

## **Nueva Sociedad Separatas**

José Caballero Quiñónez / María Cecilia Gortari / Luz de María Sckell  
**Ministerio público y seguridad ciudadana en el Paraguay**

Artículo aparecido en Nueva Sociedad 191, mayo-junio 2004, pp.  
117-131.

# Ministerio Público y seguridad ciudadana en el Paraguay

José Caballero Quiñónez / María  
Cecilia Gortari / Luz María Sckell

*El presente artículo pretende contribuir al intercambio de experiencias en materia de prevención del delito y seguridad ciudadana en el contexto regional, a partir de la descripción y el análisis del proceso de implementación del Plan Nacional de Prevención del Delito y Seguridad Ciudadana en el Paraguay, planteando los logros y resultados obtenidos, así como las dificultades y desafíos enfrentados.*

*Los resultados que ha llegado a obtener, desde hace tiempo, el análisis histórico y social de la justicia criminal, se pueden sintetizar en la afirmación de que el sistema de justicia criminal se manifiesta incapaz de resolver lo concerniente a sus funciones declaradas. Esto significa que la pena como instrumento principal de este sistema, falla en lo que respecta a la función de prevención de la criminalidad*

**Alessandro Baratta<sup>1</sup>**

En la década de los 80 se inició en diversos países<sup>2</sup> un cambio de paradigma en lo referente a las políticas de seguridad. Ese cambio puede asociarse con el constante incremento de los índices de criminalidad, el aumento de la violen-

---

**José Caballero Quiñónez:** psicólogo; director de la Dirección de Política Criminal y Criminología del Ministerio Público y coordinador general del Plan Nacional de Prevención del Delito y Seguridad Ciudadana, Paraguay; miembro fundador de la Sociedad Paraguaya de Criminología.

**María Cecilia Gortari:** politóloga; coordinadora del Equipo Técnico del Plan Nacional de Prevención del Delito y Seguridad Ciudadana y asesora de la Dirección de Política Criminal y Criminología del Ministerio Público, Paraguay; miembro fundador de la Sociedad Paraguaya de Criminología.

**Luz María Sckell:** licenciada en Trabajo Social; coordinadora del Área de Capacitación del Equipo Técnico del Plan Nacional de Prevención del Delito y Seguridad Ciudadana y coordinadora del Centro de Atención a Mujeres Víctimas de Violencia Intrafamiliar, Paraguay; miembro fundador de la Sociedad Paraguaya de Criminología.

**Palabras clave:** Ministerio Público, prevención del delito, participación ciudadana, multiagencialidad, Paraguay.

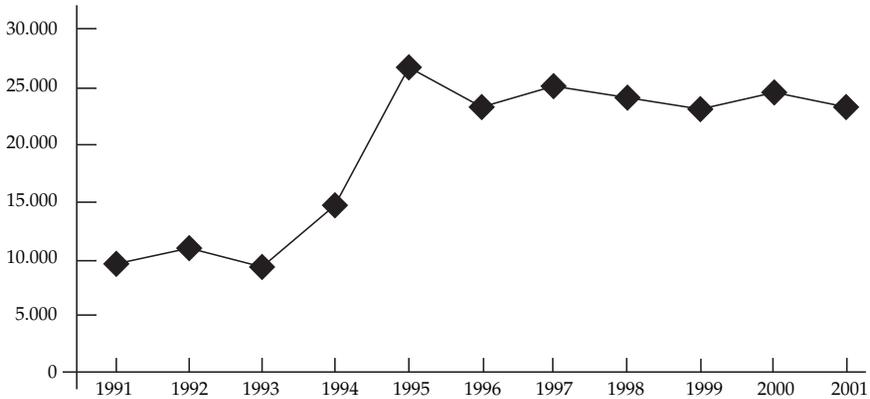
1. «Política criminal: entre la política de seguridad y la política social» en Elías Carranza (coord.): *Delito y seguridad de los habitantes*, Siglo XXI, México, 1997, p. 85.

2. En un primer momento en los Países Bajos y el mundo anglosajón (Gran Bretaña, Canadá, Estados Unidos, Nueva Zelanda y Australia) principalmente.

---

Gráfico 1

**Paraguay. Hechos denunciados a la Policía Nacional, 1990-2001**



cia y, como es evidente, el fracaso de las medidas tradicionales de control y represión del delito. Este nuevo paradigma tiene como eje central la prevención del delito concebida como «... todas las políticas, medidas y técnicas, fuera de los límites del sistema de justicia penal, dirigidas a la reducción de las diversas clases de daños producidos por actos definidos como delitos por el Estado» (Van Dijk 1990, p. 205). En otras palabras, la prevención del delito aparece cada vez más por primera vez diferenciada del recurso penal (la tradicional idea de la finalidad preventiva y disuasiva de la pena), y es en ese contexto en el que la prevención del delito aparece como el centro de las políticas públicas en materia de seguridad, concretándose en distintas corrientes y perspectivas, estrategias y tácticas. No es objetivo del presente artículo detenernos en un análisis conceptual de esas nuevas perspectivas, las cuales han sido ampliamente desarrolladas en diversas publicaciones que hemos utilizado como base y fundamentación de nuestro trabajo<sup>3</sup>.

