



Logros y Desafíos de los Programas de Mejoramiento de Barrios: Desafíos de Seguridad y Convivencia Ciudadana en los Programas de Mejoramiento Integral de Barrios

Por Gustavo Beliz y Juli Ponce

■ *Por Gustavo Beliz y Juli Ponce*

bid

Los datos de criminalidad violenta de América Latina se encuentran entre los más elevados del mundo, y están en tendencia creciente. Entre los efectos de la violencia, hay también que destacar los costos que acarrea. El reporte anual sobre competitividad mundial de los países de la región, por lo general, presenta los peores índices tienen cuando se incluyen los costos empresariales del crimen y la violencia

The number of violent crimes in Latin America is reaching the highest level in the world and this tendency keeps rising. Violence derives into higher costs for the state. The annual report about world competitiveness of the region generally shows the worst indexes when the corporative costs crime and violence generate are included.

Palabras claves: criminalidad - desempleo - urbanización - seguridad

Keywords: violence - crime - unemployment - urbanization - security

■ Breve estado de la situación de la Región

Caracterización de la violencia¹: Los datos de criminalidad violenta de América Latina se encuentran entre los más elevados del mundo, y están en tendencia creciente: en 2005, la tasa de homicidios en la región ascendió a 25.6 homicidios por 100.000 habitantes, casi triplicando el promedio mundial para el mismo periodo. Existen diferencias muy significativas entre los niveles de criminalidad de los países de la Región (por ejemplo contrastan los 55.3 homicidios por 100.000 habitantes en El Salvador, con el 1.9 de Chile para 2006). Estas diferencias se hallan igualmente al interior de los países: en efecto, algunas ciudades presentan tasas de homicidios mayores que el promedio nacional (por ejemplo, las ciudades de Cali (63 homicidios denunciados por 100.000 habitantes en 2006) y Sao Paulo (39 homicidios/100.000 habitantes en 2006); y en otros casos, las tasas de delitos de las grandes ciudades son similares a los promedios nacionales (como por ejemplo, Santiago de Chile y Montevideo².) La creciente violencia

ALEGATOS

se viene reflejando en la enorme preocupación que genera esta problemática entre los latinoamericanos: así, Latinobarómetro en 2005 indicó que la seguridad era la mayor preocupación de la población de la región, sólo superada por el desempleo.

Entre los efectos de la violencia, hay también que destacar los costos que acarrea, que erosionan la competitividad regional: la elevada criminalidad inhibe la inversión privada productiva, tanto la de origen local como extranjero, e incrementa los costos de funcionamiento de las empresas (por los gastos adicionales en seguridad privada, primas de seguros entre otros). El reporte anual sobre competitividad mundial de los países de la región, por lo general, presenta los peores índices tienen cuando se incluyen los costos empresariales del crimen y la violencia. Adicionalmente, el Estado dedica a la lucha contra el crimen recursos que podrían dedicarse a otros programas públicos (infraestructuras, educación, etc.) en caso de no ser la problemática de la violencia tan acuciante.

De manera sintética, las características clave de la violencia en la Región son:

- La violencia afecta de manera mayoritaria a jóvenes: aunque con diferencias según los países observados: así, casi un 40% de los homicidios registrados en Brasil afectan a jóvenes de hasta 29 años; en Colombia el 30% de los homicidios tiene por víctimas a jóvenes de menos de 25 años)
- La incidencia de la violencia intrafamiliar. Este tipo de conductas violentas ha tenido una importante repercusión en la opinión pública, que ha propiciado que la legislación penal de la región la tipifique de manera específica. Según el PNUD, entre un 30 y un 45% de las mujeres de la región han sido víctimas de algún tipo violencia (maltrato o abuso físico y verbal). Se calcula que 80.000 niños y niñas mueren al año a causa de la violencia intrafamiliar en la región³.
- La mayoría de crímenes violentos está relacionado con el uso de armas de fuego (frecuentemente se dan en escenarios de conflicto, post conflicto, o con fuerte presencia de crimen organizado).
- El delito violento incide significativamente en las áreas urbanas, en particular en las "mega ciudades" latinoamericanas: así, según datos del Global Report on

World Settlements 2007 de UN Habitat, más de la mitad de los delitos con violencia de Brasil, México y Venezuela fueron perpetrados en las áreas metropolitanas de Río de Janeiro (48 homicidios por 100.000 habitantes en 2005), Sao Paulo (39 homicidios por 100.000 habitantes en 2006) , Ciudad de México (27 por 100.000 habitantes en 2005) y Caracas (88 homicidios por 100.000 habitantes en 2005), respectivamente. En Brasil, cerca del 20% de los homicidios se concentran en menos del 2% del área geográfica urbana⁴.

