

# **BARRIOS MEJORADOS Y SEGUROS**

Editora: Nora Libertun de Duren

Enero, 2020





Copyright © 2020 Banco Interamericano de Desarrollo. Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons IGO 3.0 Reconocimiento-NoComercial-SinObrasDerivadas (CC-IGO 3.0 BY-NC-ND) (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>) y puede ser reproducida para cualquier uso no-comercial otorgando el reconocimiento respectivo al BID. No se permiten obras derivadas.

Cualquier disputa relacionada con el uso de las obras del BID que no pueda resolverse amistosamente se someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la CNUDMI (UNCITRAL). El uso del nombre del BID para cualquier fin distinto al reconocimiento respectivo y el uso del logotipo del BID, no están autorizados por esta licencia CC-IGO y requieren de un acuerdo de licencia adicional.

Note que el enlace URL incluye términos y condiciones adicionales de esta licencia.

Las opiniones expresadas en esta publicación son de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.



Catalogación en la fuente proporcionada por la Biblioteca Felipe Herrera del Banco Interamericano de Desarrollo

Barrios mejorados y seguros / editora, Nora Libertun de Duren.

p. cm. — (Monografía del BID ; 717)

Incluye referencias bibliográficas.

978-1-59782-418-7 (Digital)

1. Urban violence-Latin America-Prevention. 2. Urban policy-Latin America. 3. Urban renewal-Latin America. 4. Crime prevention-Latin America. 5. Public safety-Latin America. 6. Community development, Urban-Latin America. 7. Informal sector (Economics)-Latin America. I. Libertun de Duren, Nora, editora. II. Banco Interamericano de Desarrollo. División de Vivienda y Desarrollo Urbano. III. Serie.

IDB-MG-717

Códigos JEL

- F5 International Relations, National Security, and International Political Economy
- F52 National Security • Economic Nationalism
- O1 Economic Development
- O18 Urban, Rural, Regional, and Transportation Analysis • Housing Infrastructure
- O2 Development Planning and Policy
- O22 Project Analysis
- O35 Social Innovation
- O54 Latin America • Caribbean
- R11 Regional Economic Activity: Growth, Development, Environmental Issues, and Changes
- R13 General Equilibrium and Welfare Economic Analysis of Regional Economies
- R2 Household Analysis
- R23 Regional Migration • Regional Labor Markets • Population • Neighborhood Characteristics

Palabras clave

Barrios informales; Desarrollo urbano; Vivienda; Factores físicos; Factores Sociales; Factores institucionales; Latinoamérica y el Caribe; Violencia; Violencia social; Violencia de género; Programa de mejoramiento de barrios; Mejoramiento de barrios; Desarrollo social, Desarrollo económico, Desarrollo político; Seguridad Ciudadana.



# Tabla de Contenidos

Pág.	
8	<b>Abstracto</b>
9	<b>Agradecimientos</b>
10	<b>Siglas y abreviaturas</b>
12	<b>Programa de mejoramiento integral de barrios</b> <i>Autores: Nora Libertun de Duren y Roberto Guerrero Compean</i>
12	<b>Introducción y metodología</b>
13	<b>Objetivos del programa e información disponible en materia de seguridad ciudadana</b> <i>Factores físicos</i> <i>Factores sociales</i> <i>Factores institucionales</i>
24	<b>Estrategias cualitativas para generar y recolectar información en ausencia de línea de base</b>  Entrevistas enfocadas Informantes clave Grupos focales <i>Reunión grupos focales</i>  Estadísticas secundarias y registros administrativos del programa
38	<b>Referencias Bibliográficas</b>
40	<b>Comparativo de los (PMIBs) en Latinoamérica y el Caribe</b> <i>Autores: Nora Libertun de Duren y Louise David</i>
43	<b>Informalidad, inseguridad y violencia</b>  Multi-causalidad de la violencia y acciones integrales Mecanismos de impacto Análisis comparativo de las intervenciones en Latinoamérica y el Caribe Los factores físicos de la violencia Los factores sociales de la violencia Los factores institucionales de la violencia
47	<b>Casos de estudio PMIB</b>  Comparativo de los casos de estudio
52	<b>Elementos para la integralidad</b>  El fortalecimiento de la gestión de los (PMIBs)

Pág.	
54	<b>Lecciones aprendidas sobre las intervenciones y su impacto en la seguridad</b>
55	<b>Guías de intervenciones en los (PMIBs) y la prevención del delito</b>  Gestión Diseño Implementación de la intervención Evaluación
61	<b>Referencias Bibliográficas</b>
66	<b>Caso de Estudio: Colombia</b> <i>Autores: Rubén Dario Ramírez Arbeláez</i>
67	<b>Antecedentes</b>  La violencia: desde un ángulo transversal Antecedentes de intervenciones urbanas
72	<b>Programa de Mejoramiento Integral de Barrios del BID en Colombia</b>  Metodología Factores
78	<b>Conclusiones</b>
79	<b>Recomendaciones</b>
79	<b>Referencias Bibliográficas</b>
82	<b>Caso de Estudio: Honduras</b> <i>Autores: Sandra Gutiérrez Poizat y Stephanie Morán</i>
83	<b>Antecedentes</b>  La violencia: desde un ángulo transversal
86	<b>Programa de Mejoramiento Integral de Barrios del BID en Honduras</b>  Metodología Factores
92	<b>Conclusiones</b>
94	<b>Referencias Bibliográficas</b>
96	<b>Caso de Estudio: México</b> <i>Autores: Louise David, Daniel Coulomb, Estela León, Rosalva Martínez, Héctor Orihuela y Oscar Narváez</i>
97	<b>Antecedentes</b>  La violencia: desde un ángulo transversal Antecedentes de intervenciones urbanas
100	<b>Programa de Mejoramiento Integral de Barrios del BID en México</b>  Metodología Factores
106	<b>Conclusiones</b>
107	<b>Referencias Bibliográficas</b>



Pág.

110 **Caso de Estudio: Uruguay**

*Autores:* Carlos Mendive, Patricia Álvarez, Jorge Campanella, Gabriel Corbo, Pablo Mazzini, Paula Morales y Lorena Presno

111 **Antecedentes**

La violencia: desde un ángulo transversal

116 **Programa de Mejoramiento Integral de Barrios del BID en Uruguay**

Metodología

Factores

122 **Conclusiones**

122 **Recomendaciones**

122 **Referencias Bibliográficas**

124 **Caso de Estudio: Bolivia**

*Autores:* Eduardo Pando, Lola Gutiérrez, Cristian Zambrana y Alejandro Palomeque

125 **Antecedentes**

La violencia: desde un ángulo transversal

128 **Programa de Mejoramiento Integral de Barrios del BID en Bolivia**

Metodología

Factores

134 **Conclusiones**

135 **Alianzas estratégicas**

138 **Referencias Bibliográficas**

142 **Caso de Estudio - Enfoque de género: Argentina**

*Autores:* Teresa Herrera Sormano; Margarita Laria y Teresa Montero

143 **Antecedentes**

Barrios informales

Enfoque de género

145 **Violencia contra las mujeres y el desarrollo local**

Manifestaciones de violencia de género

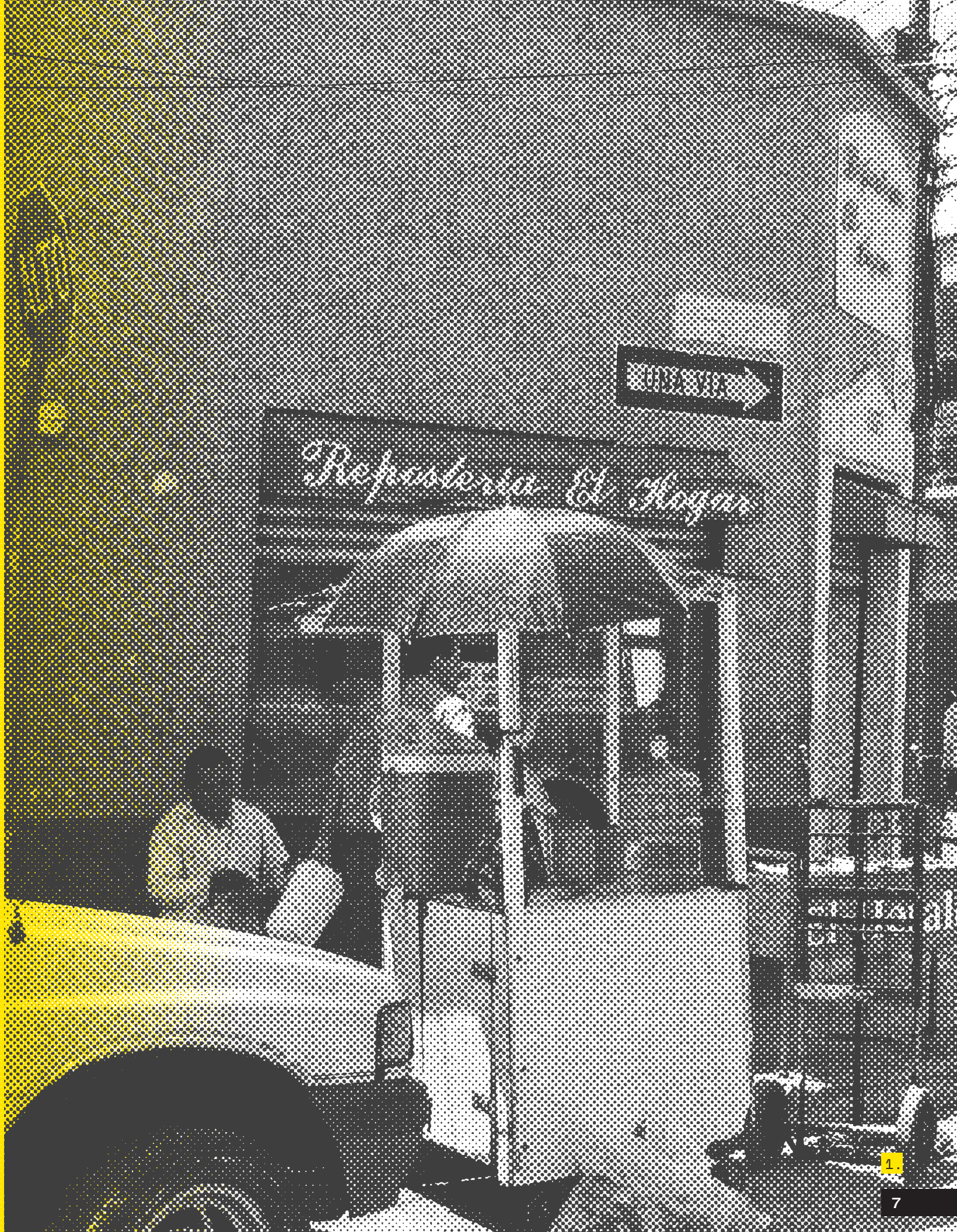
148 **Mejoramiento de Barrios del BID en Argentina**

Metodología

Factores

153 **Conclusiones**

154 **Referencias Bibliográficas**





El Banco Interamericano de Desarrollo BID ejecutó varios Programas de Mejoramiento Integral de Barrios PMIB en ciudades de Latinoamérica y el Caribe. Estos programas incluyen estrategias para mejorar la calidad de vida en estos barrios, incluyendo las condiciones de violencia e inseguridad.

Entre 2014 y 2017, se realizaron investigaciones en seis países de Latinoamérica que consistieron en generar estudios cualitativos, y en algunos casos cuantitativos, sobre intervenciones recientes de PMIB en barrios marcados por problemáticas de violencia e inseguridad. El objetivo fue entender los mecanismos de impacto de las intervenciones físicas, sociales e institucionales en los barrios intervenidos. Todo esto se llevó a cabo analizando estos elementos en una serie de barrios aislados y vulnerables en seis países: Bolivia, Honduras, Colombia, México, Uruguay y Argentina, este último con enfoque en violencia de género. Con un breve recuento histórico sobre las causas de la violencia se contextualiza su relación e impacto en el desarrollo social, económico y político, así como una serie de soluciones para su reducción de la violencia y por lo tanto, el mejoramiento de la calidad de vida de las personas. Estos casos de estudio arrojaron conclusiones útiles para entender mejor cómo intervenciones físicas, sociales e institucionales en barrios deteriorados e inseguros pueden influir en los niveles de seguridad de sus habitantes.

El BID diseñó un manual para el monitoreo de estrategias de mejoramiento de barrios, en el cual se muestra el concepto de inseguridad como el resultado de tres situaciones: deterioro físico, comportamiento antisocial y debilidad institucional. Cada uno de esos aspectos se refleja en una serie de indicadores que muestran su magnitud, mediante los cuales es posible determinar el grado de seguridad en un territorio. Estos indicadores son clasificados por el BID en tres grupos: factores físicos, sociales e institucionales. Además, promueve la cooperación técnica para generar conocimiento aplicado sobre cómo reducir conflictos, violencias y delitos, mediante la intervención de mejoramiento de barrios.

# Abstracto

## Autores (orden bibliográfico)

Patricia Álvarez; Jorge Campanella; Gabriel Corbo; Daniel Coulomb; Louise David; Roberto Guerrero Compean; Lola Gutiérrez; Sandra Gutiérrez Poizat; Teresa Herrera Sormano; Margarita Laria; Estela León; Nora Libertun; Pablo Mazzini; Rosalva Martínez; Carlos Mendive; Teresa Montero; Paula Morales; Stephanie Morán; Oscar Narváez; Héctor Orihuela; Eduardo Pando; Alejandro Palomeque, Lorena Presno; Rubén Dario Ramírez Arbeláez; y Cristian Zambrana.

## Editora

Nora Libertun de Duren

## Dirección editorial y dirección de arte BID

Emilia Aragón

## Diseño gráfico y dirección de arte

@Latitud\_estudio / Camilo Villegas y Juan David Cadena



## Agradecimientos

Agradecemos a todas las personas que participaron en esta publicación y a los autores de cada uno de los casos de estudio por contribuir con su conocimiento y análisis sobre las experiencias de los Programas de Mejoramiento Integral de Barrios. Un especial agradecimiento a los ejecutores de estos programas y a los participantes de las comunidades intervenidas, por su apoyo y colaboración durante este proceso.

Este trabajo fue realizado en conjunto por la Division de Vivienda y Desarrollo Urbano y el equipo de Seguridad Ciudadana, lo que demuestra un esfuerzo multisectorial del BID para obtener mejores resultados en los proyectos que se realizan en la región, gracias a todos los que han participado en esta publicación para que este objetivo sea posible.



<b>BID</b>	Banco Interamericano de Desarrollo
<b>CEDAC</b>	Centro de Diseño, Arquitectura y Construcción
<b>CEIM</b>	Centro de Educación Integral Municipal (Argentina)
<b>CIPSVD</b>	Comisión Intersecretarial para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia
<b>Convivienda</b>	Comisión Nacional de Vivienda y Asentamientos Humanos
<b>CPTDE</b>	Prevención del Crimen a través del diseño ambiental o en Inglés: <i>Crime Prevention through Environmental Design</i>
<b>CT</b>	Cooperación Técnica
<b>DGVU</b>	Dirección General de Vivienda y Urbanismo
<b>ETEC</b>	Enlace Técnico Comunitario
<b>ETEM</b>	Enlace Técnico Municipal
<b>FHIS</b>	Fondo Hondureño de Inversión Social
<b>FHNEC</b>	Fraternidad de Hombres de Negocios del Evangelio Completo
<b>FOSOVI</b>	Fondo Social para la Vivienda
<b>IINVA</b>	Instituto Nacional de Vivienda
<b>IMIJVE</b>	Instituto Mexicano de la Juventud
<b>KfW</b>	Banco de Desarrollo Alemán
<b>MOVOTMA</b>	Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente
<b>OCDE</b>	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
<b>ONG</b>	Organización no Gubernamental
<b>ONU Habitat</b>	Organización de las Naciones Unidas para el Hábitat
<b>PDA</b>	Programas de Desarrollo de Áreas
<b>PICU</b>	Programa de Integración y Convivencia Urbana
<b>PIAI</b>	Programa de Integración de Asentamientos Irregulares
<b>PMIB</b>	Programa de Mejoramiento Integral de Barrios
<b>PMB</b>	Proyecto de Mejoramiento de Barrios
<b>PIB</b>	Producto Interno Bruto
<b>PNUD</b>	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
<b>PNPSVD</b>	Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia

# Siglas y abreviaturas

<b>PRONAPRED</b>	Programa Nacional de Prevención de la Delincuencia
<b>PREP</b>	Programa de Rescate de Espacios Públicos
<b>PVIS</b>	Programa de Vivienda de Interés Social
<b>PUI</b>	Proyectos Urbanos Integrados o en inglés: <i>Integrated Urban Projects</i>
<b>ROP</b>	Reglamento Operativo del Programa
<b>RVA</b>	Reducción de la Violencia Armada
<b>PREP</b>	Programa de Rescate de Espacios Públicos
<b>SANAA</b>	Servicio Autónomo Nacional de Acueductos y Alcantarillados
<b>SOPTRAVI</b>	Secretaría de Obras Públicas, Transporte y Vivienda
<b>UCA</b>	Universidad Centroamericana José Simeón Cañas
<b>UNAH</b>	Universidad Autónoma de Honduras
<b>UNODC</b>	Oficina de las Naciones Unidas para la Droga y el Crimen
<b>URCV</b>	Resiliencia urbana en situaciones de violencia crónica o en inglés: <i>Urban Resilience in Situations of Chronic Violence</i>
<b>USAID</b>	Agencia de Desarrollo Internacional de los Estados Unidos o en inglés: <i>United States Agency for International Development</i>
<b>VPUU</b>	Prevención de violencia a través del mejoramiento de barrios o en inglés: <i>Violence Prevention Through Urban Upgrading</i>
<b>TOR</b>	Términos de Referencia o en inglés: <i>Terms of Reference</i>





# Programa de Mejoramiento Integral de Barrios

**Autores:** Nora Libertun de Duren y Roberto Guerrero Compean

## Introducción y metodología

Los gobiernos nacionales, estatales y locales promueven políticas e implementan programas para mejorar la calidad de vida de sus habitantes a través de la expansión de servicios de salud y educación, la reducción de riesgos medioambientales, la promoción de empleo y el mejoramiento de barrios. Es importante, por cuestiones económicas y políticas, dimensionar qué tan exitosas son las estrategias gubernamentales implementadas para incrementar la calidad de vida de los habitantes y la mejora de los barrios.