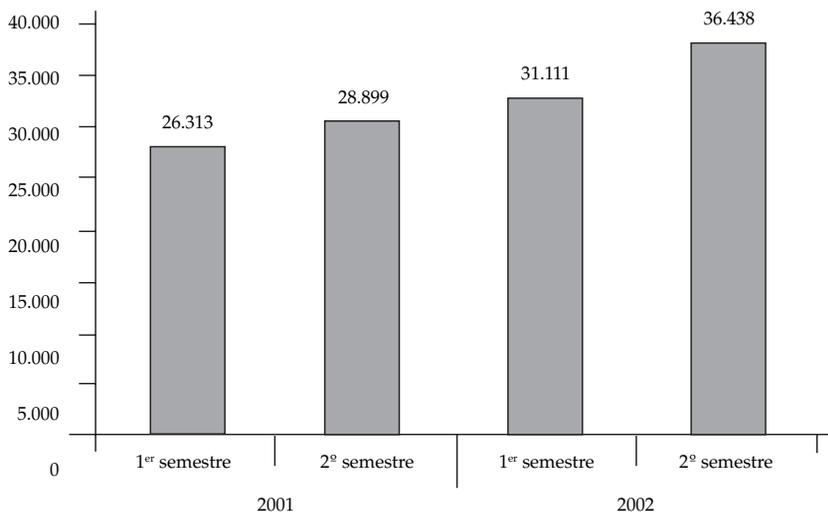
***La cuestión de la seguridad en el Paraguay***

Así como en el resto de los países de la región, en el Paraguay se ha producido (en los últimos años) un constante incremento de los índices delictivos y de los niveles de violencia. Según datos de la Policía Nacional, entre 1990 y 2001 se

3. Entre otras, se puede consultar: Carranza; Ciafardini et al.; Fruhling et al.; Gabaldón; Garrido/López Latorre; Rico/Chinchilla; Zúñiga Rodríguez, Waller.

Gráfico 2

**Paraguay. Distribución de causas por año y semestre, 2001-2002**



evidencia un incremento superior al 100% de los hechos delictivos (v. gráfico 1)<sup>4</sup>. Este incremento viene acompañado de un aumento constante en la sensación de inseguridad de la ciudadanía, lo que se refleja en un reclamo, cada vez más urgente, a las instituciones públicas correspondientes<sup>5</sup>. En cuanto al tipo de delitos que generan estos incrementos y que mayor peso tienen en el aumento de la inseguridad subjetiva, las cifras indican que se trata (tal como sucede en la mayoría de los casos) de los denominados «delitos callejeros o predatorios». En esta categoría criminológica se incluyen delitos contra la propiedad (como el hurto y el robo) y contra la integridad física (como las lesiones, incluyendo en algunos casos el homicidio), principalmente acompañados del uso de la violencia. Esta afirmación puede corroborarse en los datos de las causas ingresadas al Ministerio Público.

Este importante aumento de la inseguridad (en sus dos dimensiones) forma parte de un contexto económico, social, político e institucional que hay que tener en cuenta para poder entender la situación de manera integral. Este escena-

4. Para mayor información estadística, comunicarse con la Dirección de Política Criminal y Criminología del Ministerio Público, República del Paraguay. Correo electrónico: <jvcaballero@yahoo.com>.

5. Reclamo que muchas veces se traduce en un pedido de mayor represión y endurecimiento de las penas, aun cuando esto implique una reducción de las garantías procesales.

rio, si bien tiene sus particularidades nacionales, es similar al de la mayor parte de los países latinoamericanos. En líneas generales, los aspectos más relevantes a considerar del contexto nacional son:

1. Estructura social altamente polarizada: al igual que el resto de los países de la región, el Paraguay está inmerso en una profunda crisis social. Según un informe publicado por el Sistema de las Naciones Unidas bajo el título «Visión conjunta de la situación de Paraguay» (2001), «... lo que caracteriza hoy a Parag-

***La aplicación  
del principio de  
multiagencialidad  
en el modelo de gestión  
choca con las prácticas  
institucionales***

guay es la injusticia social, articulada sobre una sociedad dual. Una nación donde el 40% más pobre de la población recibe el 10% del total de ingresos generados en el país, mientras que el 10% más rico de la población percibe el 40%». La mayoría de la población tiene un acceso muy limitado a la salud, la educación y el empleo, agregando a esto un im-

portante proceso migratorio campo-ciudad con consecuencias muy negativas (tal como ha ocurrido en otros casos).

2. Reciente crisis económica en el ámbito del Mercosur, con un alto impacto en la situación económica nacional, que recién ahora comienza a revertirse (muy lentamente). A esto puede sumarse una estructura económica asentada en la informalidad, y un sector financiero altamente volátil y escasamente controlado.

3. Situación político-institucional: reciente pasado autoritario acompañado de una difícil y muy incipiente transición democrática. Como resultado, las instituciones son débiles y, si bien en el último año pareciera haber un cambio positivo, la situación política se caracteriza por una alta inestabilidad.

4. Profundo desprestigio del sector público y de la clase política: cada vez es más evidente la desconfianza de la ciudadanía en relación con el Estado y la política. Esto se asocia a la percepción generalizada de corrupción e impunidad en el sector público.

5. Reforma constitucional: realizada en 1992, introduce los primeros cambios que hacen posible la posterior reforma del sistema de justicia penal.

