para tales misiones, el Programa realiza el monitoreo de 217 focos urbanos con educadores de calle que observan y registran las horas de permanencia de los niños y niñas en la vía pública, estableciendo el vínculo para la inclusión al programa.⁹⁸

También según informes oficiales, del total de niños y niñas que fueron registrados en calle, en zonas urbanas, el 72% ya no trabaja en la vía pública, mientras que en el interior del país este dato es del 60% –en cuyo ámbito los servicios han sido instalados más tardíamente.

El Programa continúa trabajando de cerca con las familias (Central y Asunción 28%-interior 40%) cuyos hijos e hijas todavía registran horas en las calles.⁹⁹ Las Municipalidades forman parte del Sistema de Protección Integral que establece el Código Nacional de la Niñez y la Adolescencia y, por ley, son las instituciones encargadas de llevar adelante programas de protección en situaciones de vulnerabilidad.¹⁰⁰

La SNNA, en su plan de fortalecimiento de dicho Sistema, ha suscrito 25 convenios con municipalidades en 9 departamentos del país, habilitando hasta el momento 36 Centros que, de acuerdo a los servicios que ofrecen, se distinguen en 3 modalidades: centros abiertos, centros comunitarios y centros de protección.¹⁰¹

Por otra parte, PAINAC es un programa que atiende a los niños, niñas y adolescentes que viven en las calles, han perdido vínculos con su familia, o cuyos vínculos, por diversas causas, se han vuelto tan negativos que los han llevado a tomar la decisión de arriesgarse y vivir en las calles.¹⁰²

Dicho programa arrancó en agosto de 2008, como Programa de la Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia (SNNA). Es un programa social de intervención, asistencia y acompañamiento, con enfoque de derechos, y está dirigido a niños, niñas y adolescentes que viven en las calles, tienen vínculos deteriorados o negativos con sus familias, están expuestos a todo tipo de riesgos y además en su mayoría consume drogas.¹⁰³

95 Koyra, Marcelo, obra citada: "El Mapa Vecinal de Prevención del Delito (MV) es un instrumento que sirve para diagnosticar y planificar, reconociendo los principales conflictos que afectan la seguridad de un territorio. Es también un instrumento de prevención ya que contribuye con su información sustantiva a la elaboración de un plan local de seguridad.

96 Página web oficial de la Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia (SNNA), <http://www.sna.gov.py/inicio/index.php/programas-y-servicios/item/184-programa-abrazo>

97 Ibid.

98 Ibid.

99 Ibid.

100 Ibid.

101 Ibid.

102 Página web oficial de la Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia (SNNA) <http://www.sna.gov.py/inicio/index.php/programas-y-servicios/item/212-painac>

103 Ibid.

En tal sentido, el objetivo del PAINAC es disminuir progresivamente el número de niños, niñas y adolescentes viviendo en las calles, generando dispositivos de protección de emergencia, de disminución de daño, de desestructuración de la vida en la calle y salida definitiva de ella.¹⁰⁴

LÍNEA DE ACCIÓN DE SENSIBILIZACIÓN SOBRE LA VIOLENCIA DE GÉNERO Y DOMÉSTICA

Esta cuarta línea de acción dentro del Eje de Prevención Social y Situacional apunta a la prevención de la violencia de género y doméstica dirigida al público en general, con el fin de fortalecer la prevención primaria al respecto; simultáneamente a medidas de fortalecimiento de las capacidades institucionales para contener y asistir a las víctimas de violencia de género y doméstica –sobre las cuales nos ocuparemos dentro del Eje estratégico dedicado a la atención de víctimas.

En la República del Paraguay, el Ministerio de la Mujer es la instancia rectora, normativa y estratégica de las políticas de género, y es responsable de la promoción de la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, así como de la atención a las víctimas de la violencia intrafamiliar y de género, y de la trata de personas. Dicho Ministerio fue creado en julio del 2012, mediante la Ley 4675, sobre la base de la Secretaría de la Mujer creada veinte años antes como un organismo del Poder Ejecutivo.

PROGRAMA DE CONCIENTIZACIÓN SOCIAL SOBRE VIOLENCIA DE GÉNERO Y FAMILIAR

Para la ejecución de esta línea de acción se plantea un programa de concientización social; advirtiéndose que es preciso diseñar una estrategia comunicacional sostenida en el tiempo, que contribuya a comenzar a cambiar los patrones culturales en esta materia.

Para tal fin, entre las principales actividades a desarrollar se encuentran el establecer una alianza con los medios de comunicación y agencias publicitarias; y fortalecer el diseño de campañas de prevención de violencia de género y doméstica, a partir de la experiencia ya desarrollada.

A dichos efectos, corresponde entonces preliminarmente resaltar el trabajo que ya viene realizando el Gobierno de la República del Paraguay en la materia, del cual se registran al menos cinco (5) grandes ejes de campañas relacionadas con la problemática, entre los programas que identifica en la materia el Ministerio de la Mujer en su página oficial¹⁰⁵ y se enumeran a continuación:

1. Entre los años 2008 a 2010, se desarrolló una “Campaña contra la violencia hacia la mujer”. Las acciones involucradas han tenido que ver con la realización de campañas comunicacionales para concientizar sobre la importancia de la erradicación de la violencia contra las mujeres. Las mismas fueron lanzadas en el marco de conmemoración del Día Internacional para la Eliminación de la Violencia contra la Mujer, que se recuerda cada 25 de noviembre –fecha adoptada en 1999 por la Asamblea General de las Naciones Unidas, como conmemoración del brutal asesinato de las hermanas Mirabal (activistas políticas dominicanas), perpetrado en 1960.¹⁰⁶
2. En noviembre de 2008 se realizó el lanzamiento de la Campaña “El Silencio Mata”, que fue una iniciativa comunicacional en busca de la sensibilización y promoción de la denuncia de los casos. Como estrategia, dicha campaña incluyó varias piezas comunicacionales, tales como remeras, volantes, collarines para celulares, kepis y spots de radio y televisión. El spot de tv contó –entre otros– con la participación del Presidente de la República y la Ministra de la Mujer, transmitiendo el compromiso del Gobierno en la lucha contra la violencia que afecta a las mujeres.¹⁰⁷
3. Ya en el año 2009, la Campaña se denominó: “Basta de complicidad, la violencia mata”. El slogan de dicho año resaltó así la importancia de dejar de ser cómplices ante el tema. Asimismo, con dicha campaña se procuró resaltar que la violencia no es un hecho del ámbito privado, sino que nos compete a todos y afecta a toda la sociedad; por cuya razón todos deben colaborar para erradicarla sin excepción, denunciando los casos.¹⁰⁸

A dicho efecto, se realizó una convocatoria a artistas y la correspondiente grabación de un vídeo musical, que también contó con la presencia de altas autoridades de gobierno. De dicho resultado, se desprendieron como producto para la campaña un spot para televisión y para radio, además de materiales gráficos, tales como afiches y volantes.¹⁰⁹

104 Ibid.

105 Página web oficial del Ministerio de la Mujer, República del Paraguay. <http://www.mujer.gov.py/campanas>

106 Ibid.

107 Ibid.

108 Ibid.

109 Ibid.

4. En el año 2010, se realizó la Campaña "Vivamos una vida sin violencia" por el empoderamiento de la Mujer, con el objetivo de difundir un mensaje positivo –tanto a las víctimas como a la sociedad–, de que se puede vivir una vida sin violencia, con el compromiso y la acción de todos. Dicha campaña fue dirigida así a las víctimas de violencia, para que sepan que no están solas, que las instituciones públicas cuentan con servicios para apoyarlas de forma integral; como así también a cada uno de los ciudadanos, que son una pieza del camino a la solución.¹¹⁰ La iniciativa tuvo un alcance nacional en la capital e interior del país, con énfasis en la población rural e indígena, y su difusión se desarrolló a través de spots de televisión y radio (edición en idioma castellano y guaraní), gigantografías en la vía pública y en culatas de ómnibus, volantes, afiches, remeras, calendarios, calcomanías, bolígrafos, y pasacalles. Para este tipo de iniciativas desarrolladas se contó con el apoyo de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo.¹¹¹

5. En el año 2011, se realizó la campaña denominada "SOS Mujer - Línea 137". Dicha herramienta institucional fue el medio a través del cual el Ministerio de la Mujer procuró transmitir a las mujeres el mensaje de que ya no están solas, que se las puede ayudar, y que tienen una línea gratuita de contención y asistencia a la cual pueden comunicarse. Dicho servicio es de 24 horas, y opera los 365 días del año.¹¹²

Asimismo, en las gráficas y spots de radio y de televisión correspondientes a esta última campaña, se han utilizado las excusas más frecuentes a las que las mujeres aluden cuando son víctimas de violencia; para que ellas se sientan identificadas con la realidad, y para que la ciudadanía en general entienda lo grave que resulta que las mujeres respondan frases como: "me caí de la escalera"; "me golpee por la puerta"; o "me resbalé en el baño". En tal sentido, se ha procurado resaltar la vergüenza que sienten las mujeres de contar la verdad, por haber sido golpeadas por sus parejas, a partir de la publicidad explícita de esta frecuente búsqueda de justificación de lo que les pasa.¹¹³

6. Campaña "Las falsas promesas existen, la trata de personas también" (2012), Campaña contra la trata de personas. Utilizó la forma habitual de captación de víctimas para dar información sobre el riesgo de trata de personas. Se recibieron 1.877 llamadas en 15 días¹¹⁴

7. Cerré la canilla de violencia contra las mujeres (2012). En coordinación con la Empresa de Servicios Sanitarios del Paraguay llegó a 270 mil hogares para difundir el servicio FONO AYUDA 137 para denunciar¹¹⁵

8. Ehechakuaáke. Abrí los ojos, denuncié la violencia hacia las mujeres (2012): Utiliza una expresión popular en guaraní para motivar a los hombres a romper el silencio corporativo y denunciar la violencia contra las mujeres¹¹⁶.

9. Ni a mí, ni a vos, ni a ella (2013): La agresión hacia una mujer es agresión hacia el colectivo femenino. Describe las diferentes formas de violencia.¹¹⁷

10. Campaña Noviazgo sin Violencia (2014):

110 Ibíd.

111 Ibíd.

112 Ibíd.

113 Ibíd.

114 Heikel, María Victoria PREVENCIÓN DE LA VIOLENCIA INTRAFAMILIAR EN EL PROGRAMA DE GESTIÓN INTEGRADA DE SEGURIDAD CIUDADANA. Informe final de consultoría. Claudia Piras, Coordinación División de Género y Diversidad BID, Junio 4, 2014

115 Ibíd.

116 Ibíd.

117 Ibíd.

MATRIZ DE PLANIFICACIÓN POR OBJETIVOS EJE DE PREVENCIÓN SOCIAL Y SITUACIONAL DE LA VIOLENCIA Y EL DELITO (EJE 2)

Objetivo General	Objetivos específicos	Líneas de acción
Desarrollar mecanismos de acción integral para prevenir y controlar los factores causantes y predisponentes que inciden en la comisión de hechos delictivos y violentos.	1. Prevenir el consumo de alcohol y drogas ilícitas y promover una convivencia pacífica entre la sociedad.	2.1. Línea de Acción enfocada en la prevención del consumo de drogas y alcohol. Se apunta a la ejecución de programas de prevención del consumo de alcohol y drogas ilegales, para actuar sobre toda la sociedad y los jóvenes en particular –trabajando de modo temprano principalmente en el ámbito escolar. - <i>Programa Cuida Tu Vida. Que las drogas no te atrapen.</i>
	2. Reducir los factores de riesgo en las zonas geográficas más vulnerables, donde la existencia de estos factores facilita la violencia y el delito.	2.2. Línea de Acción destinada a la prevención social de las conductas violentas. Se procura prevenir la violencia, trabajando sobre la educación en valores de convivencia, a través de campañas educativas y culturales orientadas al respeto a la ley y a los derechos de los demás en circunstancias de la vida cotidiana. - <i>Programa Cultura para una convivencia pacífica.</i>
		2.3. Línea de Acción de prevención integral en los territorios más vulnerables. Se apunta a fortalecer intervenciones integrales en territorios que concentran violencia y delito, buscando mejorar la gestión de programas, con alto involucramiento de los gobiernos locales. Para ello se propone aplicar programas de prevención de acuerdo a las problemáticas identificadas. - <i>Programa Intervenciones integrales focalizadas.</i>
	3. Controlar y reducir los niveles de violencia de género y doméstica.	2.4. Línea de Acción de sensibilización sobre el problema de la violencia de género y doméstica. Se dirige a la prevención de la violencia de género y doméstica sobre el público en general, con el fin de fortalecer la prevención primaria al respecto. - <i>Programa Concientización sobre violencia de género y doméstica.</i>

4.3. EJE DE CONTROL Y SANCIÓN DEL DELITO

Las acciones vinculadas al Control y Sanción del Delito se refieren a todos los procesos desencadenados con posterioridad a la comisión de un delito. En estos procesos participan las instituciones policiales, judiciales y de cumplimiento de sanciones; quienes tienen el deber de dar una adecuada respuesta policial-judicial a las infracciones a la Ley Penal.

El eje de Control y Sanción del Delito abarca así programas tendientes a modernizar la legislación vigente; potenciar el trabajo coordinado entre autoridades locales y policías; fortalecer las funciones y facultades operativas de éstas; y perfeccionar los sistemas privativos y no privativos de libertad, además de la construcción de nuevos recintos penales¹¹⁸.

Considerando entonces que todo lo anterior tiene el propósito de mejorar las labores de disuasión y la persecución y sanción de las conductas ilícitas, es que las líneas de acción propuestas en Paraguay comprometen—en mayor o menor medida—, principalmente a la Policía Nacional; el Ministerio Público¹¹⁹; el Poder Judicial; y el Sistema Penitenciario.

¹¹⁸ De manera complementaria la herramienta de “Transversalización de género de la Estrategia Nacional de Seguridad Ciudadana” impulsa el objetivo de “Reestructurar y modernizar el funcionamiento de las instituciones encargadas del control y sanción del delito; a los efectos de convertir a los subsistemas policial, fiscal, judicial y penitenciario, en herramientas aptas y convenientes para la reducción de la violencia basada en género, en el marco del estricto respeto a los Derechos Humanos”. Para lo que se prioriza la acción de “Modernizar el funcionamiento y organización operativa de la Policía Nacional y el Ministerio Público”

¹¹⁹ El Ministerio Público fue creado por la Constitución de 1992 para dirigir la investigación de los hechos delictivos –por cuya razón ejerce el control y la dirección funcional de la Policía en todo lo relativo a la investigación criminal– y denunciarlos ante el Poder Judicial, encargado de establecer la responsabilidad penal y la sanción correspondiente.

4.3.1. LÍNEAS DE ACCIÓN

LÍNEA DE ACCIÓN DESTINADA AL MEJORAMIENTO DE LA EFECTIVIDAD Y EL PROFESIONALISMO POLICIAL

La primera línea de acción compromete fundamentalmente al accionar de la Policía Nacional, apuntando a un Plan de mejoras y modernización institucional general, prestando particular atención a asuntos como el fortalecimiento de las capacidades en materia de investigación criminal; la gestión del recurso humano entre las filas policiales; el mejoramiento del control del desempeño policial –con hincapié en la lucha contra la corrupción–; y la maximización de la utilización de la tecnología, a partir de un programa de fortalecimiento del sistema de emergencias 911 y el sistema de cámaras de video vigilancia en especial.

PROGRAMA DE DESARROLLO DE LA CAPACIDAD INVESTIGATIVA

La modernización de los sistemas de formación, capacitación y especialización del recurso humano de la Policía Nacional –tanto a nivel de oficiales como de suboficiales– es una de las líneas principales de acción de la Estrategia, desde la perspectiva del control y la sanción del delito y la violencia. Éste es un esfuerzo ya iniciado que debe ser sostenido y fortalecido en la República del Paraguay¹²⁰.

En tal sentido, es oportuno identificar que en los últimos años en Paraguay, se rediseñaron los programas de estudio, incorporando nuevas áreas temáticas y reorientando la formación de lo teórico a lo práctico. Entre los nuevos cursos destacan por ejemplo los Derechos Humanos aplicados a la función policial, el uso de la fuerza, la ética policial, la prevención y la atención a la violencia intrafamiliar, y la Policía Comunitaria. Asimismo, por primera vez se elaboró un manual de capacitación sobre atención a las víctimas de violencia intrafamiliar¹²¹ y otro sobre uso de la fuerza, y se mejoró el equipamiento de las instituciones educativas.¹²² Para este tipo de esfuerzos, el Paraguay ha contado con el apoyo de la cooperación estadounidense y española.

En dicho contexto, la investigación criminal es uno de los cuatro (4) aspectos de la formación policial prioritarios sobre los cuales corresponde poner énfasis, vis a vis del enfoque comunitario para la labor preventiva; la prevención de la violencia intrafamiliar y de género y la atención a sus víctimas; y el uso de la fuerza en el contexto de conflictos sociales, especialmente en las zonas rurales –sobre cuyas temáticas distintos programas dedicarán su objeto de atención particular.

Teniendo presente el foco del programa en cuestión, es importante resaltar que la mejora en la capacidad de investigación tiene que ver con resultados concretos obtenibles del accionar policial –relacionados con el porcentaje de delitos resueltos con éxito, frente a cuyo desafío el presente programa apunta a mejorar los niveles de esclarecimiento de casos.

En tal sentido, es oportuno tener presente que, de acuerdo a estadísticas oficiales de la Policía Nacional, el porcentaje de esclarecimientos de los hechos punibles más resaltantes durante el año 2012 –derivado entre la cantidad de episodios denunciados y los aclarados– apenas ha llegado a alcanzar al 48% de los casos.¹²³ Y si se toma de referencia a la performance ante los homicidios dolosos en particular, el nivel de esclarecimiento apenas alcanza al 37% de los casos, sugiriendo que sólo 3.7 de cada 10 homicidios dolosos son esclarecidos, de acuerdo a información correspondiente al año 2012. Asimismo, para tomar de referencia a otro hecho punible en particular de los que más atención acaparan, en el caso del robo agravado de vehículos, la tasa de esclarecimiento alcanzó en el año 2012 apenas al 24% de los casos.¹²⁴

¹²⁰ De manera complementaria la herramienta de "Transversalización de género de la Estrategia Nacional de Seguridad Ciudadana" plantea considerar la formación y capacitación en Derechos Humanos, Derechos de la Mujer, y Derechos de los niños, creando las competencias básicas en el funcionariado para la promoción, protección y defensa de los Derechos Humanos; así como en la sustitución de estereotipos de género que puedan limitar el acceso, permanencia y promoción de las mujeres a dichos centros de formación. Actualización de protocolos de actuación policial a estándares de Derechos Humanos. Capacitar y formar en el manejo de las Convenciones Internacionales de DDHH relacionados con la prevención de la discriminación contra la mujer (CEDAW; Belem do Pará; Beijing, etc.) considera aspectos relevantes de fortalecimiento institucional, sobre todo de la Policía Nacional. Para lo que propone la inclusión del enfoque de género a cuatro programas propuestos por el documento base de la ENSC.

¹²¹ El Manual de Abordaje a la Violencia Doméstica, Intrafamiliar y de Género, repasa las herramientas mínimas que deben ser consideradas para recorrer la ruta de abordaje a la violencia doméstica, intrafamiliar y de género. Recoge las herramientas legales y de procedimientos existentes en la legislación nacional y en la costumbre institucional. Secretaría de la Mujer de la República del Paraguay - Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), "Manual de Abordaje a la Violencia Doméstica Intrafamiliar y de Género", Asunción, Agosto 2011.

¹²² Usaid (2012). Programa Umbral II. 2009-2012. Asunción, p. 4. En la Academia Nacional de Policía, por ejemplo, se construyó una casa táctica y una pista de reacción para ejercicios físicos, así como también salas virtuales de conducción y de práctica de tiro.

¹²³ Como hechos punibles más resaltantes se toman en consideración a los siguientes: abigeato; coacción sexual; hurto; hurto agravado; homicidio culposo en accidente de tránsito; homicidio doloso; lesión culposa en accidente de tránsito; lesión; robo de objetos; robo agravado de objetos; robo de vehículos; robo agravado de vehículos; robo de motocicletas; y robo agravado de motocicletas.