La manera en la que los programas se diseñan y se ejecutan determina la información para una efectiva medición de los resultados y su evaluación. Una evaluación de impacto es una valoración empírica del efecto que tienen algunas políticas o programas en ciertos resultados de interés y en qué magnitud. En materia de desarrollo urbano y vivienda, por ejemplo, una evaluación de impacto podría dimensionar cuál es el efecto en la incidencia de crímenes violentos en la rehabilitación de la infraestructura de vivienda en un asentamiento urbano con ciertas características previamente determinadas.

Existen otros programas de mejoramiento de barrios que han sido diseñados bajo la premisa de que existe un vínculo entre la precariedad de las condiciones del hábitat de los hogares y los elevados índices de violencia y criminalidad. Sin embargo, se desconoce en qué medida, sobre cuáles dimensiones, y a través de qué mecanismos las condiciones de seguridad ciudadana se transformaron a raíz de una intervención. En la mayoría de los programas de barrios, el problema que se encuentra es que la seguridad ciudadana no ha sido tomada en cuenta como un aspecto que se puede medir.

### Objetivos del programa e información disponible en materia de seguridad ciudadana

En la mayoría de los Programas de Mejoramiento de Barrios (PMB) la atención está puesta en una evaluación de impacto a partir de las variables asociadas a sus componentes claves. Sin embargo, estos programas no suelen tener como objetivo la reducción de los niveles de delincuencia o mejorar la percepción de seguridad. En el caso de los programas que se presentan a continuación aun cuando se cuenta con un componente de evaluación, la disponibilidad de información sobre variables de seguridad es escasa. Es en los resultados donde se contribuyen a la mitigación de los factores físicos, sociales e institucionales de riesgo criminal.

### La relación entre el mejoramiento de barrios y la seguridad ciudadana

Múltiples disciplinas han estudiado las situaciones de riesgo que son propicias para la ocurrencia de actos criminales (Vilalta 2012). En general, las distintas manifestaciones de la violencia e inseguridad guardan una relación funcional con factores físicos, sociales e institucionales críticos:

**INSEGURIDAD** =

**F**  
deterioro físico  
comportamiento antisocial  
debilidad institucional



El deterioro físico puede asociarse tanto con el desorden social, como con el descuido o ausencia del mantenimiento de la infraestructura urbana, resultando en una falta de control, bajos niveles de cohesión social y descuido político. Lo que resulta en una mayor sensación de vulnerabilidad frente al delito. La sociología criminal ha identificado que las áreas con mayor concentración de población urbana tienen mayores índices de delincuencia (Arroio 2009).

Hunter (1978), en su teoría de desorden social, señala que la población residente en áreas con señales de deterioro físico como grafiti, aceras sucias, edificios abandonados y viviendas en mal estado, tiende a desarrollar un comportamiento antisocial derivado de estas características. Estos lugares son propicios para el desarrollo de actos delictivos tales como el acoso a transeúntes, la prostitución, la ingesta de alcohol en la calle, el consumo y venta de drogas, que junto con la ausencia de la policía, presentan mayores niveles de percepción de inseguridad.

Las intervenciones de renovación urbana y mejoramiento de barrios CPTDE, en donde se contempla la adecuada distribución del espacio público, la iluminación pública, el diseño o rediseño de nuevos espacios que den mayor accesibilidad a bienes públicos, el desarrollo de ámbitos de recreación y esparcimiento que den lugar a corredores de vigilancia natural, el mejoramiento del servicio de transporte, tienen efectos positivos en

# Factores Físicos

la reducción de los factores físicos generadores de criminalidad urbana, especialmente las inversiones combinadas en infraestructura básica y servicios urbanos y sociales. Este tipo de intervenciones generan un proceso de abolir la estigmatización e integración física y social de barrios urbanos informales al resto de la ciudad y crean espacios públicos orientados a consolidar la convivencia ciudadana, la mejora de la infraestructura y la promoción de actividades económicas (BID 2014).

El Banco Interamericano de Desarrollo BID continúa implementando programas para mitigar el efecto negativo de los factores físicos relacionados con la violencia, realizando intervenciones a través del Plan de Mejoramiento Integral de Barrios PMIB donde se plantean unas estrategias de mejoramiento que incluyen elementos de prevención de la delincuencia desde el diseño, intervención y mejoras de la infraestructura. Todo esto con el propósito de reducir los niveles de inseguridad y violencia. Un ejemplo reciente es el de las intervenciones urbanísticas en favelas en Río (Brakarz, Green y Rojas 2002).

# Factores Sociales

Los factores sociales de la inseguridad se concentran en la violencia individual e interpersonal. Esto genera un clima de violencia que se da tanto en el espacio privado como en el espacio público. Todo esto afecta las relaciones sociales y refuerza el rol de víctima y victimario ante las bajas denuncias, aspectos que incrementan la naturalización de la violencia. Esto incluye desde la violencia intrafamiliar hasta la violencia económica, y se manifiesta cuando hay ausencia de valores comunes y falta de solidaridad colectiva.

Los factores sociales estructurales de la violencia y del delito pueden ser mitigados a través de diferentes líneas de acción. Por ejemplo, desde la escuela con programas de formación y asistencia en la prevención de violencia enfocada, desde proyectos que promuevan la cultura ciudadana y con actividades para la prevención de la violencia intrafamiliar, sexual y de género. Junto con los servicios de asesoramiento y terapias psicosociales, y programas enfocados en reducir la exposición de los jóvenes a ser parte activa de la delincuencia. Es importante generar planes como la extensión de la jornada estudiantil que pueden modificar, de manera temprana, los factores sociales estructurales de la violencia y el delito. La creación de alianzas con el sector privado permite el acceso a recursos innovadores para apoyar el desarrollo de las habilidades de las comunidades vulnerables, haciendo énfasis en el trabajo con los líderes locales para organizar y estimular la formación de redes y de prácticas democráticas frecuentes (BID 2014).

Por lo tanto, el enfoque de las operaciones del BID en temas de seguridad ciudadana integra distintas actividades dirigidas a menores y jóvenes (vulnerables y en riesgo), a la prevención de situaciones de violencia, y a la mejora de actitudes cívicas e interacciones sociales en las comunidades.

Los factores sociales determinantes de la violencia pueden categorizarse como individuales o interpersonales.

## Factores Individuales

- El abuso infantil o sexual
- Los desórdenes de personalidad
- Los comportamientos agresivos
- Las experiencias previas con la violencia
- El uso de alcohol y drogas
- La posesión de armas
- Las relaciones familiares fracturadas

## Factores Interpersonales

- Violencia intrafamiliar
- Inestabilidad matrimonial
- Divorcios o las separaciones
- Deficientes canales de comunicación con los padres
- Asociación con colegas o pares agresivos o delincuentes





# Factores Institucionales

Los factores institucionales de la violencia y de la inseguridad responden a la falta de estrategias por parte del Estado para establecer reglas de convivencia formales e informales, que sirvan para mantener el orden en los barrios. La sensación de inseguridad y la vulnerabilidad del Estado es producida por la aceptación de instituciones violentas y discriminatorias, la ineffectividad y corrupción de la policía, las políticas y leyes que discriminan a minorías en espacios sociales, económicos y políticos, y la presencia de grupos armados y criminales (Arroio 2009).

Algunas áreas de focalización en prevención institucional son el fortalecimiento de entidades gubernamentales clave, la capacitación de la policía, la implementación de estrategias de comunicación y cooperación con la sociedad civil y de rendición de cuentas, y la implementación de sistemas de monitoreo y evaluación a nivel local y entre diferentes niveles de Gobierno. Como se discutió anteriormente, la falta de eficiencia y eficacia de la acción policial genera desconfianza en los ciudadanos y aumenta la percepción de inseguridad, particularmente cuando la interacción entre la policía y el

ciudadano no es estrecha o tiene como premisa la corrupción y el abuso de poder. Los modelos de policía comunitaria o policía de proximidad han contribuido a fortalecer las relaciones entre policía y comunidad para la prevención, atención y resolución de incidentes criminales. Los programas de trabajo comunitario para delincuentes crónicos y monitoreo electrónico, así como el acceso de las mujeres a la justicia han tenido resultados efectivos en la disminución de la delincuencia.

Así como en los dos casos anteriores, el Banco también ha realizado trabajo operativo y analítico en materia de fortalecimiento institucional del sector de seguridad ciudadana. Algunos referentes recientes son el Programa de Seguridad Ciudadana en el Valle de Sula (Honduras), la supervisión del Programa de Modernización del Sistema de Justicia Etapa (Honduras), el Programa de Seguridad Ciudadana y Prevención del Delito (Uruguay); el Programa de Seguridad Ciudadana y Justicia (Jamaica) y la supervisión del Programa de Seguridad Integral (Panamá) (BID 2014).



[1] Por ejemplo, la encuesta del programa de mejoramiento de barrios implementado en Honduras se limita a recopilar información sobre la percepción de seguridad y violencia en el barrio y la incidencia de diversos tipos de crimen.

# Diagnóstico de los indicadores de seguridad ciudadana bajo la perspectiva de los programas de mejoramiento de barrios

El objetivo de estos programas es contribuir a mejorar las condiciones de vida de la población residente en asentamientos irregulares y áreas degradadas, optimizando el acceso de los hogares a infraestructura básica y servicios sociales y urbanos adecuados. Como resultado, estos programas ofrecen información sobre variables de índole urbanística, económica y física. Pero estos programas no incluyen de manera integral la medición del componente de seguridad ciudadana en los objetivos de las intervenciones. Si bien es posible obtener información relacionada con algunos de los factores detonantes de criminalidad, así como de sus correspondientes mecanismos de mitigación, en general los indicadores de seguridad disponibles son escasos o inadecuados. <sup>[1]</sup>

Tabla 1. Factores de riesgo criminal

Factor de riesgo Físico			
Tipo de variable	Indicador	Unidad de medida	Fuente
Vivienda	Hogares con acceso al conjunto de servicios básicos domiciliarios (servicios de agua potable, alcantarillado, drenaje pluvial, alumbrado público y electricidad)	% Porcentaje y total de hogares	Base de datos de la evaluación de programa, censos de población y vivienda
	Hogares en asentamientos informales	% Porcentaje y total de hogares	Base de datos de la evaluación de programa y encuestas de hogares
	Valor promedio de las viviendas en los asentamientos intervenidos	US\$ US\$ dólares constantes por vivienda	Base de datos de la evaluación de programa y trabajo de campo
Entorno Urbano	Concentración de la población	m <sup>2</sup> Total de residentes del barrio entre la extensión territorial del barrio (en m2)	Censos de población y vivienda
	Población residente en áreas con señales de deterioro físico	i Tot. Proporción de personas que residen en barrios con grafiti, aceras sucias, edificios abandonados y/o con ventanas rotas, viviendas vacantes o en mal estado, etc.	Encuestas de hogares y trabajo de campo
Transporte	Cobertura de áreas pavimentadas, accesos viales y peatonales	% Porcentaje del barrio y total de hogares	Base de datos de la evaluación de programa y encuestas de hogares
Integración	Integración a la ciudad formal	# Número de vías de acceso a la ciudad	Base de datos de la evaluación de programa y registros administrativos
Factor de riesgo Social			
Cohesión social	Intensidad de la participación de la comunidad en actividades sociales y comunitarias	% Tot. de los que participan Prevalencia de violencia	Base de datos de la evaluación de programa y registros administrativos
Victimización	Prevalencia de violencia	i Tot. Razón del total de personas que responden afirmativamente a las preguntas relacionadas con la violencia (infantil, sexual, intrafamiliar, etc.) en el período de 12 meses y el total de la población	Encuestas de hogares, registros administrativos y trabajo de campo
Vulnerabilidad	Acceso a alcohol, drogas ilícitas o sustancias controladas psicoactivas	i Tot. Proporción de personas que consideran que les sería fácil o muy fácil conseguir sustancias en el barrio	Encuestas de hogares, registros administrativos y trabajo de campo
	Posesión de armas	i Tot. Proporción de personas que poseen armas ilícitas y/o no registradas	Encuestas de hogares, registros administrativos y trabajo de campo



Tabla 1. Factores de riesgo criminal

Tipo de variable	Indicador	Unidad de medida	Fuente
Vulnerabilidad	Afiliación y presencia de pandillas y maras	<div><div>i</div><div>Tot.</div><div>%</div></div> Proporción de personas que participan en las actividades de alguna pandilla, mara u organización criminal; nota promedio de la afectación del barrio por pandillas, maras o crimen organizado	Encuestas de hogares y trabajo de campo
Mercado laboral	Inserción laboral de jóvenes	<div><div>#</div></div> Total de jóvenes que están trabajando y han mantenido el empleo por más de tres meses	Base de datos de la evaluación de programa, censo de población y vivienda
	Ingreso familiar	<div><div>US\$</div></div> US\$ constantes por familia	Base de datos de la evaluación de programa, encuestas de hogares trabajo de campo

Factor de riesgo

## Institucional

Titulación	Hogares con posesión legal de lotes	<div><div>%</div></div> Porcentaje y total de hogares	Base de datos de la evaluación de programa, registros administrativos
Fortalecimiento institucional	Instituciones locales en operación	<div><div>#</div></div> Número y tipo (educativas, culturales, sociales, etc.) de instituciones en funcionamiento en el barrio	Base de datos de la evaluación de programa y registros administrativos
Confianza en las instituciones	Convivencia social	<div><div>%</div></div> Porcentaje de personas mayores de 18 años que justifican el uso de la violencia	Encuestas de hogares y trabajo de campo

Tabla 2. Factores de mitigación de riesgo criminal

Factor de riesgo

## Físico

Tipo de variable	Indicador	Unidad de medida	Fuente
Vivienda	Crecimiento en el total de hogares con acceso al conjunto de servicios básicos domiciliarios	<div><div>%</div></div> Tasa de crecimiento porcentual	Base de datos de la evaluación de programa, censo de población y vivienda
	Hogares realojados o reasentados	<div><div>%</div></div> Porcentaje y total de viviendas	Base de datos de la evaluación de programa, registros administrativos y encuestas de hogares
Entorno Urbano	Población residente en áreas rehabilitadas	<div><div>i</div><div>Tot.</div><div>%</div></div> Proporción de personas que residen en barrios con espacios públicos rehabilitados	Encuestas de hogares y trabajo de campo
Transporte	Crecimiento en la cobertura de áreas pavimentadas, accesos viales y peatonales	<div><div>%</div></div> Tasa de crecimiento porcentual	Base de datos de la evaluación de programa y encuestas de hogares
	Vías mejoradas o construidas	<div><div>km</div></div> Kilómetros	Base de datos de la evaluación de programa y registros administrativos

Factor de riesgo

## Social

Servicios comunitarios	Equipamiento comunitario rehabilitado y/o construido y funcionando dentro del asentamiento o en el entorno (centros comunitarios, de salud, cuidados de niños, etc).	<div><div>m<sup>2</sup></div></div> Total de lotes y metros cuadrados rehabilitados, total de centros en funcionamiento	Base de datos de la evaluación de programa, registros administrativos y trabajo de campo
	Talleres sobre valores, liderazgo, convivencia comunitaria, prevención de violencia, mantenimiento de vivienda y educación ambiental y sanitaria	<div><div>#</div></div> Total de talleres completados	Base de datos de la evaluación de programa, registros administrativos y trabajo de campo
	Campañas de información, recreativas y/o difusión sobre servicios de atención a grupos específicos de la población (salud, violencia doméstica, capacitación, empleo, etc).	<div><div>#</div></div> Total de campañas	Base de datos de la evaluación de programa, registros administrativos y trabajo de campo

Factor de riesgo

## Institucional

Titulación	Crecimiento en el total de hogares con posesión legal de lotes	<div><div>%</div></div> Tasa de crecimiento porcentual	Base de datos de la evaluación de programa, registros administrativos y trabajo de campo
Gestión institucional	Prácticas policiales	<div><div>#h</div></div> Horas diarias dedicadas al patrullaje	Registros administrativos
	Presencia institucional	<div><div>#</div></div> Total de nuevas instituciones que atienden a la comunidad	Registros administrativos



Tabla 3. Indicadores típicos de seguridad ciudadana

Factor de riesgo Físico

Tipo de variable	Indicador	Unidad de medida	Fuente
Percepción del espacio físico	Percepción de inseguridad y miedo en el barrio y espacios públicos	<div><div>i</div><div>Tot.</div><div>%</div></div> Proporción de personas mayores de 18 años que califican como seguro su barrio y los espacios públicos; nota promedio a la seguridad en las calles	Encuestas de hogares y trabajo de campo
	Percepción de riesgo	<div><div>i</div><div>Tot.</div><div>%</div></div> Proporción de personas que han cambiado sus hábitos para disminuir su propio riesgo ante la inseguridad en su barrio	Encuestas de hogares y trabajo de campo

Factor de riesgo Social

Victimización	Tasa de homicidios, secuestros y robos	<div><div>Tot.</div><div>%</div></div> Total de homicidios, secuestros y robos en el año por cada 100.000 habitantes (tasa bruta, por género y grupo etario)	Encuestas de hogares y registros administrativos
---------------	--	--	--

Factor de riesgo Institucional

Confianza en las instituciones	Cifra negra del delito	<div><div>%</div></div> Porcentaje de los delitos que no son denunciados respecto al total de delitos cometidos	Encuestas de hogares y registros administrativos
	Confianza en la policía	<div><div>%</div></div> Porcentaje de ciudadanos que confía en los policías respecto a la población total; porcentaje que evalúa bien o muy bien la relación y efectividad de la policía de su barrio respecto al total de habitantes	Encuestas de hogares y trabajo de campo
Gestión institucional	Prácticas policiales	<div><div>%</div></div> Tasa anual de denuncias de abuso de autoridad policial cada 10.000 policías	Registros administrativos y trabajo de campo





# Estrategias cualitativas para generar y recolectar información en ausencia de línea de base

Una estrategia de investigación cualitativa robusta plantea la implementación de las siguientes estrategias en conjunto para facilitar el proceso de validación:

## 1.

**Entrevistar a grupos de vecinos de los barrios intervenidos y de los barrios aledaños para monitorear sus percepciones en relación con variables de seguridad relevantes.**

## 2.

**Identificar informantes clave familiarizados con el contexto económico, social, institucional e histórico de los barrios, tales como líderes comunitarios y funcionarios de los gobiernos locales y de las agencias responsables de la ejecución y la administración de los programas de mejoramiento de barrios.**

## 3.

**Organizar grupos focales con la participación de vecinos de los barrios intervenidos con la finalidad de validar la información recolectada en las entrevistas individuales.**

## 4.

**Realizar visitas a las comunidades para identificar las características físicas del entorno urbano, infraestructura comunitaria y los niveles de seguridad ciudadana, participación pública y cohesión social.**

## 5.

**Recurrir a fuentes de información estadística secundarias y registros administrativos para construir perfiles económicos y sociodemográficos.**

## Entrevistas enfocadas

Las entrevistas pueden realizarse de forma informal porque dan la posibilidad de profundizar y de desarrollar ideas de manera más libre al estar asociadas a entrevistas no estructuradas. Las preguntas que se realizan deben permitir que los entrevistados profundicen dentro de los lineamientos dados por la pregunta (Ordoñez et al. 2012). Este tipo de entrevistas debe hacerse en el caso de personas que participaron directamente en la situación o evento que se investiga, para este caso los beneficiarios de los proyectos de mejoramiento de barrios (PMB), así como los funcionarios locales a cargo de su implementación.