6. Reforma penal: plasmada en la sanción del nuevo Código Penal (1997) y Procesal Penal (1998), entre otros instrumentos legales, dio lugar a un cambio radical, pasando de un sistema inquisitivo, secreto y escrito, a un sistema penal

«garantista», eficiente y respetuoso de los derechos humanos. Estas reformas iniciaron un proceso de cambio profundo en las estructuras del sistema de justicia, que aún sigue su curso.

### ***El Plan Nacional de Prevención del Delito y Seguridad Ciudadana***

En 2001, el Ministerio Público –bajo la administración de Oscar Germán Latorre, fiscal general del Estado– decide diseñar e impulsar, a través de su Dirección de Política Criminal y Criminología, el Plan Nacional de Prevención del Delito y Seguridad Ciudadana, como parte de las prioridades establecidas en la política institucional. La particularidad de esta experiencia radica en que, a diferencia de otras, el Plan no es impulsado desde el Ministerio del Interior, desde la policía o desde los gobiernos locales, sino que se genera y se comienza a implementar desde el Ministerio Público<sup>6</sup>. Es necesario enumerar brevemente las razones por las cuales consideramos que este Plan puede ser impulsado desde este Ministerio, ya que esto ha generado debates y resistencias (tanto en su interior como con otras instituciones) debido a que el mismo tiene como su función central la de promover la acción penal pública<sup>7</sup>.

El primer argumento tiene que ver con el marco legal del Ministerio Público, ya que el mismo le otorga un papel muy destacado y amplio<sup>8</sup> que permite incorporar otras funciones o líneas de acción complementarias al que se considera su rol central<sup>9</sup>. En segundo lugar, la estructura

---

6. Si bien en las experiencias concretas de aplicación del Plan se generan estructuras de gestión multiagenciales que incluyen a la policía, los municipios y otras instituciones públicas y organizaciones sociales, el proceso de diseño, la coordinación técnica y el impulso fundamental se da desde el Ministerio Público.

7. V. Ley Orgánica del Ministerio Público 1562/00.

8. Por citar un ejemplo, la Constitución expresa que es función del Ministerio Público «velar por el respeto de los derechos y garantías constitucionales».

9. Su Ley Orgánica (Art. 14, inciso 5) menciona que la institución puede «sugerir a las

organizacional del Ministerio Público en lo que hace a su presencia territorial<sup>10</sup> constituye un factor importante a la hora de evaluar la posibilidad de promover este tipo de políticas en el ámbito local. Por último, el argumento más válido, a nuestro criterio, es que el aumento de la inseguridad y el consecuente reclamo de la ciudadanía no se habían traducido, hasta la creación del mencionado Plan, en una respuesta estatal coherente y planificada. En otras palabras, nadie hacía nada frente a una necesidad cada vez más urgente (v. Caballero Quiñónez/Gortari). Con estos argumentos en mano se diseñó el Plan y se iniciaron las primeras experiencias de su implementación.

**Ejes y experiencias del Plan.** En su diseño, este Plan<sup>11</sup> sigue en términos generales los lineamientos establecidos en la mayor parte de las experiencias en la materia, sintetizándose en tres ejes centrales: a) participación ciudadana como el motor fundamental en la definición de los problemas locales y la puesta en marcha de estrategias de prevención del delito; b) estrategia de prevención integrada del delito, combinando los modelos de prevención situacional (ambiental y social); y c) modelo de gestión multiagencial: siguiendo el «enfoque de las asociaciones» se plantea una estructura de gestión que reúne a los actores más relevantes en la materia. La cuestión pasa fundamentalmente por la manera de encarar el proceso de implementación de este tipo de políticas, ya que la teoría y los modelos conceptuales sobre prevención del delito plantean, en la práctica, distintas limitaciones y dificultades. De la misma manera, la aplicación del principio de multiagencialidad en el modelo de gestión choca con las prácticas institucionales establecidas, con las resistencias y con las diferencias políticas.

En el mismo sentido, la retórica de la participación ciudadana presenta una serie de obstáculos en su concreción, ya que depende de diversos factores. En primer lugar, hay que considerar el profundo desprestigio del sector público, que hace que la gente desconfíe de cualquier iniciativa que proponga una articulación en esa línea. En segundo lugar, las potencialidades de la participación