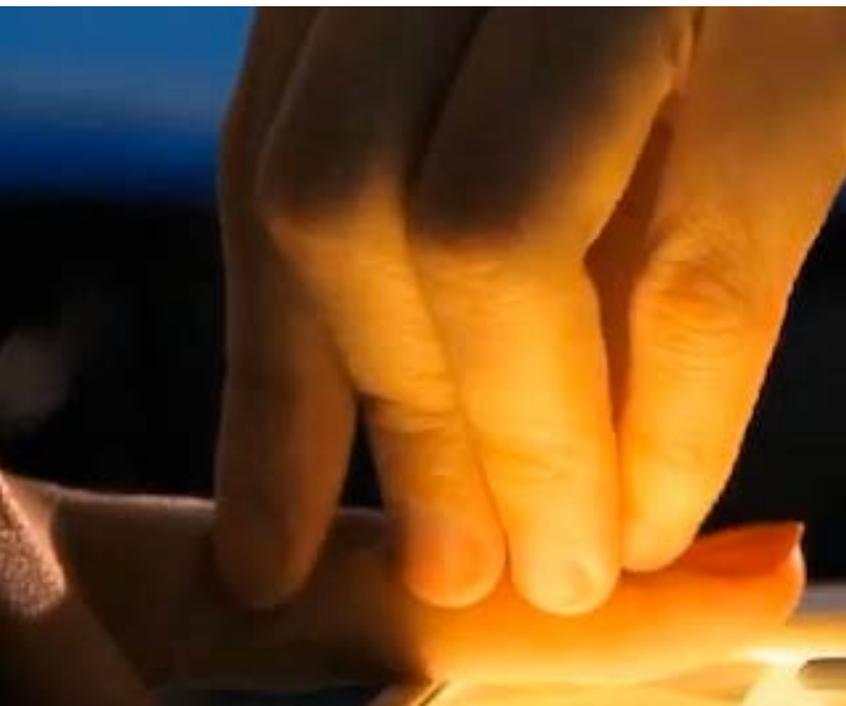
¹²⁴ "Hechos punibles mas resaltantes, denunciados y aclarados en todo el país por zonas policiales. Año 2012", Departamento de Estadística de la Policía Nacional, en base a datos proporcionados por la Dirección General de Orden y Seguridad de la fuerza, sobre 18.442 hechos punibles registrados en su denuncia.

En dicho marco, el indicador que sugiere la tasa de esclarecimiento de episodios delictivos podrá eventualmente registrar mejoras –entre otras cuestiones–, a partir de una disminución de fallas procedimentales sobre las cuales trabajar con el desarrollo del presente programa.

Frente a tales desafíos, entre las principales actividades reseñadas para el programa se advierte la necesidad de revisar y adecuar el actual manual de procedimientos policiales, en conjunto con el Ministerio Público; como así también revisar las capacidades tecnológicas disponibles –en la Policía Nacional y el Ministerio Público–, a efectos de asegurar la cobertura de necesidades operativas funcionales mutuas.¹²⁵ No obstante, el presente programa, a la par del replanteo de capacitación y la coordinación que propone en materia de investigaciones, sugiere la evaluación de una redefinición institucional del sistema. Al respecto, el programa involucra también otras medidas complementarias que podrían tomarse en cuenta. Para ello, el impulso de la modificación de la ley orgánica de la Policía –para lo cual habría algún nivel de consenso institucional–, proponiendo la misma; la especialización de la Policía, en el área de Investigaciones, que se diferencie de aquel encargado de atender tareas más de carácter de seguridad preventiva.

PROGRAMA DE GESTIÓN DEL RECURSO POLICIAL

La Policía Nacional cuenta con alrededor de 22 mil policías según datos al año 2010¹²⁶, lo que se traduce aproximadamente en 335 por 100 mil habitantes, cuya tasa es bastante más elevada que el promedio para el hemisferio occidental, que asciende a 246.¹²⁷



Sin embargo, es extendida la demanda de mayor presencia policial. Sólo para tomar un indicador de diagnóstico acerca de la percepción de su accionar, conviene advertir que, de acuerdo a los datos de la Segunda Encuesta Nacional de Victimización ya referenciada, al momento de consultar a la población paraguaya acerca de la frecuencia de paso de la policía en su zona el 61% contestó que “debería pasar más seguido”, lo que sumado a un 14% que consideró que directamente la Policía “no pasa” equivaldría a las 3/4 partes de la población disconformes con el patrullaje policial; en contraste con sólo un 23% que manifestó que la frecuencia “es suficiente/está bien”.¹²⁸

En consecuencia, resulta necesario innovar en la efectividad del uso del recurso policial; tanto humano –a nivel interno de la institución–; como operativo a nivel logístico, aplicando el principio de la focalización para las acciones policiales y a partir de una distribución territorial planificada e inteligente. Al respecto, existen múltiples referentes regionales en lo referido a intervenciones focalizadas en el territorio, aunque las más importantes están asociadas a alta concentración de violencia homicida. Entre ellas destacan los programas Zonas Críticas en Bogotá,¹²⁹ Fica Vivo en Belo Horizonte¹³⁰ y Urbanismo Social en Medellín,¹³¹ que combinan componentes sociales, urbano espaciales, policiales y judiciales.

125 En los últimos años, con la ayuda de la cooperación internacional estadounidense al Ministerio Público se lo ha dotado de un laboratorio forense y de un depósito modelo de evidencias, que junto con la adopción de nuevos sistemas disciplinarios y de control interno, más el fortalecimiento de la Unidad de Delitos Económicos y Anticorrupción, han contribuido a su profesionalización. USAID (2012). Programa Umbral II. 2009-2012. Asunción, pp. 7-8.

126 En los últimos diez años casi se ha duplicado el pie de fuerza policial, que el 2003 se ubicaba en 12 mil. Un hecho muy inusual es que un poco más de la tercera parte de todo el personal policial está constituido por oficiales y personal administrativo. Normalmente estas dos categorías constituyen un porcentaje reducido de todo el pie de fuerza. En Colombia, por ejemplo, el cuerpo de oficiales no llega ni al 4% de toda la fuerza y en el Perú al 12%.

127 Organización de Estados Americanos, OEA (2012). Informe sobre seguridad ciudadana en las Américas 2012: Estadísticas oficiales de seguridad ciudadana producidas por los Estados Miembros de la OEA. Washington D.C.: Secretaría de Seguridad Multidimensional, p. 134.

128 Del 2% restante, un 1% consideró que la policía en su zona “debería pasar más seguido”; quedando el resto porcentual en la categoría “no sabe/no responde”. Ministerio del Interior – Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos (DGEEC), Segunda Encuesta Nacional de Seguridad Ciudadana 2011, Principales resultados, Gráfico N° 30, “Frecuencia de paso de la Policía en su zona. Año 2010”, p. 20.

129 Programa de intervención en zonas críticas de la Secretaría de Gobierno de la Alcaldía Mayor de Bogotá.

130 World Bank. 2011. Violence in the city. Understanding and supporting community responses to urban violence. Washington D.C., p. 102.

131 Ver Alcaldía de Medellín (2011). Laboratorio Medellín, Catálogo de diez prácticas vivas. Medellín, Agencia de Cooperación e Inversión de Medellín (ACI), Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y UN-Habitat.

En el caso de la República del Paraguay, la Policía ha avanzado mucho en su organización para focalizar su intervención preventiva. Cuenta con jefaturas zonales y departamentales, y con comisarías. Mientras que las diecisiete (17) jefaturas departamentales coinciden con la organización política del país, las primeras comprenden dos o tres departamentos. A su vez, las jefaturas departamentales se subdividen en comisarías. La ciudad de Asunción, por ejemplo, cuenta con veinticuatro (24); éstas tienen a su cargo cuatro o cinco cuadrantes, en los que operan un vehículo con dos o tres policías. Cada cuadrante tiene un jefe policial que articula acciones con las comisiones vecinales de su jurisdicción, y en algunos casos una o varias casetas¹³² y sus propias cámaras de video-vigilancia. Se calcula que cada vehículo recorre diariamente entre 100 y 150 kilómetros. A su vez, cada cuadrante se subdivide en sectores.

Este esfuerzo de zonificación del trabajo preventivo, a través de los cuadrantes, está más desarrollado en la capital y se ha inspirado en la experiencia de las policías estadounidenses y de Carabineros de Chile, aunque aún resta asegurar la extensión de su aplicación a nivel nacional.



Sin embargo, en aras de lograr una mejor gestión del recurso policial, el presente programa también impulsa el mejoramiento en la asignación y distribución de personal al interior de la fuerza, a partir de la definición de perfiles e idoneidades para los cargos, que no sólo tengan como criterio la cantidad de años de servicio, sino que atiendan el desenvolvimiento profesional y las capacidades requeridas.

Para tal fin, se propicia la elaboración de un perfil integral de cada efectivo policial –incluyendo su hoja de vida y pases–, a efectos de poder instrumentar que cada miembro cumpla funciones de acuerdo a su formación, capacitación y potencial específico, para cuya tarea la implementación plena del Software de Gestión del Talento Humano – donado por el Gobierno de Colombia– cumplirá un papel fundamental. Asimismo, establecer protocolos de actuación para la asignación de destinos y traslados resulta clave, a efectos de fortalecer al Área de Personal de la Policía Nacional, para una asignación eficiente y fundada en sus funciones. Por su parte, también con el fin de mejorar la gestión del recurso humano policial –tanto en su asignación de destinos como en su despliegue para tareas preventivas en la calle–, el presente programa incluye desarrollar un sistema de monitoreo del accionar operativo policial, comprometiendo al efecto al Centro de Planeamiento y Control dependiente del Vice Ministerio de Seguridad Interna del Ministerio del Interior¹³³.

Por último, el programa incluye entre sus actividades el impulso de diversas acciones institucionales tendientes al bienestar policial, a efectos de incentivar el buen desempeño profesional de sus uniformados –sin perjuicio de la vocación de servicio y obligaciones que deben primar entre todos aquellos que cumplen funciones policiales.

PROGRAMA DE CONTROL DE DESEMPEÑO POLICIAL

La corrupción policial no sólo afecta a la imagen y desenvolvimiento institucional de la Policía Nacional en Paraguay, sino que es un problema común a todos los países –aún a los más desarrollados, según sus realidades–, que requiere acciones concretas de prevención, control y sanción. Volviendo sobre los resultados de la Segunda Encuesta Nacional de Victimización, es oportuno resaltar que la Policía es identificada como la primer gran minoría entre los victimarios de corrupción estatales identificados por la sociedad paraguaya.¹³⁴

¹³² La caseta permite descentralizar el servicio policial. Cuenta con un baño y agua, lo que también permite que el policía pueda descansar. Sin embargo, el aspecto potencialmente negativo de la caseta es que los policías comunitarios terminan encerrándose en ella, en lugar de interactuar con la comunidad, mientras que la asignación de personal estanco a la caseta va en desmedro de la idea de una asignación de personal dinámica, a partir de lo que sugiere el mapa de delito.

¹³³ Ley 1337/98 De Defensa Nacional y Seguridad Interna Artículo 48.- El Viceministro de Seguridad Interna será el órgano operativo del Consejo de Seguridad Interna y de la Comisión de Crisis, a cuyo efecto contará en su estructura con un Centro de Planeamiento y Control como órgano de asesoramiento y asistencia, y recibirá la colaboración de los organismos encargados de la inteligencia interna. El Centro de Planeamiento y Control estará integrado por personal superior de la Policía Nacional y de la Prefectura General Naval y por otros funcionarios que sean necesarios, designados por el Ministro del Interior, dentro de los márgenes del Presupuesto General de la Nación

¹³⁴ Por delito de corrupción se entiende que la persona paga un soborno (coima) a un funcionario público para que haga o deje de hacer algo. Ministerio del Interior – Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos (DGEEC), Segunda Encuesta Nacional de Seguridad Ciudadana 2011, Principales resultados, Gráfico N° 7, "Victimarios de corrupción, por sector del Estado. Año 2010", p. 5.

Este constituye uno de los datos referenciales más actualizados en la materia, señalando que el 37% de los casos de entrevistados que declaran haber sido victimizados en el delito de corrupción en particular, tuvo a la policía como protagonista para el período del año 2010 medido. Entre el resto de los sectores del Estado se identificó también en forma particular al sector municipal (24%); de Tributación o Trabajo (19%); y muy por detrás al Poder Judicial (6%) y de Aduana (3%).¹³⁵

Frente a esta realidad, en Paraguay se vienen realizando esfuerzos de lucha contra la corrupción policial. En tal sentido, se fortaleció el sistema de control interno, mejorando la Dirección de Asuntos internos y Justicia Policial, y adoptando un nuevo reglamento disciplinario.¹³⁶ Sin embargo, los problemas de legitimidad que enfrenta la Policía Nacional de Paraguay requieren ser encarados con iniciativas imaginativas. Una de ellas es la que contempla someter a todo el personal policial –empezando por los oficiales–, a una evaluación que permita garantizar que cuentan con las mínimas competencias educativas, psicológicas y de integridad para desempeñar las responsabilidades que le competen. El desarrollo de la evaluación sugerida debería ir acompañada de cursos de actualización para todo el personal, de renovación regular cada cierto número de años. Se requeriría, entonces, preparar al sistema educativo policial para un ejercicio de esta envergadura¹³⁷.

Asimismo, el presente programa promueve la definición de un sistema de control policial, que sea externo a la Fuerza. Para tal fin, se sugiere la creación de un órgano bajo la órbita del Ministerio del Interior, en complementariedad al trabajo realizado por Asuntos Internos de la Policía Nacional; a modo de fortalecer un sistema de doble control moderno y generar herramientas concretas para la gestión democrática de la seguridad¹³⁸. Algunas recomendaciones realizadas en el documento denominado Evaluación Del Marco Institucional de Lucha Contra la Corrupción en la Policía Nacional del Paraguay, Programa Nacional Integrado (PNI) para el área de Asuntos internos son: (i) Incrementar la cantidad de personal asignado, (ii) Mejorar las condiciones de infraestructura, (iii) Dar más autonomía administrativa a las agencias de control. Para tal tarea, resultará importante que al momento de desarrollar la iniciativa de creación del nuevo órgano de control externo, se le garantice institucionalmente accesibilidad irrestricta a la información de la Policía Nacional.

Entre los avances en la materia se encuentra la creación en el seno del Ministerio del Interior de la Unidad de Anticorrupción, encontrándose entre sus funciones prevenir la corrupción policial¹³⁹ y generar mecanismos para canalizar denuncias y facilitar el acceso público. Para tales tareas, se tienen presentes las siguientes líneas de acción: (i) Asegurar recursos para el área de atención al ciudadano; (ii) Coordinar y clarificar internamente los roles y misiones; (iii) Realizar una campaña de difusión externa sobre cómo denunciar; (iv) Garantizar confidencialidad.

PROGRAMA DE ADECUACIÓN DE ACTUACIONES POLICIALES A ESTÁNDARES EN DERECHOS HUMANOS

La presente línea de Acción también considera un programa de adecuación de los procedimientos policiales a los estándares en Derechos Humanos. Dicho programa compromete así una revisión de los protocolos de actuación policial y una adecuación a las recomendaciones en materia de Derechos Humanos, realizada tanto por organismos internos como externos¹⁴⁰.

PROGRAMA DE ADECUACIÓN DE SERVICIOS POLICIALES AL ENTORNO RURAL Y ATENCIÓN A LA COMUNIDAD CAMPESINA

Este programa sitúa su labor en el mantenimiento de las condiciones favorables para la convivencia y seguridad ciudadana en zonas que se contemplen zonas productivas, agrícolas, ganaderas, fronterizas, resguardos indígenas, parques nacionales y reservas naturales, con el fin de

135 Ibid.

136 Usaid (2012). Programa Umbral II. 2009-2012. Asunción, p. 4. A nivel de la sociedad civil existe la percepción de que los mecanismos de control interno de la Policía no funcionan, razón por la cual habría que pensar en la creación de una contraloría ciudadana sobre la Policía, pues la participación ciudadana es la mejor forma de fiscalizar a la institución.

137 Costa, Gino (2008). Fortalecimiento al Centro Nacional de Evaluación y Control de Confianza. Informe de consultoría para el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). En esta materia, a modo de referencia, cabe tener en cuenta por ejemplo las evaluaciones de integridad que lleva a cabo el Centro Nacional de Evaluación y Control de Confianza de México, que incluyen pruebas toxicológicas, poligráficas y socioeconómicas. Estas últimas tienen por objeto determinar si las condiciones de vida de los policías se conciben con sus ingresos legales y si existe o no desbalance patrimonial.

138 SCHULMEISTER, Lic. Gastón Hernán, Evaluación Del Marco Institucional De Lucha Contra La Corrupción En La Policía Nacional Del Paraguay, Programa Nacional Integrado (PNI) "Fortalecimiento Del Estado De Derecho, Seguridad Y Justicia En Paraguay", Marzo 2014. Para analizar de qué modo podría instrumentarse una reorganización como tal, el funcionamiento de la Dirección de Inteligencia en la órbita del Ministerio del Interior, con personal perteneciente a la Policía Nacional, es un caso de referencia local a tener en cuenta para el análisis.

139 Fundado en lo establecido Decreto N° 10144/12, "Por el cual se crea la Secretaría Nacional Anticorrupción (SENAC) dependiente de la Presidencia de la República", República del Paraguay, Asunción, 28 de noviembre de 2012.

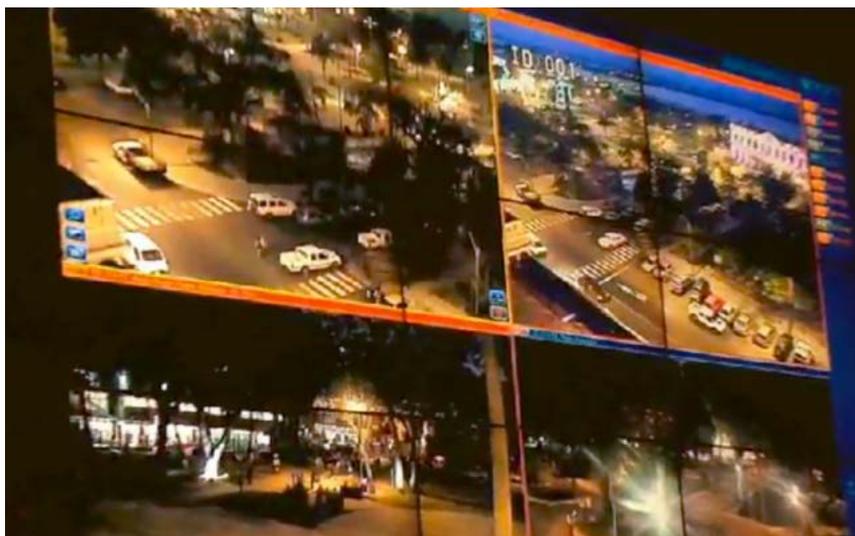
140 De manera complementaria la herramienta de "Transversalización de género de la Estrategia Nacional de Seguridad Ciudadana" propone la actualización de protocolos de actuación policial a estándares de Derechos Humanos y derechos de las mujeres

garantizar la cobertura, la permanencia y el trabajo integrado con la comunidad.

PROGRAMA DE FORTALECIMIENTO DEL SISTEMA DE EMERGENCIAS 911

La línea de Acción destinada al mejoramiento de la efectividad y el profesionalismo policial también considera programas destinados a mejorar el accionar policial, a partir de la maximización del uso de la tecnología, incluidas las cámaras de video vigilancia que permiten un monitoreo constante y efectivo preventivo y no meramente reactivo.

En tal sentido, vale destacar que dentro de los logros en el sector, en Paraguay después de muchos años se proveyó a los efectivos policiales de uniformes, armas y municiones, y se adquirieron nuevos equipos de transportes y comunicaciones.



Es el marco de dichos avances, se destaca la mejora continua del servicio de atención a emergencias 911, que en la actualidad cuenta con alrededor de 664 cámaras instaladas en la ciudad de Asunción y en el departamento Central. Asimismo, desde diciembre del 2011, el sistema 911 funciona en un moderno centro de comando y recibe aproximadamente 7 mil llamadas diarias. A modo de referencia, de acuerdo a estadísticas de incidentes registrados desde el mes de marzo de 2012 a agosto de 2012, los pedidos de auxilio representaron el 30% de los llamados;¹⁴¹ secundado por la violencia doméstica (13%), y seguido por los accidentes de tránsito (11%), entre otros.¹⁴² No obstante, uno de los principales problemas con las llamadas del público es que un gran porcentaje de ellas no constituyen emergencias –sino pedidos de información o llamadas inadecuadas–, por cuya razón no debiera dejar de trabajarse en la concientización acerca del uso de un servicio público tan sensible.