- Existe heterogeneidad en la expresión de la violencia en la región debido a las diferentes características sociales, históricas y culturales de cada país (p. ej., en Centroamérica la violencia se manifiesta en un escenario post-conflicto con gran prevalencia de jóvenes en pandillas, en el Caribe, en la incidencia del narcotráfico)

Urbanización, pobreza urbana e incidencia urbana de la violencia: La concentración de la población de América Latina y el Caribe en áreas urbanas se ha intensificado de manera muy pronunciada en décadas recientes. En 1950, un 43% de la población total vivía en las áreas urbanas, proporción que, en 2005, rondaba el 77%. Este grado de urbanización la convierte en la región más urbanizada del mundo en desarrollo. Paralelamente a este proceso de urbanización poblacional, se ha dado un proceso de incremento de la pobreza urbana: en 2001, un 30% de la población urbana de América Latina es pobre, según datos de la Comisión Económica para América Latina, CEPAL . En general, la literatura especializada señala que la velocidad de urbanización de las poblaciones, con el resultante incremento en el tamaño y la densidad poblacional de la ciudad, está asociada con incrementos en conflictividades, violencia y delito.

La informalidad, terreno fértil para las actividades ilícitas. Una de las características de este intenso proceso de urbanización ha sido la expansión de los asentamientos informales, habitados por pobladores urbanos pobres, excluidos del mercado de vivienda formal, por el elevado costo de tales viviendas en relación con el nivel de ingresos de los compradores. A título de ejemplo, en la década de los 90, se estima que el 59% de la población de Bogotá se concentraba en loteos clandestinos. Para Río de Janeiro, la proporción de la población municipal habitante de favelas asciende al 22% . En estos asentamientos, el Estado no suele tener presencia institucional y se presenta una débil o nula

capacidad de cumplir su papel como proveedor tanto de servicios básicos (agua potable, desagües, vialidad, alumbrado público, electricidad), como de servicios sociales (educación, atención a grupos vulnerables -- jóvenes, mujeres, ancianos, promoción de oportunidades de empleo y generación de ingresos), y como garante de la seguridad jurídica e incluso física de los moradores.

Por su parte, los pobladores de estos asentamientos son, en su mayoría, informales en sus quehaceres económicos y por tanto excluidos. Según sondeos de Latinobarómetro- expresan una mayor desconfianza que el resto de la población respecto a instituciones como el Congreso, la policía, los partidos políticos y el sistema legal. Lo anterior se traduce en que la informalidad y la exclusión erosionan la legitimidad del orden civil, económico, político y público. La informalidad socava el respeto por la ley y de ahí se pueden generar distintas manifestaciones que van desde la inequidad entre los que cumplen y los que no cumplen la ley, actividades ilícitas como la piratería comercial, la venta ilegal de autopartes, la aparición de cuerpos de seguridad no formales, hasta generar nexos con el crimen organizado. Un alto grado de informalidad puede ser entendido como un reflejo de ausencia o debilidad institucional que conlleva a vacíos de autoridad que, en algunos casos, es ocupada por organizaciones criminales.

Adicionalmente, esta sensación de abandono institucional estigmatiza barrios enteros y perjudica a sus moradores, que no hallan trabajo fuera de los asentamientos, incrementa la percepción de impunidad e impotencia ante los delitos, genera sensaciones de inseguridad generalizada y miedo, lo que aún los hace menos atractivos para la inversión productiva y la generación de empleo, perpetuando el ciclo de la pobreza y de la exclusión .

Las raíces de la violencia en la región y la identificación de factores de riesgo: La violencia es la expresión de problemas sociales, políticos y económicos tradicionales en la región, entre los que destacan la exclusión social, la desigualdad, la discriminación, y la informalidad, entre otros. Afecta de manera más intensa a la población más vulnerable, que vive en la informalidad habitacional y económica, que es quien cuenta con menos medios para protegerse, tanto físicamente, como en cuanto a su trabajo y posesiones. La violencia es en definitiva un fenómeno multicausal propiciado por la presencia de factores de riesgo; por lo tanto, para luchar contra la violencia, se requiere

identificar dichos factores, a fin de diseñar y ejecutar medidas que los mitiguen para disminuir las oportunidades de actuación violenta. Se distinguen tres grandes categorías de factores de riesgo:

■ **Factores que operan a nivel individual:** entre los que destacan la exposición temprana a la violencia, desigualdad y desempleo derivados de la exclusión social, discriminación, presencia de facilitadores (drogas, alcohol, posesión de armas blancas o de fuego), fenómenos como el abandono escolar, el analfabetismo, entre otros.

■ **Factores que operan en el hogar:** familias disfuncionales, o en situación de violencia entre los padres.

■ **Factores que operan en la comunidad:** valoración de la cultura de la violencia, degradación del medio urbano y de los lazos sociales, efectividad de las instituciones de control social, historia de violencia social, guerras civiles, comercio ilegal de armas y estupefacientes, desigualdades sociales masivas.

Las fallas institucionales del Estado en su lucha contra la violencia: La ausencia de políticas públicas integrales, que incorporen un enfoque preventivo y de control desde los entes nacionales hasta los agentes del ámbito local, en luchar contra la violencia es uno de los obstáculos principales para el combate eficaz contra la violencia. En particular, la elevada falta de confianza en las instituciones de justicia y policía, encargadas de proveer seguridad, acentúan el descrédito de la población en sus instituciones democráticas. Cuando la justicia no se adapta a la resolución de los pequeños conflictos urbanos, resulta lenta, o sólo es capaz de dictaminar sobre un 10% de los delitos que efectivamente se producen, se generan situaciones de impunidad (sobre todo en delitos tales como el crimen organizado, corrupción, violaciones de derechos humanos, lavado de dinero). Por otro lado, las sanciones y las penas de cárceles no permiten la rehabilitación e inserción social de los que delinquen. Con demasiada frecuencia las cárceles son la construcción de redes delincuenciales para los internos y no un paso previo a su reinserción social. (Vanderschueren, 2007).