---

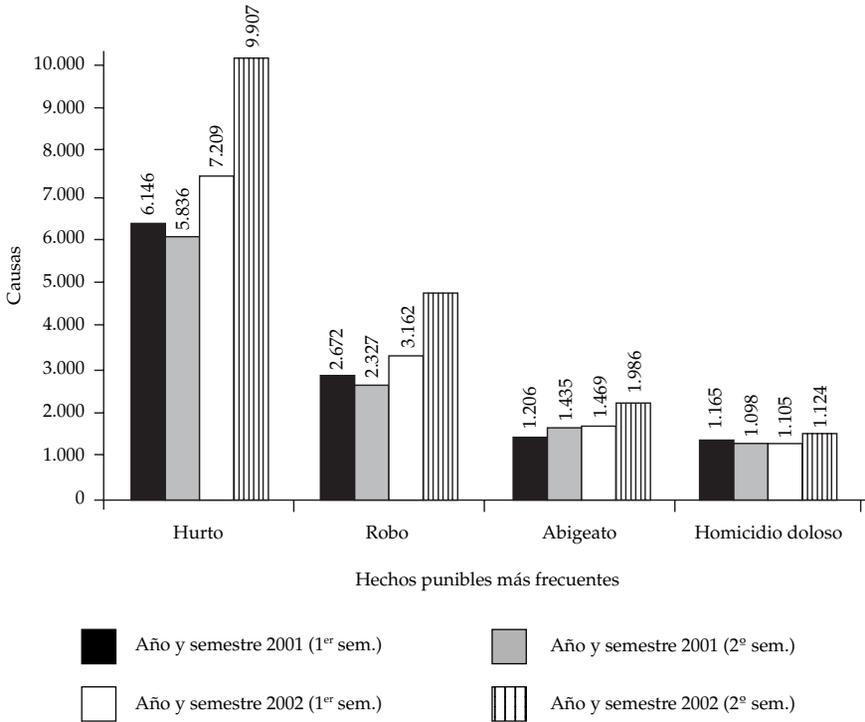
autoridades administrativas medidas de prevención de los hechos punibles». Más adelante, en el Art. 95 expresa que «como representante de la sociedad ante los órganos jurisdiccionales del Estado, procurará conocer los reclamos e intereses sociales, mantendrá informados de su gestión a los ciudadanos y buscará canalizar sus demandas conforme a la Ley». Estos artículos nos sirvieron para fundamentar, desde lo formal, la posibilidad de que la institución se constituya en impulsora de este Plan.

10. Organizada en áreas, regiones y zonas, es la institución con mayor presencia física en todo el país junto con la Policía Nacional y el Poder Judicial.

11. Para mayores detalles, v. Plan Nacional de Prevención del Delito y Seguridad Ciudadana, Ministerio Público, República del Paraguay, julio de 2002.

Gráfico 3

**Paraguay. Distribución de causas por año y semestre, según hecho punible más frecuente, 2001-2002**



ciudadana varían de una comunidad a otra según el grado de organización, el nivel de pertenencia<sup>12</sup>, la existencia de líderes, etc. En nuestras experiencias de aplicación del Plan se nos presentaron en distinta medida y con diversas características todas estas dificultades, las que, a su vez, se interrelacionan. Básicamente nuestro proceso de trabajo podría resumirse de la siguiente manera:

1. Selección de zonas/municipios de acuerdo con los siguientes criterios: a) índices de criminalidad; b) nivel de organización de la ciudadanía; c) interés y voluntad política de las autoridades locales; d) prioridades institucionales del Ministerio Público.

12. Nos referimos, por ejemplo, a las zonas-dormitorio y a aquellas comunidades cuya población proviene de la migración campo-ciudad.

### **Actividades principales y resultados destacables del Plan piloto de la Zona Sur de Limpio**

#### **En 2002:**

1) «Jornada de orientaciones ciudadanas», con la participación de fiscales y representantes de la policía y la Senad (Secretaría Nacional Antidrogas). Estas jornadas tienen como finalidad brindar a la ciudadanía las orientaciones básicas de acceso al sistema de justicia penal, informar acerca de las atribuciones de cada institución componente del sistema, y aclarar la legislación vigente; 2) censo de familias de la Zona Sur de Limpio. Se capacitó a 50 censistas voluntarios, muchos de ellos jóvenes y docentes de la comunidad de Limpio, y se censó a 642 familias y más de 2.000 personas. Se relevaron datos sociodemográficos y relacionados con la sensación de inseguridad, el nivel de victimización, el grado de confianza en las instituciones, entre otros; 3) conformación del Equipo de Coordinación Local. Se suscribió un Acta de Compromiso y se conformó el equipo integrado por la Coordinadora de Vecinos de la Zona Sur de Limpio, el Ministerio Público, la Intendencia de Limpio, la Gobernación del Departamento Central, la Policía Nacional y la Senad; 4) taller de diagnóstico participativo. Su objetivo fue lograr que los vecinos puedan describir de forma sistemática los problemas de seguridad de la zona, priorizando los más relevantes y definiendo estrategias y acciones; 5) conformación y capacitación de un equipo de multiplicadores locales. Ante la necesidad de ampliar la participación de la comunidad en el Plan a través del diseño de espacios de participación barriales, se convocó a voluntarios de la Coordinadora y representantes de la municipalidad para conformar un equipo que llevará adelante esta tarea. Para este fin, se formuló e implementó un programa de capacitación integral que aborda todos los aspectos del Plan: prevención del delito, participación ciudadana, planificación, evaluación y monitoreo, comunicación, sistema penal, etc.

#### **En 2003:**

1) creación de la Fiscalía Zonal de Limpio; 2) conformación del «equipo de agentes multiplicadores locales», quienes se organizaron en equipos de trabajo por barrio y concretaron la realización de los «Encuentros vecinales sobre seguridad ciudadana» en cada uno de ellos. En estos espacios de participación se identificaron los problemas prioritarios y las propuestas de acción a nivel barrial; 3) sistematización del funcionamiento del «equipo de coordinación local», que a partir de las propuestas surgidas desde los encuentros barriales logró concretar una serie de estrategias de prevención del delito, y cuyos miembros asistieron a reuniones de trabajo de forma mensual; 4) realización de operativos de control conjuntos entre la Fiscalía Zonal, la Policía Nacional y la Senad; 5)