Para tal tarea, un total de 45 efectivos policiales trabajan en tres turnos en el centro de comando y dirigen la labor de 120 patrulleros en Asunción y 400 en el Gran Asunción –preliminarmente administrados por el 911 y ahora adscritos a las comisarías–, de los cuales solo 114 tienen GPS en la actualidad.¹⁴³

La tecnología permite así tomar en tiempo real las denuncias del público. Las comisarías se encuentran enlazadas a este sistema y pueden tanto actualizar la información sobre estas denuncias como registrar nuevas; constituyéndose en una fuente potencial de registro de denuncias online, cuya base de datos puede constituirse en un valioso insumo para la labor del Observatorio Nacional de la Seguridad y la Convivencia Ciudadana.

Asimismo, también es oportuno resaltar que a este sistema de emergencias, gestionado actualmente por la Policía se han incorporado gradualmente diversas instituciones, acorde a la necesidad de dar un sentido integral de gestión de la seguridad. Según la Ley N° 4739 del Sistema 911, promulgada el 18 de octubre de 2012, se creó el Sistema Nacional denominado de Emergencias 911, para la Atención de Comunicación de Emergencias, en todo el territorio de la República. Tal como lo estipula su Artículo 6°, “El Sistema 911 estará integrado por las siguientes instituciones: Ministerio del Interior; Policía Nacional; Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social; Instituto de Previsión Social; Bomberos Voluntarios; Secretaría de Emergencia Nacional; Ministerio Público; Ministerio de la Mujer; Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia; Policía Caminera; las Municipalidades”.

Sin embargo, el alcance del sistema todavía está limitado a la capital, por lo que en la presente Estrategia se propone proyectar un alcance nacional, a la par de la necesidad de capacitar personal y trabajar en la formalización de los procesos¹⁴⁴.

141 De forma particularizada, en el sistema de emergencias 911 de la Policía Nacional, de las llamadas de auxilio que se recibieron en el año 2009, casi el 80% correspondían a alguna forma de violencia dentro del hogar, y casi en un 90% teniendo a mujeres, niñas y niños como víctimas. Este tipo de indicadores ratificaría que en Paraguay la violencia intrafamiliar se ha convertido en un problema que afecta a la seguridad ciudadana y amerita su atención singular.

142 Entre el resto de los incidentes registrados se encuentran episodios de riña y personas sospechosas (ambos con 7% en cada caso); atropello de domicilio (4%); desorden en lugares públicos (3%); robo de residencia (3%); desorden en estado de ebriedad (3%); consumo de estupefacientes (3%); estado de embriaguez (2%); asaltante (2%); disparos de armas de fuego (1%); vehículo abandonado (1%). Reportes - Varios. Estadísticas de incidentes registrados desde marzo hasta agosto del 2012. Sistema Integrado de Gestión de Emergencias (SIGE). Presentación oficial de la Dirección del Centro de Seguridad y Emergencias – Departamento del Sistema 911, Dirección General de Orden y Seguridad, Policía Nacional del Paraguay.

143 Dirección del Centro de Seguridad y Emergencias – Departamento del Sistema 911, Dirección General de Orden y Seguridad, Policía Nacional del Paraguay.

144 Otro aspecto a considerarse es la interconexión entre el Sistema 911 y 137, de modo a garantizar una respuesta oportuna y eficiente ante casos de violencia intrafamiliar.

Entre el resto de consideraciones a tener presente, a partir de sugerencias de las autoridades del Centro de Seguridad y Emergencias (CSE), se propone evaluar una descentralización del Sistema por Zonas para dar una respuesta más eficiente a los incidentes a nivel país; como así también la necesidad de que el Departamento de Comunicaciones de la Policía Nacional pase a ser componente del CSE 911, a efectos de maximizar la utilización de recursos humanos afines para el apoyo operativo diario de sus funciones.

LÍNEA DE ACCIÓN DESTINADA AL ACERCAMIENTO DE LA POLICÍA NACIONAL A LA CIUDADANÍA

La segunda línea de acción apunta al acercamiento de la Policía Nacional a la ciudadanía. Para tal fin, esta línea de trabajo tiene que ver con la extensión del modelo de Policía Comunitaria, sobre los cuales Paraguay ya cuenta con algunas experiencias piloto, como en el caso de Fernando de la Mora, así como la Policía Urbana Especializada.

Sin embargo, además del afianzamiento de un modelo de Policía Comunitaria, esta línea de acción apunta al fortalecimiento mismo de las relaciones con la Comunidad, a partir de la consolidación del involucramiento de la Policía Nacional en mecanismos de participación ciudadana –totalmente consonantes con el modelo de gestión comunitaria o de proximidad impulsado.

Tanto la promoción de la Policía Comunitaria, como el fortalecimiento de los mecanismos de participación ciudadana, tienen así por objeto el mejoramiento de la percepción pública respecto de la policía, como así también de su propia efectividad policial.



PROGRAMA DE IMPLEMENTACIÓN GRADUAL DEL MODELO DE GESTIÓN DE POLICÍA COMUNITARIA

Este programa tiene como objetivo la extensión del modelo de Policía Comunitaria a nivel nacional. Para ello se propone una implementación gradual del mismo, partiendo de una evaluación de los Proyectos Pilotos de Policía Comunitaria que actualmente realiza la Policía Nacional en el Paraguay.

A nivel regional, los referentes en Policía Comunitaria son diversos. Entre ellos, se destacan por ejemplo la Policía Nacional de Colombia, Carabineros de Chile y la Policía Nacional de Nicaragua. Asimismo, más recientemente el modelo de Unidad de Policía Pacificadora (UPP) de Río de Janeiro ha concitado especial atención.¹⁴⁵

Paraguay ya cuenta con algunas experiencias importantes de Policía Comunitaria. Entre dichas experiencias, quizá la de mayor envergadura fue, en el año 2006, la creación de la hoy denominada Policía Urbana, que tuvo por objeto inicial reemplazar a la antigua Policía Nacional desplegada en Asunción. Tal pretensión se abandonó y hoy constituye una unidad especializada de prevención, con un enfoque comunitario

–aunque su despliegue tiene una cobertura limitada. Más recientemente, proyectos pilotos como el de Fernando de la Mora o San Lorenzo, están promoviendo una nueva forma de organización para la seguridad ciudadana. Algunas ventajas de estas experiencias son que contribuyen a mejorar la imagen de la institución policial y a reducir el temor. Asimismo, estas experiencias también contribuyen a la reforma de la Policía, pues la obliga a adecuar su organización y práctica a las necesidades de la comunidad. Sin embargo, se trata, todavía, de una estrategia que no ha sido plenamente incorporada a la doctrina de la institución, pero que ofrece grandes posibilidades de desarrollo para la modernización de la fuerza; recuperar imagen de confianza ante la sociedad; y hacer valer el respeto a los Derechos Humanos.

El piloto de Fernando de la Mora, promovido por el Ministerio del Interior, ha combinado exitosamente la organización de los vecinos con la Policía Comunitaria, lo que se ha traducido en mejoras de la confianza ciudadana en la Policía, reducción del temor y, en algunos casos, reducción de algunas formas delictivas. Este piloto debería sostenerse y fortalecerse en el tiempo, y servir de modelo para ser replicado en otros barrios de Asunción y del país.

¹⁴⁵ Costa, Gino (2011). Seguridad ciudadana y derechos humanos en América Latina: situación y buenas prácticas. Informe de consultoría para la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

Tras la implementación del Programa de Policía Comunitaria por cuadrante en la Comisaría 1ª Central de la Ciudad de San Lorenzo, las estadísticas sugieren resultados positivos a partir de la comparación de los delitos registrados durante los años 2011 y 2012. En tal sentido, sin ánimos de esbozar una evaluación concluyente acerca de la evolución de la victimización y sus razones, es importante destacar que tanto en los casos de robo, robo agravado, robo domiciliario, hurto, hurto agravado, y robo de vehículo, dichos delitos registraron significativas reducciones hacia el año 2012, arrojando un balance positivo en su evolución interanual. No obstante ello, en contraste, las lesiones y daños materiales en accidentes de tránsito conservaron una performance similar o aumentaron en el último año medido (2012), al igual que en el caso de la lucha contra la tenencia de estupefacientes –pudiéndose inferir en este último caso, la persistente necesidad de esfuerzos específicos de carácter social frente al consumo de drogas ilegales, tal como también lo impulsa la presente Estrategia.



Asimismo, es importante tener presente que si se analiza el informe estadístico de casos policiales en Paraguay en 2012, el hurto y robo de vehículos en el Departamento Central fue significativo en comisarías cubiertas por el Programa de Policía Comunitaria. En tal sentido, en San Lorenzo (Comisaría. 1ª) y en Fernando de la Mora (Comisaría. 2ª), con 48 y 41 casos respectivamente, ambos registros sumados representan el 41,6% de los casos de hurto y robo de vehículos del año en el Departamento Central. Frente a dicho diagnóstico es que se resalta la necesidad de establecer los mecanismos previstos de control de resultados según la cadena de responsabilidades del policiamiento por cuadrantes, para focalizar los esfuerzos.¹⁴⁶

Estas experiencias piloto deberían estimular entonces la extensión de un modelo de prevención y control que combine la Policía Comunitaria, junto con la organización vecinal para la seguridad ciudadana, y la justicia juvenil restaurativa –sobre los cuales nos dedicaremos más adelante– evidenciando el claro desafío de acción coordinada que enfrentan los distintos Ejes de la presente Estrategia.

Sin embargo, para replicar este tipo de experiencias piloto en otros distritos de Asunción o ciudades del país se requeriría, preliminarmente, proceder a su evaluación acabada para determinar lo que funciona y lo que no funciona, y para hacer los ajustes necesarios al modelo.

Las principales prioridades a ser abordadas para la implementación del programa pueden categorizarse, en principio, en las siguientes 6 (seis) grandes variables identificadas a continuación e interrelacionadas: 1. Personal (efectivos); 2. Medios o capacidades (aspectos logísticos); 3. Infraestructura; 4. Cuestiones organizacionales; 5. Calidad de vida de los uniformados (bienestar); y 6. Liderazgo.¹⁴⁷

1. Personal: El primer aspecto gira en torno a la cantidad de efectivos. Poder disponer de cantidad suficiente de personal para afrontar los múltiples servicios policiales que se deben cubrir, es una necesidad que generalmente se presenta en la gran mayoría de las Policías de la región –por no decir todas–, ante la cual el caso paraguayo no es la excepción. Frente a dicha realidad, conceptualmente es cierto que el desarrollo de un modelo de Policía Comunitaria no se basa exclusivamente en disponer de más hombres, y existen distintos aspectos a desarrollar en el programa. Sin embargo, no menos cierto es que el modelo de Policía Comunitaria obliga –entre otras cosas, acorde a la redefinición del modo de gestionarse el accionar policial– a prestar atención a cómo satisfacer la necesidad operativa que implica poner énfasis en el patrullaje a pie por ejemplo.

2. Capacidades: Dentro de lo que podemos categorizar como capacidades se encuentran tanto los desafíos operativos por mejorar mecanismos que hacen a aspectos logísticos –reparación más efectiva de patrulleros, más abastecimiento de combustible, etc.–, como capacidades para el desarrollo de la actividad policial específica pensada para un modelo de Policía Comunitaria. Para ello se plantea: (i) Ajustar mecanismos de reparación logística e incrementar el abastecimiento de combustible, a efectos de evitar que la Policía deba recurrir a mecanismos de financiamiento alternativo entre la población; (ii) Desarrollar capacidad técnica para la planificación de despliegue territorial por cuadrantes; (iii) Adquisición de movilidad adecuada de transporte en aquellas zonas urbanas que lo posibiliten; promoviendo una mejor relación con la comunidad, a bajo costo.

¹⁴⁶ Dirección de Planeamiento y Control, "Informe Estadístico Casos Policiales. Paraguay, 2012", Ministerio del Interior, Viceministerio de Seguridad Interna, Asunción, Enero de 2013, p. 18.

¹⁴⁷ SCHULMEISTER, Gastón Hernán – Policía Comunitaria (Paraguay). Informe final., Programa de Innovación Institucional en Seguridad Ciudadana para promover la cohesión social y competitividad" ATN/JF N°11.908 – PR, Paraguay, 2014

3. Infraestructura: Recondicionar comisarías metropolitanas donde se está promoviendo el modelo de policía comunitaria, procurando mejorar comodidades para el personal policial y atender aspectos de infraestructura que faciliten la interacción con el vecino y la atención adecuada de víctimas. (ii) Definir estratégicamente qué política y mecanismos adoptar de caras a eventuales propuestas de construcción de “casetas”, consultas mediante a la Policía Nacional acerca del despliegue que consideran más oportuno estratégicamente; (iii) Utilizar las comisarías móviles como alternativa para satisfacer zonas con limitaciones de presencia policial.

4. Organización: Una mayor descentralización de acciones hacia los líderes policiales de jurisdicción –que incluyera incluso hasta competencias administrativas para reparaciones menores que hacen al accionar operativo diario– sería un punto de recurrente atención; que está relacionado directamente con el desarrollo de un modelo de Policía Comunitaria, e indirectamente con el tipo de organización en que se estructura la fuerza. Para ello se requiere: Revisar la organización y funcionamiento de la Dirección General de Seguridad y Prevención propuesta, que según el proyecto de ley modificatorio se regirá por Reglamento Interno. (ii) Elaborar un reglamento interno para tal Dirección General, que proponga los ajustes jurisdiccionales o de jurisdicción aludidos. (iii) Realizar cursos de capacitación para responsables de gestión del recurso policial en las jurisdicciones en que se pretenda replicar el modelo de Policía Comunitaria, sumando en el trabajo de concientización a quienes ya experimentaron el modelo.

5. Calidad de vida de los uniformados (bienestar): Para ello se plantea como escenario mínimo: (i) Premiar al mérito profesional, con actividades que reconozcan a las labores del buen policía ante la sociedad (accionar ante un robo frustrado, asistencia a víctimas en situaciones de conmoción social, etc.). Otorgar becas de estudio y/o créditos de vivienda al personal policial.; y

6. Liderazgo: Para ello se plantea como líneas de trabajo: (i) Capacitar en materia de liderazgo a jefes y supervisores que deban implementar el modelo de Policía Comunitaria en nuevas jurisdicciones, a efectos de fortalecer las condiciones funcionales al desarrollo de un modelo de Policía Comunitaria –incluyendo la gestión que priorice un despliegue estratégico, dinámico y no estático frente al delito, con presencia policial en la calle y en relación con el vecino; (ii) Extender los cursos de liderazgo, seguridad ciudadana y policía comunitaria a funcionarios y autoridades del gobierno local, por un lado, y para maestros, líderes sociales, religiosos y de la sociedad civil por otro; en tanto el liderazgo que se precisa para desarrollar el modelo de Policía Comunitaria involucra tanto a la esfera de gobierno en sus múltiples áreas –no sólo la policial–, como así también a la comunidad misma.

PROGRAMA DE FORTALECIMIENTO DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Tal como se presentara, la promoción del modelo de gestión de Policía Comunitaria constituye un aspecto de construcción institucional importantísimo, para trabajar en la línea de acción destinada al acercamiento de la Policía Nacional a la Ciudadanía. Sin embargo, otro aspecto fundamental sobre el cual trabajar en pos de este acercamiento de la Policía a la Ciudadanía, tiene que ver con generar los ámbitos de encuentro entre estos actores, a partir de los cuales se desarrolle el modelo de Policía Comunitaria –aunque su desenvolvimiento exceda a su participación exclusiva en tales ámbitos.

Para dicho trabajo, en materia de organización vecinal para la seguridad ciudadana, hay diversas experiencias regionales interesantes a ser consideradas. En el caso colombiano por ejemplo, existen siete (7) tipos de programas de participación ciudadana; los cuales pueden ser: organizacionales –para fortalecer estructuras comunitarias–, de articulación –para mejorar relaciones autoridades-comunidad–, de formación –para crear cultura de solidaridad y corresponsabilidad–, y de intervención –para el tratamiento de problemáticas especiales.¹⁴⁸ El documento base de la Política Nacional de Seguridad del Ministerio del Interior, en el año 2010 planteaba al respecto: El proceso de participación ciudadana deberá cumplir con los siguientes lineamientos básicos: (i) Asegurar una adecuada información a los ciudadanos acerca de los alcances de la participación ciudadana previstos en los diversos momentos de la PNSC. (ii) Crear mecanismos permanentes de participación de los ciudadanos -individualmente o a través de organizaciones de la sociedad civil- y los actores gubernamentales en cada una de las comunidades locales. (iii) Promover una convocatoria



148 “Estrategia de la Policía Nacional para la Consolidación de la Seguridad Ciudadana”, Publicación de la Policía Nacional de Colombia, Aprobación 5 de noviembre de 2010, p. 28.

abierta, de manera que todos los ciudadanos tengan la posibilidad de involucrarse en los mecanismos participativos. (iv) Generar espacios para la deliberación e intercambio efectivos en los mecanismos permanentes de participación entre los ciudadanos y los actores gubernamentales.

La participación ciudadana, en este sentido, asumirá un triple carácter: (i) Consultiva: en tanto actuará como proveedora de información para la elaboración del diagnóstico con relación a la situación de la seguridad en la comunidad local. (ii) Resolutiva: en tanto intervendrá en el proceso de toma de decisiones a través de la elaboración de opciones y alternativas en conjunto con los actores gubernamentales sobre el tipo de intervenciones a realizar en la comunidad local. (iii) Fiscalizadora: en tanto realizará un seguimiento constante respecto al desarrollo de las intervenciones definidas como resultado de la deliberación pública en el marco de la Política y Estrategias de Seguridad Ciudadana, sobre la base de los consensos alcanzados durante el proceso de participación ciudadana.

En el caso nacional de Paraguay, ya se han comenzado a organizar comisiones de seguridad ciudadana. Este tipo de comisiones, además de colaborar con la Policía, supervisan su labor; generando un espacio legítimo para el control democrático de la gestión de la seguridad. No obstante, el fortalecimiento de la participación ciudadana no sólo tiene que ver con lograr mayor control del accionar policial –y avanzar en la lucha contra la corrupción–, sino también con tener un puente de contacto entre la Policía y la ciudadanía, en pos de trabajar en el mejoramiento de la imagen de la institución, generando los espacios al efecto.

Para tomar conciencia de la importancia del trabajo en este sentido, es oportuno resaltar por ejemplo que, de acuerdo a la Segunda Encuesta Nacional de Victimización referenciada, entre las razones de no denuncia para la base de población victimizada del año 2010, sobresale la desidia policial. En tal sentido, el 22.9% de la población victimizada que no denunció adujo que su razón se debió a la percepción de que “la policía no hubiera hecho nada”, por delante del resto de razones esgrimidas.¹⁴⁹

En consecuencia, el presente programa parte del supuesto de que la producción de seguridad no sólo depende de la acción aislada de instituciones sectoriales y autoridades públicas, sino también de los esfuerzos conjuntos que éstas y la comunidad pueden realizar; por cuya razón es importante poder contar con el compromiso de las personas, las familias y los distintos grupos de la sociedad.

Para tal fin, el programa de fortalecimiento de la participación ciudadana plantea entre sus actividades la conformación de consejos barriales y municipales de participación ciudadana en municipios claves; y la ejecución de un Plan de participación ciudadana permanente –que fomente el monitoreo de la situación en la ciudad, proponga acciones, y evalúe el funcionamiento del accionar policial. Se sugiere generar una alianza estratégica con el Ministerio Público –a efectos de garantizar la participación de sus representantes en las reuniones–; así como también promover en particular la incorporación de los actores del mundo empresarial, como un paso tendiente a la incorporación de los múltiples actores de la sociedad. Asimismo, dentro de la gama de actividades previstas se propone la implementación de una red de “senderos seguros” –principalmente para cubrir la atención de los establecimientos educativos–, a efectos de incentivar la asociatividad, la integración y la participación ciudadana con respuestas concretas, así como mejorar la calidad de vida y salud de la población de los barrios de alta vulnerabilidad social.