■ II. Bbreve marco conceptual de la seguridad y convivencia ciudadana

El paradigma tradicional: orden público: En el

pasado, el paradigma para resolver el problema de "la inseguridad ciudadana" se basó únicamente en acciones para recuperar el orden público, es decir medidas por el Estado -generalmente bajo un enfoque autoritario y con el uso de las fuerzas policiales- cuyo objetivo era evitar alteraciones y garantizar el libre tránsito de las personas en las calles y lugares públicos. Este modelo viene siendo reemplazado paulatinamente bajo un enfoque integral: "seguridad y convivencia ciudadana", que abarca un conjunto de acciones adoptadas por el Estado en su conjunto (sector público, sector privado y sociedad civil) para garantizar los derechos y las libertades fundamentales, impartir justicia y velar por el desarrollo pacífico de la vida social individual y colectiva. El cambio de paradigma ha significado cambios en la política pública que conlleva a superar la visión única y centralista de Policía-Justicia-Prisión (con énfasis en el control de la criminalidad) por un eje principal, complementario a las acciones de control, con estrategias de prevención -con gran relevancia de la participación ciudadana- que reduzca los factores de riesgos de la violencia y aumente el desarrollo social y disminuya las oportunidades del delito).

Ante los crecientes índices de delincuencia, la sensación de inseguridad y miedo de la población, las autoridades se ven presionadas por la opinión pública por adoptar políticas de corte netamente represivo, caracterizadas por un mayor número de efectivos policiales, endurecimiento de las penas, disminución de la edad penal, entre otras. Estas políticas represivas suelen tener una leve incidencia en un plazo inmediato; sin embargo, la ausencia o el relegar políticas de prevención que ataquen los factores de riesgo de la violencia o la insuficiencia en mantener inversiones para la policía, los servicios de justicia y las cárceles no se traducen en una disminución sostenida del número de delitos e incluso propician situaciones similares o incluso peores previas a la intervención. De ahí la importancia por el abordaje integral y sostenido en materia de seguridad y convivencia ciudadana.

El nuevo paradigma de abordaje integral: seguridad y convivencia ciudadana: La seguridad ciudadana es el bien público, al que contribuye la sociedad en su conjunto, es decir, Estado, sector privado y sociedad civil, que permite el desarrollo de la convivencia cotidiana pacífica, en un marco de confianza de los ciudadanos, de cultura de la legalidad, de respeto a las normas, donde se garantiza el ejercicio de derechos

y libertades. El enfoque de "seguridad y convivencia ciudadana", es por lo tanto integral, en el sentido en que implica a la sociedad en conjunto, y no sólo al aparato represivo y de control del Estado (y no del sector privado) a cargo de la aplicación de la Ley (policía, justicia, sistema penitenciario). Busca no sólo contrarrestar las manifestaciones de la violencia, sino también abordar las raíces de la misma. Por ello, agrega estrategias en el campo de la prevención para mitigar los factores de riesgo, que complementan las de control, enfatizan la participación y solidaridad comunitaria, y pueden incluir medidas de diseño urbano, para minimizar oportunidades de delito. Contrariamente a la opinión más generalizada, las estrategias de prevención muy focalizadas pueden dar resultados en el corto plazo y suelen ser más costo-eficientes que las únicamente basadas en el control y la represión (políticas de "mano dura").

Elementos esenciales de una política de Seguridad y Convivencia Ciudadana:

■ **Integralidad y corresponsabilidad.** En primer lugar, el cambio de paradigma acerca de lo que deben ser políticas de seguridad se traduce en que las políticas de seguridad ciudadana han de ser integrales, es decir que para ser efectivas y eficientes, han de comprender un espectro de acciones de prevención y de control, donde el control, desde el respecto de los derechos humanos y dentro del marco de la legalidad, se entiende como uno de los factores disuasivos, que permite combatir la impunidad como medio de prevención. Han de ser comprensivas, y partir de la corresponsabilidad de la sociedad en su conjunto, aglutinando los esfuerzos del Estado, pero también del sector privado, de la sociedad civil, haciendo énfasis en la participación de la propia comunidad.

■ **Multisectorialidad.** Adicionalmente, por la naturaleza multicausal del fenómeno de la violencia, se requieren intervenciones multisectoriales para poder controlar los factores de riesgo. Dichos factores se pueden contrarrestar desde los ámbitos educativos, de la salud, recreación, infraestructuras públicas (alumbrado, equipamientos urbanos, etc.), cultura y deporte, servicios sociales, entre otros.