Por su naturaleza intensiva, las entrevistas enfocadas se agendan con anticipación, toman más tiempo y en ocasiones requieren varias sesiones. Se guían por temas centrales que cuentan con una base de preguntas, ofrecen una plataforma flexible para que el entrevistado comparta su experiencia y la interpretación de eventos específicos. Se suele partir de una guía para entrevistas (Kvale 1996), cuya función consiste en desarrollar el planteamiento hipotético, temático y lógico de la entrevista, que parte de situaciones concretas a cuestiones más abstractas (Véase Cuestionario 1).

Se recomienda hacer al menos 15 entrevistas a residentes de los barrios en los que se realizó la intervención, siguiendo criterios de selección precisos: la edad, el rol en el hogar y la proximidad a espacios públicos de interés. Una vez se tiene un grupo potencial de participantes que cumplen con los requisitos antes mencionados, lo ideal es realizar una selección aleatoria (i.e. la selección puede basarse en números de folio de encuestas disponible). Dadas las características y limitantes de este proyecto, los investigadores tendrán que realizar una selección deliberada (i.e. a través de funcionarios locales, recorridos in situ, líderes comunitarios y sus referencias), teniendo en cuenta que exista cierto grado de heterogeneidad de los participantes. Por cuestiones de validez interna, deberán realizarse entrevistas adicionales a residentes de barrios no intervenidos. La elección de estos barrios podrá llevarse a cabo de acuerdo con los criterios de selección establecidos en los reglamentos operativos de los programas o bien con base en la cartografía urbana eligiendo manzanas fuera del área de influencia de las obras.



**1. Información general del entrevistado**

- ¿Cuál es su nombre?
- ¿Cuál es su edad?
- ¿A qué se dedica?
- ¿En dónde vive?
- ¿Cuánto tiempo lleva viviendo ahí?
- ¿Es usted beneficiario de algún programa?

**2. Información general de la vivienda y el barrio**

\*¿Cuenta con...

- ...red de agua potable?
- ...red de drenaje pluvial?
- ...red de electricidad?
- ...red de alumbrado público?
- ...servicio de recolección de basura?
- ...escuelas?
- ...centros de salud?

\*¿Está satisfecho con el servicio

- ...de agua potable?
- ...de drenaje pluvial?
- ...de electricidad?
- ...de alumbrado público?
- ...de recolección de basura?
- ...de educación?
- ...de salud?

**3. Problemática del barrio**

- ¿Cuál es el tema que más le preocupa en su barrio?
- ¿Qué es lo que más le gusta de su barrio?

**4. Seguridad ciudadana en el barrio**

- ¿Se siente seguro en su barrio?
- ¿Tiene miedo de visitar ciertas zonas de su barrio?
- ¿Cuál es el delito más frecuente en su barrio?
- ¿Qué hace para protegerse de la delincuencia?
- ¿Considera que la seguridad de su barrio está mejorando?

**5. Satisfacción con el entorno físico del barrio**

- ¿Considera que las viviendas de su barrio están en buen o mal estado?
- ¿Considera que su barrio está bien cuidado?

Para obtener información sobre las percepciones de los beneficiarios de los programas de mejoramiento de barrios en materia de seguridad ciudadana, se recomienda realizar y adaptar las siguientes preguntas, abordando los tópicos que se mencionan a continuación:

**6. Satisfacción con el entorno social del barrio**

- ¿Usted participa en alguna organización social, cultural, deportiva o religiosa, por ejemplo la iglesia, asociación de padres de familia, club deportivo o una junta comunitaria?
- En caso afirmativo, ¿en qué consiste su participación, desde cuándo colabora, y a qué se dedica dicha organización? En caso negativo, ¿por qué?
- ¿Le gustaría participar en más actividades comunitarias?

**7. Satisfacción con el entorno institucional del barrio**

- En lo que va del año, ¿usted o algún conocido ha sufrido directamente algún delito en el barrio?
- ¿A quién acude cuando tiene un problema de seguridad?
- ¿Confía usted en las autoridades policiales de su barrio?
- ¿Con qué frecuencia usted ha visto a la policía patrullar en su barrio?
- ¿Hay pandillas en su barrio?

**8. Programa de mejoramiento de barrios**

- ¿Sabe si se llevó a cabo alguna obra de infraestructura y/o trabajo social en su barrio? [En caso afirmativo, pasar a la pregunta 8.b; de otra forma, pasar a la sección 9.]
- ¿Cómo se enteró?
- ¿Cómo están funcionando las obras desde su punto de vista?
- De las obras realizadas, ¿cuál considera que ha sido la más importante para su barrio y por qué?
- ¿Ha mejorado la seguridad en su barrio desde que concluyeron las obras?

**9. Cambios en los factores físicos de riesgo criminal**

- ¿Está mejorando la cobertura de los servicios de agua, drenaje, alcantarillado y electricidad?
- ¿Ha mejorado el aspecto de las calles, plazas, parques y vialidades en su barrio?
- ¿Han cambiado los tiempos o rutas de traslado de su barrio a otros puntos de la ciudad?
- ¿Qué otros cambios percibe?
- ¿Han mejorado las condiciones al interior de su vivienda? ¿En qué consisten esos cambios?
- ¿Cree que el valor de su vivienda se ha incrementado en el último año?
- ¿Está contento con su vivienda?



10. Cambios en los factores sociales de riesgo criminal

- a. ¿Está mejorando la provisión de servicios sociales (salud y educación) a los habitantes de su barrio?
- b. ¿Considera que el último año los miembros de su familia tienen más o menos oportunidades de trabajo?
- c. En su familia, ¿hay más o menos convivencia que hace dos años y a qué lo atribuye?
- d. ¿Los jóvenes de su barrio tienen mayor o menor acceso a alcohol que hace dos años?
- e. ¿Los jóvenes de su barrio tienen mayor o menor acceso a drogas que hace dos años?
- f. ¿Los jóvenes de su barrio tienen mayor o menor acceso a armas que hace dos años?
- g. Piense en la convivencia social en su barrio hace dos años y compárela con el presente. ¿Ha mejorado?
- h. ¿Tiene usted mayor confianza o menor confianza en sus vecinos?
- i. Háblenos sobre la convivencia entre vecinos de su comunidad hace dos años y compárela con la situación presente, ¿cree que ha mejorado? Si es así, ¿en qué aspectos?
- j. ¿En su barrio se llevan a cabo actividades conjuntas con otro barrio, como por ejemplo competencias deportivas? ¿Desde cuándo se llevan a cabo estas actividades?
- k. ¿Conoce a alguien de su barrio que se haya ido a vivir a otro lugar de la ciudad? ¿Por qué se fue?

11. Últimas consideraciones

- a. En su opinión ¿qué es lo más importante que hace falta en su barrio?
- b. ¿Qué se necesita para mejorar el espacio público (calles, plazas, parques y vialidades) de su barrio?
- c. ¿Qué debe hacerse para mejorar la convivencia social en su barrio?
- d. ¿Qué haría que se sienta más seguro en su barrio?

Informantes clave

Las entrevistas enfocadas no tienen por qué limitarse a los residentes y vecinos de barrios intervenidos. También pueden realizarse con personas clave que cuentan con experiencia e información privilegiada sobre el tema y están familiarizados con el contexto económico, social, institucional e histórico de los barrios. Se recomienda, en términos de validez interna, seleccionar entre 10 y 15 informantes clave. Se sugiere seleccionar a líderes comunitarios y funcionarios de los gobiernos locales, así como a responsables de la ejecución y administración de programas barriales y autoridades policiales.

Cuestionario 2. Guía para entrevistas de informantes clave por dimensiones

Para obtener información sobre las percepciones de los beneficiarios de los programas de mejoramiento de barrios en materia de seguridad ciudadana, se recomienda realizar y adaptar las siguientes preguntas, abordando los tópicos que se mencionan a continuación:

Funcionarios locales

1. Información general

- a. ¿Cuál es su nombre?
- b. ¿Cuál es su cargo?

2. Necesidades del barrio

- a. ¿Cuál es la principal necesidad de los barrios intervenidos por el programa?

3. Proyectos en implementación simultánea

- a. ¿Qué acciones se realizaron a la par del programa en materia de desarrollo de infraestructura y trabajo social?
- b. ¿En qué consisten?
- c. ¿Qué acciones se realizaron a la par del programa en materia de seguridad pública y ciudadana?
- d. ¿En qué consisten?
- e. ¿Qué dependencia es responsable de dichas acciones?

4. Seguridad ciudadana en los barrios intervenidos

- a. ¿Cómo percibe la seguridad en los barrios intervenidos?
- b. ¿Considera que la seguridad en los barrios intervenidos está mejorando?
- c. ¿Cómo es el nivel de seguridad en los barrios intervenidos en comparación con otros barrios de la ciudad?



**Cuestionario 2.** Guía para entrevistas de  
informantes clave por dimensiones

**5. Cambios en los factores físicos de riesgo criminal**

- a. ¿Ha mejorado la cobertura de los servicios de agua, drenaje y alcantarillado en el último año?
- b. ¿Ha mejorado el aspecto del espacio público (calles, plazas, parques y vialidades) en el barrio?
- c. ¿Qué otros cambios percibe?

**6. Cambios en los factores sociales de riesgo criminal**

- a. ¿Ha mejorado la provisión de servicios sociales (salud y educación) a los habitantes de los barrios intervenidos?
- b. ¿Han disminuido los reportes de violencia en los barrios intervenidos?
- c. ¿Existen organizaciones sociales, culturales y/o religiosas (como iglesias, centros culturales, asociaciones de madres, etc.) en los barrios intervenidos? ¿A qué se dedican y qué beneficios ofrecen a la comunidad?
- d. ¿Cuál es el grado de participación pública organizada de los miembros de los barrios intervenidos?
- e. ¿Los barrios intervenidos tienen relación con alguna organización social de otro barrio? ¿En qué consiste esta relación?
- f. ¿Qué funciones desempeñan los miembros de los barrios intervenidos en la gestión o implementación de los proyectos de mejoramiento de barrios?

**7. Cambios en los factores institucionales de riesgo criminal (para funcionarios locales de la policía)**

- a. ¿Cuál es el tipo de crimen más frecuente en los barrios intervenidos?
- b. ¿Los jóvenes de los barrios intervenidos tienen mayor o menor acceso a **alcohol** que hace dos años?
- c. ¿Los jóvenes de los barrios intervenidos tienen mayor o menor acceso a **drogas** que hace dos años?
- d. ¿Los jóvenes de los barrios intervenidos tienen mayor o menor acceso a **armas** que hace dos años?
- e. ¿Cree que la comunidad confía en la policía?
- f. ¿Qué considera necesario para mejorar la confianza en la policía?
- g. ¿Cuál es el porcentaje de denuncias que logran ser investigadas?
- h. ¿Cree que la población colabora en la resolución de problemas de seguridad pública?
- i. ¿Cuál es el tiempo de espera promedio para recibir atención en una comisaría?

Para obtener información sobre las percepciones de los beneficiarios de los programas de mejoramiento de barrios en materia de seguridad ciudadana, se recomienda realizar y adaptar las siguientes preguntas, abordando los tópicos que se mencionan a continuación:

**8. Últimas consideraciones**

- a. En su opinión, ¿qué es lo más importante que hace falta en los barrios intervenidos?
- b. ¿Qué se necesita para mejorar el espacio público (calles, plazas, parques y vialidades) de su barrio?
- c. ¿Qué debe hacerse para mejorar la convivencia social en su barrio?
- d. ¿Qué haría para sentirse más seguro en su barrio?

**Líderes comunitarios**

**1. Información general**

- a. ¿Cuál es su nombre?
- b. ¿Cuál es su ocupación?
- c. ¿Cuál es su rol en la comunidad?

**2. Necesidades del barrio**

- a. ¿Cuál es la principal necesidad de la comunidad?
- b. ¿Su institución u organización tiene alguna relación con algún programa de mejoramiento de barrios?

**3. Proyectos en implementación simultánea**

- a. ¿Qué acciones se realizaron a la par del programa en materia de desarrollo de infraestructura?
- b. ¿En qué consisten?
- c. ¿Qué acciones se realizaron a la par del programa en materia de seguridad pública y ciudadana?
- d. ¿En qué consisten?
- e. ¿Qué dependencia es responsable de dichas acciones?

**4. Seguridad ciudadana en los barrios intervenidos**

- a. ¿Cómo percibe la seguridad en los barrios intervenidos?
- b. ¿Considera que la seguridad en los barrios intervenidos está mejorando?
- c. ¿Cómo es el nivel de seguridad en los barrios intervenidos en comparación con otros barrios de la ciudad?

**5. Cambios en los factores físicos de riesgo criminal**

- a. ¿Ha mejorado la cobertura de los servicios de agua, drenaje y alcantarillado en el último año?
- b. ¿Ha mejorado el aspecto del espacio público (calles, plazas, parques y vialidades) en su barrio?
- c. ¿Qué otros cambios percibe?



**6. Cambios en los factores sociales de riesgo criminal**

- a. ¿Ha mejorado la provisión de servicios sociales (salud y educación) a los habitantes de los barrios intervenidos?
- b. ¿Han disminuido los reportes de violencia en los barrios intervenidos?
- c. ¿Existen organizaciones sociales, culturales y/o religiosas (como iglesias, centros culturales, asociaciones de madres, etc.) en los barrios intervenidos? ¿A qué se dedican y qué beneficios ofrecen a la comunidad?
- d. ¿Cuál es el grado de participación pública organizada de los miembros de los barrios intervenidos?
- e. ¿Los barrios intervenidos tienen relación con alguna organización social de otro barrio? ¿En qué consiste esta relación?
- f. ¿Qué funciones desempeñan los miembros de los barrios intervenidos en la gestión o implementación de los proyectos de mejoramiento de barrios?

**7. Cambios en los factores institucionales de riesgo criminal (para funcionarios locales de la policía)**

- a. ¿Cuál es el tipo de crimen más frecuente en la comunidad?
- b. ¿Los jóvenes de los barrios intervenidos tienen mayor o menor acceso a **alcohol** que hace dos años?
- c. ¿Los jóvenes de los barrios intervenidos tienen mayor o menor acceso a **drogas** que hace dos años?
- d. ¿Los jóvenes de los barrios intervenidos tienen mayor o menor acceso a **armas** que hace dos años?
- e. ¿Cree que la comunidad confía en la policía?
- f. ¿Qué considera necesario para mejorar la confianza en la policía?
- g. ¿Cree que la población colabora en la resolución de problemas de seguridad pública?

**8. Propuestas para el mejoramiento de la seguridad ciudadana**

- a. En su opinión, ¿qué es lo más importante que hace falta en su barrio?
- b. ¿Qué se necesita para mejorar el espacio público (calles, plazas, parques y vialidades) de su barrio?
- c. ¿Qué debe hacerse para mejorar la convivencia social en su barrio?
- d. ¿Qué haría que se sienta más seguro en su barrio?

# Grupos focales

Las evaluaciones de impacto se basan en datos duros y métodos cuantitativos a través de grupos focales. El evaluador puede identificar la opinión de un grupo reducido de participantes respecto al estado inicial de cada una de las variables de interés, como niveles de seguridad, percepción de la efectividad de la policía, y variables vinculadas al uso del tiempo.

Esta estrategia permite establecer una línea de base y determinar cuál era la percepción sobre las condiciones en las que se encontraba el barrio, comunidad o localidad antes de la intervención, entre otros atributos cualitativos.

Una vez conformados los grupos, los investigadores deberán confirmar el interés y disponibilidad de los participantes, de ser posible de manera verbal. Las sesiones de los grupos focales deberán llevarse a cabo en centros comunitarios, escuelas o edificios públicos que tengan estacionamiento y que tengan acceso a paradas de autobús. De ser posible, los investigadores pueden llevar a cabo sesiones nocturnas o durante el fin de semana para aquellos individuos que no puedan ausentarse de sus labores o tengan otros compromisos durante el día. Asimismo, se recomienda reducir las barreras de asistencia al mínimo ofreciendo transporte gratuito, servicios de guardería y refrigerios durante la sesión.

En términos de logística, el grupo de investigadores deberá acondicionar el espacio donde se reunirá el grupo focal con equipos de audio adecuados, micrófonos, cuadernos y bolígrafos. Antes de iniciar la sesión, se les debe entregar a los participantes unos formatos de consentimiento informado sobre la participación en el estudio, que deberán completarse y firmarse junto con una encuesta rápida con información básica (ver Recuadros 1 y 2). El apuntador de la sesión deberá encargarse de ubicar a cada participante en su asiento correspondiente. Esta información deberá compilarse ayudándose de un diagrama para facilitar la toma de apuntes sobre las interacciones entre los integrantes del grupo (Diagrama 1).



Recuadro 1. Ficha de identificación del grupo focal  
Adaptación con base en Ordoñez et al. (2012).

Ficha de identificación

Grupo focal \_\_\_\_\_

Barrio No. \_\_\_\_\_

Ciudad \_\_\_\_\_

Fecha \_\_\_\_\_

Nombre \_\_\_\_\_ Edad \_\_\_\_\_

Lugar de origen \_\_\_\_\_

Tiempo de residencia \_\_\_\_\_

Ocupación \_\_\_\_\_

Domicilio \_\_\_\_\_

Estado civil \_\_\_\_\_

¿Hijo(s)? Sí \_\_\_\_\_ Cuántos \_\_\_\_\_ No \_\_\_\_\_

¿Pertenece a alguna organización social, cultural o religiosa?

Sí \_\_\_\_\_ No \_\_\_\_\_

¿Cómo se llama la organización? \_\_\_\_\_

Información general de la vivienda y el barrio

¿Cuenta con...