LÍNEA DE ACCIÓN DESTINADA AL CONTROL DE LA SEGURIDAD PRIVADA

El control y coordinación de un sistema de seguridad privada constituye otra línea de acción que merece particular atención. Ello involucra fundamentalmente a las labores de regulación, habilitación, fiscalización y administración de sanciones, así como también a la interacción y asistencia recíproca entre las fuerzas públicas y privadas. Corresponde así tener presente que el sistema de seguridad privada abarca, por un lado, al conjunto de entidades y empresas privadas abocadas a la prestación de diversos servicios de protección y vigilancia de personas, espacios físicos y bienes frente a las amenazas de daño, lesión o sustracción provenientes de la violencia delictiva u organizaciones criminales; y por otro, a las actividades llevadas a cabo por los organismos o dependencias gubernamentales responsables de la regulación y el control de dichos servicios.¹⁵⁰ En Paraguay, a pesar de que el país cuenta con suficientes policías, el número de guardias privados (28.000) los excede en cantidad, tomando en consideración sólo estimaciones correspondientes al año 2010.¹⁵¹ Ante semejante realidad, la falta de mecanismos eficientes de supervisión y sanción de las empresas de seguridad privadas es también motivo de atención.¹⁵² En este marco, el latente reclamo por mayor presencia policial, se contrapone con que muchos policías trabajan como custodios de empresas privadas, e incluso de políticos, retroalimentando el malestar

149 Ministerio del Interior – Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos (DGEEC), Segunda Encuesta Nacional de Seguridad Ciudadana 2011, Principales resultados, Gráfico N° 24, “Razones de no denuncia. Año 2010”, p. 17.

150 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD - 2005) - Guía de evaluación del estado de la seguridad ciudadana en América Latina elaborada por el PNUD, p. 37.

151 Alertamérica, Organización de Estados Americanos, “Guardias privados. Total. Año 2010”, en base de datos online, Indicador 6. Actores de seguridad.

152 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) Paraguay (2009). Diálogo social y político para una estrategia en seguridad ciudadana. Asunción, p. 34.

del reclamo.¹⁵³ Asimismo, el insuficiente control de las empresas de seguridad privada por la autoridad de aplicación que representa la Policía Nacional también fue advertida por el documento base de la Política Nacional de Seguridad Ciudadana de Paraguay, al momento de diagnosticar el crecimiento de la seguridad privada en el país.¹⁵⁴

Frente a esta situación es que amerita desarrollarse un programa tendiente a armonizar el funcionamiento del sistema de seguridad privada; cuya regulación actualmente está a cargo del Departamento contra Delitos Económicos y Financieros dentro de la Policía Nacional, cumpliendo una función que desnaturaliza la misión de dicha dependencia.



PROGRAMA DE INTEGRACIÓN DE LA SEGURIDAD PRIVADA AL SISTEMA DE SEGURIDAD

En este marco, resulta necesario dar impulso a una legislación reguladora de la actividad de la seguridad privada, en aras de poder mejorar no sólo el control sobre el sector, sino también poder sumar a las empresas de seguridad privada como aliadas y un componente adicional del sistema de seguridad ciudadana.

Considerando que no existen fórmulas únicas recomendadas a nivel internacional al respecto, el carácter mixto de control ministerial y policial devendrá finalmente en la implementación del programa, luego del análisis de los distintos aspectos institucionales implicados (recursos humanos, técnicos y presupuestarios condicionantes).¹⁵⁵ Para tal fin, lo más importante es que todas las labores que se detallan a continuación queden reflejadas en la evaluación institucional del sector: (i) el establecimiento de las pautas regulatorias de los servicios de seguridad legalmente establecidos –incluidos los códigos de conducta–; (ii) la concesión y administración de la habilitación a las entidades y empresas prestatarias del servicio de seguridad privada; (iii) la fiscalización y supervisión de dichas entidades y empresas, de sus actividades, de su funcionamiento, de su personal y de la capacitación y entrenamiento del mismo; y (iv) la administración del régimen de infracciones y sancionatorio.¹⁵⁶

Por último, considerando que el sector privado es un actor fundamental a ser incorporado para la implementación de la estrategia, la seguridad privada tampoco es la excepción. En tal sentido, amén de las reformas a emprender a efectos de asegurar una nueva regulación del sector, se propone la adopción de medidas para integrar a dicho sector como un aliado en la lucha contra el delito y la violencia. Para ello, es oportuno recordar que el éxito de las políticas destinadas a enfrentar el delito depende de que las acciones a ser realizadas por las instituciones públicas, privadas y de la sociedad civil, se encuentren debidamente coordinadas en pos de objetivos comunes.

Para la integración de la seguridad privada en particular al sistema de seguridad, la interacción entre las fuerzas estatales y las empresas de seguridad privada pueden suponer tareas de coordinación, acción conjunta, asistencia recíproca, apoyo comunicacional, de vigilancia, y/o articulación de alerta temprana. Frente a esta situación, otra de las dificultades que enfrenta el Ministerio del Interior de la República de Paraguay para afirmar su autoridad en la conducción de la política de seguridad, es que carece de un marco legal apropiado para la coordinación de las múltiples instituciones públicas y privadas que participan en la seguridad ciudadana¹⁵⁷.

153 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) Paraguay (2009). Diálogo social y político para una estrategia en seguridad ciudadana. Asunción, p. 23.

154 Ministerio del Interior (2010). Política Nacional de Seguridad Ciudadana. Documento Base. Asunción: Dirección de Políticas de Seguridad Ciudadana, p. 25.

155 En algunos casos, estas labores de regulación y control son llevadas a cabo por organismos o dependencias exclusivamente abocados a tales tareas; mientras que en otros casos ello es responsabilidad de la policía o de las fuerzas militares. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD - 2005) - Guía de evaluación del estado de la seguridad ciudadana en América Latina elaborada por el PNUD, p. 38.

156 *Ibid.*, pp. 37 y 38.

157 Circunstancias que han determinado el impulso del Proyecto de Ley que crea el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, actualmente en proceso de estudio legislativo

LÍNEA DE ACCIÓN DE FORTALECIMIENTO DE LA LUCHA EL CONTRA EL NARCOTRÁFICO¹⁵⁸

La cuarta línea de acción, dentro del Eje de Control y Sanción del delito, apunta a consolidar la coordinación inter-institucional de lucha contra el narcotráfico entre las distintas agencias comprometidas institucionalmente, con el objetivo último de reducir el tráfico de drogas ilícitas en Paraguay.

Dicha línea de acción, de índole operativa, complementa así esfuerzos impulsados en el campo preventivo de adicciones, conscientes de la complejidad que presenta la problemática.

PROGRAMA DE DISEÑO DE PLAN OPERATIVO ANTI-NARCÓTICO CONJUNTO

En la República del Paraguay, está vigente el decreto N° 10750, que declara como prioridad nacional la ejecución de operativos, a nivel interinstitucional, de control para la prevención de ilícitos migratorios, fiscales, aduaneros, lavado de dinero y financiamiento del terrorismo, así como también tráfico de drogas y armas.

Para esta tarea interinstitucional e interdisciplinaria, conforme el decreto referido, el Ministerio del Interior se encuentra representado, a través de su Viceministerio de Seguridad Interna. Otras instituciones afectadas en estas tareas son la Secretaría de Prevención de Lavado de Dinero o Bienes (SEPRELAD), la Secretaría Nacional Antidrogas (SENAD), la Dirección General de Aduanas, la Dirección Nacional de Aeronáutica Civil (DINAC), el Banco Central del Paraguay, la Subsecretaría de Estado y Tributación, la Dirección de Material Bélico (DIMABEL), y la Armada Nacional.

Teniendo en cuenta la experiencia acumulada, la presente iniciativa dentro de la Estrategia tiene por objeto dejar asentada la necesidad de asegurar la continuidad en el tiempo de los esfuerzos interinstitucionales realizados.

Con dicho antecedente, entre las actividades principales a desarrollar se encuentran la creación de una mesa de trabajo permanente entre las organizaciones de seguridad encargadas de la lucha contra el narcotráfico; así como también la evaluación y diagnóstico de aquellas zonas geográficas que requieran una atención prioritaria de acción –a efectos de promover el desarrollo de programas de seguridad ciudadana preventiva integrales.

En términos de evaluación, el presente programa medirá su eficacia, tomando como indicador de proceso principal a la cantidad de acciones realizadas en el combate al narcotráfico en forma conjunta entre las instituciones competentes –ya sea a través de tareas netamente operativas, acciones logísticas, y/o intercambio de información.

Por otra parte, para la verificación del desarrollo exitoso del programa, la presentación pública de modo regular acerca de resultados obtenidos por procedimientos conjuntos será el testimonio más representativo de la coordinación interinstitucional efectiva.

LÍNEA DE ACCIÓN DE FORTALECIMIENTO DE LA LUCHA CONTRA LA TRATA DE PERSONAS

La presente línea de acción tiene como objetivo combatir sostenidamente la trata de Personas en el Paraguay. Este carácter de índole operativo, complementa esfuerzos impulsados en el campo preventivo de la trata de personas, conscientes de la complejidad de la problemática, y procurando también asegurar la sostenibilidad de la política en el tiempo.

PROGRAMA DE DISEÑO DE PLAN OPERATIVO ANTI-TRATA CONJUNTO

En el año 2004 Paraguay ratifica el "Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños (Protocolo de Palermo)", a través de la Ley N° 2396/04, que complementa a la "Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional", Ley N° 2.298/03 nos suma al consenso global existente hoy día acerca de aspectos básicos de la conceptualización y abordaje de la trata de personas.

La Mesa Interinstitucional para la Prevención y Combate a la Trata de Personas en la República del Paraguay, fue creada inicialmente por Decreto de la Presidencia de la República N° 5093 del año 2005, y actualmente tiene creación legislativa por su incorporación en la Ley Integral contra la Trata de Personas N° 4788/12, que tiene por objeto prevenir y sancionar la trata de personas en cualquiera de sus manifestaciones, perpetrada

¹⁵⁸ Ello sin perjuicio de otras líneas de acción vinculadas a la Lucha contra el Crimen Organizado, las cuales no son abordadas de manera específica en la Estrategia; pero que son atendidas de manera articulada con las instancias pertinentes

en el territorio nacional y el extranjero. La integran representantes de las instituciones de los distintos poderes del Estado, la sociedad civil y organismos extra poderes, así como también agencias de cooperación internacional con representación en el país.

Igualmente, el Paraguay cuenta con una Política Nacional de Prevención y Combate a la Trata de Personas, aprobada por Decreto Presidencial N° 8309 del año 2012.

En el marco del lineamiento planteado, al igual que con la lucha contra el narcotráfico, el programa plantea un fortalecimiento de tareas coordinadas de manera inter-institucional.

LÍNEA DE ACCIÓN DE MODERNIZACIÓN DE LA PERSECUCIÓN PENAL

De acuerdo al Centro de Estudios Judiciales, dos (2) de los temas más importantes de la agenda judicial son la adopción de las herramientas de gobierno electrónico, y la integración de policías, fiscales y jueces en la formación que brinda el Centro de Capacitación de Jueces y Fiscales. Sin embargo, otro gran asunto pendiente es completar el despliegue del sistema de justicia penal juvenil constituido en el año 2004, y hacer que funcione más eficientemente, dado el porcentaje de adolescentes infractores privados de libertad que se encuentran procesados pero sin sentencia.¹⁵⁹

En este contexto, la línea de acción de modernización de la persecución penal propuesta supone evaluar la posible implementación de justicia restaurativa entre los menores y jóvenes, como así también tribunales de tratamientos de drogas y centros de resolución de conflictos, en lo que debe entenderse como un fortalecimiento moderno del sistema de justicia penal juvenil.

Elo abarcaría actividades de capacitación a las distintas instituciones participantes en el proceso, de definición de un modelo de gestión para los tribunales, y de comunicación hacia la sociedad y hacia los operadores de justicia respecto de las características más relevantes de este tipo de enfoques innovadores.

PROGRAMA DE APOYO A LA JUSTICIA JUVENIL RESTAURATIVA

Teniendo presente las consideraciones introductorias esbozadas, el impulso de un módulo de justicia juvenil restaurativa, que contribuya a crear una oferta de tratamiento en libertad para adolescentes que han cometido infracciones no muy graves, también constituye un ejemplo de intervención focalizada con grupos especialmente en riesgo, de deseable aplicación a nivel local.

Las experiencias de justicia restaurativa demuestran que es más barato y más factible rehabilitar a un joven infractor en libertad que privándolo de ella, y los niveles de reincidencia de aquellos que pasan por un programa restaurativo son bastante inferiores de aquellos que son privados de libertad.

Esta forma de justicia alternativa tiene, además, la virtud de interrumpir tempranamente el inicio de una carrera criminal, pues hacerlo más tarde será mucho más difícil y más caro. De allí la importancia de establecer sinergias con el ámbito de la reforma judicial, para trabajar desde el punto de vista de la prevención terciaria de la violencia sobre jóvenes en conflicto con la ley penal.¹⁶⁰ En Paraguay se dieron los primeros pasos, con la implementación de un Plan Piloto de Justicia Penal Juvenil Restaurativa¹⁶¹, impulsada por la Corte Suprema de Justicia, y la aprobación de la Acordada de la Corte Suprema de Justicia N° 917 del 7 de Octubre de 2014, en la cual la Corte Suprema de Justicia resuelve ratificar el contenido de la Declaración de Lima sobre Justicia Juvenil Restaurativa. La iniciativa cuenta con el acompañamiento del Ministerio del Interior, la Policía Nacional, el Ministerio Público, y el Ministerio de la Defensa Pública.

Pero para que funcione este modelo se requiere contar con varios factores. Primero, la figura jurídica de la remisión, que consiste en la prerrogativa que tienen las autoridades fiscales y judiciales de evitar la judicialización de un caso a cambio del establecimiento de medidas de tratamiento en libertad. Así lo contemplan el artículo 40 de la Convención de los Derechos del Niño de la Organización de las Naciones Unidas y el artículo 234 del Código de la Niñez y la Adolescencia de Paraguay, Ley 1680/01. Segundo, que la autoridad que la aplica esté debidamente capacitada y cuente con un equipo mínimo de apoyo, integrado por un asesor legal, un asistente social o promotor educativo, un psicólogo y policías debidamente

159 Dirección General de Establecimientos Penitenciarios y de Ejecución Penal, del entonces Ministerio de Justicia y Trabajo, República del Paraguay.

160 Beliz (2012), pp. 31 a 22.

161 Proyecto Piloto interinstitucional para la atención especializada de adolescentes en situación de conflicto con la Ley Penal en la Ciudad de Lambaré para la "Promoción de la Especialización Penal Adolescente con Perspectiva de Derechos como Garantía de Acceso a la Justicia de Grupos Vulnerables".

capacitados. Tercero, que se tenga el respaldo del gobierno local y una red social que permita brindar servicios de contención y de protección a los jóvenes en riesgo. Asimismo, es conveniente que experiencias de este tipo se pongan en práctica en jurisdicciones relativamente pequeñas, como las de una comisaría, por ejemplo, y en las que la delincuencia juvenil no se haya desbordado y no sea particularmente violenta.

Si bien existen experiencias de justicia juvenil restaurativa muy antiguas en países como Estados Unidos, Gran Bretaña, Australia, Nueva Zelanda y Bélgica, las más avanzadas en América Latina se encuentran en el Perú por ejemplo, cuyas experiencias fueron reconocidas por el Primer Concurso de Buenas Prácticas en Prevención del Delito en América Latina y el Caribe, que organizan el BID y el Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana (CESC) de la Universidad de Chile.¹⁶²

LÍNEA DE ACCIÓN DE MEJORAMIENTO DE LAS CONDICIONES PENITENCIARIAS

La línea de acción destinada al mejoramiento de las condiciones penitenciarias propone una revisión, análisis y reestructuración del sistema penitenciario, funcional a la verdadera inserción del individuo a la sociedad.

En Paraguay el sistema penitenciario de adultos está a cargo de la Dirección General de Establecimientos Penitenciarios y Centros Educativos, en la órbita del Ministerio de Justicia, que desde agosto de 2013 ha experimentado un desdoblamiento de funciones que cumplía anteriormente en el conocido Ministerio de Justicia y Trabajo. Entre las primeras líneas de acción impulsadas junto al desdoblamiento se destacan el diseño e implementación de un Plan Nacional Penitenciario que permita reducir los niveles de hacinamiento y mejorar las condiciones de vida de los internos e internas de los centros de privación de libertad; y la creación del Observatorio de Política Criminal, con rango de Dirección, responsable del desarrollo de los lineamientos y estrategias en materia de política criminal y ejecución penal.¹⁶³

En este contexto de rediseño institucional, la Dirección General de Establecimientos Penitenciarios y Centros Educativos es la responsable de dirigir y administrar catorce (14) penitenciarías y dos (2) granjas comunitarias que, según los datos del Segundo Censo Nacional Penitenciario realizado durante los meses de noviembre y diciembre de 2013, cuentan con una población total de 9.413 internos, de los cuales el 42.8% (4.031) se alojan en la penitenciaría de Tacumbú, concentrando así la mayor sobrepoblación carcelaria del país (1.405 reclusos de diferencia entre su capacidad y la población alojada).

Sin embargo, la situación es aún más delicada, cuando se considera que mientras sólo un 39% de la totalidad de los reclusos se encuentra condenado, el restante 60% se encuentra solamente procesado –a los que se suma un 1% que se encuentra tanto condenado como procesado, al tener causas múltiples.¹⁶⁴

Entre el resto de las características censadas, cabe destacar que la población penitenciaria en Paraguay contabiliza que el 94.0% de los internos son hombres, mientras apenas el 6% restante son mujeres; identificándose asimismo que entre los varones más jóvenes el hecho punible más frecuente está relacionado al hurto y robo, y en los adultos mayores a 40 años, el abuso y coacción sexual.¹⁶⁵

En materia de acciones, el Ministerio de Justicia concentra sus Políticas, Programas y Planes en torno a los siguientes tres (3) ejes: Bienestar Penitenciario; Dirección General de Salud; y Seguimiento a la situación procesal.

¹⁶² Tocornal, Ximena; Paola Tapia y Jorge Araya (2011). Evaluación + Buenas prácticas. Aprendizajes y desafíos para la prevención del delito y la violencia. Compendio del Primer Concurso de Buenas Prácticas en Prevención del Delito en América Latina y el Caribe. Santiago de Chile, Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana de la Universidad de Chile y Banco Interamericano de Desarrollo, pp. 74-ss.

¹⁶³ Para ampliar sobre la separación del Ministerio de Justicia de modo autónomo, para fortalecer su rol constitucional de interlocutor del Poder Ejecutivo con el Poder Judicial, se recomienda el Informe de Gestión del Ministerio de Justicia, Agosto 2013 – Junio 2014. Disponible en la página oficial del Ministerio de Justicia, <http://ministeriodejusticia.gov.py>

¹⁶⁴ 2do Censo Nacional Penitenciario, Paraguay 2013. Resultados finales. Ministerio de Justicia, República del Paraguay. Asunción, 22 de mayo de 2014. Disponible en <http://ministeriodejusticia.gov.py/noticiasHeader.php?var=40>

¹⁶⁵ Ibid.



PROGRAMA DE MODERNIZACIÓN DEL SISTEMA PENITENCIARIO

En la línea de trabajo propuesta, y teniendo presente el marco institucional identificado, el presente programa de modernización del sistema penitenciario plantea el desarrollo efectivo de la denominada Reforma Penitenciaria¹⁶⁶, que tal como lo presenta el Ministerio de Justicia compromete múltiples actores entre los cuales se encuentra el Ministerio del Interior.¹⁶⁷

En este sentido, cabe resaltar que con el objetivo principal de humanizar las cárceles del país, a partir de un Plan Penitenciario Integral, que posibilite que el Estado invierta en la rehabilitación y reinserción social del interno, la Reforma Penitenciaria impulsada actualmente por el Ministerio de Justicia posee cuatro (4) grandes ejes: 1. Una adecuación del marco normativo con el objetivo de disminuir los niveles de sobrepoblación carcelaria mediante el seguimiento a la situación procesal¹⁶⁸; 2. Una adecuación de infraestructura en establecimientos penitenciarios, junto al desarrollo de planes de educación y salud integral; 3. Una profesionalización del servicio penitenciario y de los mecanismos de control internos; y 4. Planes de capacitación y ocupación laborales, en coordinación de intervenciones con organismos estatales y Organizaciones de la Sociedad Civil.

En este contexto de planificación en la materia que desde la órbita de competencia original le compete al Ministerio de Justicia, es que el presente Programa procura garantizar la implementación progresiva de iniciativas concretas tendientes a mejorar y adecuar servicios sociales (salud, educación, alimentación, etc.); incorporar tecnologías; y garantizar un trabajo conjunto interinstitucional, proponiendo así la focalización de acciones integradas en la materia, en al menos dos (2) centros penitenciarios a definir.

Para tal fin, el presente programa propone consolidar los esfuerzos de diagnósticos ya realizados, inventariando las necesidades de ampliación y de reparación detalladas por centro penitenciario; como así también hacer un esfuerzo para ampliar la capacidad penitenciaria actual, a efectos de atender los problemas de sobrepoblación carcelaria en el país, evitando potenciar las carreras criminales y permitiendo avanzar hacia la instalación de programas intra penitenciarios más eficientes.