■ **Prevalencia de lo local.** Hay también que enfatizar la importancia de abordar las políticas de seguridad y convivencia ciudadana desde el ámbito local. En efecto, tanto los orígenes como las manifestaciones de la

violencia varían de una región a otra, de una localidad a otra, dentro de un mismo país. El conocimiento del territorio con sus características socioeconómicas es clave para el éxito de las políticas de seguridad, como lo es también el hecho que el gobierno local es el más próximo a los afectados por la violencia. Adicionalmente, el manejo de estas políticas a nivel local permite una más intensa participación de la comunidad y el fortalecimiento del capital social, muy deteriorado, debido a la notoria falta de confianza de los ciudadanos antes un Estado incapaz de resolver sus problemas de integridad física. Además, el trabajo con la comunidad es un factor clave para la comprensión del origen de la violencia y por lo tanto, para su solución. El abordaje local facilita además la coordinación tanto entre las instituciones sectoriales del Estado, como entre el sector público, el privado y la sociedad civil. Igualmente, se facilita el monitoreo de los efectos de las políticas, y permite consolidar los procesos de descentralización que incrementan las facultades de intervención de las municipalidades en el sector.

■ III. La experiencia del BID en Seguridad y Convivencia Ciudadana

Importancia del rol del Banco: El BID ha sido la primera institución multilateral de desarrollo en acompañar a los países de la región con asistencia técnica y financiamiento de proyectos en el ámbito de la prevención de la violencia y la seguridad ciudadana. Sin embargo, la creciente preocupación por el incremento de la violencia en sus distintas manifestaciones, ha conllevado a que los Gobiernos y la sociedad en su conjunto demanden la aplicación de políticas eficientes que combatan el crimen y la violencia. Este clamor coloca al Banco -como principal socio multilateral de desarrollo de América Latina y el Caribe- en el desafío de involucrarse en forma más eficaz, amplia, estratégica e innovadora en el sector de la seguridad y la convivencia ciudadana y a su vez, para algunas actividades, hacer explícito sus límites de participación o qué mecanismos de salvaguarda requiere acordar para mitigar los riesgos asociados a su participación.

La Iniciativa del Banco en Seguridad y Convivencia Ciudadana. Con base en las lecciones aprendidas del Banco, recogidas de su experiencia operativa, y en su trabajo analítico y el de otros estudios e investigaciones realizadas sobre la materia, en marzo de 2008 se validó el documento interno de ordenamiento

estratégico del trabajo en la materia denominado "Iniciativa de Seguridad y Convivencia Ciudadana". La Iniciativa tiene como objetivo contribuir al mejoramiento de la capacidad de gestión del Estado para hacer frente a la violencia, uno de los grandes obstáculos al desarrollo económico y social sostenible de la región. Para ello, propone agrupar en áreas estratégicas un conjunto de acciones para que el Banco focalice en forma operativa su apoyo para que los países de la región puedan tener políticas de seguridad y convivencia ciudadanas más efectivas, eficientes y sostenibles, velando por el respeto de los derechos humanos y civiles, y promoviendo la transparencia en el sector. De manera sintética, estas áreas estratégicas son:

■ **La planeación de la política pública:** Bajo un enfoque articulado entre lo nacional y lo local, este componente comprende: (i) Análisis comprensivos de la seguridad ciudadana: diagnósticos del sector, encuestas de victimización y de actitudes, asesoría técnica e intercambio de experiencias, entre otros; (ii) Fortalecimiento institucional de las entidades relacionadas con el sector; (iii) "Laboratorios del Buen Gobierno para la Seguridad": estructuras de información sobre crimen y violencia que recopilan y consolidan varias entidades y que permiten la formulación y gestión de las políticas en el sector y la evaluación de las acciones emprendidas; y (iv) Mecanismos de seguimiento y evaluación.

■ **Actividades de prevención:** Son una respuesta complementaria al sistema de justicia penal, con el fin de contrarrestar los factores que aumentan los riesgos de criminalidad y victimización. Las intervenciones tienen en cuenta el carácter multidimensional de la violencia y la necesidad de implementar estrategias integrales que incidan en los distintos factores de riesgo. Este componente comprende: (i) actividades y proyectos dirigidos a menores y jóvenes; (ii) prevención de la violencia intrafamiliar; (iii) actividades dirigidas a la comunidad; y (iv) prevención situacional (mejoramiento de áreas públicas y medidas reguladoras para reducir la violencia tales como: el control de venta de alcohol y porte de armas entre otras), entre otros.

■ **Algunas actividades de control y justicia penal alternativa:** Dentro de la perspectiva preventiva, este componente contempla acciones específicas de apoyo a la gestión institucional de la policía civil y del sistema penitenciario: (i) apoyo a la reorganización y

planificación administrativa interna institucional, (ii) mejoramiento de los procesos de reclutamiento; (iii) desarrollo de aptitudes técnicas y profesionalización de los oficiales de la policía y personal de guardia con énfasis en las funciones preventivas, derechos humanos y civiles, y atención al público en general, con énfasis en el caso de víctimas y grupos vulnerables; (iv) programas de policía con intervención en la comunidad (policía comunitaria o de aproximación). De igual forma, este componente financia iniciativas que incrementen la oferta de servicios básicos de justicia alternativa en lugares accesibles a la comunidad: inspecciones de policía, juzgados de paz, "Casas de Justicia", comisarías de familia, centros conciliación y mediación.

■ **Rehabilitación de población reclusa o menores** que han infringido la ley (prevención terciaria): Se prevé actividades específicas orientadas a: (i) atención integral personal psicológica, social y médica, (ii) educación formal; (iii) capacitación y formación laboral microempresarial; (iv) colocación y empleo, fomentándose la formación de alianzas estratégicas con el sector privado, en el ámbito de la responsabilidad social empresarial; (v) desarrollo y fortalecimiento de mecanismos alternativos al encarcelamiento, con sistemas de supervisión; (vi) desarrollo de mecanismos de apoyo, acompañamiento y seguimiento post-encarcelamiento; entre otras.