2. Establecimiento de contactos con las autoridades y organizaciones relevantes.
3. Realización de los cursos de capacitación y conformación de grupos de trabajo en el nivel local (equipos de coordinación e implementación local).
4. Establecimiento de un esquema de asistencia técnica a los equipos locales con los siguientes lineamientos: a) fortalecimiento de la capacitación y formación de los equipos locales; b) diagnóstico, monitoreo y evaluación de las experiencias; c) planificación de acciones; d) organización de los equipos.

participación en actividades de la «Semana de acción contra las armas» a través del concurso de dibujo «No a la violencia, no a las armas», que contó con la participación de más de 60 niños y niñas de diferentes escuelas de la zona; 6) realización de alrededor de 50 reuniones de trabajo, talleres y jornadas de capacitación para el equipo de agentes multiplicadores locales, coordinadas desde la Dirección de Política Criminal y Criminología; 7) organización y realización de la jornada cultural y deportiva «Niños y niñas por una ciudad segura» en agosto de 2003, con la participación de más de 300 niños y niñas de la zona.

A pesar de las limitaciones, se han alcanzado resultados muy satisfactorios. A continuación mencionamos los más destacables: 1) la realización del censo no solo permitió recabar información para un diagnóstico, sino que servirá de base para una evaluación cuantitativa de la implementación del Plan en la zona; 2) con el acercamiento de la comunidad a las instituciones se ha creado un espacio de intercambio, opinión, debate y decisión conjunta entre los vecinos de la zona y las instituciones más comprometidas con la experiencia (Ministerio Público, Policía Nacional y municipalidad de Limpio); 3) la conformación del equipo de coordinación local es uno de los logros más significativos de esta experiencia hasta el momento, e implica comenzar a adoptar la filosofía de trabajo promovida por este Plan: la cooperación y el trabajo coordinado entre diversas agencias y distintos niveles de gobierno con la comunidad, buscando un objetivo común y optimizando el empleo de los recursos públicos; 4) una disminución de la sensación de inseguridad de los vecinos: si bien aún no contamos con las cifras que nos indiquen las variaciones en cuanto a la tasa de delitos, a partir de reuniones con los vecinos hemos comprobado que se «sienten más seguros». Esto se evidencia incluso en la modificación de sus hábitos: refieren que ahora «salen más de noche y duermen más tranquilos», es decir, sienten que están más protegidos por las instituciones. Por otra parte, la visibilidad de la implementación del Plan en la zona es considerada por los vecinos como un elemento disuasivo, atribuyéndole a esto la disminución de las manifestaciones violentas; 5) el inicio de una verdadera «sistematización» de la experiencia a partir de la conformación y la capacitación del equipo de multiplicadores locales, que permitirá darle sustentabilidad al Plan tanto en el tiempo como en su base de legitimación; 6) un fortalecimiento de la organización vecinal. Más allá de los objetivos y resultados del plan piloto, la Asociación de Vecinos tuvo acceso a capacitación, asistencia técnica permanente, una mejora de sus métodos de trabajo y organización, así como la difusión de sus actividades.

---

\* Integrado por la Coordinadora de Vecinos de la Zona Sur de Limpio, el Ministerio Público, la Intendencia de Limpio, la Policía Nacional y la Senad.

## 5. Seguimiento y evaluación (en conjunto con los equipos locales).

El primer desafío que enfrenta el Plan es el de la transferencia, es decir, desde la concepción del Plan se busca que después de cierto tiempo las experiencias locales cobren autonomía y capacidad de gestión. Con este fin se conforman y capacitan los equipos locales y se establece un esquema inicial de asistencia técnica, coordinado desde la Dirección de Política Criminal y Criminología (Ministerio Público). Esto, en la práctica, es muy difícil de lograr, ya que depende de numerosos factores. La respuesta a esta primera dificultad es una línea

*El desafío es aplicar con eficacia en cada municipio o zona un esquema de asistencia técnica, que permita dar continuidad y sostenibilidad a las experiencias*

que sería de gran utilidad trabajar desde la comparación y el intercambio de experiencias regionales.

**Plan piloto de la Zona Sur de Limpio.** A fines de 2001 finalizó la etapa de formulación del Plan. A inicios de 2002, una organización vecinal que nuclea a los habitantes de la Zona Sur de la ciudad de Limpio<sup>13</sup> –alarmados por la situación de inseguridad de sus barrios, evidenciada con más fuerza con el asesinato de un joven en una plaza– presentó una petición ante la Comisión de Derechos Humanos del Senado. A continuación la mencionada Comisión convocó a la Fiscalía General, entre otros organismos, para dar respuesta a la solicitud presentada. De esta forma se decide iniciar la experiencia piloto del Plan en la Zona Sur de Limpio. Es importante mencionar que el Plan se inicia con un reducido equipo y con muy escasos recursos, sin embargo, los logros obtenidos en este proyecto piloto fueron tan alentadores que en poco tiempo fue cobrando mucha relevancia, lo que propició su posterior expansión. Como mencionamos anteriormente, la práctica requiere ajustes con respecto a lo planteado desde el diseño de una política. No obstante, en este primer proceso de implementación del Plan se pudieron concretar los tres ejes básicos. La participación ciudadana estuvo presente como el motor impulsor desde el inicio.

A pesar de las limitaciones de recursos, esta experiencia piloto tuvo logros considerables. En 2004, se dio inicio a una serie de actividades para consolidar el Plan en la zona y expandirlo al resto de la ciudad de Limpio. En este marco, la Junta Municipal aprobó un presupuesto destinado al plan piloto en rubros como infraestructura, capacitación, juventud y policía.