166

167 Además del Ministerio de Justicia y el Ministerio del Interior, entre el resto de los actores involucrados en la Reforma Penitenciaria se encuentran el Ministerio de la Defensa Pública; la Fiscalía General del Estado; la Corte Suprema de Justicia; el Congreso Nacional; y las Organizaciones de la Sociedad Civil. Informe de Gestión del Ministerio de Justicia, Agosto 2013 – Junio 2014. Disponible en <http://ministeriodejusticia.gov.py/anexos/rendicioncuenta/informesgestion.pdf>

168 En este eje cabe mencionar que por Ley 5162 del Año 2014, se ha aprobado el Código de Ejecución Penal"

MATRIZ DE PLANIFICACIÓN POR OBJETIVOS EJE DE CONTROL DE LA VIOLENCIA Y EL DELITO (EJE 3)

Objetivo General	Objetivos específicos	Líneas de acción
<p>Reestructurar y modernizar el funcionamiento de las instituciones encargadas del control y sanción del delito; a los efectos de convertir a los subsistemas policial, fiscal, judicial y penitenciario, en herramientas aptas y convenientes para la reducción de la violencia, en el marco del estricto respeto a los Derechos Humanos.</p>	<p>1. Modernizar el funcionamiento y organización operativa de la Policía Nacional y el Ministerio Público.</p> <p>2. Extender el modelo de Policía de Proximidad o de Proximidad, que mejore la percepción pública respecto de la fuerza policial y permita mejorar su productividad en brindar seguridad a los ciudadanos.</p> <p>3. Regular y optimizar recursos institucionales de la seguridad privada en pos de la seguridad ciudadana.</p> <p>4. Reducir el narcotráfico y microtráfico de drogas ilícitas en el Paraguay, con el objeto de disminuir su oferta en el mercado local.</p> <p>5. Reducir la trata de Personas en el Paraguay</p> <p>6. Fortalecer el sistema de justicia penal juvenil, a través de enfoques innovadores.</p> <p>7. Transformar el funcionamiento del sistema penitenciario, asegurando su adecuado desempeño y la mejoría de las condiciones de reclusión de las personas privadas de libertad.</p>	<p>3.1. Línea de Acción destinada al mejoramiento de la efectividad y el profesionalismo policial. La línea de acción considera aspectos relevantes de fortalecimiento institucional, tanto del Ministerio Público, como de la Policía Nacional fundamentalmente.</p> <ul style="list-style-type: none"> - <i>Programa de Desarrollo de la capacidad investigativa.</i> - <i>Programa de Gestión del Recurso Policial.</i> - <i>Programa de Mejoramiento del control del desempeño policial.</i> - <i>Programa de Actualización de protocolos de actuación policial a estándares de Derechos Humanos.</i> - <i>Programa de Adecuación de Servicios Policiales al entorno rural y atención a la comunidad campesina.</i> - <i>Programa de Fortalecimiento del Sistema de emergencias 911.</i> <p>3.2. Línea de Acción de acercamiento de la Policía Nacional a la Comunidad. Se propone evaluar los Proyectos Pilotos de Policía de Proximidad que actualmente realiza la Policía Nacional en el Paraguay para su implementación gradual a nivel nacional, complementado por un Plan de fortalecimiento de la participación ciudadana.</p> <ul style="list-style-type: none"> - <i>Programa de Implementación gradual del modelo de gestión de Policía de Proximidad.</i> - <i>Programa de Fortalecimiento de la Participación Ciudadana.</i> <p>3.3. Línea de Acción destinada al control de la Seguridad Privada. Resulta necesario dar impulso a una nueva legislación reguladora de la actividad de la seguridad privada, en aras de poder mejorar no sólo el control sobre el sector, sino también poder sumar a la seguridad privada como un aliado y componente adicional del sistema de seguridad ciudadana.</p> <ul style="list-style-type: none"> - <i>Programa de Integración de la Seguridad Privada al sistema de seguridad.</i> <p>3.4. Línea de Acción de fortalecimiento de la lucha contra el narcotráfico. La línea de acción involucra el fortalecimiento de tareas coordinadas de manera interinstitucional contra el narco y microtráfico, entre los organismos de seguridad vinculados a la lucha contra el tráfico de drogas. Dicha línea de acción de índole operativa, complementa esfuerzos impulsados en el campo preventivo de adicciones, conscientes de la complejidad de la problemática, y apunta a asegurar la sostenibilidad de la política en el tiempo.</p> <ul style="list-style-type: none"> - <i>Programa de Diseño de Plan Operativo Anti-narcótico Conjunto.</i> <p>3.5. Línea de Acción de fortalecimiento de la lucha contra la Trata de Personas. La presente línea de acción tiene como objetivo reducir la trata de Personas en el Paraguay. Este carácter de índole operativo, complementa esfuerzos impulsados en el campo preventivo de la trata de personas, conscientes de la complejidad de la problemática, y procurando también asegurar la sostenibilidad de la política en el tiempo.</p> <ul style="list-style-type: none"> - <i>Programa de Diseño de Plan Operativo Anti-trata Conjunto.</i> <p>3.6. Línea de Acción de Modernización de la persecución penal. Esta línea supone evaluar la posible implementación de justicia restaurativa entre los menores y jóvenes; tribunales de tratamientos de drogas y centros de resolución de conflictos. Ello abarca actividades de capacitación a las distintas instituciones participantes en el proceso, de definición de un modelo de gestión para los tribunales y de comunicación hacia la sociedad y hacia los operadores justicia respecto de las características más relevantes de este tipo de enfoques innovadores.</p> <ul style="list-style-type: none"> - <i>Programa de Apoyo a la Justicia Juvenil Restaurativa.</i> <p>3.7. Línea de Acción de mejoramiento de las condiciones penitenciarias. Revisión, análisis y reestructura del sistema penitenciario, funcional a la verdadera inserción del individuo a la sociedad. Ello involucra inventariar las necesidades de ampliación y de reparación por centro penitenciario, como así también acondicionar espacios para talleres y programas educativos, culturales y deportivos a desarrollar en materia de reinserción social.</p> <ul style="list-style-type: none"> - <i>Programa de Modernización del sistema penitenciario.</i>

4.4. EJE DE REHABILITACIÓN Y REINSERCIÓN SOCIAL

Una Política de Seguridad Ciudadana que aborde integralmente el fenómeno de la delincuencia, debe generar iniciativas que tengan como finalidad cerrar el ciclo del delito, mediante el desarrollo de posibilidades de rehabilitación y reinserción reales para las personas que hayan sido condenadas, de modo que estas adquieran habilidades y competencias necesarias para desenvolverse normalmente en sociedad.

Con tal perspectiva, el eje de Rehabilitación y Reinserción Social de la presente ENSC agrupa un conjunto de iniciativas cuyo foco de acción es generar una oferta adecuada para el desarrollo de capacidades de emprendimiento, empleabilidad y capacitación, destinada a las personas en conflicto con la ley y/o hayan cometido un delito.

Asimismo, el eje apunta a generar oportunidades de tratamiento para aquellos infractores por consumo abusivo de alcohol y drogas –lo que, en muchos casos, suele explicar la comisión de delitos.

4.4.1. LÍNEAS DE ACCIÓN

LÍNEA DE ACCIÓN DESTINADA A LA REINSERCIÓN SOCIAL DE JÓVENES EN CONFLICTO CON LA LEY PENAL

Dentro del Eje de Rehabilitación y Reinserción social, la reinserción social de jóvenes en conflicto con la ley merece un capítulo en particular, con el objetivo de detener el inicio de carreras criminales entre adolescentes infractores.

A efectos de tener un diagnóstico preliminar en la materia, los centros educativos donde se encuentran recluidos los adolescentes infractores, han estado a cargo de la Dirección General de Atención al Adolescente Infractor (SENAAl); perteneciente –al igual que la Dirección General de Establecimientos Penitenciarios y de Ejecución Penal– a la órbita del Ministerio de Justicia.



En cumplimiento al subprograma de Fortalecimiento de la Gestión Penitenciaria ya referenciado, el SENAAl también ha desarrollado actividades tendientes a mejorar la Salud, educación, alimentación, apoyo psicosocial y asistencia jurídica sobre los adolescentes infractores.

Asimismo, también se han establecido alianzas estratégicas con otras instituciones para dar cumplimiento a este subprograma; tanto en materia de Atención y Prevención en adicciones; como en Transporte de adolescentes; y Salud Integral de los Adolescentes.

En el caso del programa de Atención y Prevención en adicciones, el mismo ha tenido por objetivo prevenir y atender a los adolescentes con problemas de consumo de drogas; a través de un convenio entre el Centro Educativo Virgen de Fátima (CEVF), Ubicado en Asunción (Capital), y la Dirección de Salud Mental.

Para el Programa de Transporte de Adolescentes, el mismo tenía por objetivo el traslado de adolescentes para comparecencia y otros, para lo cual se propuso un convenio junto a la Gobernación de Concepción. En el caso del Programa de Salud Integral, con el objetivo de atender la salud de los adolescentes se planteó un Convenio junto al hospital Regional de Concepción.

A efectos de realizar un diagnóstico integral acerca de la situación de la justicia juvenil en Paraguay, corresponderá también tener presente sus limitaciones. En tal sentido, es oportuno advertir que la carencia de una política pública destinada a los adolescentes en conflicto con la ley¹⁶⁹; y la carencia de programas interinstitucionales que acompañen el proceso de inserción social, se encuentran entre falencias identificadas dentro del sistema penal juvenil paraguayo.¹⁷⁰

¹⁶⁹ Actualmente se encuentra en proceso de elaboración la Política Penal Juvenil, de manera participativa (SNNA, Ministerio Público, Corte Suprema de Justicia, Ministerio de la Mujer, Ministerio del Interior). La construcción se encuentra coordinada por la Secretaría Nacional de la Niñez y Adolescencia.

¹⁷⁰ Entre el resto de las limitaciones se ha identificado que el Sistema Penal establecido por el Código de la Niñez y la Adolescencia no se encuentra aún debidamente reglamentado; la carencia de figuras legales necesarias para la instalación de un sistema Especializado de Justicia Penal Juvenil; la insuficiente cobertura de los juzgados especializados a nivel nacional; y la ausencia de Equipos Técnicos capacitados que asesoren a los Juzgados a nivel nacional. "Situación de la justicia juvenil en Paraguay", Organización Defensa de Niñas y Niños Internacional DNI Sección Paraguay, 2012.

PROGRAMA DE MODERNIZACIÓN DE LOS CENTROS JUVENILES

En este marco de referencia institucional, es necesario entonces evaluar efectivamente el funcionamiento de los centros educativos juveniles en su función resocializadora. Para tal fin, resulta imprescindible prestar atención no sólo a las condiciones en que operan dichos centros, sino también a qué tipo de programas y actividades específicas se desarrollan (de capacitación, culturales, deportivas, etc.).

En el marco de un programa en la búsqueda de Reinserción Social segura, el SENA¹⁷¹ ha desarrollado acciones tendientes a instalar capacidades a los adolescentes infractores para su posterior reinserción social, como así también múltiples actividades culturales y religiosas.

La Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia (SNNA) es un actor que no puede dejar de ser considerado. La SNNA fue creada por el Código de la Niñez y la Adolescencia, Ley 1680/01, que incorporó al ordenamiento interno la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño, que fue ratificada por Paraguay en 1990. Cuenta con rango ministerial, depende del Poder Ejecutivo y le corresponde presidir el Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia, órgano máximo del Sistema Nacional de Protección y Promoción Integral a la Niñez y la Adolescencia, e impulsar el establecimiento de consejos departamentales y municipales, entre otros.

La Secretaría cuenta, además, con programas especiales para evitar el trabajo infantil, atender a los niños de la calle y prevenir y atender a los niños, niñas y adolescentes de trata y con un Plan Estratégico Institucional 2014-2018.¹⁷²

Otro actor a ser tenido en cuenta en el proceso es la Secretaría Nacional de la Juventud, creada por Decreto N° 262 del 12 de setiembre de 2013, la cual tiene por misión "impulsar, generar, coordinar e implementar políticas públicas inclusivas dirigidas a satisfacer necesidades prioritarias de la población joven del país, con énfasis en aquella que se encuentra en situación de pobreza y vulnerabilidad, a través de acciones institucionales con enfoque territorial, propias y articuladas con otras instituciones públicas, privadas, nacionales e internacionales, en concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo, de modo a garantizar un mejoramiento de las condiciones de vida de la juventud paraguaya y su participación activa en todas las áreas de desarrollo nacional".¹⁷³

En este escenario, para generar un diagnóstico que contribuya a una evaluación integral acerca del funcionamiento de los programas ya impulsados, una primera medida sería la de llevar a cabo una encuesta a todos los adolescentes infractores privados de libertad para conocer su historia personal, sus condiciones de reclusión y los procesos judiciales en los que se han visto involucrados. Ello complementaría el censo penitenciario realizado entre población adulta y permitiría tener un mejor diagnóstico de lo que es necesario hacer para mejorar la oferta institucional de rehabilitación con privados de libertad, que en su mayoría son jóvenes. En tan sentido, a efectos de resaltar la importancia de este tipo de programas, resulta oportuno recordar también que en Paraguay existe consenso de que las debilidades de ambos sistemas constituyen en la actualidad una garantía para la reproducción de la violencia y el delito.

El referente regional más importante de encuestas con victimarios –es decir, de aquellos de privados de libertad–, son las llevadas a cabo en México para el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). Este último está preparando para el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) la cuarta encuesta en México y la primera en Argentina, con posibilidades de agregar al Perú y El Salvador en la muestra. Otro referente es Uruguay, que realizó un censo penitenciario el 2008.

A partir de este tipo de información procesada, el programa se encargará del rediseño de los programas en desarrollo, a efectos de mejorar la oferta institucional de los mismos y su calidad.

Para tal fin, a la búsqueda de recursos que faciliten su implementación, la gestión de un posible apoyo de agencias internacionales para cooperación financiera en la materia también puede ser de gran utilidad.

De acuerdo a estadísticas más actualizadas, el movimiento de internos menores de edad discriminado por institución, sugiere que durante el año 2011, el Centro Educativo Itauguá fue el que más entradas registró (294); secundado por el Centro Educativo Ciudad del Este (131). Tales estadísticas, dimensionadas entre las 640 entradas totales registradas durante el año, han recibido así al 45.93% y 20,46% de los internos menores de edad respectivamente.¹⁷⁴

171 Conforme a la restructuración orgánica las funciones de SENAI son cumplidas por la Dirección General de Establecimientos Penitenciarios y Centros Educativos

172 Plan Estratégico Institucional SNNA 2014-2018, Presidencia de la República, República del Paraguay. Disponible en http://www.snna.gov.py/archivos/documentos/planificaci%C3%B3n%20estrat%C3%A9gica_web.compressed_ymaoicto.pdf

173 Página web Secretaría Nacional de la Juventud, <http://www.snj.gov.py/pagina/24-mision-y-vision.html>

174 Datos del Departamento Judicial de la Penitenciaría Nacional, en Paraguay. Anuario 2011, Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGECC), Asunción, Enero 2013, p. 207.

PROGRAMA DE CONFORMACIÓN DE CONSEJOS LOCALES DE TRATAMIENTO DE ADICCIONES

A través de los Consejos Locales contra las Adicciones, se podrá coordinar la aplicación y el seguimiento de las políticas públicas en materia de prevención y tratamiento de las adicciones en el país. En tal sentido, el Programa procura asimismo poner particular atención fundamentalmente en las zonas consideradas de alto riesgo.

LÍNEA DE ACCIÓN DIRIGIDA A LA REINSERCIÓN SOCIAL DE PERSONAS PRIVADAS DE LA LIBERTAD

En Paraguay, desde la Dirección General de Establecimientos Penitenciarios y Centros Educativos –anteriormente conocida como Dirección de Establecimientos Penitenciarios y Ejecución Penal– ha desarrollado acciones tendientes a brindar capacidades a las personas privadas de su libertad para su posterior reinserción social, a través de distintos planes.

Tales esfuerzos involucran tanto actividades de capacitación, como laborales, culturales y religiosas. A dicho programa macro se lo referencia en el Ministerio de Justicia y Trabajo como de “Reinserción Social segura”.

Del análisis de tales actividades, registros oficiales indican un grado de implementación preponderante de las actividades religiosas, secundada por las actividades culturales –a diferencia de los adolescentes infractores, entre los cuales habría una preponderancia hacia los cursos de educación básica, secundada por actividades religiosas.

Por otra parte, también se ha establecido una alianza estratégica junto al Ministerio de Educación y Cultura para la implementación de un programa de Educación Formal a Personas en Situación de Encierro. Al respecto, dicha iniciativa tuvo por objetivo equipar talleres de formación profesional en todas las Penitenciarias del país, con el requisito de que los beneficiados de los cursos estén inscriptos como alumnos en los Centros Educativos con que cuenta cada Penal; previéndose que en caso de ser personas privadas de la libertad con formación podrán formar parte del plantel de instructores permanentes.

PROGRAMA DE TRATAMIENTO INTRA-PENITENCIARIO ¹⁷⁵

Teniendo presente el impulso del tipo de actividades reseñadas para población privada de la libertad, dichas iniciativas merecen ser objeto de evaluación para asegurar su impacto en términos de reinserción social y –en definitiva– nueva prevención social del delito.

Para tal fin, el presente programa procura aumentar la cobertura y calidad de los programas de reinserción social, previa evaluación integral de la experiencia acumulada en la materia en los centros penitenciarios.¹⁷⁶

En este mismo contexto, también será oportuno tomar en cuenta experiencias múltiples aplicadas por actores no estatales, que realizan actividades de resocialización en el interior de los sistemas penitenciarios, con el fin de ampliar la red de alianzas para extender el alcance de las mejores experiencias. Entre los mismos, cabe mencionar por ejemplo el trabajo realizado por la organización Cirugía de la Mente¹⁷⁷; la experiencia de la primera cooperativa penitenciaria denominada Cooperativa Multiactiva Padre Juan Antonio de la Vega Limitada (COPAJAV)¹⁷⁸; o el Programa de Reintegración Social del Interno, de la Iglesia Libertad de los Hermanos Menonitas Concordia, dentro de la penitenciaría nacional de Tacumbú.¹⁷⁹

¹⁷⁵ La Herramienta denominada “Transversalización de género en la Estrategia Nacional de la Seguridad” propone la generación de prestaciones tendientes a fortalecer y desarrollar las capacidades de las mujeres privadas de su libertad, para facilitar su posterior reinserción social, a través de distintos planes. A través del “Programa de tratamiento intra-penitenciario con enfoque de género”.

¹⁷⁶ “Sistematización de experiencias de Educación en Centros Penitenciarios de Paraguay”, Instituto para el Desarrollo y la Innovación Educativa (IDIE) – MERCOSUR. Asunción, Enero de 2009.

¹⁷⁷ Una de las actividades desarrolladas es la formación de clubes de lectura, como herramienta para revertir los problemas de la sociedad y principalmente la de los niños y de los jóvenes. Dicho trabajo es realizado por la organización con los internos del Penal de Tacumbú; los internos del Penal de Emboscada; y las internas de la Penitenciaría del Buen Pastor.

¹⁷⁸ En el mes de enero de 2012, veinticinco internos, dedicados a la artesanía, carpintería y cantinas del penal de Tacumbú, recibieron préstamos para la inversión en sus actividades. Los créditos fueron otorgados por la primera cooperativa penitenciaria denominada Cooperativa Multiactiva Padre Juan Antonio de la Vega Limitada (Copajav). La constitución de la misma se realizó con los aportes de los internos la cooperativa cuenta con aproximadamente 300 socios, internos de los penales de Tacumbú, Esperanza y Buen Pastor. En esta última penitenciaría, se otorgaron también préstamos a internas, con la intención de ayudarlas en la adquisición de materias primas. Corte Suprema de Justicia, República del Paraguay, Resumen de Noticias N° 12/2012, Martes 17 de enero de 2012.