IV. LA SEGURIDAD Y CONVIVENCIA CIUDADANA EN LOS PROGRAMAS DE MEJORAMIENTO INTEGRAL DE BARRIOS

Los Programas de Mejoramiento Integral de Barrios (PMIB) vienen siendo estrategias privilegiadas por los gobiernos locales para abordar los complejos problemas de la pobreza y la informalidad urbanas. La aparición de dichos programas refleja un cambio en el paradigma de conceptualización de las actuaciones de los gobiernos locales sobre estos temas, dado que en un inicio, se enfocaban preferentemente en la provisión de infraestructura y servicios básicos a los barrios para garantizar las condiciones mínimas de habitabilidad, y regularizar la tenencia de la tierra. Los programas actuales de PMB buscan aprovechar lo ya urbanizado por los moradores, incluir su participación en la ejecución de la intervención pública, así como contemplar componentes que atienden las necesidades sociales más urgentes.

Los programas de PMB constituyen un

instrumento para el abordaje integral de la problemática de la segregación física y social de los asentamientos informales, que tan relacionada está con las causas de la violencia urbana que afecta de manera más intensa a los moradores de estas áreas informales. Por ello, se pueden complementar las acciones en los ámbitos de la infraestructura, de servicios sociales, de desarrollo comunitario con intervenciones preventivas integrales y focalizadas que atiendan específicamente factores de riesgo asociados a la violencia.

A. Aporte SCC en los proyectos de Infraestructura en PMIBs.

Las actividades de planificación, diseño y mantenimiento en el ámbito urbano que se efectúan a través de los PMBs pueden contribuir a la mejora de la convivencia y a la prevención de la violencia, al incorporar la mejora estratégica y sistemática de los espacios públicos. A través del diseño urbano, se puede crear un ambiente que incrementa la seguridad urbana, incidiendo sobre aquel diseño urbano y equipamiento público que propicie la comisión de delitos y actos violentos. Igualmente, se puede aprovechar las actividades de mantenimiento comunitario de las infraestructuras para incidir sobre la comisión delictiva, dado que los ambientes con mantenimiento deficiente, vandalizados y poco estéticos propician las conductas violentas.

Este enfoque se le ha denominado con el concepto de "Prevención Situacional" ó metodología CPTED , "Prevención de la Delincuencia Mediante el diseño Ambiental" cuya característica es reducir los delitos de oportunidad al aumentar el riesgo que corren los infractores de ser detenidos, reducir la sensación de inseguridad e incrementar la cohesión comunitaria mediante el manejo de variables sociales y ambientales.

Los conceptos básicos de la Prevención Situacional son los siguientes:

a. Control natural de accesos. Promueve el diseño de elementos arquitectónicos a modo de umbrales para crear en los potenciales asaltantes la percepción de que hay un riesgo. Las principales recomendaciones físicas que considera son: conectar accesos directos con áreas observables, diseñar espacios que orientes a los usuarios dando indicación natural de salida o de entrada, y

proveer un número limitado de rutas de acceso.

b. Vigilancia natural. Busca incrementar la visibilidad sobre un espacio a través de una apropiada ubicación, diseño de ventanas, iluminación y diseño de paisaje. Se busca aumentar la capacidad de los habitantes urbanos de observar la actividad de su entorno.

c. Mantenimiento. Se refiere a tener planes de manejo, de limpieza y jardinería de los espacios públicos. Se puede asociar este concepto con el de "ventanas rotas", que supone que un espacio deteriorado localiza mayor delitos de oportunidad.

d. Reforzamiento territorial. Este concepto alude al sentido de afecto que establece el habitante con su entorno inmediato y que por lo tanto cuida.

Cabe destacar que, las intervenciones situacionales deben tener un énfasis comunitario que active el mecanismo de control social. En este sentido, los conceptos anteriormente descritos deben articularse a través de la participación ciudadana en todo el proceso de diseño e implementación de la metodología.

Herramientas metodológicas: Para complementar las actividades de infraestructura con el enfoque 'seguridad y convivencia ciudadana' se han empleado análisis de espacios específicos, con apoyo de la policía, que permiten tanto relevar la ocurrencia de actos delictivos, como también detectar oportunidades de conductas violentas por parte de grupos, y situaciones de riesgo, poniéndolos en relación con el entorno en el que estas conductas se producen (deterioro de infraestructuras, visibilidad, hacinamiento, alumbrado, etc.). Ello permite tener información acerca de la ubicación de los delitos, y a partir de estas observaciones, deducir mejoras ambientales que mejoren visibilidad, protección, etc. a fin de disminuir el riesgo de ocurrencia del acto violento. Otra herramienta que se ha empleado es, por ejemplo, las de auditorías de seguridad y giras exploratorias. En ellas, grupos de ciudadanos de los asentamientos en condiciones de vulnerabilidad, en general, mujeres, recorren las calles de la localidad acompañadas de urbanistas, arquitectos y técnicos municipales, que permite a los habitantes de estos asentamientos informales comunicar los puntos donde sienten amenazas, a la vez que legitima sus demandas. Después de la auditoría de seguridad o de la gira, se efectúa un ejercicio rápido de diseño que propone intervenciones urbanísticas específicas para abordar los problemas de seguridad, teniendo en cuenta los insumos por parte del grupo que asistió a la auditoría, para ser incorporado en

los diseños de planificación a ser definidos con el conjunto de la comunidad. Este tipo de actividades que permiten la creación de alianzas entre el gobierno local, la policía y los habitantes de los asentamientos son importantes a la hora de crear empoderamiento entre los grupos más vulnerables.