**Nuevas experiencias.** A mediados de 2003 se suscribió un Convenio de Cooperación con la Fundación Konrad Adenauer que nos permitió desarrollar el proyecto «Capacitación a equipos locales en prevención del delito y seguridad ciudadana», con la finalidad de conformar y capacitar equipos en nuevos municipios. Es así que se realizaron cursos en las ciudades de Capiatá, Coronel

---

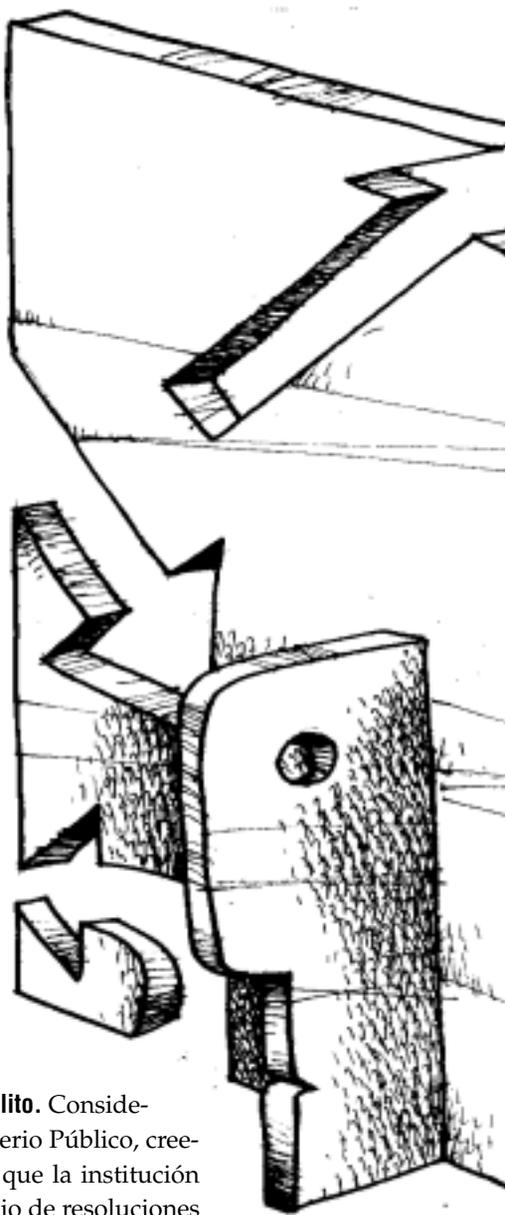
13. La organización se denomina Asociación de Vecinos de la Zona Sur de Limpio, la cual comprende 12 barrios.

14. Integrados por líderes comunitarios, funcionarios municipales, policiales y de las fiscalías zonales y miembros de diferentes instituciones (gubernaciones, cooperativas, Bomberos Voluntarios, etc.).

Oviedo, Caaguazú, Villarrica, Aregua, Mariano Roque Alonso y Lambaré. A partir de estos cursos se conformaron equipos de trabajo interinstitucionales<sup>14</sup> para iniciar el proceso de implementación del Plan en esas localidades. En ese mismo año se suscribe el «Acuerdo de Cooperación Interinstitucional entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo, el Ministerio Público, Gobernaciones, Municipalidades y Defensoría del Pueblo sobre Seguridad Ciudadana» para la implementación del Plan, y se aprueba una ampliación presupuestaria para el Ministerio Público que permite ampliar el equipo técnico del Plan y, consecuentemente, su capacidad de gestión.

A inicios de 2004, se conformaron los equipos de coordinación local<sup>15</sup> en todos los municipios capacitados para comenzar las primeras acciones del Plan. Se realizaron nuevos cursos en la zona Zeballos Cué-Las Residentas de Asunción y en la ciudad de Fernando de la Mora, en los que también se conformaron los respectivos equipos y se iniciaron las primeras acciones<sup>16</sup>. El desafío en este año es aplicar con eficacia en cada municipio o zona un esquema de asistencia técnica, que permita dar continuidad y sostenibilidad a las experiencias, al mismo tiempo que se generan capacidades locales para una autonomía en la gestión del Plan.

**Fiscalías barriales y unidades de prevención del delito.** Considerando que el Plan es impulsado desde el Ministerio Público, creemos conveniente relatar algunas innovaciones que la institución realizó en este marco. En primer lugar, por medio de resoluciones de la Fiscalía General del Estado se asignaron a distintas zonas



15. En cada municipio, se suscribió un Acta de Conformación del Equipo de Coordinación Local entre las organizaciones vecinales, comisarías locales, Fiscalía General del Estado, intendencias municipales, Senad, etc.