¹⁷⁹ La presencia de la Iglesia Hnos. Menonita dentro del Penal data del año 1984, con visitas constantes semanales a los internos. Tras recoger y procesar fundamentalmente las necesidades más prioritarias de los reclusos, en el año 1992 construyen un templo (la iglesia Libertad), que sería desde entonces el epicentro de las actividades que La iglesia Concordia desarrollaría dentro de la penitenciaría. Así, en el año 1999, surgió por parte del Ministerio de Justicia y Trabajo el ofrecimiento del primer pabellón (Pabellón C), para ser administrado por el programa. La iglesia se encargó de restaurarlo totalmente, y posteriormente se le fue otorgando la administración de otros pabellones (Pabellones “E”, “A”, y

Por su parte, para dimensionar qué grado de complejidad social podrían tener los desafíos a enfrentar, es oportuno, por ejemplo, tener presente la naturaleza de los delitos implicados para el cumplimiento de penas por parte de las personas privadas de la libertad. De acuerdo a estadísticas correspondientes al 2011, acerca de la cantidad de entradas por mes en la Penitenciaría Nacional, la discriminación por la naturaleza de los delitos sugiere que de los 3.063 casos registrados en todo el año, el robo agravado (601) constituyó el primer tipo de delito, seguido por el hurto agravado (362) –involucrando así al 19.62% y 11.81% respectivamente. En contraste, el delito de homicidio por ejemplo apenas implicó al 6.17% de las entradas a la Penitenciaría Nacional (189 casos).¹⁸⁰ En consecuencia, la naturaleza mayoritaria de los delitos es muy amplia, y no necesariamente involucra la comisión de delitos violentos, resultando más funcional a las posibilidades y trabajo de una reinserción social –sin perjuicio de debates de otra índole, acerca de la necesaria adopción de cumplimiento de penas alternativas y/o revisión normativa del régimen penitenciario.



LÍNEA DE ACCIÓN DIRIGIDA A LA REINSERCIÓN SOCIAL DE PERSONAS QUE CUMPLIERON CONDENA

Frente al desafío de reinserción social de las personas que cumplieron condena, existe también un interrogante latente acerca de quién se ocupa de estas personas, ante el registro de altos índices de reincidencia delictiva.

Complementando el propósito por reintegrarse a la comunidad a las personas que hayan sido condenadas, la presente línea de acción apunta al posible desarrollo de actividades recreativas (deporte), culturales, de capacitación, de tratamiento de adicciones, y/o laborales, que no se circunscriban al período de cumplimiento de condena, sino que se extiendan como servicio social a quienes tengan voluntad de ser beneficiados por los programas correspondientes.

PROGRAMA DE TRATAMIENTO EXTRA-PENITENCIARIO

El programa de tratamiento extra-penitenciario tiene por objetivo así asegurar la implementación de programas de inserción social para personas que cumplieron condena. En tal sentido, considerando la necesidad del desarrollo de posibilidades de rehabilitación y reinserción reales, el programa plantea el impulso de oportunidades laborales concretas para dicha población. Para tal fin, dicha actividad estará a cargo de un órgano con competencia, en la órbita del Ministerio de Justicia, para monitorear la situación de aquellas personas que cumplieron condena, que pueda poner a disposición diversos programas de capacitación y empleo.

Considerando que la cantidad de cupos disponibles y ámbitos de actividad dependerán del factor presupuestario y las oportunidades laborales concretas que se logren gestionar, para el desarrollo del presente programa será fundamental el aporte del sector privado. Al respecto, cabe tener presente por ejemplo la experiencia de Colombia, donde el sector privado –más por iniciativa propia y sentido de cooperación, que como respuesta a una obligación o imposición legal–, se ha constituido como un apoyo de vital importancia para los proyectos de seguridad y convivencia, al vincularse activamente no solo a los programas de participación ciudadana y de recolección de información, sino con recursos y contribuciones importantes que han permitido el fortalecimiento e implementación de estrategias para mejorar las condiciones de seguridad y convivencia a lo largo y ancho del territorio nacional.¹⁸¹

Volviendo sobre la necesaria coordinación y complementariedad de esfuerzos –que la presente Estrategia tiene presente como uno de sus principales principios rectores– este programa involucra al ámbito empresarial, a efectos de lograr una alianza en pos de una transformación cultural para disminuir la violencia y lograr mayor inclusión en la sociedad paraguaya.

¹⁸⁰ "F", hasta convertirse en lo que es hoy el Programa de Reintegración Social de la Iglesia Libertad dentro del penal. El programa se rige por un reglamento interno propio, aprobado por las autoridades penitenciarias, sin desmedro de las leyes que regulan el funcionamiento del sistema penitenciario. <http://www.mbg-concordia.org.py/>

¹⁸¹ Datos del Departamento Judicial de la Penitenciaría Nacional, en Paraguay. Anuario 2011, Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC), Asunción, Enero 2013, p. 209.

¹⁸¹ "Estrategia de la Policía Nacional para la Consolidación de la Seguridad Ciudadana", Publicación de la Policía Nacional de Colombia, Aprobación 5 de noviembre de 2010, p. 112.

Para su instrumentación, el programa tiene como objetivo desarrollar un proyecto piloto para personas que cumplieron condena; ponderando entre los factores de priorización los índices de reincidencia registrados, como así también la posible complementariedad con programas de reinserción ya desarrollados intra-muros –a efectos de implementar acciones de modo integral, a la búsqueda de resultados tangibles a replicar en su alcance en el tiempo, que retroalimenten las posibilidades de seguir tejiendo alianzas con nuevos actores empresariales.

EJE DE CONTROL DE REHABILITACIÓN Y REINSERCIÓN SOCIAL (EJE 4)

Objetivo General	Objetivos específicos	Líneas de acción
Detener el inicio de carreras criminales entre adolescentes infractores y lograr la reinserción social de condenados, a efectos de cesar la reproducción de la violencia y el delito.	1. Fortalecer las capacidades institucionales para la implementación efectiva de programas que atiendan la prevención secundaria y terciaria de la violencia juvenil.	4.1. Línea de Acción enfocada en la reinserción social de jóvenes en conflicto con la ley. Se apunta al desarrollo de asistencia jurídica y a la salud, como así también actividades de capacitación, culturales y deportivas, entre los adolescentes infractores. - <i>Programa de Modernización de los Centros Juveniles.</i> - <i>Programa de Conformación de Consejos Locales de Tratamiento de Adicciones.</i>
	2. Diseñar y ejecutar políticas de reinserción social dirigidas a adultos internos en los establecimientos penitenciarios.	4.2. Línea de Acción dirigida a la reinserción social de personas privadas de la libertad. Esta línea supone prestaciones tendientes a brindar capacidades a las personas privadas de su libertad para su posterior reinserción social, a través de distintos planes. - <i>Programa de Tratamiento Intra-penitenciario.</i>
	3. Diseñar y ejecutar políticas de reinserción social dirigidas a adultos con condena cumplida.	4.3. Línea de Acción dirigida a la reinserción social de personas que cumplieron condena. Se apunta a que las actividades de reinserción social se extiendan como servicio social a quienes tengan voluntad de ser beneficiados, una vez cumplida la condena. - <i>Programa de Tratamiento extra-penitenciario.</i>

4.5. EJE DE ASISTENCIA A LAS VÍCTIMAS

Una de las principales preocupaciones de una política de Seguridad moderna, que responde a las necesidades de la ciudadanía, debe ser el abordaje de la dura situación que enfrentan las personas que han sido víctimas de un delito y que requieren de apoyo humano, psicológico y orientador por parte del Estado, para enfrentar con éxito esta situación. Es por ello que la Estrategia Nacional de Seguridad Ciudadana sitúa a las personas en el centro de las políticas en este ámbito, incorporando como uno de sus ejes centrales la asistencia a víctimas de delitos violentos.

Este eje tiene así el propósito de generar una oportuna y adecuada coordinación de las diversas reparticiones públicas que han impulsado iniciativas para aminorar el impacto negativo del delito sobre la vida de las personas –particularmente de aquellos delitos más graves y violentos. Del mismo modo, se propone generar nuevas iniciativas para enfrentar de manera coordinada las acciones que concurren al auxilio de las víctimas.

4.5.1. LÍNEAS DE ACCIÓN

LÍNEA DE ACCIÓN DE PROTECCIÓN Y APOYO EN EL ÁMBITO DEL PROCEDIMIENTO JUDICIAL, A LAS VÍCTIMAS DE DELITOS VIOLENTOS

Acorde a lo que se advirtiera en el documento base de la Política Nacional de Seguridad Ciudadana de Paraguay, el sistema penal debe dejar de centrarse exclusivamente en el delincuente y empezar a prestar atención a la víctima; en tanto es la protección de la víctima y el reconocimiento de

sus derechos lo que debiera mover los sistemas penales –sin desmedro tampoco de las garantías de los derechos del presunto autor de un delito.¹⁸² En este marco, el trabajo en pos del trato oportuno y apropiado a las víctimas y/o denunciantes de delitos es uno de los aspectos más importantes sobre los cuales trabajar de modo conjunto, a efectos de brindar apoyo en el ámbito del procedimiento judicial.

Ello comprometería así la necesidad de una respuesta gubernamental oportuna a quienes han sufrido una experiencia traumática, disponiendo los medios para brindar el apoyo que cada una de esas personas necesite.

PROGRAMA DE MEJORAMIENTO DE LA ORIENTACIÓN Y ASISTENCIA PARA VÍCTIMAS Y/O DENUNCIANTES

Para trabajar en la línea de acción señalada, el presente programa propone implementar un Plan de modernización entre las instituciones encargadas de lidiar tanto con víctimas, como con denunciantes de delitos. Para ello, se identifican al menos cuatro grandes elementos que se requiere disponer, y a partir de los cuales deben planificarse los esfuerzos correspondientes:

1. Infraestructuras edilicias u oficinas móviles destinadas a la atención a las víctimas, según sus condiciones de vulnerabilidad (edad, género, discapacidad, etc.), y tomando en cuenta los hechos punibles padecidos (violencia de género y otros de serias afectaciones psicológicas). En el caso de las oficinas móviles, las mismas procurarán mejorar la accesibilidad a la justicia.
2. Equipamiento adecuado para la atención de cada víctima –según las características advertidas–, cuyas oficinas deben contar con privacidad y mínimas comodidades, tales como ventilación e iluminación apropiadas, sillas suficientes para la víctima y sus acompañantes, bebedero, etc.
3. Funcionarios idóneos, o debidamente capacitados para la correcta recepción de la víctima, con la suficiente empatía para llevar a cabo la toma de la denuncia.
4. Un efectivo Sistema de derivación de cada víctima a las instancias correspondientes, como ser: emergencias médicas; fiscalía, defensoría del pueblo, juzgados, etc., en forma inmediata y –en la medida de lo posible– con medios propios de la institución receptora de la denuncia (Policía Nacional por ejemplo), procurando asegurar que no se crucen víctima y denunciado en dicho proceso.



El motivo de estas sugerencias radica en aunar los esfuerzos interinstitucionales para evitar la doble victimización en todas aquellas personas que han sufrido directamente un hecho punible, y mitigar así los efectos de la "ruta crítica" que ellas suelen padecer.

LÍNEA DE ACCIÓN DESTINADA A OTORGAR APOYO PSICOLÓGICO Y PROTECCIÓN SOCIAL A LAS VÍCTIMAS DE DELITOS VIOLENTOS.

La segunda línea de acción dentro del Eje de la atención a las víctimas, apunta a programas de prevención de violencia de género e intrafamiliar, atendibles mediante la extensión de comisarías especializadas; la capacitación de agentes operadores del sistema; el funcionamiento de un registro unificado; programas para el tratamiento de los agresores y víctimas; y una red de defensores de base comunitaria.¹⁸³

¹⁸² Ministerio del Interior (2010). Política Nacional de Seguridad Ciudadana. Documento Base. Asunción: Dirección de Políticas de Seguridad Ciudadana, p. 43.

¹⁸³ La creación de las Divisiones de Atención Especializada en la Policía Nacional representa uno de los avances más importantes en la implementación de políticas públicas para enfrentar las desigualdades de género y generacionales expresadas en el entramado de la violencia intrafamiliar y de género. Así, la experiencia de estas Divisiones fue presentada en un documento publicado sobre la sistematización del Proyecto "Atención a víctimas de violencia intrafamiliar y de género: seguridad ciudadana", ejecutado por el Ministerio del Interior; financiado por la Agencia Española de Cooperación y Desarrollo (AECID); y administrado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). "La atención especializada a víctimas de violencia intrafamiliar y de Género en la Policía Nacional. Una política de seguridad ciudadana desde el enfoque de los Derechos Humanos", Ministerio del Interior de la República del Paraguay, Asunción, mayo de 2011.

En tal sentido, el fortalecimiento del sistema de atención a víctimas de la violencia intrafamiliar y de género, constituye una línea de acción particular para intervenciones focalizadas con grupos especialmente en riesgo.

En la actualidad, el sistema de atención a víctimas de la violencia intrafamiliar y de género está dirigido por el Comité Interinstitucional de Protección Integral a Mujeres en Situación de Violencia, integrado por el Ministerio de la Mujer –ente rector de dicho sistema–; el Ministerio Público¹⁸⁴; los juzgados de paz; la Policía; y el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social.¹⁸⁵

En materia normativa, la “Ley 1600/2000 contra la violencia doméstica” es una norma civil y administrativa que no tipifica el hecho como delito. Ella establece normas de protección para las personas consideradas víctimas de violencia física, psicológica y sexual dentro del ámbito familiar, a fin de restablecer en forma urgente, su seguridad y la de otras personas que hacen parte del grupo familiar.

Dicho impacto relativo de aplicación de la Ley 1600/00 es evidente en el registro de sentencias en materia de violencia doméstica, sistematizado por el Observatorio de Género de la Corte Suprema de Justicia de Paraguay.¹⁸⁶ De acuerdo a las estadísticas correspondientes al año 2011 en la circunscripción judicial de Capital, de un total de 814 resoluciones analizadas, sólo en 98 ocasiones se aplicó específicamente la Ley 1600 –lo que equivale al 12% de los casos. Aunque el otorgamiento de medidas de protección (442) y la aplicación de medidas de protección (364) se lograra al menos en el 54% y 44.7% de los casos respectivamente.

Sin embargo, a partir de la Ley 4628/2012, establece que “El que, aprovechándose del ámbito familiar, ejerciera violencia física o psíquica en forma reiterada a otro con quien conviva, será castigado con pena privativa de libertad de hasta tres años o multa, siempre que del hecho no surjan lesiones, en los términos del artículo 111; en cuyo caso no se requerirá de la reiteración”.¹⁸⁷

Por tanto, en la persecución penal de los hechos punibles, crímenes y delitos, ambas normas son aplicables paralelamente, sin ser excluyentes una con otra, no existiendo impedimento legal alguno y para el personal policial en el cumplimiento de los procedimientos establecidos en las normas legales.

No obstante, a partir del compromiso firmado hacia diciembre de 2010 por parte de los tres poderes del Estado por la lucha contra la violencia basada de género, se ha presentado un proyecto de ley en sede parlamentaria, que –entre otras consideraciones– tiene por objeto prevenir, sancionar, y erradicar de manera integral y multidisciplinaria la violencia contra las mujeres; como asimismo establecer el protocolo de actuación que deberán seguir la Policía, el Ministerio Público y el Ministerio de Salud en la atención de estos casos.

El Anteproyecto de Ley en cuestión está en trámite constitucional desde noviembre de 2012. El mismo traza un sistema normativo integral para la prevención, atención, lucha y erradicación de la violencia contra las mujeres basada en Asimetrías de Género, en busca de soluciones eficaces. De esta forma, aborda un problema complejo de manera integral y multidisciplinaria, para proteger los derechos de las víctimas y erradicar la violencia hacia las mujeres a mediano y largo plazo.¹⁸⁸ En dicho proyecto, entre las obligaciones de la Policía Nacional, se encuentran el “establecer un protocolo de atención a los casos de violencia de género contra las mujeres conforme con los principios y normas previstos en esta ley, o adecuarlo a sus disposiciones, si ya hubiere uno”.¹⁸⁹

En este último sentido, en la actualidad el Manual de Aplicación del Protocolo de Procedimiento Policial para la Intervención en Violencia Intrafamiliar y de Género –en proceso de revisión–, aplica la Resolución N° 253/2011 de la Comandancia de la Policía Nacional, y pretende ser un marco de referencia en la actuación de las dependencias policiales implicadas en la problemática Analiza y establece criterios de participación en la atención directa (tanto en la consulta como en la provisión de auxilio) y derivación de las personas víctimas en los procesos de restitución de derechos y atención psicosocial previstos por los sistemas administrativos, jurisdiccionales y de protección.

184 El Ministerio Público cuenta con un Centro de atención a Víctimas.

185 El Ministerio de Salud cuenta con un Programa Nacional para la prevención y la atención integral de Mujeres, niñas, niños y adolescentes en situación de violencia basada en género, doméstica e intrafamiliar (2010-2015). Un Equipo Técnico Multidisciplinario fue creado, por Resolución N° 57/10 con la misión de diseñar la línea programática y el plan de acción para la prevención y la atención integral a mujeres, niñas, niños y adolescentes en situación de violencia, en el ámbito de la salud.

186 La creación del Observatorio de Género fue una de las principales acciones desarrolladas durante el año 2012 por la Secretaría de Género de la Corte Suprema de Justicia, con el objetivo de facilitar el acceso a la Justicia a las personas en situación de vulnerabilidad.

187 Ley 4628/2012, 11 de julio de 2012. Esta Ley modifica el Artículo 229 sobre “Violencia Familiar” de la Ley 1160/1997 “Código Penal”, modificado por la Ley 3440/2008.

188 Proyecto de “Ley Integral para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres basada en Asimetrías de Género”, presentado en la Cámara de Diputados, en noviembre de 2012. Disponible en <http://www.mujer.gov.py/userfiles/file/Proyecto6105.pdf>

189 Artículo 12° - Policía Nacional, inciso 2.º g.



PROGRAMA DE PREVENCIÓN, ATENCIÓN Y SEGUIMIENTO A VÍCTIMAS DE VIOLENCIA DE GÉNERO Y DOMÉSTICA¹⁹⁰

En el marco de las respuestas institucionales emprendidas, resulta oportuno resaltar que para cumplir con tal tarea, el Ministerio de la Mujer cuenta con cuatro (4) centros regionales de atención, mientras que la Policía tiene seis (6) comisarías especializadas con resolución de la Comandancia de la Policía Nacional y (4) en proceso de formalización.

Sin embargo, la Policía requiere, además, asegurar que cada comisaría en el país cuente con una capacidad mínima de atención especializada. Y lo mismo tiene que garantizar el Ministerio de Salud en todas sus dependencias, en el marco de su programa de salud sexual y reproductiva.

Frente a tales desafíos, en aras de fortalecer el circuito de prevención y atención a víctimas de violencia de género, el presente Programa, procura que en el mediano plazo el sistema asegure que las instituciones que lo integran cuenten con servicios especializados, debidamente equipados y capacitados para atender adecuadamente a las víctimas, en al menos las diez (10) ciudades principales del país. Para tal fin, se propone en particular la capacitación de los operadores de las distintas instituciones que lo integran, a más del funcionamiento del Registro Unificado de Violencia de Género creado en el año 2009.

Asimismo, considerando que el Ministerio de la Mujer coordina la implementación del “III Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres 2008-2017”, en su ámbito de aplicación referido a prevenir y erradicar todas las formas de violencia contra la mujer, será oportuno promover el análisis de las acciones implementadas, a efectos de generar evaluaciones de impacto. Entre el resto de acciones complementarias a tener presente para su potencial desarrollo, se encuentran el diseño de un programa de tratamiento de agresores y la organización de una red de defensoras y defensores comunitarios contra la violencia intrafamiliar.

¹⁹⁰ Heikel, María Victoria PREVENCIÓN DE LA VIOLENCIA INTRAFAMILIAR EN EL PROGRAMA DE GESTIÓN INTEGRADA DE SEGURIDAD CIUDADANA. Informe final de consultoría. Claudia Piras, Coordinación División de Género y Diversidad BID, Junio 4, 2014 De manera complementaria y como mecanismo para fortalecer la atención a Víctimas, otras iniciativas impulsadas entre el Ministerio del Interior y el Ministerio de la Mujer, son la interconexión entre la línea FONO Ayuda 137 y el 911, así como el diseño de un Programa piloto de reducción de hombres agresores, consistente en la instalación del primer Centro de Hombres por una Vida Sin Violencia en Asunción

MATRIZ DE PLANIFICACIÓN POR OBJETIVOS EJE DE ASISTENCIA A LAS VÍCTIMAS (EJE 5)

Objetivo General	Objetivos específicos	Líneas de acción
Brindar asistencia a las víctimas de delitos violentos, procurando generar confianza sobre las capacidades del Estado y afianzando la defensa de los Derechos Humanos Universales.	Brindar asistencia y ayuda a las víctimas de delitos violentos.	<p>5.1. Línea de Acción de protección y apoyo en el ámbito del procedimiento judicial. Se apunta a otorgar apoyo en el ámbito del procedimiento judicial, a las víctimas y/o denunciantes de delitos. - <i>Programa de Mejoramiento de la Orientación y Asistencia para víctimas y/o denunciantes.</i></p> <p>5.2. Línea de Acción destinada a otorgar apoyo psicológico y protección social. Se apunta al Fortalecimiento de la capacidad institucional para enfrentar estados de conmoción y problemáticas puntuales, tales como la violencia de género y doméstica. - <i>Programa de Prevención, atención y seguimiento a Víctimas de violencia de género y doméstica.</i></p>

4.6. EJE DE GESTIÓN INSTITUCIONAL

Para que la Política de Seguridad, materializada en la presente Estrategia, sea un esfuerzo efectivo que optimice la respuesta pública ante los desafíos de la seguridad ciudadana, se requiere de un marco institucional adecuado. Dicho marco debe estar en condiciones de establecer claramente los lineamientos principales de las políticas de seguridad, asegurar la coordinación de las acciones sectoriales definidas, el monitoreo de su implementación y de los resultados obtenidos.