Es importante tener en cuenta que la prevención situacional es sólo una visión del problema delictivo por lo que se recomienda forme parte de un conjunto más amplio de intervenciones, como son las intervenciones de prevención social.

B. Aporte del enfoque SCC a las Intervenciones Sociales en PMIBs.

Objetivo de las Acciones Preventivas Sociales:

Como se ha indicado, la violencia urbana es un fenómeno cuyas causas están íntimamente vinculadas con la desigualdad y la exclusión en el medio urbano, y cuyos factores de riesgo pueden ser mitigados a través de una batería de intervenciones de carácter social focalizadas territorialmente con un enfoque de "seguridad y convivencia ciudadana". La relación entre la política de seguridad y la política de social es un aspecto clave en este enfoque, no toda política social es política de seguridad y afirmar lo contrario sería criminalizar la política social. Sin embargo la política social sí tiene puntos de contacto con la política de seguridad y convivencia, sobre todo a nivel de la prevención en grupos vulnerables. Las actividades de prevención de la violencia mediante intervenciones sociales persiguen dos grandes objetivos: por un lado, controlar los factores de riesgo que favorecen la comisión de delitos, y por el otro, enraizar en la población el reflejo preventivo, no entendido como fomentar reflejos de defensa por parte de la población (instalar verjas, alarmas, etc.) sino acostumbrar a que la propia población reflexione sobre las causas y las soluciones del fenómeno.

Estas intervenciones tienen en cuenta el carácter multidimensional de la violencia y la necesidad de implementar estrategias integrales que incidan en los distintos factores de riesgo, y comprenden: (i) actividades y proyectos dirigidos a menores y jóvenes; (ii) prevención de la violencia intrafamiliar; y (iii) actividades dirigidas a la comunidad.

Entre las actividades de índole social que pueden ser incluidas en los PMIB se pueden citar: (i) la

introducción de educación y sensibilización en valores éticos y convivencia ciudadana, programas de resolución de conflictos y técnicas alternativas de disciplina, mejora de capacidades sociales y cognitivas para jóvenes ; (ii) educación formal, nivelación y retención escolar, formación profesional y laboral (enfoque microempresarial y creación de alianzas con el sector privado para emplear a los pobladores en situación de vulnerabilidad); (iii) detección temprana de abusos y de riesgos asociados con el uso de drogas y alcohol, programas de desintoxicación y rehabilitación de alcoholismo y drogodependencias; (iv) aprovechar las actividades de creación de infraestructura deportiva y de ocio para fomentar la convivencia pacífica en el medio a través de actividades extracurriculares (formación personal, recreativas y culturales de diversa índole) y como medio para la integración social y cultural; y (v) la creación o acondicionamiento de instalaciones sanitarias para la atención a la drogadicción y salud psicológica de la población vulnerable.

Herramientas metodológicas: Para ser efectivas, deben partir de un diagnóstico participativo focalizado a nivel local, que permita comprender las causas y las manifestaciones de la violencia en la propia localidad ; dicho análisis debe ser comprensivo de todas las manifestaciones de la violencia, sus causas y los actores de la inseguridad (víctimas y victimarios), y debe tener un examen detallado de los factores de riesgo (grado de deserción escolar, empresas instaladas, familias desarticuladas, percepciones de inseguridad, análisis del entorno, etc.). Este análisis permitirá obtener una estrategia de intervenciones de índole social que apuntan a las causas y manifestaciones locales de la violencia. Para ser plenamente efectivas es necesario que estas baterías de intervenciones sociales operen simultáneamente en una localidad.

Adicionalmente, es importante mencionar que para que la estrategia de programas sociales incluidos en un PMIB agregue valor en términos de prevención de la violencia, deben tener como objetivo adicional explícito el logro de un mayor grado de seguridad en el barrio, y no sólo el mejoramiento de las condiciones de vida de los beneficiarios .

Uno de los objetivos principales dentro del capítulo de intervenciones sociales dentro de los PMBs es el de fortalecimiento del tejido social de las comunidades, es decir, la creación de coaliciones para fortalecer las

formas de control informal, no entendidas como privatización de la seguridad por parte de empresas o grupos armados se trata de un control no violento que ejercen los mismos pobladores sobre las áreas comunes de su localidad, que se funda sobre valores de civismo y ciudadanía, al igual que sobre reglas compartidas por todos ellos sobre la utilización de los espacios e infraestructuras públicas de la propia comunidad. Este tipo de actuación requiere de un esfuerzo importante en cuanto a movilización de la población barrial, a menudo estigmatizada, y que presenta fuerte grado de desconfianza hacia el Estado. Para el mejoramiento de los mecanismos de participación comunitaria se requiere de diagnóstico sobre su estado actual, y planificación, diseño, ejecución y seguimiento de estrategias de prevención por parte de la comunidad. Adicionalmente, la formación de coaliciones con el gobierno municipal es clave a la hora de que Estado generando lazos de confianza con los pobladores y que vaya ocupando paulatinamente los vacíos que la informalidad fue llenando.