SI NO

...red de agua potable? \_\_\_\_\_

...red de drenaje pluvial? \_\_\_\_\_

...red de electricidad? \_\_\_\_\_

...red de alumbrado público? \_\_\_\_\_

...servicio de recolección de basura? \_\_\_\_\_

...escuelas? \_\_\_\_\_

...centros de salud? \_\_\_\_\_

¿Está satisfecho con...

...el servicio de agua potable? \_\_\_\_\_

...el servicio de drenaje pluvial? \_\_\_\_\_

...el servicio de electricidad? \_\_\_\_\_

...el servicio alumbrado público? \_\_\_\_\_

...el servicio de recolección de basura? \_\_\_\_\_

...el servicio de educación? \_\_\_\_\_

...el servicio de salud? \_\_\_\_\_

Recuadro 2. Formulario de consentimiento informado

Consentimiento informado para participantes de grupos focales

Estimado participante:

Somos un grupo de investigadores del Banco Interamericano de Desarrollo. El objetivo de esta sesión es entender cuál es la percepción que tiene sobre su barrio en temas de seguridad y cómo ésta ha cambiado últimamente. Esta sesión tendrá una duración aproximada de 90 minutos.

Un investigador hará las preguntas y su colega tomará notas de lo que se discuta durante la sesión. Para no perder detalles de la información que nos proporcionen, su conversación será grabada, si usted lo autoriza. Su nombre o cualquier otro dato de identificación no aparecerán en el reporte de la investigación. Las grabaciones y transcripciones serán utilizadas únicamente por los investigadores exclusivamente para propósitos de este estudio. Se le ofrecerá un refrigerio antes de iniciar la sesión, luego de que complete la ficha de identificación adjunta y firme este consentimiento, en caso de que decida participar. Si tiene alguna pregunta o desea alguna aclaración, por favor acérquese a nuestro equipo de investigadores antes del inicio del ejercicio. Agradecemos de antemano su participación.

Certificado de consentimiento informado para participantes de grupos focales

Leí o me leyeron la información arriba presentada y pude hacer preguntas y aclarar mis dudas sobre esta investigación de manera satisfactoria. Doy mi consentimiento para formar parte de este grupo focal y responder preguntas hechas por el facilitador.

Sí \_\_\_\_\_ No \_\_\_\_\_

Doy mi consentimiento para que la sesión sea grabada.

Sí \_\_\_\_\_ No \_\_\_\_\_

Nombre \_\_\_\_\_

Firma \_\_\_\_\_

Lugar \_\_\_\_\_ Fecha \_\_\_\_\_

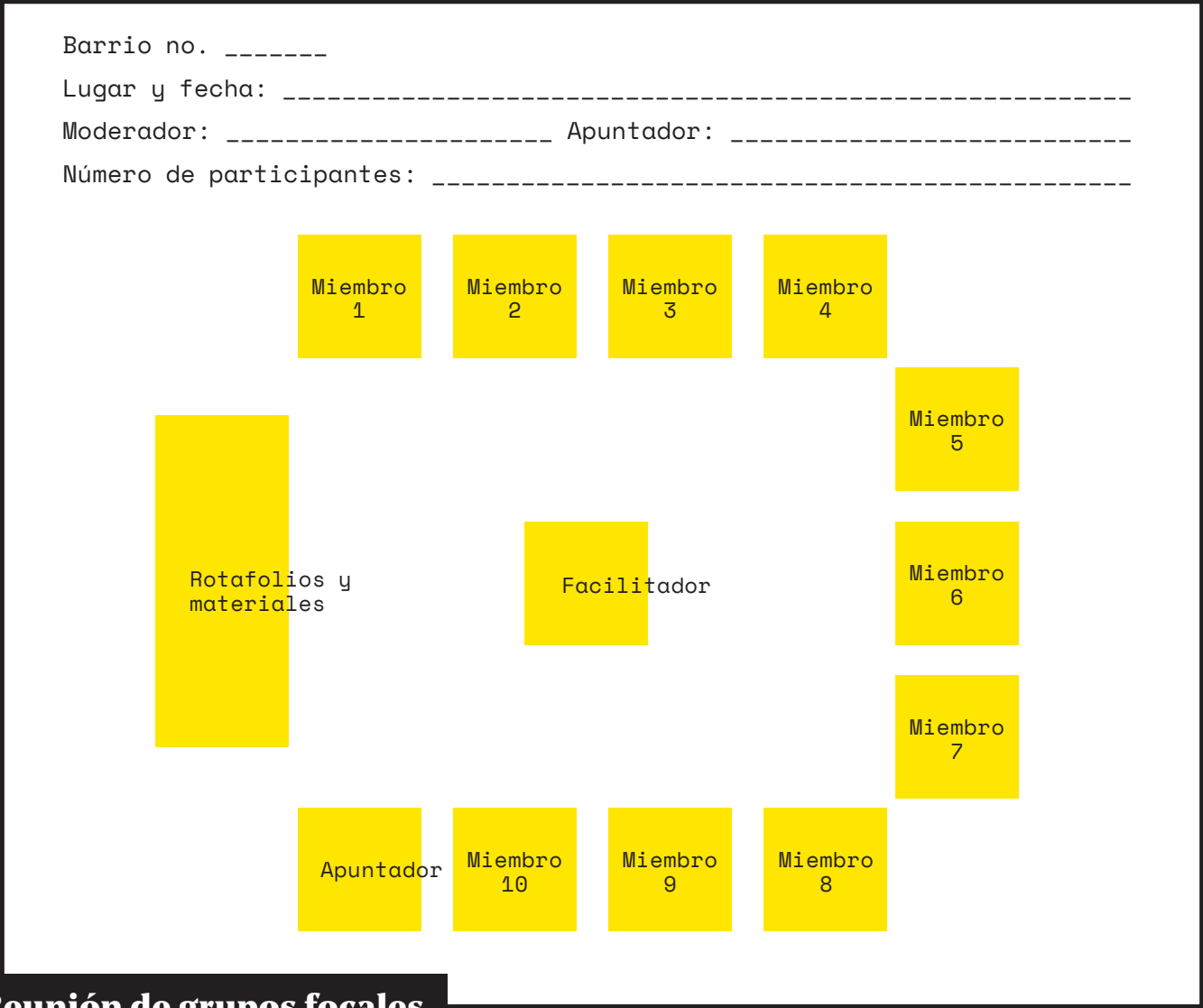
Investigador que obtuvo el consentimiento informado:

\_\_\_\_\_



Diagrama 1. Ubicación espacial de los participantes

Adaptación con base en Ordoñez et al. (2012).



Reunión de grupos focales

Una vez recolectados los formularios, la sesión puede iniciar. El moderador o jefe del equipo de investigación debe presentar a su anotador u observador y a sí mismo, dar la bienvenida a los participantes, enfatizar el propósito de la sesión y la investigación en general, reiterar la confidencialidad de los participantes y establecer las reglas de la discusión.

El investigador es responsable de cubrir de manera adecuada todas las preguntas de la guía con neutralidad y de motivar a los participantes a exponer sus puntos de vista de forma elaborada, amplia y clara. Es una práctica útil por parte del moderador parafrasear y resumir comentarios extensos, siempre con imparcialidad. Según el contexto, el investigador puede proporcionar información estadística que considere necesaria para facilitar la conversación, tanto en términos de carencias en infraestructura urbana y avances realizados en los proyectos de mejoramiento de barrios, como en términos

de criminalidad y delincuencia, siempre y cuando la provisión de esta no interrumpa el diálogo entre las partes. Al cierre de la sesión, el investigador deberá agradecer a los participantes, distribuir las remuneraciones acordadas, y reiterar que la información recolectada será empleada únicamente para los fines de la investigación.

Una vez finalizado el ejercicio con todos los grupos focales, los investigadores deberán transcribir el material recolectado de manera sistemática. De acuerdo con el diagrama de ubicación, cada participante tiene un número y pertenece a un grupo focal; así, por ejemplo, el tercer comentario del segundo miembro del cuarto grupo focal puede ser indexado como 4.2.3. Al incorporarse todos los comentarios e intercambios en una base de datos, pueden clasificarse por categorías de interés. Alternativamente, pueden sintetizarse por tópicos relevantes y/o similitudes o discrepancias de comentarios.

Cuestionario 2. Guía para entrevistas de informantes clave por dimensiones

Para obtener información sobre las percepciones de los beneficiarios de los programas de mejoramiento de barrios en materia de seguridad ciudadana, se recomienda realizar y adaptar las siguientes preguntas, abordando los tópicos que se mencionan a continuación:

- 1. Problemática del barrio
  - a. ¿Cuáles son los temas que más le preocupan en su barrio?
- 2. Seguridad ciudadana en el barrio
  - a. ¿Cómo percibe la seguridad en el barrio donde reside y cómo ha cambiado su percepción en el último año?
  - b. ¿Qué medidas realiza para protegerse de la delincuencia en su casa y en los lugares donde usted transita?
- 3. Satisfacción con el entorno físico del barrio
  - a. ¿Considera que su barrio está bien cuidado?
  - b. ¿Conoce a alguien de su barrio que se haya ido a vivir a otro lugar de la ciudad? ¿Por qué se fue?
- 4. Satisfacción con el entorno social del barrio
  - a. ¿Su barrio ofrece los servicios sociales y actividades comunitarias que necesita? ¿Estas actividades fomentan la convivencia?
  - b. ¿Confía en sus vecinos?
  - c. ¿Considera que los miembros de su familia tienen más o menos oportunidades de trabajo?
  - d. ¿Usted o algún conocido ha sufrido directamente algún delito en el barrio?
  - e. ¿Qué conflictos han ocasionado las pandillas de su barrio?
- 5. Satisfacción con el entorno institucional del barrio
  - a. ¿Cuál es el tipo de crimen más frecuente en la comunidad?
  - b. ¿Cree que la presencia de la policía es bien recibida entre la población?
  - c. ¿A quién acude cuando tiene un problema de seguridad?
- 6. Últimas consideraciones
  - a. En su opinión ¿qué otras obras y acciones hacen falta en el barrio?
  - b. ¿Hay algo más que desee agregar?



## Estadísticas secundarias y registros administrativos del programa

Los censos de población y vivienda, las encuestas socioeconómicas de hogares y otros instrumentos como reportes, registros o estudios de factibilidad, en materia de percepción y seguridad aplicados por las autoridades locales, proporcionan información estadística útil para identificar los barrios intervenidos y los alellos que no han sido intervenidos, para generar una comparación y reconstruir la situación del lugar al momento de iniciar el programa.

El investigador debe considerar la cobertura y lo que representa la información de fuentes secundarias y evaluar su utilidad para monitorear los cambios en las variables claves de seguridad ciudadana. Un estudio detallado del instrumento de sondeo puede mostrar la conveniencia y validez de las variables que se pueden incluir en el estudio, así como cuestiones relacionadas con el tamaño de la muestra y del tipo de entrevistado. Así mismo, el investigador debe tener presente que los indicadores de seguridad ciudadana oficiales deben estudiarse con cautela, porque la medición de la criminalidad está limitada por el sub-registro de casos de crimen ante las autoridades que sub-dimensionan la magnitud del problema de inseguridad. Además, la información extraoficial que proviene de los medios o diversas ONGs debe revisarse con otras fuentes para evitar el sesgo de los datos recolectados. Los indicadores de percepción podrían no ser comparables debido a la mirada subjetiva de los investigadores. Se recomienda como alternativa efectiva la triangulación de ambos indicadores.

### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

**Arroio, Raimundo.** 2009. “Todas en Juárez seguras: ciudades, mujeres y derechos humanos.” Presentación del Banco Interamericano de Desarrollo. Ciudad Juárez, Chihuahua, Octubre 2009.

**Banco Interamericano de Desarrollo.** 2014. Marco sectorial de seguridad ciudadana y justicia. Washington, D.C.: BID, División de Capacidad Institucional del Estado.

**Brakarz, José, Margarita Greene y Eduardo Rojas.** 2002. Ciudades para todos. La experiencia reciente en programas de mejoramiento de barrios. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

**Hunter, Albert.** 1978. “Symbols of Incivility: Social Disorder and Fear of Crime in Urban Neighborhoods. Reactions to Crime Project.” Washington, DC: U.S. Department of Justice, National Criminal Justice Reference Service.

**Kvale, Steinar.** 1996. InterViews: An Introduction to Qualitative Research Interviewing. Thousand Oaks, CA: Sage.

**Ordoñez, Gerardo, René Zenteno, Craig McIntosh, Tito Alegría, Silvia López, Wilfrido Ruiz, Camilo Contreras, Mario Jurado, Miguel**

**Ángel Ramírez, Ruth Rodríguez, Gabriela Pinillos y Beatriz Alfaro.** 2012. Informe de medición de impacto del Programa Hábitat. Tijuana: El Colegio de la Frontera Norte.

**Vilalta, Carlos J.** 2012. “Los determinantes de la percepción de inseguridad frente al delito en México.” Documento de trabajo del BID # IDB-WP-381. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

**Banco Interamericano de Desarrollo.** 2012. Programa de integración y convivencia urbana. Reglamento operativo. Versión 1 (H0-L1088). Washington, D.C. y Tegucigalpa: Banco Interamericano de Desarrollo y Fondo Hondureño de Inversión Social.

**Banco Interamericano de Desarrollo.** 2013. Programa de Mejoramiento de Barrios II.

Reglamento operativo. Primer borrador (UR-L1084). Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

**Banco Interamericano de Desarrollo.** Sin fecha. Programa de Mejoramiento de Barrios II (UR-L1084), CCLIP Mejoramiento de Barrios (UR-X1003). Propuesta para el Desarrollo de la Operación. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

**Banco Interamericano de Desarrollo.** Sin fecha (2). Programa de Mejoramiento de Barrios II (UR-L1084). Plan de Seguimiento y Evaluación. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

**Banco Mundial.** 2006. Conducting Quality Impact Evaluations under Budget, Time and Data Constraints. Washington, D.C.: Poverty Analysis, Monitoring and Impact Evaluation Thematic Group, PREM Network, The World Bank.

**Bamberger, Michael.** 2010. “Reconstructing Baseline Data for Impact Evaluation and Results Measurement.” PREMnotes 4. Washington, D.C.: Poverty Reduction and Economic Management Network.

**Duflo, Esther y Michael Kremer.** 2005. “Use of Randomization in the Evaluation of Development Effectiveness.” in George Pitman,

**Oswaldo Feinstein and Gregory Ingram** (eds.) Evaluating Development Effectiveness. New Brunswick, NJ: Transaction Publishers.

**Ferguson, Kristin, y Charles Mindel.** 2007. “Modeling Fear of Crime in Dallas Neighborhoods: A Test of Social Capital Theory”. Crime & Delinquency 53(2): 322-349.

**Garofalo, J.** 1979. “Victimization and the Fear of Crime”. Journal of Research in Crime and Delinquency 16: 80-97.

**Haro, Jesús Armando.** 2004. “Entrevistas de grupo en la investigación del ámbito sanitario: criterios y estrategias para campo y análisis.” Trabajo Social y Salud 48: 139-187.

**Holland, Paul W.** 1986. “Statistics and Causal Inference.” Journal of the American Statistical Association 81(1): 945-960.

**IFAD** (International Fund for Agricultural Development). 2009. Evaluation Manual. Methodology and Processes. Rome: Office of Evaluation.

**Interconsult.** 2013. Propuesta de evaluación del Programa de Mejoramiento de Barrios (PMB-PIBARRIOS). Borrador del Informe Ejecutivo. <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=38059075>

**Margel, Geyser.** 2001. “Para que el sujeto tenga la palabra: presentación y transformación de la técnica de grupo de discusión desde la perspectiva de Jesús Ibáñez” en Observar, escuchar y comprender sobre la tradición cualitativa en la investigación social, Tarres, María Luisa. México: Grupo Editorial Porrúa, pp. 199-224.

**Riger, Gordon.** 1978. “Women’s Fear of Crime: From Blaming to Restricting the Victim”. Victimology 3: 274-284.

**Skogan, Wesley, y Michael Maxfield.** 1981. Coping with Crime. Beverly Hills, CA: Sage

### REFERENCIAS FOTOGRÁFICAS

1. Pixel drip. 2005. Flickr, CONSULTADA 2020. [www.flickr.com](http://www.flickr.com)

2. Lozano, Daniel. 2016. Unsplash, CONSULTADA 2020. [www.unsplash.com](http://www.unsplash.com)

3. Montecruz foto. Paraiso. 2007. Flickr, CONSULTADA 2020. [www.flickr.com](http://www.flickr.com)

4. Ahearn, Sarah. 2011. Flickr, CONSULTADA 2020. [www.flickr.com](http://www.flickr.com)

5. Eerola, Mikko. 2008. Flickr, CONSULTADA 2020. [www.flickr.com](http://www.flickr.com)

6. Eneas de troya. 2013. Flickr, CONSULTADA 2020. [www.flickr.com](http://www.flickr.com)

7. Gallagher, Ian. 201. Flickr, CONSULTADA 2020. [www.flickr.com](http://www.flickr.com)



# Comparativo de los (PMIBs) en Latinoamérica y el Caribe

**Autores:** Nora Libertun de Duren y Louise David

## Informalidad, inseguridad y violencia

Latinoamérica y el Caribe (ALC) se caracterizan por tener un alto índice de asentamientos urbanos informales, donde reside alrededor del 27% de la población (Bouillon, 2012). En estos barrios se concentran la mayoría de los hogares en situación crítica, dónde las instituciones de control y contención social son especialmente débiles. La población suele estar excluida espacial y socialmente del resto de la ciudad, las oportunidades económicas son escasas y precarias, y la frágil condición legal de estos residentes refuerza el círculo vicioso de vulnerabilidad. En estas condiciones, aumenta el riesgo de ser víctima o partícipe de actividades criminales (Beato, 2012), lo que pone en peligro la seguridad diaria de los habitantes de este tipo de asentamientos. En Latinoamérica y el Caribe, la tasa de homicidios por 100 mil habitantes triplica el promedio mundial de siete (UN-ODC, 2011), lo cual indica que es una población expuesta diariamente a la violencia (Moser, 2005). Según el PNUD (2013), “cinco de cada diez Latinoamericanos perciben que la seguridad en su país se ha deteriorado: hasta un 65% han dejado de salir de noche por la inseguridad y 13% reportó haber sentido la necesidad de cambiar su residencia por temor a ser víctima de delito” (LAPOP-PNUD, 2012). “Tomando como base la población total de Latinoamérica, este 13% equivaldría a 74.8 millones de personas, aproximadamente; es decir, todos los habitantes de Argentina, más los de Perú y Uruguay” (PNUD, 2013:1).