En tal sentido, el presente Eje de "Gestión Institucional" tiene como objetivo general asegurar las condiciones para una adecuada y progresiva aplicación de la Estrategia Nacional de Seguridad Ciudadana (ENSC), atendiendo la coordinación intersectorial –agencias estatales comprometidas, sector privado y sociedad civil–; la coordinación territorial que permita la focalización de programas; y el monitoreo del cumplimiento de las metas establecidas. Para tal fin, se propone principalmente el establecimiento de coordinaciones funcionales principalmente entre las diversas instituciones estatales y articulaciones a distintos niveles territoriales; que aseguren la complementariedad de las iniciativas comprometidas y eviten la duplicación de esfuerzos aislados y/o descoordinados.

Asimismo, en particular el presente Eje apunta al fortalecimiento de la gobernabilidad democrática de la seguridad ciudadana a través del mejoramiento de la capacitación especializada de los funcionarios y profesionales que actúan en el área; considerando que la capacidad de la autoridad para identificar necesidades, captar recursos, definir políticas y llevarlas a cabo, es uno de los elementos imprescindibles que definen tal gobernabilidad.

4.6. LÍNEAS DE ACCIÓN

LÍNEA DE ACCIÓN DE PROGRAMACIÓN PRESUPUESTARIA DE LA SEGURIDAD CIUDADANA

La primera línea de acción del Eje de Gestión Institucional apunta al objetivo de asegurar la disponibilidad de recursos económicos que garanticen la ejecución de los programas previstos en la Estrategia Nacional de Seguridad Ciudadana.

PROGRAMA FONDO ÚNICO PARA SEGURIDAD CIUDADANA

Con el impulso de un Fondo Único para la Seguridad Ciudadana en Paraguay, se apunta a garantizar la dotación de recursos para la ejecución de la ENSC con criterios de eficacia y eficiencia.

LÍNEA DE ACCIÓN DE FORTALECIMIENTO DE LA GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA DE LA SEGURIDAD CIUDADANA

Esta segunda línea de acción apunta al fortalecimiento de la capacidad institucional por parte de las autoridades legítimas para diseñar e implementar políticas de prevención, atención, control y seguimiento de la violencia y el delito, por parte de los Ministerios, Organismos del Gobierno Central y locales. Ello incluye la creación de cursos especializados en materias relacionadas con la seguridad ciudadana, de acuerdo a funciones específicas requeridas.

PROGRAMA DE GERENTES PARA LA GESTIÓN INTEGRAL DE LA SEGURIDAD CIUDADANA

Tal como fue resaltado, las intervenciones focalizadas y exitosas requieren de personal capacitado en planificación, en conocimiento referido a los nuevos paradigmas de la seguridad ciudadana, experiencias exitosas de la región y capacidad para innovar en los programas que ejecutan de acuerdo a su campo de acción.



A nivel gubernamental preliminarmente resultará esencial entonces que el personal que compondrá la unidad encargada del seguimiento y coordinación interinstitucional de la Estrategia, se encuentre debidamente capacitado. En tal sentido, para la implementación de la presente Estrategia se requiere asegurar que el Ministerio del Interior cuente con la capacidad institucional y técnica para conducirla. Para tal fin, el Ministerio del Interior cuenta con la Dirección de Políticas de Seguridad Ciudadana, del Viceministerio de Seguridad Interna, la cual debiera ser fortalecida con recursos humanos no muy numerosos pero altamente calificados, que sirvan tanto de asesores al Ministro, como de Secretaría Ejecutiva Técnica de la instancia de coordinación interinstitucional.

No obstante, el presente Programa de Gerentes para la gestión integral de la seguridad ciudadana excede en su atención de usuarios a los funcionarios del Ministerio del Interior y se extiende a funcionarios en general, especialistas y líderes entre el resto de las instituciones involucradas directa o indirectamente con el sector, como asimismo aquellos pertenecientes a gobiernos locales¹⁹¹. En el marco de este Programa, el Ministerio del Interior por Resolución N° 327 del 14 de Julio de 2014 dispuso la aprobación del Programa de Formación de Gerentes en Seguridad Ciudadana, definiendo su esquema de gestión y los módulos formativos, los cuales apuntan a contextualizar la Seguridad Ciudadana en Paraguay, dando énfasis a la Estrategia Nacional de Seguridad Ciudadana, desarrollando conceptos vinculados a la Seguridad Ciudadana y capacidades para el diseño, gestión, monitoreo y evaluación de Planes de Prevención del Delito y la violencia a nivel local.

LÍNEA DE ACCIÓN DE DESCENTRALIZACIÓN DE LA GOBERNABILIDAD DE LA SEGURIDAD CIUDADANA

La segunda línea de acción tiene por objetivo particular, el asegurar una aplicación focalizada territorialmente de las medidas propuestas por la Estrategia, a partir de la identificación de los factores de riesgo y vulnerabilidad social, la existencia de condiciones de riesgo, y la distribución espacial de delitos identificados.

PROGRAMA DE CONFORMACIÓN DE COMISIONES DE SEGURIDAD MUNICIPALES

Con el fin de incentivar la participación municipal en tareas de prevención de la violencia y el delito, el Ministerio del Interior apoya la constitución

¹⁹¹

En el mes de Abril del 2014 se realizó el proceso de formación de Gerentes en Seguridad Ciudadana. El objetivo de este proceso fue la formación de actores claves de la seguridad ciudadana, para comprender los fundamentos teóricos y prácticos de las políticas públicas. Producto de este proceso fue capacitados 166 gerentes de 46 Instituciones, destacándose la participación de Municipios de Asunción, del Departamento Central, Misiones e Itapúa, el Ministerio de Educación y Cultura, la Corte Suprema de Justicia a través de la Dirección de Facilitadores Judiciales, la Secretaría Nacional de la Juventud, el Ministerio de la Mujer, el Ministerio del Interior, el Ministerio de Justicia, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, la Secretaría Nacional de la Niñez y Adolescencia, la Secretaría Nacional Antidrogas, el Gabinete Social de la Presidencia de la República, el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, Comisiones Vecinales, Organizaciones de la Sociedad Civil como CEPROCA y Red de Ciudades Sustentables. Asimismo también 17 Funcionarios del Ministerio del Interior formados como facilitadores de futuros procesos (Uso de Plataforma Moddle y conocimientos básicos en Seguridad Ciudadana). Finalmente se cuenta con una plataforma virtual para formación en conceptos básicos en seguridad ciudadana

e) Aprobación de por resolución del Ministerio del Interior del "Programa de formación de gerentes en seguridad ciudadana, Definición de esquema de gestión y módulos formativos" Resolución 327 del 14 de Julio de 2014

de Comisiones de Seguridad, en aquellas ciudades donde se realicen programas de Policía Comunitaria. En dicho marco, la aplicación se desdoblará en lo que hace al fortalecimiento de la capacidad de la administración municipal para abocarse a la gestión de asuntos de seguridad por un lado, de lo que supone utilizar este ámbito para canalizar la participación ciudadana¹⁹².



Al respecto, el primer aspecto tiene que ver con dotar a los municipios que sean beneficiados por el programa, de la capacidad de gestión para enfrentar los desafíos de la inseguridad en su aspecto técnico-legal y poder preparar un plan de acción. Para ello, entre otras cosas, se promocionará el establecimiento en las municipalidades de centros especializados en procesamiento de información –que reporten al Observatorio Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana. Por su parte, en cuanto a la participación ciudadana, el comité desarrollará tareas con la ciudadanía, a efectos de realizar un diagnóstico de la situación de forma conjunta, de modo tal de generar herramientas para la toma de decisiones por parte del gobierno local. Con tales objetivos, el presente programa plantea la implementación en aquellos municipios sobre los cuales se implemente el modelo de Policía Comunitaria, a efectos de poner a prueba integralmente el paquete de medidas, y de forma tal de que estimulen a la comunidad y al gobierno local a invertir en seguridad.

LÍNEA DE ACCIÓN DE COORDINACIÓN Y MONITOREO INTER-INSTITUCIONAL

La tercera línea de acción tiene como propósito asegurar la eficiencia y eficacia de la Estrategia, tanto en el uso de los recursos como en la orientación de las iniciativas comprometidas. Para tal fin, esta línea de acción atiende la institucionalización de los dispositivos pertinentes para la coordinación, el monitoreo y la evaluación de la ENSC –tanto a nivel político, como operativo.

PROGRAMA DE CREACIÓN DE UN CONSEJO NACIONAL DE SEGURIDAD CIUDADANA

A nivel político directivo, se contempla la creación de un Consejo de Seguridad Ciudadana, que debata y evalúe el funcionamiento global de la Estrategia al máximo nivel. En este sentido, el consejo de seguridad ciudadana resulta estratégico, en tanto constituye un espacio en el que las máximas autoridades acuerdan y evalúan las políticas implementadas en el marco de la ENSC y, para efectos de la implementación de las decisiones de políticas allí acordadas, cuentan la asistencia de una secretaría ejecutiva técnica –a cargo de la coordinación técnica y del monitoreo de las iniciativas sectoriales en la órbita del Ministerio del Interior. Sin embargo, es importante tener presente que dicha unidad de Seguridad Ciudadana se diferenciará en sus componentes del Consejo de Seguridad Interna existente, que responde más a una lógica de seguridad de Estado que de seguridad ciudadana.¹⁹³ Entre las funciones de dicho Consejo se encuentran el análisis de las líneas de acción y programas que conforman a la presente Estrategia, así como la revisión de las metas propuestas, a partir de la actualización de información presentada por los distintos Ministerios y condiciones institucionales.

Asimismo, vale advertir que el Consejo de Seguridad Ciudadana procura asegurar la continuidad de Estado en los asuntos ameritan intervención a nivel político, mientras la conformación de las mesas inter institucionales –sobre las que nos referiremos a continuación– consolidan dicho esfuerzo.

PROGRAMA DE CONFORMACIÓN DE UN COMITÉ INTERINSTITUCIONAL DE SEGURIDAD CIUDADANA

A la par de la creación del Consejo, para la implementación de la presente Estrategia se requiere que el Ministerio del Interior cuente con un adecuado mecanismo de coordinación interinstitucional, a efectos de consolidarlo como la institución responsable de dirigirla, articularla y evaluarla.

¹⁹² <http://www.gobiernoabierto.gov.py/> Teniendo en cuenta Plan de Gobierno Abierto del Poder Ejecutivo, que plantea como meta la conformación de 50 Consejos Locales de Desarrollo, se plantea como alternativa la incorporación de actores claves de la Seguridad Ciudadana en dicha instancia, teniendo en cuenta la naturaleza multidimensional del abordaje de la Seguridad Ciudadana

¹⁹³ El Consejo, creado por Ley 1337/99, es un órgano asesor del ministro, quien lo preside, y está integrado por su viceministro de Seguridad Interna, el Comandante de la Policía Nacional, el Prefecto General Naval, el Director de Orden Público de la Policía, el titular del organismo de inteligencia interna y el Secretario ejecutivo antidrogas. También son miembros no permanentes los Ministros de Defensa Nacional y de Justicia y Trabajo, y los gobernadores departamentales.

Para tal fin, el Ministerio del Interior coordina la operación diaria de los programas, proyectos e iniciativas por delegación expresa del Presidente de la República. Al efecto se procederá a contratar un equipo profesional especializado, dentro de la órbita del Ministerio y coordinará mesas interinstitucionales, a efectos de actualizar el diseño de políticas integrales en materia de Seguridad Ciudadana.

Esta unidad de coordinación, que se denominará Comité Interinstitucional de Seguridad Ciudadana, será presidida por el Ministro del Interior e incorporará a las instituciones responsables de la Seguridad Ciudadana en el sector, a efectos de cumplir la función de validación permanente de la Estrategia Nacional de Seguridad Ciudadana delineada.



MATRIZ DE PLANIFICACIÓN POR OBJETIVOS EJE DE GESTIÓN INSTITUCIONAL (EJE 6)

Objetivo General	Objetivos específicos	Líneas de acción
Asegurar las condiciones para una adecuada y progresiva aplicación de la Estrategia Nacional de Seguridad Ciudadana, atendiendo la coordinación entre los diversos ministerios y agencias estatales comprometidas; la coordinación territorial que permita la focalización de programas; y el monitoreo del cumplimiento de las metas establecidas.	1. Asegurar la disponibilidad de recursos económicos que garanticen la ejecución de los programas previstos en la Estrategia Nacional de Seguridad Ciudadana	6.1 Línea de Acción de Programación presupuestaria de la seguridad ciudadana Se apunta a garantizar la dotación de recursos para la ejecución de la ENSC con criterios de eficacia y eficiencia - <i>Programa Fondo único para Seguridad Ciudadana.</i>
	2. Asegurar la profesionalización de los recursos humanos que actúan en el área de la seguridad ciudadana.	6.2. Línea de Acción de Fortalecimiento de la gobernabilidad democrática de la seguridad ciudadana (formación y capacitación) Se apunta al fortalecimiento de la capacidad institucional por parte de las autoridades legítimas para diseñar e implementar políticas de prevención, atención, control y seguimiento de la violencia y el delito. - <i>Programa de Altos Gerentes para la gestión integral de la seguridad ciudadana.</i>
	3. Asegurar una aplicación focalizada territorialmente de las medidas propuestas por la Estrategia.	6.3. Línea de Acción de descentralización de la gobernabilidad local de la seguridad ciudadana (coordinación territorial) Se apunta a la coordinación territorial, incentivando la participación municipal en tareas de prevención del delito. - <i>Programa de Comisiones de seguridad municipales.</i>
	4. Asegurar el monitoreo de la materialización de las actividades previstas en la Estrategia Nacional de Seguridad Ciudadana y su actualización.	6.4. Línea de Acción de Coordinación y Monitoreo inter-institucional (coordinación y monitoreo de la Estrategia) Se atiende la institucionalización de los dispositivos pertinentes para la coordinación, monitoreo y evaluación de la ENSC, a nivel político y operativo. - <i>Programa de Creación de un Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana.</i> - <i>Programa de Conformación de un Comité Inter-institucional de Seguridad Ciudadana.</i>





**GESTIÓN, MONITOREO
Y EVALUACIÓN DE LA ENSC**

5. GESTIÓN, MONITOREO Y EVALUACIÓN DE LA ENSC

5.1. LA GESTIÓN

El concepto de "gestión por resultados, requiere que los directivos actúen como "gerentes" en términos de comprometer resultados a través del establecimiento de objetivos y metas", y no en la identificación de meras funciones permanentes de las instituciones comprometidas.¹⁹⁴

Para materializar dicho objetivo, la gestión está directamente relacionada con el concepto de evaluación, obligándonos a poner atención en la implementación de la Estrategia que nos guía, con la meta principal en la reducción de los niveles de delito y violencia en Paraguay.

5.2. EL MONITOREO

Tal como fue identificado al principio del presente documento, el monitoreo de las acciones constituye uno de los principios rectores de la Estrategia, junto a las correspondientes evaluaciones, con diversos tipos de indicadores.

En este sentido, vale especificar que el establecimiento de mecanismos de monitoreo y evaluación de Políticas de Seguridad Ciudadana involucra una amplia gama de instrumentos, que en cierto modo resultan complementarios a las tareas de institucionalización de mecanismos formales de programación y control. Estos abarcan desde el establecimiento de líneas de base consensuadas al inicio de las intervenciones y la constitución de comités de proyectos multidisciplinarios, hasta la evaluación comunitaria de sus impactos, pasando por encuestas cualitativas y cuantitativas, cuestionarios para identificar la evolución en normas, valores y conductas, establecimiento de grupos de control para comparar la población beneficiaria de la no beneficiaria de los programas, y aislamiento de variables de modo a poder identificar cuáles han sido las relaciones causa-efecto de las intervenciones de los Programas en este ámbito.¹⁹⁵

En tal sentido, con el fin de monitorear y eventualmente evaluar todas las líneas de acción, la presente Estrategia ha previsto en particular una Línea de Acción de Coordinación y Monitoreo inter-institucional (coordinación y monitoreo de la Estrategia).

Sin embargo, antes de reforzar aspectos particulares acerca de la evaluación requerida, resulta oportuno resaltar que para comprender la importancia de la implementación de una estrategia verdaderamente integral frente al delito y la violencia, resulta de utilidad referenciar al concepto de la "cadena de valor", aplicado en pos del bien público de la seguridad.

En materia de la cadena de producción de cualquier empresa es recurrente la utilización del modelo del denominado "cuello de botella", para analizar el grado de productividad a lograr en un producto en particular. En tal sentido, se entiende que la velocidad de producción o eficiencia de una línea de producción, lo mide su parte más débil (el cuello de botella).

Con la seguridad, ese bien público básico (producto) por el cual procurar el funcionamiento de toda la "cadena de producción", ocurre lo mismo. La performance en conjunto de actores tales como la Policía, la Justicia y el Sistema Penitenciario, condicionarán el resultado final a obtener en el funcionamiento del sistema, y para cuya atención corresponderá contar con los mejores diagnósticos de desempeño institucional particulares –los cuales se articulan a partir de los múltiples indicadores que deben facilitar su conocimiento.

5.2.1. CARÁCTER MULTIDISCIPLINARIO DE LA ESTRATEGIA

Para constatar el carácter multidisciplinario que la presente Estrategia propone para la instrumentación de la Política de Seguridad, conviene advertir entonces que sus seis (6) grandes Ejes, se operativizan en las veinticuatro (24) líneas de acción delineadas y treinta y cinco (35) programas reseñados. En consecuencia, para apreciar el enfoque verdaderamente integral que estos ejes institucionalmente hablando proponen, el cuadro a continuación discrimina numéricamente la cantidad total de programas en que se compone la Estrategia Nacional de Seguridad Ciudadana, clasificados preliminarmente según las principales instituciones y/o sectores comprometidos para su implementación.

¹⁹⁴ Armijo, Marianela, "Planificación estratégica e indicadores de desempeño en el sector público", Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), Comisión Económica para América Latina (CEPAL), Naciones Unidas, Santiago de Chile, junio de 2011, p. 44.

¹⁹⁵ "Monitoreo y evaluación: una lupa de eficiencia sobre las acciones de prevención", en Béliz Gustavo, "Gobernar la Seguridad Ciudadana en América Latina y el Caribe. Amenazas, desafíos y nudos estratégicos de gestión", BID – Documento de Debate # IDB-DP 215, Marzo 2012, p. 25.