Por último, cabe destacar que los enfoques participativos a nivel local también pueden contribuir a fortalecer procesos de reforma de los cuerpos policiales a partir de la incorporación del concepto de policía comunitaria y orientada a la resolución de problemas (el caso de Chile resulta paradigmático en este sentido). La transparencia de los cuerpos policiales también puede ser monitoreada de modo más eficaz a partir de estas instancias barriales y locales.

C. Síntesis de Temas Destacados sobre el enfoque SCC en los PMIB:

1.- Valor Agregado: La adopción de un enfoque de Seguridad y Convivencia Ciudadana agrega valor a los programas de Mejoramiento de Barrios, ya que permite consolidar su objetivo último, el de la mejora del bienestar de los moradores de los asentamientos, mediante avances en las condiciones objetivas y percepciones sobre los niveles de seguridad y calidad de la convivencia entre vecinos.

2.- Apropiación por la comunidad: Una de las lecciones aprendidas de la experiencia en el diseño y ejecución de PMBs es que la participación comunitaria es altamente productiva. En este sentido, agregar el enfoque de SCC amplía el ámbito para la participación ciudadana en

temas importantes para los pobladores de los asentamientos, y por lo tanto incrementa su sentido de apropiación; es clave la participación ciudadana en los diagnósticos de SCC, que deben permitir la identificación de líderes comunitarios (que pueden actuar como agentes de cambio y de fortalecimiento del tejido social), al igual que en la preparación de la estrategia de intervenciones sociales y su seguimiento. De alguna manera, la inclusión de esta óptica fortalece el sentido de apropiación por parte de los beneficiarios de los PMB.

3.- Sostenibilidad: La cohesión social que se persigue a través de los componentes de desarrollo comunitario bajo el enfoque mejoramiento de barrios se refuerza cuando se adopta un enfoque de SCC, al fortalecerse el trabajo comunitario para la defensa de los espacios públicos como las áreas propias, mantenidas por la propia comunidad para ser un marco de convivencia vecinal pacífica. Este sentimiento de apropiación fortalecido puede incidir en la sostenibilidad de las inversiones.

4.- La importancia de los diagnósticos. El diagnóstico participativo sobre seguridad y convivencia ciudadana a nivel de barrio, incluyendo en él a los grupos más vulnerables, es esencial para comprender las causas, manifestaciones y percepciones de la violencia, que están estrechamente ligadas al territorio. Es el punto de partida para definir una estrategia de abordaje de la problemática de la violencia eficaz. En este sentido, hay que recalcar que no hay soluciones universales, y que aunque las buenas prácticas son útiles, no siempre son replicables.

5.- La capacidad de generación de alianzas y de coordinación interinstitucional. Como se ha comentado, la seguridad ciudadana es un tema que no depende sólo de la policía, sino de la corresponsabilidad entre: (i) el sector público, coordinando sus distintos niveles, central, regional y municipal, y sus diferentes sectores: urbanístico, social y seguridad ciudadana ; (ii) el sector privado, clave por ejemplo para la generación de oportunidades de empleo y financiación microempresarial, que mitiguen la persistente exclusión económica; y (iii) la sociedad civil, cuya participación es imprescindible para la eficacia y la sostenibilidad de las acciones preventivas. Además una apropiada coordinación entre las instituciones favorece seguimiento a los indicadores de violencia, delincuencia y convivencia, liderando el establecimiento de observatorios de convivencia para este propósito. La capacidad de

creación de alianzas es también clave para las externalidades que se derivan de estos programas. Los proyectos PMB con enfoque SCC han de tener en cuenta que estos componentes han de estar integrados con los planes de urbanización integrada.

6.-Calidad y gestión del espacio público. Esta doble relación entre delincuencia y organización del espacio produce un círculo vicioso en el cual cuando el espacio se degrada, los fenómenos delictivos y la inseguridad se consolidan recíprocamente. Es importante considerar dentro de los programas integrales apoyo a iniciativas de gestión y manejo del espacio público que pueden tener incidencia directa sobre las condiciones de seguridad y convivencia ciudadana tales como: la venta ambulante, los mercados, el estacionamiento, áreas recreativas, semáforos etc.

Bibliografía y fuentes

- Banco Interamericano de Desarrollo, 2008, "Iniciativa de Seguridad y Convivencia Ciudadana", documento para uso interno, Washington, D.C. 2008.
- Beato, C., 2006, "Medo e criminalidades nos centros urbanos brasileiros" Latin American Program Special Report, Woodrow Wilson internacional Center for Scholars, August 2006, p. 7-9.
- Brakarz, J., con Greene, M. y Rojas, E. "Ciudades para Todos: la experiencia reciente en Programas de Mejoramiento de Barrios", Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C., 2002
- Macarena Rau. "Prevención Situacional en América Latina y el Caribe" Cuál es la Salida? Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 2007.
- Petrella, L. y Vanderschueren, F., 2003, "Ciudad y Violencia, Seguridad y Ciudad", en "La Ciudad Inclusiva", compiladores: Balbo M., Jordan, R. y Simioni, D. CEPAL, Santiago de Chile, 2003.
- Rau, M. "Prevención Situacional en América Latina y el Caribe" en "Cuál es la Salida?", Alda, E. y Béliz, G., editores, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C., 2007