16. Al momento de escribir este artículo se está llevando a cabo el curso en la ciudad de Luque.

«agentes fiscales de prevención del delito» cuyas funciones son: a) colaborar en las actividades del Plan en los municipios correspondientes; b) coordinar acciones con las comisarías locales y con las unidades penales; c) realizar operativos de control (alcotest, control en las rutas, control de la venta de alcohol a menores, etc.); d) participar en talleres y jornadas de orientación ciudadana; e) asistir a las reuniones de los equipos de coordinación local, colaborando en la definición y gestión de las estrategias de prevención del delito. En segundo lugar, se crearon fiscalías zonales en los municipios de Limpio y Fernando de la Mora<sup>17</sup>, paralelamente a la implementación del Plan. Finalmente, en los primeros meses de 2004, se inicia un proyecto para la puesta en marcha de fiscalías barriales en la ciudad de Asunción<sup>18</sup>, con las siguientes consideraciones:

– Que el constante incremento de la violencia y la criminalidad, evidenciado en la evolución de las denuncias de hechos punibles que ingresan a la Mesa de Entrada del Ministerio Público, han aumentado la percepción de inseguridad, generando el permanente reclamo de la ciudadanía por soluciones efectivas a esta problemática.

– Que las estrategias de prevención han permitido el logro de éxitos en términos del aumento de la sensación de seguridad de los vecinos, disminución de la criminalidad, e incremento de la confianza hacia las instituciones, así como también los sentimientos de cohesión y solidaridad entre los vecinos, verificados en la ciudad de Limpio y en otras comunidades donde se está implementando en forma exitosa el Plan Nacional de Prevención del Delito y Seguridad Ciudadana.

– Que la Municipalidad de Asunción ha suscrito un convenio con la Fiscalía General del Estado para la implementación del Plan Nacional de Prevención del Delito y Seguridad Ciudadana.

– Que en este contexto se hace necesaria la coordinación y el trabajo conjunto del Ministerio Público, la Policía Nacional y las comisiones u organizaciones barriales en forma más cercana y constante para la obtención de una mayor eficacia.

– Que la descentralización y la cooperación interinstitucional son ejes fundamentales para el éxito en las políticas de seguridad ciudadana.

---

17. Estos municipios dependían de las fiscalías zonales de otras jurisdicciones ya que no contaban con una propia.

18. Al momento de escribir el artículo, se inauguró la primera fiscalía barrial que comprende los barrios Terminal, San Pablo, Hipódromo, Nazareth y Panambi Vera.

– Que el día 22 de octubre de 2003 se ha suscrito entre los poderes Legislativo y Ejecutivo, el Ministerio Público, gobernadores, municipalidades y Defensoría del Pueblo el Acuerdo de Cooperación Interinstitucional sobre Seguridad Ciudadana, en el cual el Ministerio Público se compromete a poner en práctica con el Poder Ejecutivo, a través del Ministerio del Interior, el Plan Nacional de Prevención del Delito y Seguridad Ciudadana.

– Que el área geográfica que comprende la ciudad de Asunción es muy extensa, lo cual dificulta la posibilidad de un trabajo coordinado y eficaz de las unidades fiscales para la prevención, control y represión de los hechos punibles.

Por ello, es evidente la necesidad de crear de forma progresiva, unidades fiscales penales barriales en estrecha coordinación y cooperación con las comisarías policiales, las comisiones de vecinos y otras entidades vinculadas, directa o indirectamente, con la función fiscal<sup>19</sup>.

Todas estas iniciativas del Ministerio Público en el marco del Plan buscan optimizar el desarrollo de las estrategias de prevención del delito a la vez que se articulan con las acciones de control y persecución penal.

### ***Algunas conclusiones preliminares***

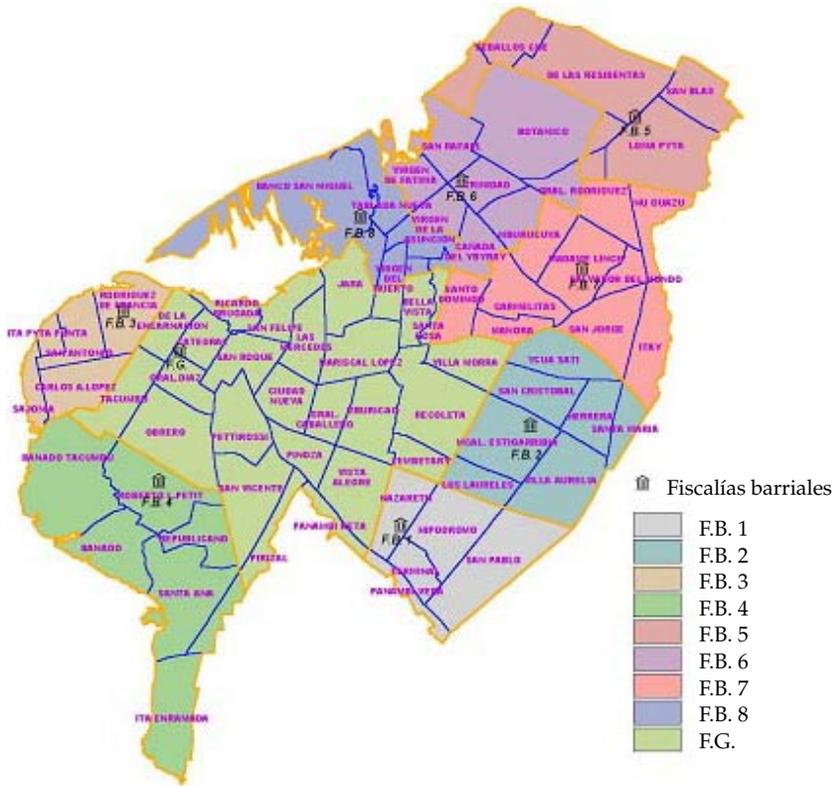
El Plan Nacional de Prevención del Delito y Seguridad Ciudadana impulsado por el Ministerio Público en el Paraguay es la primera política pública en la materia. En este sentido, se constituyó en un importante disparador del debate sobre las políticas de seguridad<sup>20</sup>. Tal como mencionamos a lo largo del artículo, se han obtenido logros considerables y resultados sumamente auspiciosos a partir de las experiencias de dicho Plan, el cual puede considerarse como un primer paso hacia la definición de una política de Estado en materia de seguridad, aun cuando falte un largo camino por recorrer. Los mayores desafíos que enfrentamos tienen que ver con: a) la posibilidad de generar espacios efectivos de participación ciudadana que vayan más allá de la simple presentación de demandas y quejas para profundizar en la producción de propuestas y estrategias, involucrando un mayor compromiso de los vecinos en su rol fiscalizador;