Cuadro. Cuantificación de programas entre los principales sectores

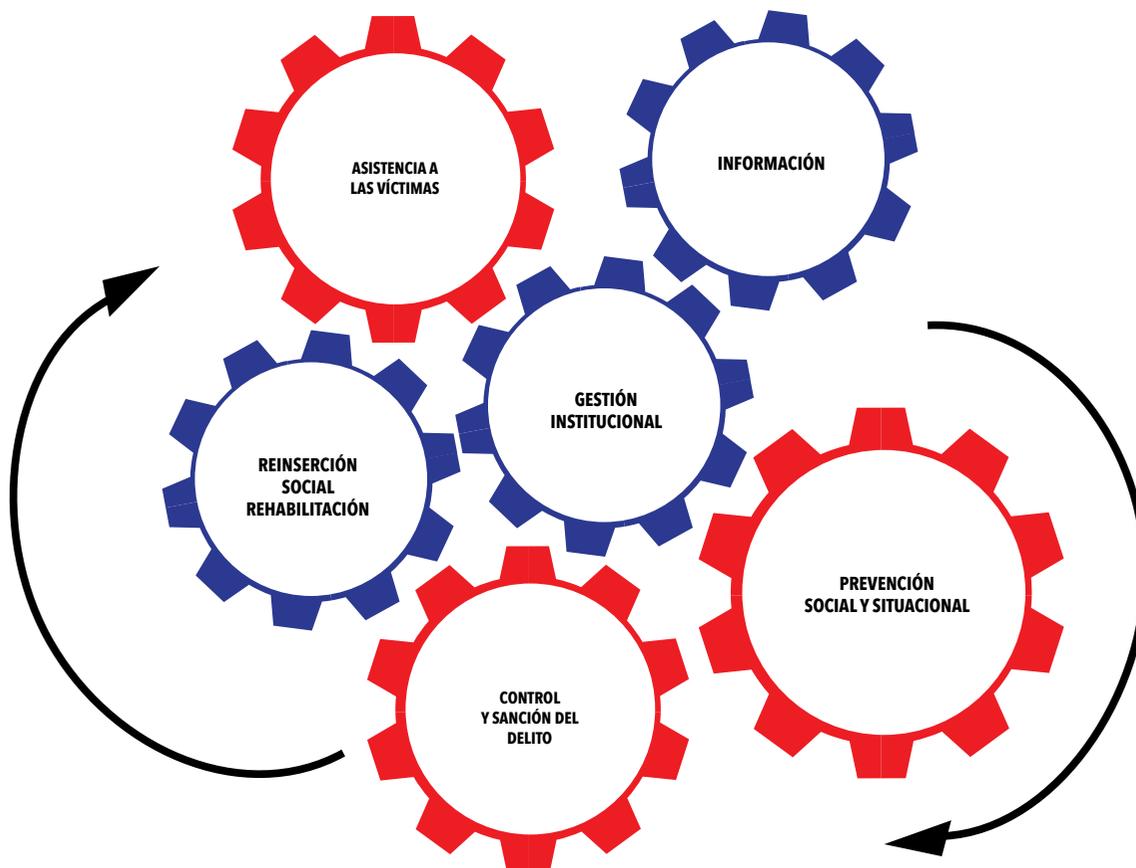
Sector/Eje	Información	Prevención	Control	Reinserción	Asistencia	Gestión	Total
Ministerio del Interior	5	3	12	0	2	4	22
Policía Nacional	3	2	12	0	2	1	16
Ministerio Público	4	0	6	0	2	0	10
Ministerio de Justicia	3	1	3	4	0	0	8
Secretaría Nacional Antidrogas	4	2	1	0	0	0	7
Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social	3	2	1	0	2	0	7
Ministerio de la Mujer	3	2	1	0	2	0	7
Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia	1	3	1	2	2	0	7
Poder Judicial	3	0	4	0	1	0	6
Gobiernos Locales	0	1	3	1	0	1	5
Ministerio de Educación	1	3	2	0	0	0	4
Sociedad civil	0	0	3	0	0	0	1

5.2.2. EL ENGRANAJE DE LA SEGURIDAD

A efectos de ser gráficos respecto a la productividad que sólo la efectiva y coordinada implementación de una estrategia integral en sus distintos componentes puede generar, resulta oportuno también remitirnos al concepto del funcionamiento de un engranaje, en el cual todas las piezas deben estar articuladas –tal como lo sugiere el gráfico del “engranaje de la seguridad”, aplicado a los componentes de la presente Estrategia.

Caso contrario a que todos los componentes de este sistema funcionen de modo articulado, no habrá que olvidarse la vieja moraleja que dice que “hasta un reloj descompuesto da dos veces al día la hora correcta”. Situaciones ante las cuales, en lugar de pensar en las bondades de las respuestas logradas –prestando exclusiva atención a los indicadores de homicidios en baja por ejemplo–, debiera considerarse posibles diagnósticos y evaluaciones erróneas –por propias limitaciones en el diagnóstico–, que pudieran exponernos a escenarios situacionales o institucionales que no se correspondan con la realidad en la materia –sin dejar de persistir grandes desafíos institucionales latentes.

Gráfico. El engranaje de la seguridad



5.3. INDICADORES



En este contexto propuesto, teniendo presente la importancia de aplicar una metodología rigurosa al momento de diseñar, implementar y evaluar programas orientados a reducir la violencia y el delito, es oportuno advertir que “el seguimiento o monitoreo de la ejecución del programa requiere del diseño de indicadores. Los indicadores constituyen una expresión cuantitativa de la relación entre dos dimensiones de un cierto fenómeno o realidad, que permiten comparar el desempeño de un programa con respecto a las metas establecidas por éste, o el avance en las actividades de un programa en relación con las planificadas originalmente”.¹⁹⁶ Ello refiere así a una evaluación de procesos, que “busca determinar si la implementación del proyecto ha avanzado conforme a sus objetivos y si los procesos de trabajo que se realizan, permitirán entregar los productos comprometidos y por esa vía, alcanzar los efectos deseados”.¹⁹⁷

Un Indicador de Desempeño es definible así como “una herramienta que entrega información cuantitativa respecto al logro o resultado en la provisión de los productos (bienes y/o servicios) de la institución, pudiendo cubrir aspectos cuantitativos o cualitativos de este logro. Es una expresión que establece una relación entre dos o más variables, la que comparada con períodos anteriores, productos similares o una meta o compromiso, permite evaluar desempeño”.¹⁹⁸ En tal sentido, los indicadores identifican principalmente lo que será medido, pero no necesariamente cuánto ni en qué dirección.¹⁹⁹

¹⁹⁶ Hugo Frühling, “La eficacia de las políticas públicas de seguridad ciudadana en América Latina y el Caribe. Como medirla y como mejorarla”, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Documento de Debate IDB-DP-245, Noviembre de 2012, p. 14.

¹⁹⁷ *Ibid.*, p. 16.

¹⁹⁸ Armijo, Marianela, “Planificación estratégica e indicadores de desempeño en el sector público”, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), Comisión Económica para América Latina (CEPAL), Naciones Unidas, Santiago de Chile, junio de 2011, p. 55.

¹⁹⁹ Armijo, Marianela, “Planificación estratégica e indicadores de desempeño en el sector público”, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), Comisión Económica para América Latina (CEPAL), Naciones Unidas, Santiago de Chile, junio de 2011, p. 57.

Es oportuno resaltar entonces que a diferencia de las organizaciones en el sector privado, que cuentan con señales de su desempeño a través de indicadores claros, en las organizaciones públicas las señales no son tan claras y el diseño de indicadores para monitorear el desempeño y el curso de las estrategias es un desafío permanente.²⁰⁰

5.4. LAS EVALUACIONES DE PROCESO Y DE IMPACTO

Teniendo presente las consideraciones sobre los indicadores, corresponde ahora advertir que se sugieren al menos dos tipos de evaluaciones a realizar, con sus correspondientes tipos de indicadores en particular.

Mientras una evaluación de proceso responde a la medición de las principales variables asociadas al cumplimiento de resultados desde el punto de vista de la actuación pública en la generación de productos –cuántos insumos se utilizaron, cuántos productos y servicios se entregaron–; la evaluación de impacto procura atender consideraciones de desempeño una vez finalizada la intervención, generando interrogantes acerca de en qué medida se cumplieron los objetivos, cuál es el nivel de satisfacción de la calidad percibida por los usuarios, etc.²⁰¹

En tal sentido, tan importante como tener herramientas para una evaluación de procesos –para garantizar su implementación–, es realizar una evaluación de impacto a futuro. En tal sentido, “la evaluación de impacto busca determinar si el proyecto ha producido los efectos deseados, descartando explicaciones alternativas. Para ello, es necesario que la evaluación sea capaz de aportar evidencia de que existe una relación causal entre la implementación del programa y los efectos constatados. En la actualidad se reconoce que la ejecución de políticas en materia de seguridad ciudadana se debe basar en evidencia efectiva respecto de su eficacia. Ello requiere de evaluaciones de tipo experimental, que consideren grupos de control equivalentes asignados de manera aleatoria”.²⁰²

No obstante, tal evaluación no deja tampoco de ser un desafío para planificaciones complejas como la presente Estrategia Nacional de Seguridad Ciudadana de Paraguay, en tanto involucra múltiples componentes de distinta naturaleza –intervenciones de tipo policial, preventivas, judiciales, etc.

Teniendo presente estas consideraciones, es oportuno advertir que “las preguntas que se hace la evaluación de impacto tienen que ver con los efectos de mediano y largo plazo sobre la población beneficiaria que espera obtener el programa, es decir: ¿Cuáles serán los beneficios con que quedará la población beneficiaria una vez que concluya su participación en el programa?”²⁰³

5.4.1. INDICADORES DE IMPACTO

Ante el desafío de elaborar indicadores de impacto, en la presente ENSC –acorde a lo que se sugiere metodológicamente para este tipo de evaluaciones– se propone dividir la estrategia en sus diversos componentes, aplicando a cada uno de ellos una evaluación de impacto particular, en lo posible de carácter experimental con un grupo de control –no expuesto a la intervención del programa respectivo.

5.5. EVALUACIÓN DE IMPLEMENTACIÓN

Un tercer tipo de evaluación podría denominarse de implementación, a efectos de monitorear a nivel macro de la aplicación efectivamente integral de los ejes propuestos en la Estrategia.

5.5.1. CARACTERIZACIÓN ROMBOIDE

Teniendo presente la matriz considerada, compuesta por 6 (seis) grandes ejes en procura de implementar un abordaje integral frente al delito, a continuación se presenta gráficamente la caracterización base de la que parte la Estrategia Nacional de Seguridad Ciudadana de la República del Paraguay, en función de la identificación de la cantidad de líneas de acción previstas según los ejes respectivos.

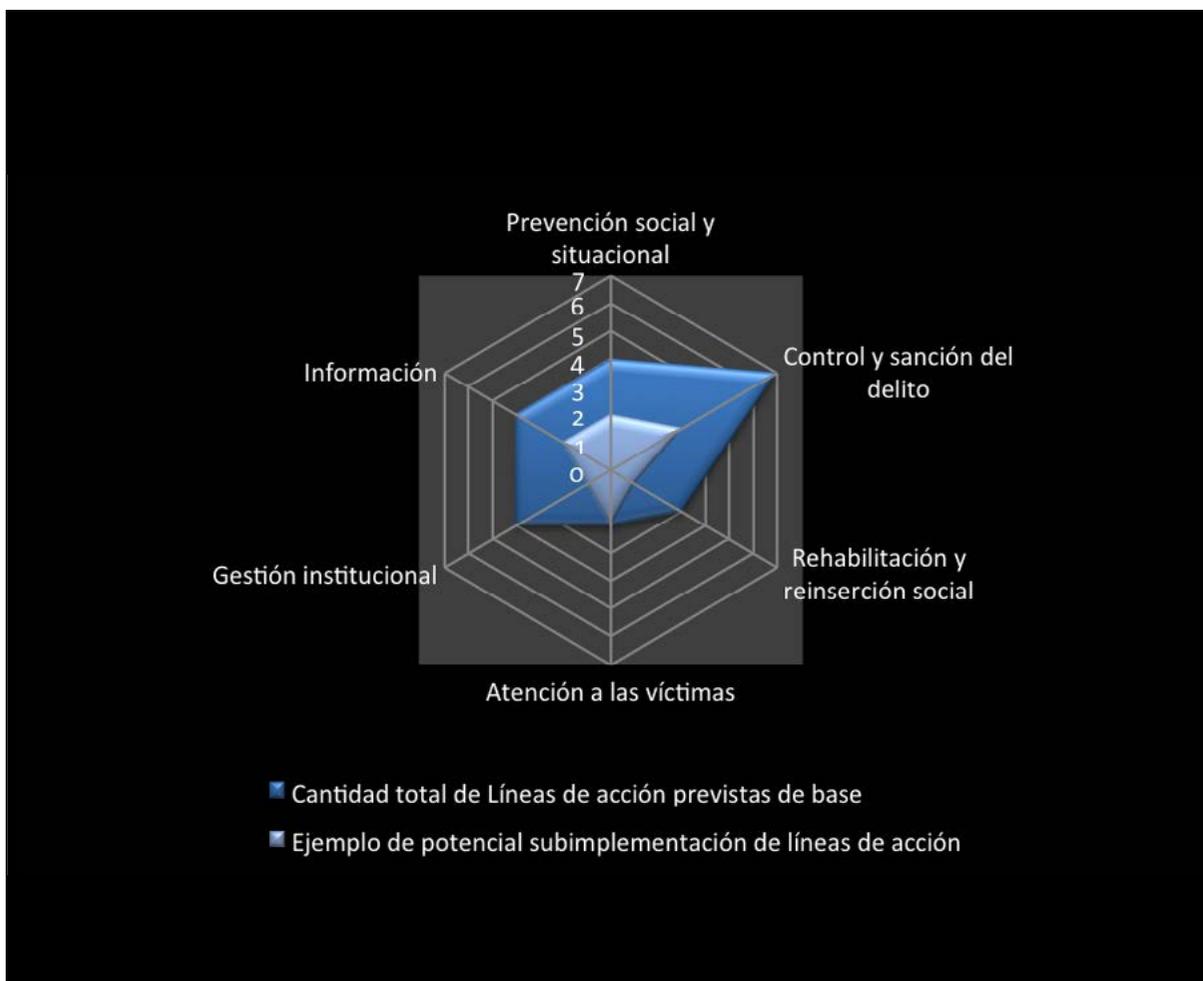
200 Armijo, Marianela, “Planificación estratégica e indicadores de desempeño en el sector público”, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), Comisión Económica para América Latina (CEPAL), Naciones Unidas, Santiago de Chile, junio de 2011, p. 17.

201 Armijo, Marianela, “Planificación estratégica e indicadores de desempeño en el sector público”, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), Comisión Económica para América Latina (CEPAL), Naciones Unidas, Santiago de Chile, junio de 2011, pp. 59-63.

202 Hugo Frühling (2012), p. 16.

203 Armijo, Marianela, “Planificación estratégica e indicadores de desempeño en el sector público”, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), Comisión Económica para América Latina (CEPAL), Naciones Unidas, Santiago de Chile, junio de 2011, nota al pie n° 6 en p. 12.

Gráfico. Caracterización de la ENSC por líneas de acción



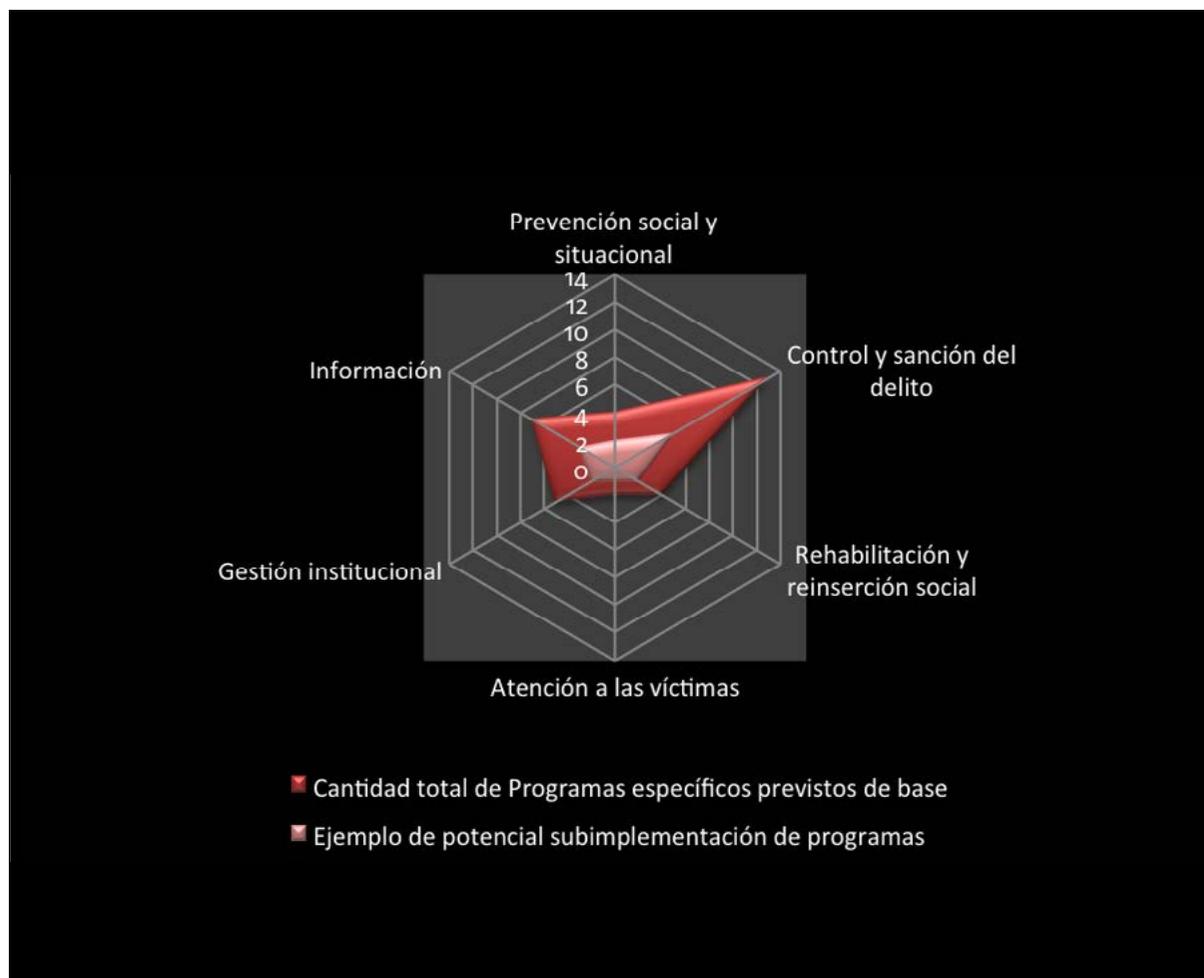
En tal sentido, se propone realizar una evaluación periódica (semestralmente o anualmente), a partir de la cual se identifique y contraste gráficamente en el rombo propuesto, la cantidad de líneas de acción efectivamente en curso/implementadas, con la cantidad de líneas de acción originariamente previstas, a efectos de medir el grado de posible sub-implementación de la estrategia.

En consecuencia, si bien resulta deseable que la cantidad de líneas de acción efectivamente implementadas coincida con las previstas –a efectos de asegurar el cumplimiento de las metas estipuladas por la ENSC–, el potencial grado de sub-implementación de las líneas de acción quedaría en evidencia gráficamente –a partir del contraste con todo el espacio de cobertura preliminarmente contemplado y no cubierto por la implementación efectiva. Para tal representación gráfica, se cumplió en asignar para cada uno de los Ejes de la Estrategia, un valor tomando de referencia la cantidad total de líneas de acción previstas en el presente documento.²⁰⁴

Por otra parte, a efectos de una evaluación aún más pormenorizada, se propone realizar el mismo tipo de análisis gráfico, pero tomando como unidad de medición a los programas o iniciativas, en lugar de las líneas de acción. Para tal fin, la presente Estrategia parte de la siguiente caracterización base en materia de programas previstos, identificada a continuación con la cantidad total de programas específicos contemplados originalmente –contrastada por una potencial sub-implementación.

²⁰⁴ Las cantidades totales de Líneas de Acción contempladas por cada Eje se representan con el siguiente formato: Asistencia a las víctimas (2); Reinserción Social y Rehabilitación (3); Información (4); Prevención Social y Situacional (4); Gestión Institucional (4); Control y Sanción del delito (7).

Gráfico. Caracterización de la ENSC por Programas



Para terminar, amén del enfoque integral que plantea la presente estrategia frente a los desafíos de la seguridad ciudadana, este tipo de evaluaciones también servirá para medir la performance de tal integralidad, y el peso relativo que tiene cada uno de los ejes, sus acciones y programas efectivamente estén contemplando. Al respecto, para seguir haciendo valer y perfeccionar el enfoque integral que se promueve, resultará de suma utilidad realizar –diagnósticos y evaluaciones mediante– un análisis acerca de qué posible reconsideración de líneas de acción y programas tener presente a futuro.²⁰⁵

205 Las cantidades totales de Programas contemplados por cada Eje se representan con el siguiente formato: Asistencia a las víctimas (2); Reinserción Social y Rehabilitación (4); Prevención Social y Situacional (4); Gestión Institucional (5); Información (7); Control y Sanción del delito (13).





TETÁ REKUÁI
MOTENONDEHA
MINISTERIO DEL
INTERIOR

TETÁ REKUÁI
GOBIERNO NACIONAL
Jajapo Oñondivepa Tape Pyahu
Construyendo Juntos Un Nuevo Rumbo



www.mdi.gov.py
Teléfono: 595 (21) 415 2000