## Multi-causalidad de la violencia y acciones integrales

El diseño de un enfoque integral es necesario para implementar estrategias capaces de reducir los niveles de violencia y para disminuir la criminalidad en barrios informales. Este enfoque incluye el apoyo al desarrollo social de sus habitantes, actividades de prevención social y de violencia intrafamiliar en los barrios, el fortalecimiento de la institución policial, y las mejoras al entorno físico y a la infraestructura de los barrios (BID, 2012).



Mecanismos de impacto

Se presenta a continuación una investigación comparativa que analiza seis casos del Programa de Mejoramiento Integral de Barrios PMIB implementados en Latinoamérica y el Caribe entre 2014 y 2016, con el objetivo de aprender lecciones y presentar una guía metodológica para ayudar a las autoridades públicas locales a replicar las mejores prácticas para reducir los niveles de violencia e inseguridad en este tipo de intervenciones.

Para entender las causas de la inseguridad y de la violencia, esta investigación analizó el impacto después de las intervenciones de mejora de los barrios desde tres dimensiones:

Factores físicos

Los factores físicos de la inseguridad se refieren al entorno físico de un barrio que presenta señales de deterioro de los espacios públicos, la ausencia de vigilantes y autoridad pública. Esta situación agrava la probabilidad de ser víctima o victimario de hechos delictivos.

Factores sociales

Los factores sociales de la inseguridad se refieren a la violencia individual e interpersonal. Todo esto refuerza la vulnerabilidad de las personas generando un círculo vicioso de violencia que se da tanto en el espacio privado como en el espacio público. Esto incluye desde la violencia intrafamiliar hasta la violencia económica, y se manifiesta cuando hay ausencia de valores comunes y falta de solidaridad colectiva.

Factores institucionales

Los factores institucionales de la violencia y de la inseguridad hacen referencia a las reglas formales e informales de convivencia en el barrio. Estas reglas de convivencia normalizan la violencia y la presencia de redes ilegales y violentas. Lo anterior sucede ante la ausencia de las autoridades al momento de implementar acciones integrales para mejorar el barrio y su nivel de seguridad.

1.

Análisis comparativo de las intervenciones en Latinoamérica y el Caribe

A partir de este marco conceptual, se analizaron seis casos de estudio en Bolivia, Colombia, Honduras, México y Uruguay. En cada país se revisó la implementación de los programas integrales de mejoramiento de barrios deteriorados e inseguros entre 2014 y 2016. Los casos de estudio fueron seleccionados con base en los siguientes criterios:

- a. Altos niveles de incidencia de delitos (robos, homicidios, atracos, hurtos y raponeo) y diversas violencias (intrafamiliar, de género y de grupos delincuenciales como narcotraficantes o traficantes de armas).
- b. Urbanización consolidada (barrios de más de 10 años de existencia).
- c. Ubicación en zonas periféricas (asentamientos urbanos irregulares en terrenos públicos o privados carentes de título de propiedad).
- d. Condiciones socioeconómicas precarias de los habitantes (bajos niveles educativos, dificultad en el acceso al mercado de trabajo, tendencias demográficas vulnerables: edad, sexo, número de hijos y lugar de nacimiento, etc.).
- e. Evidente deterioro físico, servicios públicos precarios (agua, luz y alcantarillado), malas condiciones de las redes viales, carencias en los servicios básicos (recolección de basura y patrullaje policial) y materiales obsoletos de construcción para las viviendas.

En estos seis barrios se analizaron las intervenciones físicas, sociales e institucionales implementadas para mejorar las condiciones de vida y de seguridad en ellos.

2.



## Guía de intervenciones y prevención del delito

Con base en este análisis comparativo, se elaboró una guía para orientar el diseño, la implementación y la evaluación de intervenciones integrales. Todo esto con el fin de reducir la violencia que se presenta en los factores físicos, sociales e institucionales en los barrios vulnerables informales. Primero, se describen los elementos claves para lograr un enfoque integral eficiente. Segundo, se proponen los pasos a seguir para mejorar los niveles de inseguridad en los barrios desde el diseño, la implementación y la evaluación de las intervenciones integrales.

## Evaluación, integralidad y largo plazo

Para el desarrollo de estas intervenciones integrales se debe tener en cuenta los efectos de la violencia y de la inseguridad que se dan en el espacio público:

- Presencia de civiles armados en las calles
- Presencia de personas que cometen actos de vandalismo en el barrio
- Presencia de personas que pelean o insultan a otros
- Presencia de prostitución
- Presencia de consumidores o vendedores de drogas en la calle

Esta integralidad genera una dificultad institucional cuando se evalúa el impacto de la estrategia para identificar cuáles intervenciones fueron las más eficientes y en qué tipos de violencia impactaron. Los efectos de estas intervenciones suelen darse a largo plazo, pero a corto plazo es posible identificar resultados generales. Por ejemplo, ONU Hábitat en 2011 analizó seis casos de estudio de implementación del programa de Safer Cities Program en distintos países del mundo (UN-Habitat, 2011). A partir del análisis de los proyectos implementados, se identificaron cuatro factores que impactaron en los niveles de violencia e inseguridad en los barrios intervenidos:

- El grado de cohesión social en el barrio
- El nivel de desigualdad urbana
- Los riesgos asociados al entorno construido
- El nivel de inclusión de las políticas urbanas

## Dimensiones interrelacionadas de la violencia

Las situaciones de violencia e inseguridad están causadas por una multitud de factores. Durante el siglo XX, se llevaron a cabo una serie de intervenciones que priorizaron las mejoras físicas, sin tener en cuenta los factores de la violencia que estaban presentes en las comunidades intervenidas. Fue solo hasta el siglo XXI que la violencia fue considerada un factor que es posible categorizar y medir. Estudios de caso e intervenciones CPTDE y VPUU permitieron crear unas líneas de investigación desde donde se han identificado progresivamente tres

categorías: factores físicos, factores sociales y factores institucionales en los que la violencia y la inseguridad son dos ejes transversales. A continuación, se detallan y justifican estas tres categorías.

En Colombia en 2012 se implementó en Medellín el Programa Urbano Integral (PUI). ONU Hábitat destaca dos elementos que fueron determinantes para el éxito del proyecto y la reducción de la inseguridad y de la violencia: la promoción del espacio público para los ciudadanos de todos los niveles socioeconómicos, y la promoción de la educación y de la cultura —concebida como una herramienta para el desarrollo de la ciudad y de sus habitantes— y que fue un factor determinante para promover la inclusión y la equidad en la sociedad. Resultó significativo que la inversión en programas sociales y culturales haya sido cuatro veces mayor que la inversión en la construcción del Metrocable. En cuanto a los impactos del programa, ONU Hábitat resalta los efectos sociales y económicos, junto a una reducción significativa en los niveles de crímenes y delitos. Además, este tipo de intervención mostró la eficacia que tiene una estrategia integral a largo plazo sobre los niveles de violencia e inseguridad en una ciudad.

## Factores físicos De la violencia

Se ha demostrado de manera teórica y práctica que las características físicas del entorno urbano influyen en la percepción de los ciudadanos a ser víctimas o partícipes de actos de violencia.

La teoría del desorden social de Hunter (1978) postula que la sensación de inseguridad se incrementa en las áreas con señales de deterioro físico (grafiti, aceras sucias, edificios abandonados y/o con ventanas rotas y viviendas vacantes o en mal estado) y comportamientos antisociales como el acoso a transeúntes, la prostitución, la ingestión de alcohol en la calle, el consumo y venta de drogas y la ausencia de la policía, etc. (Kelling & Cole, 1996). El eje de esta teoría es que este deterioro refleja una falta de control, bajos niveles de cohesión social y descuido político. Lo que provoca, por un lado, una mayor sensación de vulnerabilidad frente al delito y de inseguridad que varía según la edad y el género; y por otro lado, la percepción por parte de los delincuentes de que pueden cometer un delito sin repercusiones. En consecuencia, el mejoramiento del entorno urbano tenderá a reducir las sensaciones de vulnerabilidad y la inseguridad real.

La propuesta de Jane Jacobs (1961), toma en cuenta lo anterior y sugiere la importancia de los “vigilantes naturales”. Estos son los habitantes mismos, que están físicamente presentes en la calle porque tienen comercio en los primeros pisos de los edificios, tienen vista al exterior desde sus casas, están realizando una actividad en la calle y/o en los espacios públicos. Esto refleja la importancia de articular la intervención en la infraestructura física con los aspectos sociales de la comunidad.

## Factores sociales De la violencia

Los factores sociales del riesgo de delito o crimen son de dos tipos: individuales e interpersonales (Arroio, 2009). Los factores individuales de violencia son el abuso infantil o sexual, desórdenes de la personalidad, comportamientos agresivos, experiencia previa con la violencia, el uso de alcohol y drogas, la posesión de armas y relaciones familiares fracturadas. Los factores interpersonales son la violencia intrafamiliar, la inestabilidad matrimonial, divorcios o separaciones, deficientes canales de comunicación con los padres y asociación con colegas o pares agresivos o delincuentes.



Skogan y Maxfield (1981) demuestran que la vulnerabilidad frente a la violencia es mayor para las poblaciones que tienen menor capacidad de prevención del delito y/o de recuperación de los daños. La vulnerabilidad a la violencia es mayor en barrios que concentran poblaciones de ingresos bajos, inestables y/o informales, y se caracterizan por la presencia del crimen organizado y de pandillas, donde hay un acceso fácil a drogas y armas, una carencia de oportunidades de recreación, y con una movilidad residencial importante. Riger (1978) señala que el miedo a la delincuencia será más alto entre aquellos individuos con menor capacidad física para defenderse de un ataque, con más reportes de niveles de inseguridad entre las mujeres que entre los hombres, —conductas naturalizadas de violencia hacia la mujer—. Comportamientos que se consideran normales dentro de la interacción y que definen la percepción de seguridad o inseguridad en las ciudades y en sus espacios públicos.

Por eso, las siguientes intervenciones pueden reducir el riesgo de violencia: la promoción de la asistencia escolar o la extensión de la jornada estudiantil, los programas de formación, la promoción de la cultura ciudadana y de prevención de la violencia intrafamiliar, sexual o de género, los servicios de asesoría y terapia psicosocial, el fomento y capacitación de líderes locales y de redes de vecinos, etc. (BID, 2014). Además, es importante subrayar que las actividades y talleres culturales son esenciales para promover el trabajo en valores de convivencia y de desarrollo personal.

Factores institucionales

De la violencia

Los factores institucionales del riesgo de violencia son mucho menos estudiados que los factores físicos y sociales. Sin embargo, son factores fundamentales de la violencia ya que estructuran la vida en comunidad a todas las escalas (el barrio, la ciudad, la nación). Los factores institucionales se refieren a las normas culturales de la comunidad, es decir, a las reglas formales e informales de su convivencia que involucran tanto las reglas propias de la comunidad local del barrio, como las reglas que estructuran las dinámicas institucionales a escala urbana, regional, nacional e internacional. Algunas de las dinámicas que caracterizan estas instituciones son la aceptación o normalización de instituciones violentas y discriminatorias, la ineffectividad, la corrupción, la incapacidad y falta de legitimidad de las instituciones públicas responsables de la seguridad de la comunidad, las políticas y leyes discriminatorias, la impunidad y la presencia de grupos armados y criminales organizados que debilitan el Estado (Arroio, 2009).

Algunas áreas de focalización en prevención institucional son el fortalecimiento de entidades gubernamentales claves, la implementación de estrategias de comunicación y cooperación con la sociedad civil y de rendición de cuentas, y la implementación de sistemas de monitoreo y evaluación a nivel local y entre diferentes niveles del Gobierno. También es necesario trabajar en la capacitación de la policía, debido a que la falta de eficiencia y eficacia de la acción policial genera desconfianza en los ciudadanos y aumenta la percepción de inseguridad.

La interacción entre los factores

Se recomienda que se usen las intervenciones físicas como factores que se establecen en el territorio de manera silenciosa y que de manera transversal generen cambios en otros aspectos (sociales e institucionales). Todo para poner sobre la mesa problemas y soluciones comunes, con el fin de generar un mejor control social y una mayor cohesión entre los miembros de las comunidades vulnerables. Esto implica involucrar a los habitantes en las etapas de diagnóstico, de definición de las estrategias a implementar durante la ejecución y su evaluación.

Para que las intervenciones físicas funcionen es fundamental el análisis inicial de las autoridades que se encuentran en el barrio antes de la intervención. Las redes preexistentes condicionan la posibilidad o no de que los habitantes ejerzan un control social sobre la delincuencia y la violencia y de tejer relaciones de confianza con las autoridades públicas. Las situaciones son particularmente complicadas cuando existen pandillas que controlan el territorio o cuando los líderes son corruptos. En estos casos, es más difícil desarrollar capacidades de eficiencia colectiva. Esto explica entonces la paradoja que existe en las comunidades con una alta cohesión social y altas tasas de delincuencia y crimen (Silva y Villareal, 2006; Sampson, 2012).

Por esto, en los contextos urbanos más complejos, las intervenciones físicas y sociales no pueden generar un impacto positivo en la problemática de violencia si no se tienen en cuenta las intervenciones institucionales también.

2.

Casos de estudio PMIB

Entre 2014 y 2016, se realizaron investigaciones en varios países de Latinoamérica que consistieron en generar evaluaciones cualitativas, y en algunos casos cuantitativas, de intervenciones recientes de mejoramiento integral de barrios marcados por problemáticas de violencia e inseguridad. El objetivo de las investigaciones fue entender los mecanismos de impacto de las intervenciones físicas, sociales e institucionales en las problemáticas de inseguridad en los barrios intervenidos. A continuación, se presentan brevemente los barrios analizados en Honduras, Bolivia, Colombia, Uruguay y México y las intervenciones realizadas en ellos.

Estos casos de estudio arrojaron conclusiones útiles para entender mejor cómo intervenciones físicas, sociales e institucionales en barrios deteriorados e inseguros pueden influir en los niveles de inseguridad de sus habitantes.



## Colombia

En Colombia, en 2015 y 2016, se realizó una investigación en un barrio informal, con un barrio control sin intervención del PMIB como punto de control. En el primero, se regularizaron los títulos de propiedad de todas las viviendas y se mejoraron las vías de comunicación internas del barrio, los espacios públicos y los equipamientos como jardines infantiles, salones comunales, canchas y servicios de salud. El sector seleccionado para la evaluación fue API 67 Lucero, que incluye los barrios: Naciones Unidas sector Chaparro, La Cabaña, Tierra Linda y Cordillera Sur y el barrio Juan Pablo II, primer sector. El API es la unidad espacial mínima de implementación del PMIB en Bogotá D.C. La justificación de la selección del API 67 Lucero responde a los altos índices de delincuencia, homicidios y delitos que experimenta el sector al momento de la intervención.

Frente a las intervenciones físicas, la población se declaró satisfecha con la mejora de su entorno urbano, sin embargo, el sentimiento de inseguridad permaneció, aunque el número de homicidios disminuyó. Las razones son diversas y están asociadas con el aspecto social. Primero, muchos espacios públicos siguieron siendo ocupados por jóvenes consumidores de droga, lo que mantuvo el sentimiento de inseguridad. También, los habitantes siguieron desconfiando de sus vecinos, por lo que persiste un bajo nivel de solidaridad entre ellos. Las intervenciones dirigidas al reforzamiento de la cohesión social fueron pocas. Desde el factor institucional, fue insuficiente la lucha contra la corrupción dentro de la policial y la mejora de las relaciones entre los vecinos y la policía, así como la lucha directa contra el acceso a armas y drogas. Las intervenciones para mejorar las oportunidades económicas que ofrecerían alternativas a los habitantes para alejarse de las redes ilegales no fueron suficientes para generar un impacto. Por último, la conexión al resto de la ciudad se degradó por el nuevo sistema de transporte público de Bogotá que alejó las paradas del bus en el sector, lo que generó un problema de aislamiento y propició el incremento del sentimiento de inseguridad.

## Honduras

En Honduras, entre agosto y septiembre de 2014, se estudiaron 11 barrios ubicados en Tegucigalpa, conocida como Distrito Federal, controlados por pandillas del narcotráfico y desconectados del resto de la ciudad. Lo anterior se suma a que el 47,6% de la población de esta zona vive en condición de pobreza y en condiciones sociales excluyentes. Por estas razones

estos barrios fueron seleccionados para la intervención. Primero, se analizaron las intervenciones que el Plan de Mejoramiento Integral de Barrios PMIB realizó para mejorar los aspectos físicos, como la mejora de la red vial interna, y los equipamientos sociales, con el fin de crear actividades económicas para generar empleo. Por otro lado, las viviendas no se intervinieron y el acceso a los servicios públicos (agua, electricidad y alcantarillado) continúa siendo deficiente. En cuanto al aspecto social, el tema de la violencia intrafamiliar tampoco fue atendido, así como el impacto de las migraciones dentro de la configuración espacial, cultural y de poder de los barrios. Mientras que en el aspecto institucional la falta de competencia, autoridad y corrupción de las autoridades frente a las pandillas no permitió generar mejoras, pues no se llegaron a acuerdos específicos con estas para mejorar la seguridad. La desconfianza en la policía por parte de los habitantes sigue siendo muy alta y las pandillas continúan ejerciendo control sobre las organizaciones comunitarias.

## México

En México, se realizó una investigación entre los años 2015 y 2016 en un barrio anteriormente informal donde las viviendas ya habían sido regularizadas pero donde el entorno urbano y los equipamientos estaban deteriorados. El barrio seleccionado fue considerado un lugar vulnerable por sus altos índices de violencia y delincuencia juvenil, una población en situación de riesgo (altos índices de deserción escolar, embarazos adolescentes, consumo de droga, pandillas, etc.). Se implementaron intervenciones físicas y sociales para el mejoramiento de las vías de comunicación (pavimentación, andenes y alumbrado público), de los equipamientos deportivos, así como eventos y talleres de prevención de la violencia y de capacitación profesional. Estas intervenciones fueron evaluadas positivamente por los habitantes, pero no parecieron incidir en su sentimiento de inseguridad.

Dos elementos que se identificaron en los resultados no fueron considerados por el PMIB en los factores institucionales. Primero, la profunda desconfianza de los habitantes en la policía asociada a la corrupción. Segundo, la ausencia de organizaciones transparentes y eficientes para la administración y mantenimiento de los espacios públicos y equipamientos mejorados. Esto hizo que no se pudiera modificar la ley del silencio que existía en el barrio e impidió la solidaridad o eficacia colectiva entre los vecinos para generar un sentimiento de seguridad.