---

19. Resolución de la Fiscalía General del Estado, «Por la que se crean dos Unidades Fiscales Barriales en la Ciudad de Asunción», Ministerio Público, República del Paraguay, enero de 2004.

20. En el marco del Plan y con el apoyo de la Fundación Konrad Adenauer, se realizó en julio de 2002 el «Primer seminario internacional sobre prevención del delito y seguridad ciudadana», con la participación de especialistas internacionales en la materia. Los resultados de este seminario dieron lugar a la publicación del libro *Seguridad ciudadana y prevención del delito. Nuevos conceptos y experiencias* (v. Fruhling et al.).

**Propuesta de creación de fiscalías penales barriales en Asunción**



b) la concreción del principio de la multiagencialidad en el modelo de gestión, logrando una verdadera coordinación interinstitucional; c) la construcción de ámbitos de desarrollo teórico e investigación empírica, escasamente trabajados; y d) el diseño e implementación de estrategias y métodos de organización que permitan una transferencia efectiva de conocimientos técnicos y prácticas con la finalidad de lograr autonomía y capacidad de gestión en el nivel local.

Finalmente, es importante tener en cuenta la necesidad de coordinar las iniciativas de prevención del delito con reformas en las fuerzas de seguridad, el funcionamiento de la justicia penal y el sistema penitenciario. Como afirma Massimo

21. Intervención en el seminario «Estrategias de prevención del delito desde una perspectiva comparada», Buenos Aires, abril de 2001.

Pavarini, «es imposible pensar en la estructuración de políticas de prevención del delito sin una coordinación con las políticas de represión del delito. El espacio de la prevención del delito solo puede conquistarse en la medida que se produzca esa articulación»<sup>21</sup>.

### Referencias

- Banco Interamericano de Desarrollo-BID: *Asalto al desarrollo. Violencia en América Latina*, Red de Centros de Investigación, Washington, D.C., 2000.
- Caballero Quiñónez, José: «Función y límites del sistema penal en el campo de la seguridad ciudadana», ponencia presentada al seminario internacional sobre «Teoría general del proceso», Asunción, noviembre de 2000.
- Caballero Quiñónez, José y María Cecilia Gortari: «Prevención del delito y sistema penal: ideas para su articulación» en *Diálogo Político* N° 3, Fundación Konrad Adenauer, Buenos Aires, 2003, pp. 95-115.
- Cafferata Nores, José Ignacio: «La reforma procesal en América Latina» en *Reformas a la justicia penal en las Américas*, Fundación para el Debido Proceso Legal, Washington, 1999.
- Carranza, Elías (coord.): *Delito y seguridad de los habitantes, Siglo XXI / Ilanud*, México, 1997.
- Ciafardini, Mariano, et al.: *Cuadernos de doctrina y jurisprudencia penal* N° 2, año II, Ad-Hoc, Buenos Aires, 2003.
- Crawford, Adam: *Crime Prevention and Community Safety. Politics, Policies and Practices*, Longman, Harlow, 1998.
- Fruhling, Hugo, et al.: *Seguridad ciudadana. Nuevos conceptos y experiencias*, Ministerio Público / Fundación Konrad Adenauer, Asunción, febrero de 2002.
- Gabaldón, Luis Gerardo: *Control social y criminología*, Colección Estudios Jurídicos N° 37, Ed. Jurídica Venezolana, Caracas, 1987.
- Garrido, Vicente y Ma. Jesús López Latorre: *La prevención de la delincuencia: el enfoque de la competencia social*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1995.
- Latorre Cañete, Oscar Germán: «Las nuevas funciones del Ministerio Público y su impacto en la seguridad ciudadana en Paraguay a la entrada del siglo XXI» en *Boletín del Ministerio Público* N° 4, año 1, 11-12/2001.
- República del Paraguay: *Constitución Nacional de la República del Paraguay*, 1992.
- República del Paraguay: *Ley Orgánica del Ministerio Público* 1562/00, 2000.
- Nueva Sociedad*: N° 167, Caracas, 5-6/2000.
- Rico, José Ma. y Laura Chinchilla: *Seguridad ciudadana en América Latina, Siglo XXI*, Buenos Aires, 2002, pp. 87-89.
- Waller, Irving: *Digesto de prevención del delito II. Análisis comparativo de políticas exitosas en materia de seguridad comunitaria*, Centro Internacional para la Prevención del Delito, Canadá, 2000.
- Zúñiga Rodríguez, Laura: *Política criminal*, Ed. Cóllex, Madrid, 2001.