- United Nations Human Settlements Program, UN-Habitat, 2007, "Enhancing Urban Safety and Security - Global Report on Human Settlements 2007". [WWW document] <http://www.unhabitat.org/content.asp?typeid=19&catid=555&cid=5359>
- United Nations Human Settlements Program, UN-Habitat, 2007, " UN-Habitat por Ciudades más Seguras", [WWW document] <http://www.unhabitat-rolac.org/anexo%5C2210200714451730.pdf>
- United Nations Human Settlements Program, UN-Habitat, 2007, " Planificación urbana en proceso de cambio " [WWW document] <http://www.unhabitat-rolac.org/anexo%5C2210200714571732.pdf>
- United Nations Human Settlements Program, UN-Habitat, 2007, internacional Conference on the state of safety in world cities, Conference Recommendations [WWW document] <http://www.unhabitat.or/categories.asp?catid=545>
- United Nations Office on Drugs and Crime: " A resource Guide for Municipalities, Community Based Crime and Prevention in Urban Latin America. [WWW document] http://www.unodc.org/pdf/youthnet/tools_violence_prevention_handbook.pdf
- Vanderschueren, F, 2007, "Documento de referencia: prevención de la criminalidad", United Nations Human Settlements Program, [WWW document] <http://www.unhabitat-rolac.org/anexo%5C2210200714381729.pdf>.
- Dammert, L, Alda, E. y Ruz, F, 2008, "Desafíos de la Seguridad Ciudadana en Iberoamérica", FLACSO, presentado en el Congreso

Notas

1. Las secciones I y II de este documento se han elaborado con en el Documento interno del Banco Interamericano de Desarrollo "iniciativa de Seguridad y Convivencia Ciudadana", Washington, D.C. 2008
2. Dammert, Alda, Ruz, 2008 "Desafíos de la Seguridad Ciudadana en Iberoamérica" FLACSO Chile, 2008
3. M.Buvinic', A. Morrison y M.B. Orlando "Violencia, Crimen y Desarrollo Social en América Latina y el Caribe", WWW
4. Beato, C., 2006, "Medo e criminalidades nos centros urbanos brasileiros" en Latin American Program Special Report, Woodrow Wilson internacional Center for Scholars, August 2006, p. 7-9.
5. Citado en Brakarz, J., con Greene, M y Rojas, E. Ciudades para Todos: la experiencia reciente en programas de mejoramiento de barrios, 2002, Washington, D.C., BID
6. Brakarz, J., Greene, M y Rojas, E. Ciudades para Todos: la experiencia reciente en programas de mejoramiento de barrios, ibid.
7. Vanderschueren,F, Documento de Referencia de Prevención de la Criminalidad, 2007, UN-Habitat
8. Desde el punto de vista de la costo-efectividad, estudios muestran que el beneficio de los enfoques de mayor contenido preventivo frente a los de corte represivo es de 1 a 6 veces mayor. (Vanderschueren, Documento de Referencia de Prevención de la Criminalidad, UN-Habitat)
9. En los últimos diez años el Banco ha aprobado, fuera de cooperaciones técnicas, proyectos de inversión en esta área por un total de US\$227 millones de dólares.
10. Los programas del Banco se caracterizaron por el apoyo en: (i) Fortalecimiento Institucional: diseño de políticas institucionales y desarrollo de sistemas de información sobre criminalidad y violencia; (ii) Proyectos de prevención:

focalizados en la atención sobre los factores de riesgo como prevención social, prevención de la violencia social intrafamiliar, y prevención situacional; (iii) Actividades selectas de control: apoyos puntuales a la policía civil y al sistema penitenciario así como evaluación de desempeño y rendición de cuentas a la sociedad civil; (iv) Trabajo con los medios de comunicación: Incluyen actividades relacionadas con el desarrollo de campañas con los medios de comunicación.

11. CPTED "Crime prevention Through Enviromental Design" varios países de Región tales como Chile, Brasil, Honduras, El Salvador, han utilizado esta metodología dándole una identidad propia.

12. Macarena Rau. " Prevención Situacional en América Latina y el Caribe" Cuál es la Salida? BID, 2007.

13. Idem

14. Por ejemplo el Programa Escuelas Abiertas implementado en varios estados de Brasil con el apoyo de la UNESCO es una experiencia positiva de un tratamiento integral que no solo consiste en acciones para la prevención de la violencia escolar sino en poner la infraestructura física y docente al servicio de las comunidades.

15. Las experiencias de Foros locales de seguridad a fin de precisar e identificar necesidades constituyen un enfoque innovador, en el caso de Quito y Guayaquil se ha ensayado el esquema de Corporaciones de Seguridad y Convivencia; en el caso de Buenos Aires y Montevideo se han impulsado los Foros Municipales y Barriales de Seguridad. De igual forma se ha hecho experiencias de este tipo en Chile y República Dominicana en los programas de Barrio Seguro.

16. Petrella, L. y Vanderschueren, F. , 2003 "Ciudad y Violencia", CEPAL.