## Uruguay

En Uruguay, en 2014 y 2015, se seleccionó el asentamiento de San Antonio para la intervención. La zona fue considerada precaria y deteriorada, carente de un plan de desarrollo integral, y con repercusiones en el ámbito socioambiental que generaron una población fragmentada y en condiciones de vulnerabilidad. La intervención en los aspectos físicos se dio en las viviendas para mejorar sus condiciones o para realojar a sus ocupantes en viviendas nuevas que no se podían ni vender ni ceder. También, se conectaron todas las viviendas a las redes de agua, alcantarillado y electricidad, y se impartieron talleres para el uso responsable de estos servicios y de los espacios públicos. Los equipamientos de usos múltiples y deportivos tuvieron una remodelación. Adicionalmente, se pavimentaron las calles y se mejoró el alumbrado público, lo que fortaleció la atención de los servicios de ambulancia, policía, recolección de basura, etc. De esta forma, el barrio se integró con el resto de la ciudad. En el aspecto social, en cuanto al sentimiento de inseguridad de los vecinos antes y después de la intervención, este no se modificó ya que los habitantes nunca se sintieron en condiciones de inseguridad a pesar de las estadísticas de violencia. En cuanto al aspecto institucional, las autoridades públicas consideraron que los delincuentes no eran del barrio sino de barrios colindantes, y que usaban el barrio como zona de paso.

Las mejoras al entorno urbano facilitaron entonces la reducción de los actos delincuenciales. Sin embargo, los habitantes del barrio identificaron tres tipos de violencia: la intrafamiliar, la asociada a problemas de convivencia y la institucional derivada de la relación de la comunidad y la policía. Con la regularización del acceso a los servicios, el segundo tipo de violencia fue atendido por el programa de mejoramiento del barrio, mientras que el primer y tercer tipo de violencia requieren otra clase de atención e intervención para su mejoramiento.

## Bolivia

En Bolivia, se estudiaron siete barrios ubicados en tres municipios (La Paz, Tarija y Potosí) y se tomaron tres barrios de control por cada municipio. La selección de los barrios ubicados en La Paz tiene motivaciones relacionadas con las condiciones físicas del terreno, por tratarse de barrios construidos en laderas, en zonas de riesgo naturales y con dificultades para la movilidad vehicular de la zona. Estos barrios, debido a la cantidad de bares clandestinos existentes y la cantidad de delitos

reportados, son considerados inseguros. Los barrios del municipio de Tarija se caracterizaron por su ubicación y sus procesos de planificación urbana, que cuentan con un mayor nivel de inversión debido a regalías e impuestos a los hidrocarburos. Los barrios del municipio de Potosí ubicados en la salida de la carretera interdepartamental a la ciudad de Sucre, los convierte en zonas comerciales con altos índices de inseguridad. En términos generales, estas zonas se caracterizan por una falta de equipamiento de educación, salud, cultura y deporte, además de estar aisladas por la falta de vías y de transporte público para conectarlas con el resto de la ciudad.

Después de la intervención del Plan de Mejoramiento Integral de Barrios PMIB que se llevó a cabo en estas zonas, se mejoraron algunos aspectos físicos, como el acceso a los servicios públicos y las vías del barrio, aunque las inversiones fueron limitadas. En cuanto al aspecto social, se realizaron talleres de capacitación dirigidos a mujeres. Finalmente, desde el aspecto institucional se procuró formalizar los títulos de propiedad pero el proceso administrativo no fue eficiente por falta de coordinación entre las instituciones competentes. En estos barrios se detectaron estructuras de participación y organización comunitaria que fueron más o menos activas según el barrio. Se observó una necesidad de fortalecer la capacidad institucional de las autoridades públicas como el fortalecimiento de la confianza en la policía y su relación con la comunidad.

## Argentina: Enfoque de género

El caso de estudio de Argentina, tuvo un enfoque diferente a los otros, ya que se buscaba la relación de las intervenciones en los barrios mejorados con la violencia de género. Por esta razón, el estudio se realiza a partir de una perspectiva institucional puesto que abarca políticas públicas de seguridad para las mujeres en todo el país, así como de estrategias transversales a nivel local. Este caso hace parte de una conversación sobre las ciudades inclusivas, que va más allá de la cobertura de servicios básicos en barrios marginales y que busca cambiar la manera en la que se diseñan los espacios públicos urbanos para todos. Este estudio, abarca temas importantes sobre la pobreza y el aumento de la violencia focalizada hacia las mujeres y cómo estos aspectos están asociados al espacio público y a la cultura ciudadana.



Comparativo de los casos de estudio

A partir de los seis informes presentados sobre el análisis de programas de mejoramiento integral de barrios PMIB con altos niveles de inseguridad y violencia en Latinoamérica, se construye una tabla comparativa teniendo en cuenta los tres factores metodológicos identificados por el BID: factor físico, social e institucional. La metodología presenta en cada factor (físico, social e institucional) los diversos indicadores y variables, ajustados al contexto de cada barrio seleccionado.

Factor Físico		
Tipo de variable	Indicadores especializados	Definición de la dimensión analizada
Vivienda	Fachada, espacios interiores, titulación, infraestructuras (agua, electricidad, alcantarillado).	La teoría del CPTED postula que las señales de deterioro físico de un barrio tienden a propiciar la ocurrencia de actos criminales (Hunter, 1978) . La lógica es que este deterioro refleja una falta de control, bajos niveles de cohesión social y un descuido político, lo que provoca una mayor sensación de vulnerabilidad frente al delito y una sensación de inseguridad, que varía según la edad y el género. Además, aumenta la percepción por parte de los delincuentes de cometer un delito sin que un vigilante se lo impida. En consecuencia, se espera que el mejoramiento del entorno urbano impacte en reducir la sensación de vulnerabilidad y de la inseguridad real.
Entorno Urbano	Diseño de calles y espacios públicos, pavimentación, alumbrado, mantenimiento y limpieza, basura.	
Transporte	Transporte público, calidad, seguridad, frecuencia, paradas.	
Integración con la ciudad formal	Conexión con el resto de la ciudad, estigmatización.	
Medio ambiente	Situación de riesgo, calidad del aire, agua, contaminación.	
Espacios públicos y equipamientos	Existencia y calidad de espacios deportivos, culturales, educativos, de salud.	

Factor Social		
Vulnerabilidad y victimización	Vulnerabilidad socio-económica y jurídica, deserción escolar, violencia intrafamiliar y de género, vulnerabilidad de la juventud, existencia de pandillas, venta y consumo de drogas y armas, estigmatización del barrio, falta de autoestima.	Los factores sociales del riesgo de delito o crimen son de dos tipos: individuales e interpersonales. Los factores individuales de violencia son el abuso infantil o sexual, desórdenes de la personalidad, comportamientos agresivos, experiencia previa con la violencia, el uso de alcohol y drogas, la posesión de armas y relaciones familiares fracturadas. Los factores interpersonales son la violencia intrafamiliar, la inestabilidad matrimonial, divorcios o separaciones, deficientes canales de comunicación con los padres y asociación con colegas o pares agresivos o delincuentes (Arroio, 2009)...
Normas de violencia y desconfianza en las instituciones	Resolución violenta de conflictos entre vecinos, ausencia de valores de protección de la juventud, desconfianza en la justicia y policía, cultura de paz y respeto.	
Organización comunitaria y liderazgo	Existencia de comités vecinales, de líderes, de comunidades organizadas, de redes de solidaridad.	

Tipo de variable	Indicadores especializados	Definición de la dimensión analizada
Mercado laboral	Existencia y calidad de empleo, capacitaciones, etc.	... Skogan y Maxfield (1981) mostraron que la vulnerabilidad es mayor para las poblaciones que tienen menor capacidad de prevención del delito y/o de recuperación de los daños (Teoría de la Victimización) . Así, la vulnerabilidad a la violencia es mayor en los barrios que concentran poblaciones de ingresos bajos, inestables y/o informales, que se caracterizan por la presencia del crimen organizado y de pandillas, donde hay un acceso fácil a drogas y armas, una carencia de oportunidades de recreación y con una movilidad residencial importante. También, Ferguson & Mindel (2007) proponen que el riesgo de violencia es mayor cuando no se cuenta con redes de apoyo o con una solidaridad suficiente entre vecinos y habitantes de un mismo barrio.
Migración	Presencia de poblaciones inmigrantes.	

Factor Institucional		
Capacidad de gestión de las autoridades	Diagnóstico, planeación y evaluación de la implementación del PMIB, personal capacitado, coordinación interinstitucional.	Los factores institucionales del riesgo de violencia son fundamentales ya que estructuran la vida en comunidad en todas las escalas (el barrio, la ciudad, la nación). Los factores institucionales se refieren a las normas culturales de la comunidad, es decir a las reglas de convivencia formales o informales: la aceptación o normalización de instituciones violentas y discriminatorias, la inefectividad, corrupción, incapacidad y falta de legitimidad de las instituciones públicas responsables de la seguridad de la comunidad, las políticas y leyes discriminatorias, la impunidad y la presencia de grupos armados y criminales organizados que debilitan el Estado (Arroio, 2009) .
Legalidad y corrupción	Legalidad de las redes de poder en el barrio, eficiencia de la justicia y policía, corrupción de las autoridades.	
Titulación	Viviendas con títulos de propiedad para tener acceso a los servicios urbanos, pago del predial, etc.	



# 3. Elementos para la integralidad

Para reducir los niveles de violencia de barrios deteriorados e inseguros, la experiencia demuestra la necesidad de combinar intervenciones de naturalezas distintas: intervenciones físicas, sociales e institucionales. En la mayoría de los casos estudiados en Latinoamérica, los programas de mejoramiento barrial pueden darle prioridad a las intervenciones físicas, y no enfocarse en las intervenciones institucionales o sociales a corto plazo. El siguiente esquema presenta los elementos que se recomiendan para diseñar e implementar programas integrales y eficaces que mejoren barrios en situaciones de vulnerabilidad.

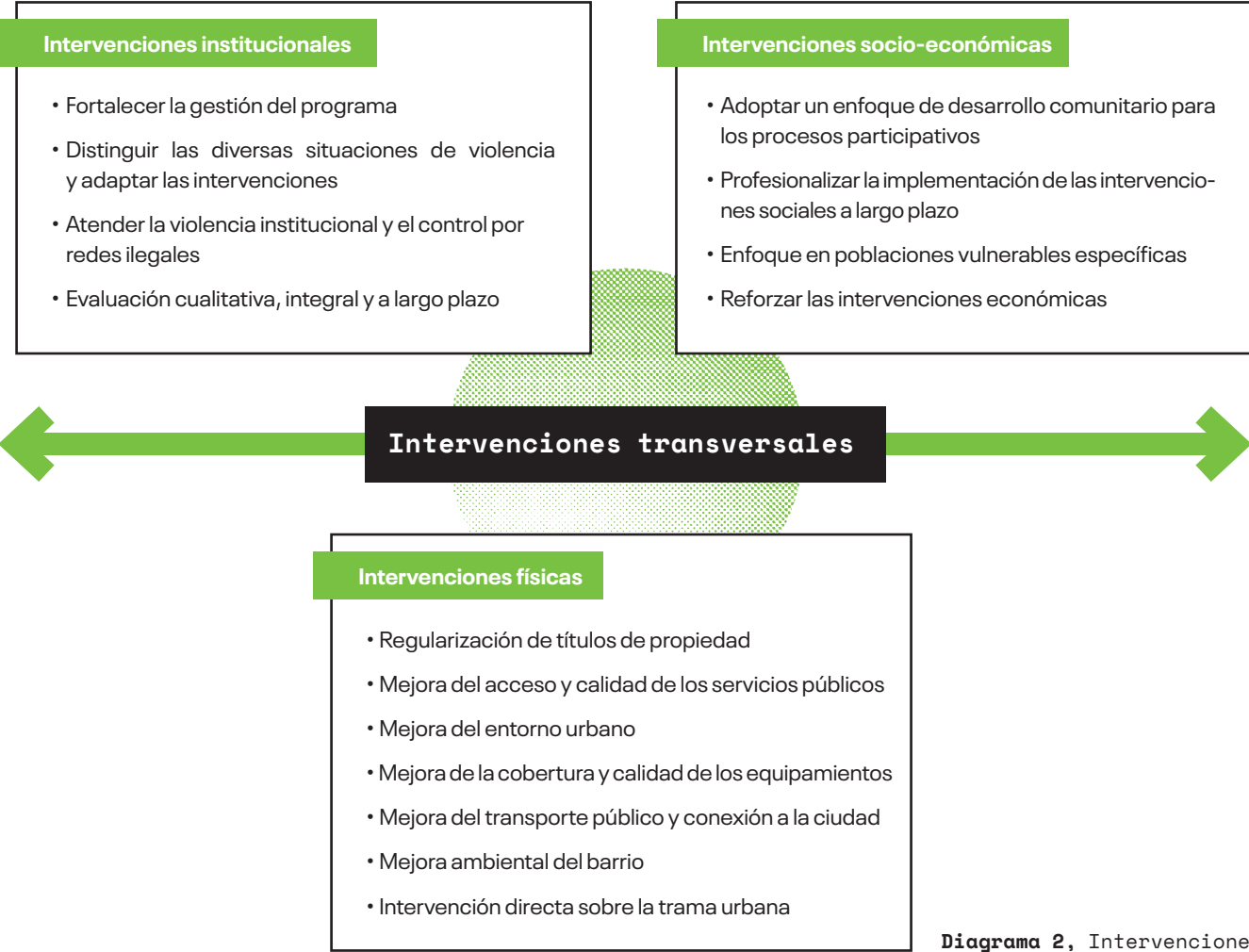


Diagrama 2, Intervenciones

## El fortalecimiento de la gestión de los (PMIBs)

Es fundamental para garantizar que las intervenciones físicas y sociales generen un impacto potencial en los niveles de inseguridad. Esto implica lo siguiente:

- Los PMB deben ser gestionados por una unidad especializada e independiente. Esta unidad debe capacitar a los funcionarios encargados del diseño, implementación y evaluación de los PMIB, ya que deben ser integrales y los equipos deben tener una visión clara y perfiles multidisciplinarios.
- Este equipo debe realizar diagnósticos sólidos en colaboración con los vecinos del barrio para identificar, diseñar y llevar a cabo la intervención una vez se reconozcan las problemáticas de violencia y cómo se manifiestan.
- Los procesos participativos tienen que ser mejor diseñados, implementados y evaluados para garantizar que se construyan comunidades de vecinos autónomas y activas. El equipo encargado del PMIB debe estar capacitado en los temas mencionados o contratar a los profesionales expertos.
- Las intervenciones sociales deben ser realizadas por organizaciones políticamente independientes que cuenten con métodos de evaluación que garanticen su implementación de manera eficaz y transparente.
- Las intervenciones deben ser planteadas a mediano y largo plazo.

El análisis de intervenciones PMIB debe distinguir e identificar las diferentes situaciones de violencia que se presentan en el barrio a intervenir donde se llevan a cabo dos trabajos preparatorios estratégicos:

1. Realizar un diagnóstico preciso y pertinente para identificar las problemáticas de violencia a atender.
2. Justificar las intervenciones a implementar con base a este diagnóstico.



# 4. Lecciones aprendidas sobre las intervenciones y su impacto en la seguridad

A partir del año 1990, los programas de mejoramiento de barrios de segunda generación empezaron a integrar intervenciones sociales (BID, 2009:16). Son de naturaleza puramente social (los talleres de autoestima, de educación sexual, etc.), de naturaleza cultural (organización de eventos culturales, talleres artísticos, etc.), y de naturaleza comunitaria (apoyo a la creación de comités vecinales, jornadas de limpieza comunitarias, etc.). Es importante reconocer esta diversidad de prácticas y sus efectos para mitigar los diferentes tipos de violencia de manera transversal.

El análisis de los casos de estudio que aplicaron el PMIB entre 2014 y 2016 revelaron diferentes elementos que condicionan la eficiencia de las intervenciones sociales, culturales y comunitarias implementadas y su impacto en los niveles de seguridad de los habitantes.

Intervención	Acción	Recomendación
Sociales, culturales, comunitarias y económicas y su impacto en la inseguridad	No impactan las situaciones de violencia si estas no han sido identificadas.	Distinguir los tipos de violencia que se padecen para seleccionar las intervenciones sociales adecuadas.
	Son procesos que se implementan a corto plazo y por equipos que padecen de profesionalismo e independencia política.	Adoptar un enfoque de desarrollo comunitario para estos procesos implica una visión a largo plazo que incluya un acompañamiento, y que sea ejecutado por un equipo competente.
	Las intervenciones sociales suelen ser más eficaces cuando se enfocan en poblaciones diagnosticadas en situación de vulnerabilidad.	Identificar la vulnerabilidad de las poblaciones antes de empezar la intervención.
	Falta implementar más intervenciones económicas destinadas a reforzar la capacidad de los habitantes a acceder a oportunidades de trabajo.	Diseñar estrategias para capacitar a la población y que se destine un presupuesto para que este acompañamiento sea constante y a largo plazo.

## Reforzar las intervenciones económicas

Ninguno de los programas estudiados en Latinoamérica entre 2014 y 2016 analiza la situación económica de los barrios deteriorados e inseguros, ni implementan estrategias para mejorar el acceso de los habitantes a oportunidades laborales dignas. El primer paso para implementar un PMIB

# 5. Guías de intervenciones en los (PMIBs) y la prevención del delito

De acuerdo a la revisión de los casos de estudio de seis países de Latinoamérica, se propone la siguiente guía para implementar el PMIB.

## 5.1 Gestión

El primer paso para implementar un PMIB en barrios deteriorados e inseguros está en la definición y organización del equipo; una unidad especializada, que será la responsable de liderar el programa. Esta unidad debe estar compuesta por profesionales multidisciplinarios que, en conjunto, puedan diseñar, implementar y evaluar acciones de naturalezas diversas (arquitectónica, de ingeniería, administrativa, social, de seguridad, institucional, jurídica, etc.). Estos equipos deben recibir capacitaciones ad hoc sobre acciones integrales y sobre las problemáticas complejas de la violencia y de la inseguridad, así como del tema urbano y social.

Siguiendo el ejemplo de la Empresa de Desarrollo Urbano de Medellín, se recomienda crear entidades a nivel local, que se beneficien de una independencia política y financiera vis a vis de las autoridades locales y nacionales. El otro elemento determinante para que estas unidades generen cambios sustanciales es que tengan los recursos necesarios para actuar a mediano y largo plazo, porque las intervenciones físicas, sociales e institucionales que necesitan los barrios deterioradas e inseguros deben ser acciones duraderas.

Por otra parte, se recomienda que esta entidad específica firme convenios de colaboración con las diferentes instituciones del gobierno que son necesarias para la implementación del PMIB: instituciones urbanas, sociales, de justicia, de policía, de desarrollo económico, etc. El objetivo es agilizar y armonizar los procesos de las distintas administraciones con relación a las intervenciones en los barrios seleccionados. Estos convenios de colaboración deben ser precisos sobre la repartición de las responsabilidades para que cada institución pueda actuar de manera eficiente y que las responsabilidades sean claramente identificadas.



## 5.2 Diseño

Una vez instalada, la unidad especializada debe entrar en una etapa de preparación del programa para diseñar su estrategia. Esto implica cuatro etapas: la definición de los objetivos, la selección de los barrios a intervenir, el diagnóstico de los barrios y la identificación y justificación de las acciones a implementar.

## Objetivos

La definición de los objetivos del PMIB en los barrios deteriorados e inseguros es clave para la evaluación posterior de sus resultados. Se recomienda considerar diferentes objetivos en diferentes etapas:

## Objetivos a largo plazo: Reducción de la violencia

Uno de los principales objetivos debe ser la reducción de las situaciones de violencia padecidas por los habitantes de los barrios intervenidos. En este caso, es necesario identificar el tipo de crímenes y delitos que se busca reducir (homicidios, violaciones, robos, asaltos, venta o consumo de droga, etc.) y justificarlo a partir de un análisis histórico y geo-referenciado de estas problemáticas. Si se decide que el objetivo del PMIB se enfoca en reducir otros tipos de violencia (Tabla de los diferentes tipos de violencia), es necesario precisar y justificar dicho enfoque.

### Objetivos a mediano plazo

Retomando las teorías de prevención del delito se pueden formular los siguientes objetivos intermedios:

1. Reducir los factores físicos de la inseguridad en el barrio
2. Reducir los factores sociales de la inseguridad en el barrio
3. Reducir los factores institucionales de la inseguridad en el barrio

### Definición de indicadores de acuerdo a los objetivos

Objetivos	Indicadores
<b>Objetivo general</b> Reducir las situaciones de violencia padecidas por los habitantes de los barrios intervenidos (objetivo a mediano y largo plazo)	<p><b>%</b> • Tasa de crímenes y delitos que el programa tiene como objetivo principal reducir.</p> <p><b>?</b> • Encuesta anual sobre las diferentes violencias que enfrentan los habitantes (será necesario siempre usar el mismo formato de encuesta para permitir la comparación entre los años).</p>
<b>Objetivo específico</b> Reducir los factores físicos de la inseguridad en el barrio (corto plazo)	<p><b>##</b> • Número de viviendas con títulos de propiedad.</p> <p><b>##</b> • Número de viviendas conectadas a los servicios urbanos (agua, luz, alcantarillado, gas y basura).</p> <p><b>☑</b> • Evaluación cualitativa de los espacios públicos (diseño de calles, calidad de los andenes y pavimentación, funcionamiento del alumbrado público, y limpieza de las calles y espacios públicos).</p> <p><b>☑</b> • Evaluación de la cobertura, calidad y seguridad del transporte público en el interior del barrio y el que lo conecta al resto de la ciudad.</p> <p><b>☑</b> • Evaluación cualitativa del medio ambiente del barrio (situación de riesgo, calidad del aire, agua, contaminaciones, arborización y espacios verdes).</p> <p><b>##</b> • Evaluación cuantitativa del uso de los equipamientos educativos, de salud, deportivos, culturales y evaluación cuantitativa del presupuesto dedicado a cada equipamiento por número de usuario.</p>
<b>Objetivo específico</b> Reducir los factores sociales de la inseguridad en el barrio (corto plazo)	<p><b>US\$</b> • Ingreso promedio de los habitantes.</p> <p><b>%</b> • Tasa de deserción escolar.</p> <p><b>##</b> • Número de guarderías o centros culturales y deportivos por niños de menos de 12 años.</p> <p><b>##</b> • Número de profesional de salud física y psicológica por habitante.</p> <p><b>%</b> • % de respuesta a la pregunta: "¿Conoce si se vende, se consume y si hay drogas o armas en el barrio?"</p> <p><b>%</b> • % de respuesta a la pregunta: "¿Los niños escolarizados que conoce han sufrido o presenciado situaciones de violencia en la escuela?"</p> <p><b>%</b> • % de respuesta a la pregunta: "¿La violencia se justifica?"</p> <p><b>#</b> • Número de horas dedicadas por los habitantes a reuniones y actividades comunitarias.</p> <p><b>%</b> • % de respuesta a la pregunta: "¿Si usted se encuentra en una situación peligrosa, pediría ayuda a sus vecinos?"</p> <p><b>%</b> • % de respuesta a la pregunta: "¿Si un vecino se encuentra en una situación peligrosa, cree que él se sentiría en confianza de pedirle ayuda?"</p> <p><b>%</b> • % de respuesta a la pregunta: "¿Se está mejorando la oferta de empleo digno?"</p> <p><b>%</b> • % de respuesta a la pregunta: "¿Sabe dónde puede acceder a capacitaciones profesionales o apoyo a emprendedores?"</p>
<b>Objetivo específico</b> Reducir los factores institucionales de la inseguridad en el barrio (corto plazo)	<p><b>%</b> • % de respuesta a la pregunta: "¿Existen pandillas en su barrio?"</p> <p><b>%</b> • % de respuesta a la pregunta: "¿Usted confía en la policía?"</p> <p><b>%</b> • % de respuesta a la pregunta: "¿Usted sabe si las autoridades públicas están realizando acciones para mejorar la imagen urbana, la convivencia y la seguridad de su barrio?"</p> <p><b>%</b> • % de respuesta a la pregunta: "¿Usted ha sido invitado por vecinos o profesionales a participar en actividades comunitarias en su barrio?"</p> <p><b>%</b> • % de respuesta a la pregunta: "¿Usted sabe de un delito o crimen que haya sido castigado por las instituciones de justicia?"</p>



Selección de los barrios a intervenir

La selección debe ser justificada de acuerdo con la información estadística y georreferenciada que evidencie la concentración territorial de las situaciones de violencia que se procura reducir con el PMIB. Esta selección debe estar ligada al objetivo general del programa.

Diagnóstico de los barrios a intervenir

El diagnóstico debe ser estratégico para poder identificar las líneas específicas de trabajo a desarrollar y las intervenciones a implementar.

- 1. Un diagnóstico de los tipos de violencia que enfrentan los habitantes del barrio seleccionado.
- 2. Un diagnóstico del estado físico, social, institucional y económico del barrio.

Estas acciones deben ser realizadas por expertos externos a la autoridad encargada del PMIB y deben involucrar a los vecinos. Los equipos contratados deben definir una estrategia para generar un diagnóstico por los expertos externos, y otra estrategia que logre un diagnóstico participativo que involucre a los vecinos y logre un nivel satisfactorio de representatividad.

Diagnóstico de los tipos de violencia

Para el primer diagnóstico se recomienda realizar encuestas dirigidas a grupos focales entre los habitantes, para conocer los tipos de violencia que enfrentan (ver cuadro de violencia). Es necesario identificar cuáles son las violencias más padecidas por los habitantes del barrio. Y de estas señalar cuales son determinantes entre las otras para poder priorizar en qué tipo de violencia se deben enfocar.

Diagnóstico físico, social, institucional y económico del barrio

Para este diagnóstico se recomienda retomar los indicadores definidos en los objetivos de reducción de los factores físicos, sociales e institucionales de la inseguridad en el barrio a intervenir. Esto servirá para definir las estrategias a implementar, y para establecer una línea base para evaluar los impactos generados por la implementación del programa de mejoramiento del barrio.

Con base en los dos diagnósticos mencionados, la unidad especializada deberá identificar las intervenciones adecuadas para alcanzar los objetivos de corto, mediano y largo plazo, descritos al inicio del diseño del proyecto. Para lograr la integralidad hay que tener en cuenta las intervenciones institucionales, socioeconómicas y físicas.

5.3 Implementación de la intervención

Se presentan cinco recomendaciones transversales para realizar las intervenciones físicas, sociales e institucionales para optimizar el impacto positivo del PMIB en los niveles de violencia e inseguridad vividos por los habitantes de los barrios intervenidos:

- 1. Garantizar el mantenimiento y la sostenibilidad de las intervenciones.
- 2. Cambiar el enfoque de la participación ciudadana por el del desarrollo comunitario.
- 3. Asegurar la transparencia de los procesos de contratación.
- 4. Combinar las intervenciones físicas y sociales para que de manera transversal tengan un impacto en la reducción de los diferentes tipos de violencia que existen.
- 5. Reforzar las intervenciones institucionales.

Recomendación	Problemática	Sugerencia
1. Garantizar el mantenimiento y la sostenibilidad de las intervenciones	El mantenimiento de las obras rara vez está contemplado. Las autoridades públicas a menudo fallan en cumplir con esta obligación. Los vecinos tampoco se organizan para respetar y cuidar los espacios públicos mejorados.	Es necesario incluir un presupuesto y un plan articulado entre las autoridades públicas y la comunidad, para el mantenimiento y el uso adecuado de los espacios públicos y el desarrollo de actividades culturales y deportivas.
2. Cambiar el enfoque de la participación ciudadana por el del desarrollo comunitario	Los expertos y las autoridades locales no tienen el conocimiento de cómo vincular a la comunidad de manera asertiva con el desarrollo y aplicación de los procesos de participación ciudadana. Las autoridades se enfrentan a menudo a una apatía y un desinterés por parte de los habitantes.	Los profesionales deben vivir en los barrios para identificar las problemáticas, hablar con la gente, entender y conocer las dinámicas sociales, para luego, reunir a un número de vecinos alrededor de un tema que los movilice y que se pueda relacionar con el programa de mejoramiento barrial.
3. Asegurar la transparencia de los procesos de contratación	Los equipos encargados de PMIB deben contratar a profesionales externos (desarrollo social, cultural, salud y evaluación de la implementación del PMIB) y a empresas encargadas de ejecutar y operar las obras físicas seleccionadas, con el fin de coordinar su trabajo con criterios de evaluación definidos y transparentes, para garantizar los procesos de contratación.	Estos contratistas necesitan contar con la capacitación adecuada, el financiamiento pertinente y se debe evaluar su desempeño. Se recomienda la publicación de los criterios de selección de las asociaciones o empresas privadas contratadas para ejecutar las acciones, así como las evaluaciones de sus intervenciones. Esto para garantizar que realicen su actividad de manera eficiente, transparente y por lo tanto políticamente independiente.



Recomendación	Problemática	Sugerencia
4. Combinar las intervenciones físicas y sociales para que de manera transversal tengan un impacto en la reducción de los diferentes tipos de violencia que existen	Hacer que las intervenciones físicas se articulen con intervenciones sociales que fortalezcan a la comunidad y donde los habitantes se sientan identificados y tenidos en cuenta durante el proceso de diseño, organización, análisis, difusión y toma de decisiones sobre las mejoras físicas a su barrio.	<p>Se recomienda combinar intervenciones físicas con intervenciones sociales.</p> <p>Por ejemplo, si se identifica la necesidad de mejorar un espacio público (andenes, parques, parques infantiles, etc.), se recomienda organizar un proceso participativo para preguntar a los vecinos que mejora quisieran en este espacio. En esta etapa se sugiere indicar el presupuesto disponible para desarrollar el proyecto. Cuando este proceso termine, se recomienda organizar una segunda etapa para delegar en los vecinos las responsabilidades de su respectivo mantenimiento. De esta manera, la intervención física será la oportunidad de ir construyendo una comunidad activa de vecinos a través de la creación progresiva de valores comunes y de una eficacia colectiva, es decir, un sistema de control social ejercido por toda la comunidad para hacer respetar las reglas de convivencia.</p>
5. Reforzar las intervenciones institucionales	<p>Se identificó la ausencia de las intervenciones institucionales en las estrategias diseñadas. Una falla grave que compromete a menudo los impactos que puedan tener los PMIB en los niveles de seguridad de los habitantes.</p> <p>Se ha detectado una problemática común en la falta de confianza por parte de la comunidad en la policía, situación que los hace sentir vulnerables frente a los actos de violencia.</p> <p>Se han diagnosticado muchas problemáticas de falta comunicación o coordinación entre escuelas, centros de salud, centros culturales y comunitarios con los equipos encargados de implementar los PMIB.</p>	<p>Es fundamental la ejecución de intervenciones institucionales que abarquen los problemas diversos de violencia e inseguridad detectados en los barrios, como parte de la planeación y ejecución de los PMIB.</p> <p>Se recomienda que los equipos de los PMIB validen las condiciones de la relación que existe entre la comunidad y la policía, con el fin de mejorar la confianza de los vecinos en esta institución, y trabajar juntos para reducir la percepción de inseguridad en el barrio.</p> <p>Se sugiere establecer mecanismos de comunicación y colaboración eficientes entre los servicios urbanos existentes (escuelas, centros de salud, centros culturales y comunitarios, etc.) y los equipos del PMIB, con el fin de coordinar sus acciones y garantizar que estas se combinen de manera eficaz para mejorar las condiciones y los niveles de seguridad del barrio.</p>

5.4 Evaluación

Para garantizar el impacto de los PMIB en los niveles de violencia e inseguridad de los barrios intervenidos, es importante seguir los procesos de las problemáticas de violencia en los barrios intervenidos, por eso hay que monitorearlas y justificarlas con base a cada evaluación. A continuación, se proponen algunas recomendaciones para esta etapa de evaluación:

- 1) Elaborar un sistema de evaluación con base a los mismos criterios establecidos en la etapa de diseño del programa: los objetivos fijados no deben cambiar año tras año, y los indicadores definidos para cada objetivo de corto, mediano y largo plazo, deben ser la base de la estructura de evaluación que se usará a lo largo del proceso de implementación del PMIB.
- 2) Publicar las evaluaciones anuales de las intervenciones, así como la justificación precisa de las intervenciones definidas a partir de estas evaluaciones para generar confianza en los habitantes de los sectores intervenidos y garantizar la eficiencia de las intervenciones con relación a los objetivos iniciales del programa.
- 3) Combinar un enfoque cuantitativo y cualitativo, en cuanto a la definición de los criterios de evaluación, capaz de considerar las diferentes formas de violencia e inseguridad y los diferentes factores que las influncian (físicos, sociales e institucionales). Para citar un ejemplo, hoy en día, el principal indicador que las autoridades usan para evaluar el impacto de las intervenciones sociales es el número de personas que participaron en los talleres, eventos o espacios financiados. Se necesita desarrollar otros criterios pertinentes para evaluar el impacto a corto, mediano y largo plazo de estas intervenciones, que privilegian una presencia continua en los barrios en vez de una estrategia de intervenciones puntuales. Para esto, adoptar un enfoque de desarrollo comunitario puede ayudar a encontrar una solución: si los vecinos participan del diseño de las estrategias, ellos mismos podrán identificar los indicadores para medir los impactos de estas.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

**Arroio** (2009) “Todas en Juárez seguras: ciudades, mujeres y derechos humanos.” Presentación del Banco Interamericano de Desarrollo. Ciudad Juárez, Chihuahua, Octubre 2009.

**Beato, Claudio** (2012) Crime e Cidades. Ed. UFMG. Belo Horizonte.

**BID** (2009). Programa de Mejoramiento de Barrios II (UR-L1084). Plan de Seguimiento y Evaluación. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

**BID** (2012) Marco Conceptual y Evidencia Empírica sobre Seguridad Ciudadana, Discussion Paper no. IDB-DP-232, septiembre 2012, IFD/ICS

**BID** (2012) Programa de integración y convivencia urbana. Reglamento operativo. Versión 1 (H0-L1088). Washington, D.C. y Tegucigalpa: Banco Interamericano de Desarrollo y Fondo Hondureño de Inversión Social.

**BID** (2013) Programa de Mejoramiento de Barrios II. Reglamento operativo. Primer borrador (UR-L1084). Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

**BID** (2014) Marco sectorial de seguridad ciudadana y justicia. Washington, D.C.: BID, División de Capacidad Institucional del Estado.



**BID** (Sin fecha) Programa de Mejoramiento de Barrios II (UR-L1084), CCLIP Mejoramiento de Barrios (UR-X1003). Propuesta para el Desarrollo de la Operación. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

**Bouillon, C. Ed.** (2012) Un Espacio para el Desarrollo. Los Mercados de Vivienda en Latinoamérica y el Caribe. Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo

**Hunter, Albert.** (1978) “Symbols of Incivility: Social Disorder and Fear of Crime in Urban Neighborhoods. Reactions to Crime Projects, “Washington DC: U.S. Department of Justice, National Criminal Justice Reference Service.

**Jacobs, Jane** (1961) The Death and Life of Great American Cities, NY: Random House.

**Kelling & Cole** (1996) Fixing Broken Windows: Restoring Order and Reducing Crime in Our Communities. Free Press / Simon and Schuster

**Ferguson, Kristin, y Charles Mindel** (2007) “Modeling Fear of Crime in Dallas Neighborhoods: A Test of Social Capital Theory”. Crime & Delinquency 53(2): 322-349.

**LAPOP-PNUD** (2012)

**Moser, C. and A. Winton** (2005) Violence, Fear, and Insecurity among the Urban Poor in Latin America, Fay,

**PNUD** (1994) Informe sobre Desarrollo Humano “Nuevas dimensiones de la seguridad humana

**PNUD** (2013) Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014. Seguridad Ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para Latinoamérica.

**Riger, Gordon** (1978) “Women’s Fear of Crime: From Blaming to Restricting the Victim”. Victimology 3: 274-284.

**Sampson** (2012) Great American City: Chicago and the Enduring neighborhood effect, The University of Chicago Press.

**Silva y Villareal** (2006) Social cohesion, criminal victimization and perceived risk of crime in Brazilian neighborhoods, Social Forces, Vol.84, Number 3, March, pp. 1725-1753.

**Skogan, Wesley, y Michael Maxfield** (1981) Coping with Crime. Beverly Hills, CA: Sage.

**UN-Habitat** (2011) Building Urban Safety through Slum Upgrading, United Nations Human Settlements

**UN-ODC - United Nations - Office of Drugs and Crime** (2011) Global Study in Homicide.

**Burt, Ronald** (2000) The network structure of social capital. Research in Organizational Behaviour 20, 345-423.

**Brakarz, J, M Greene and E Rojas** (2002) Cities for All. Recent Experiences with neighborhood Upgrading Programs, Inter-American Development Bank, Washington DC.

**Cruz , Wilson José Antonio** (2001) A Comunidade e os “Produtores da Criminalidade”: Efeitos do Convívio. Dissertação (Sociologia) - Universidade Federal de Minas Gerais

**Edgardo Lander** (1998) “Límites actuales del potencial democratizador de la esfera pública no estatal”, en Bresser Pereira, Luis Carlos y Nuria Cunill Grau (editores), Lo público /JO estatal en la reforma del Estado, Buenos Aires, CLAD-Paidós, pp. 455-457.

**Fay M. (Ed.)** (2005) The Urban Poor, World Bank, Washington DC

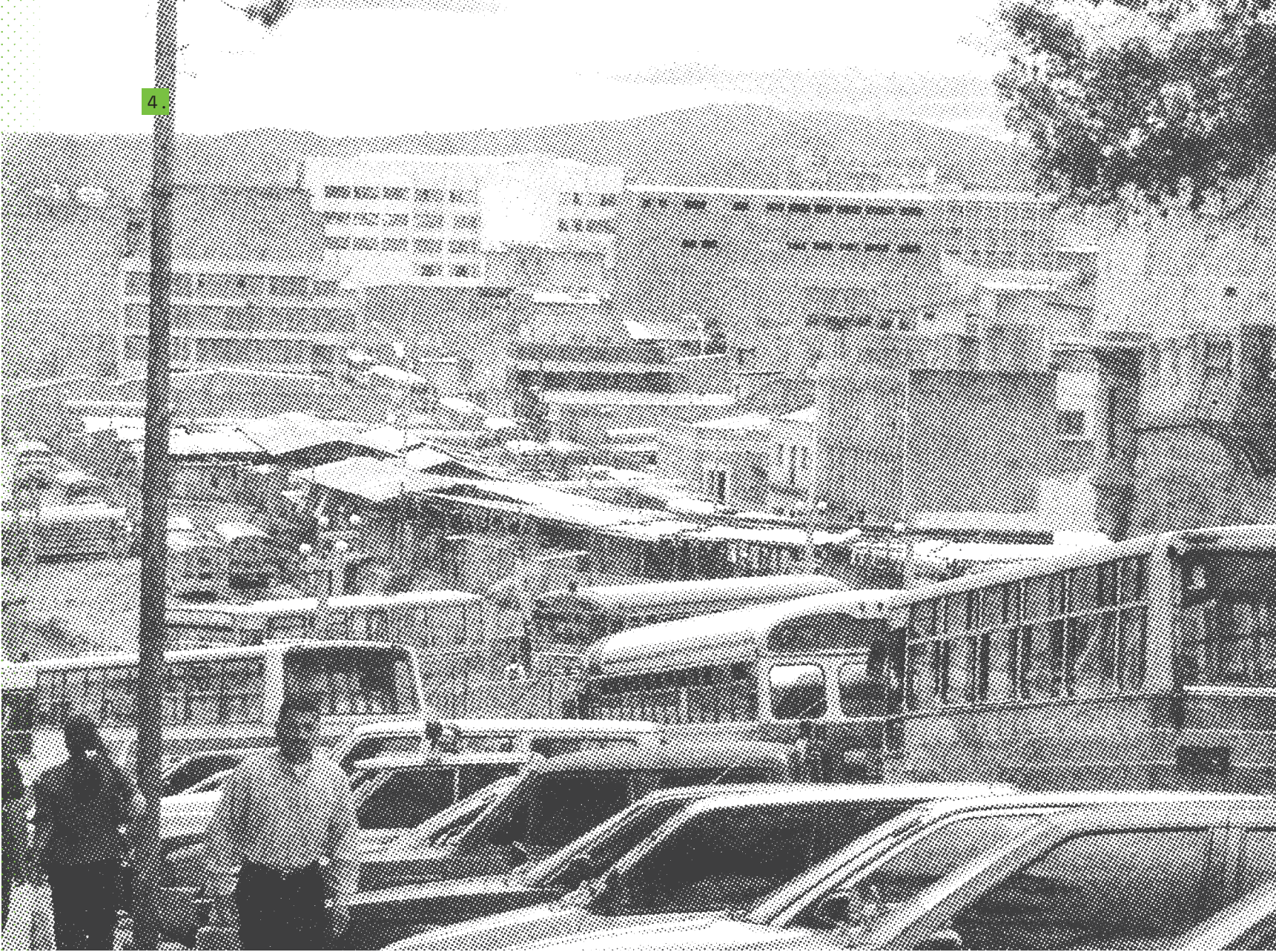
**Gould, R.V., Fernandez, R.M.**(1989) Structures of mediation: a formal approach to brokerage in transaction networks. Sociological Methodology 19, 89-126.

**Granovetter, M. S.** (1973). “The Strength of Weak Ties”. American Journal of Sociology, 78:1360-1380.

**Guerrero Rodrigo** (1999) Programa Desarrollo, Seguridad y Paz, DESEPAZ de la Ciudad de Cali, BID - Programas Municipales para la prevención y atención de la violencia. Rio de Janeiro, 29-30 Julio 1999. En línea: <http://services.iadb.org/wmsfiles/products/Publications/362232.pdf>

**Gutiérrez, Lola** (2013), Jaqichasiña matrimonial. “Programa de matrimonios colectivos desde nuestra identidad”: Sus implicaciones conceptuales, discursivas y simbólicas en el Estado Plurinacional de

4.



Bolivia. Estudio en la comunidad de Amarete - La Paz, Bolivia. Tesis de grado aprobada para la obtención del grado de Maestría en Ciencias Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales FLACSO, sede Quito

**Gutiérrez, Lola** (2014), Mapeo de enfoques y estrategias de prevención y reducción de la violencia armada. Informe final de consultoría UNICEF LACRO (Latin America and Caribbean Regional Office. Panamá <http://search.proquest.com/openview/8def6e23706bd96f215d8a2e7af884de/1?pq-orig-site=gscholar&cbl=18750&diss=y>

**Jaitman, Laura** (2012) Slum Upgrading Programs: A Literature review. Inter-American Development Bank. Washington DC

**McIntosh C, Alegria T, Ordonez G, Zenteno R** (2013) Alcances e impactos del programa Habitat en comunidades pobres urbanas de Mexico. Papeles de Población 19(77).

**Mockus, A. et al.** (2012) Antípodas de la Violencia: Desafíos de cultura ciudadana para la crisis de (in)seguridad en Latinoamérica. Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo

**Mockus, Acero** (2006) Interview de Antanas Mockus por Hugo Acero, Julio 12.

**Rojas E. (Ed.)** (2008) Construir ciudades. Mejoramiento de barrios y calidad de vida urbana. IDB

**Olinger** (2010) Nursing home leadership styles and performance outcomes: A quantitative study about leader relationships.





University of Phoenix, ProQuest Dissertations Publishing. Em linea.

Newman, Oscar (1972) Defensible Space, Crime prevention through environmental design. London: MacMillan.

Rabotnikof, Nora (2008) Lo público hoy: lugares, lógicas y expectativas. En ÍCONOS Revista de Ciencias Sociales No32, septiembre 2008. FLACSO sede Ecuador, Quito

Rau, Macarena (2005) “Prevención del Crimen Mediante el Diseño Ambiental en Latinoamérica. Un Llamado de Acción Ambiental Comunitaria.” En: Dammert, Lucía; Paulsen, Gustavo. “Ciudad y Seguridad en Latinoamérica” Editorial: FLACSO-Chile, Valparaíso.

Rau, Macarena (s/a), Ciudad y seguridad en Latinoamérica. Prevención del crimen mediante el diseño ambiental en Latinoamérica. Un llamado de acción ambiental comunitaria. <http://www.bvsde.paho.org/bvsacd/cd57/rau.pdf>

Rau, Macarena (sin fecha), Prevención de la violencia y el delito mediante el diseño ambiental CPTED [http://www.secretariadoejecutivo.gob.mx/work/models/SecretariadoEjecutivo/Resource/490/2/imagenes/13\\_%20Prevencion\\_de\\_la\\_Violencia\\_y\\_el\\_delito\\_mediante\\_el\\_diseno\\_ambiental\\_CPTED\\_Arq\\_Macarena\\_Rau.pdf](http://www.secretariadoejecutivo.gob.mx/work/models/SecretariadoEjecutivo/Resource/490/2/imagenes/13_%20Prevencion_de_la_Violencia_y_el_delito_mediante_el_diseno_ambiental_CPTED_Arq_Macarena_Rau.pdf)

Rodrigues, Corinne D. e Fernandes, Rodrigo A. (2005) Medo do Crime – Percepção ou realidade? Uma Análise Comparada do Risco Percebido e Risco Objetivo de Vitimização Local e Não Local.” Paper in SBS - XII Congresso Brasileiro de Sociologia 31 de maio a 03 de junho de 2005, UFMG, Belo Horizonte, MG Grupo de Trabalho 25: “Violência, Criminalidade e Segurança”

Sampson and Groves (1989) “Community Structure and Crime: Testing Social-Disorganization Theory,” American Journal of Sociology 94, no. 4 (Jan., 1989): 774-802.

Spiro, Acton, Butts (2013) Extended structures of mediation: re-examining brokerage in dynamic networks, Social Networks 35, pp. 130-143, en linea: [http://faculty.washington.edu/espiro/wordpress/wp-content/uploads/2015/06/spiro.et\\_al\\_sn\\_2013.pdf](http://faculty.washington.edu/espiro/wordpress/wp-content/uploads/2015/06/spiro.et_al_sn_2013.pdf)

Vetter, David M., Beltrão, Kaisô I., e Massena, Rosa M.R. (2013) The Impact of the Sense of Security from Crime on Residential Property Values in Brazilian Metropolitan Areas. WORKING PAPER SERIES No. IDB-WP-415.

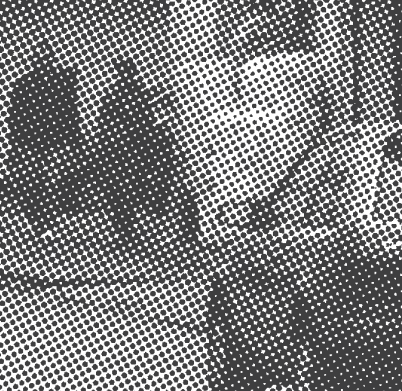
Vilalta, Carlos J. (2012) “Los determinantes de la percepción de inseguridad frente al delito en México.” Documento de trabajo del BID # IDB-WP-381. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

Weisburd, David. Groff, Elizabeth; Yang, Sue-Ming (2012) The Criminology of Place. Street Segments and our Understanding of the Crime Problem. Oxford University Press.

World Bank (2010) Crime and Violence in Central America: A Development Challenge

Referencias Fotográficas

- 1. Cretién, Manolo. 2017. Unsplash, CONSULTADA 2020. [www.unsplash.com](http://www.unsplash.com)
- 2. Rob. 2011. Flickr, CONSULTADA 2020. [www.flickr.com](http://www.flickr.com)
- 3. Texture Fabrik. (S.f.). Texture Fabrik, CONSULTADA 2020. [www.texturefabrik.com](http://www.texturefabrik.com)
- 4. MacCallen, Micah. 2005. Flickr, CONSULTADA 2020. [www.flickr.com](http://www.flickr.com)
- 5. Downes, Stephen. 2012. Flickr, CONSULTADA 2020. [www.flickr.com](http://www.flickr.com)





#1



Colombia

Capital: Bogotá

Área: 1.142 M km<sup>2</sup>

Población: 49.65 Millones  
de habitantes (2018)

Banco Mundial

## Antecedentes

Colombia cuenta con una población estimada de 49 millones de habitantes. Políticamente se constituye en un estado unitario, social y democrático de derecho, y tiene una forma de gobierno presidencialista. Se encuentra dividida en 32 departamentos descentralizados y el Distrito Capital de Bogotá que es la sede del Gobierno nacional.

La desigualdad en Colombia continúa siendo un tema prioritario: el 10% de la población más rica del país gana cuatro veces más que el 40% más pobre. Actualmente, Colombia es el segundo país más desigual en Latinoamérica después de Honduras, a pesar de que Colombia esté 74 puestos por encima en términos del Producto Interno Bruto (PIB), que en el 2014 fue de US\$378.196 billones mientras que en Honduras fue de US\$19.756 billones.

Lo anterior se relaciona con una serie de factores que son transversales para que esta problemática exista. Uno de ellos es que en Colombia la falta de una política de vivienda en el siglo XX conllevó a la proliferación de asentamientos informales en las ciudades, dificultando el acceso al mercado legal del suelo y vivienda para la población de bajos ingresos. Frente a este panorama, la definición de una política para la intervención en barrios de origen informal representa un reto para las administraciones distritales.

Desde 1960 la historia de Colombia se ha caracterizado por el conflicto armado interno librado por el estado contra diferentes actores armados (guerrillas de extrema izquierda, paramilitares de extrema derecha, carteles de narcotráfico y crimen organizado) que ha hecho que la población civil que se encuentra en medio del conflicto haya sido desplazada, llegando a las ciudades en busca de nuevas oportunidades.

Ante este panorama, es necesario el desarrollo de programas de cooperación internacional y regional (Banco Mundial, BID, entre otros) que han propiciado que los planes y proyectos de intervención se fortalezcan y se afiancen desde mediados de los años noventa. Gran parte de sus lineamientos, así como algunas modificaciones, han resultado de los distintos procesos internacionales que han formulado y revisado las estrategias de espacios públicos mejorados. Adicionalmente, procesos internacionales de sostenibilidad, mejoramiento y cuidado del medio ambiente han incluido variables e insumos que fortalecen dichas estrategias (Torres, C. A. et al, 2009).

Caso de estudio

# Colombia

Autor: Rubén Dario Ramírez Arbeláez

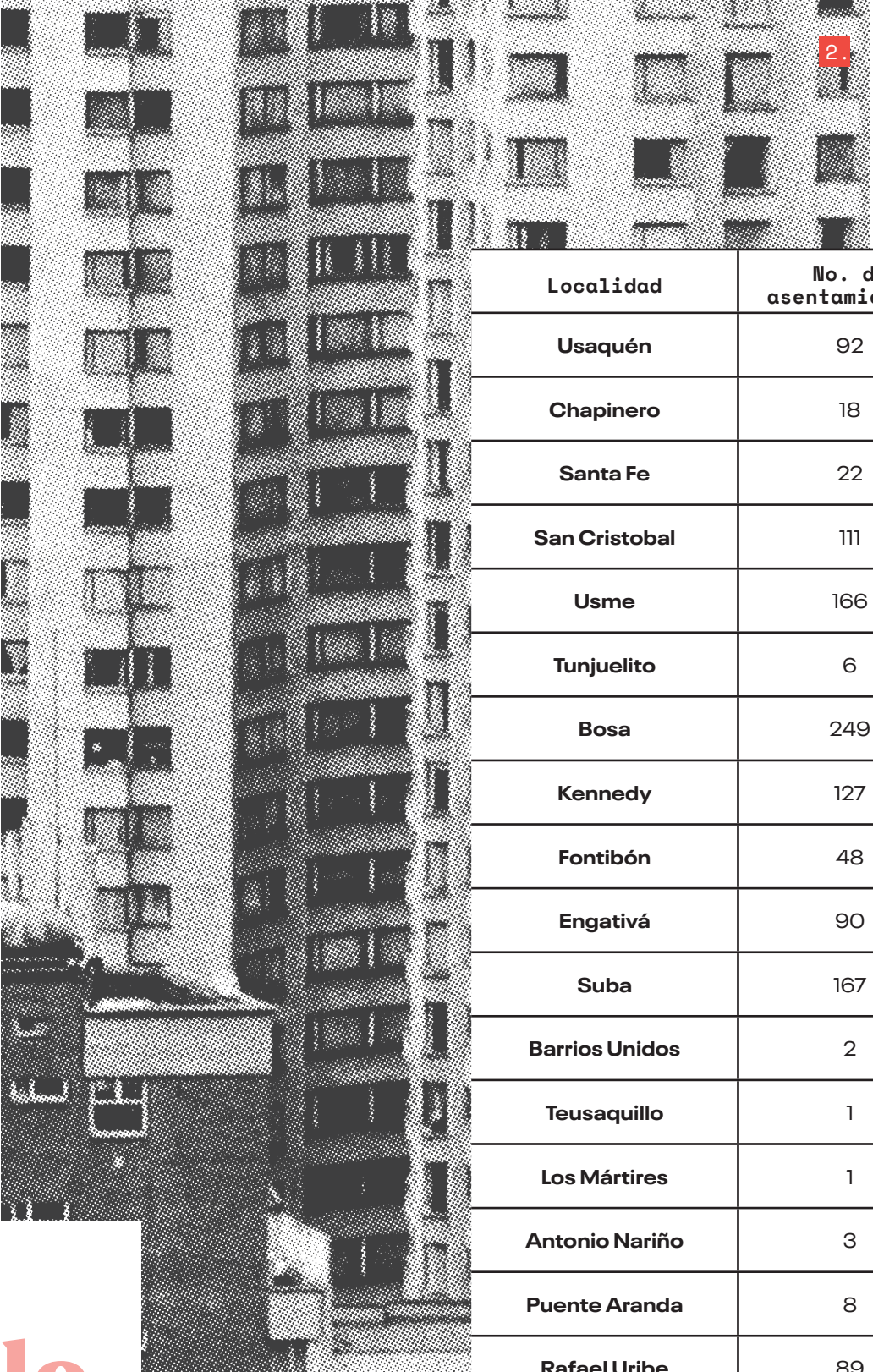


Colombia es el país más violento de Latinoamérica. En el año 2011, pasó de ocupar el puesto 139, al lugar 144 en 2012, de acuerdo con el índice de Paz Global. El estudio, elaborado por el Instituto para la Economía y la Paz, se basó en datos de 158 países.

En Colombia, uno de los principales efectos de la violencia es el desplazamiento forzado que obliga a las personas a buscar lugares en donde reubicarse y llegar a asentamientos informales con condiciones precarias. La falta de leyes que controlan la tenencia de la tierra en estos lugares hace que los habitantes que se encuentran en estos territorios marginales convivan en medio de la inseguridad, la pobreza y la falta de servicios básicos, sobre todo en ciudades como Bogotá.

La tabla 1 muestra las localidades de Bogotá, el área en hectáreas, el número de lotes y la población estimada, y revela que la población calculada en Bogotá en asentamientos informales es de más de 1'381.608 y en Ciudad Bolívar se encuentra el 19%.

# La violencia: desde un ángulo transversal



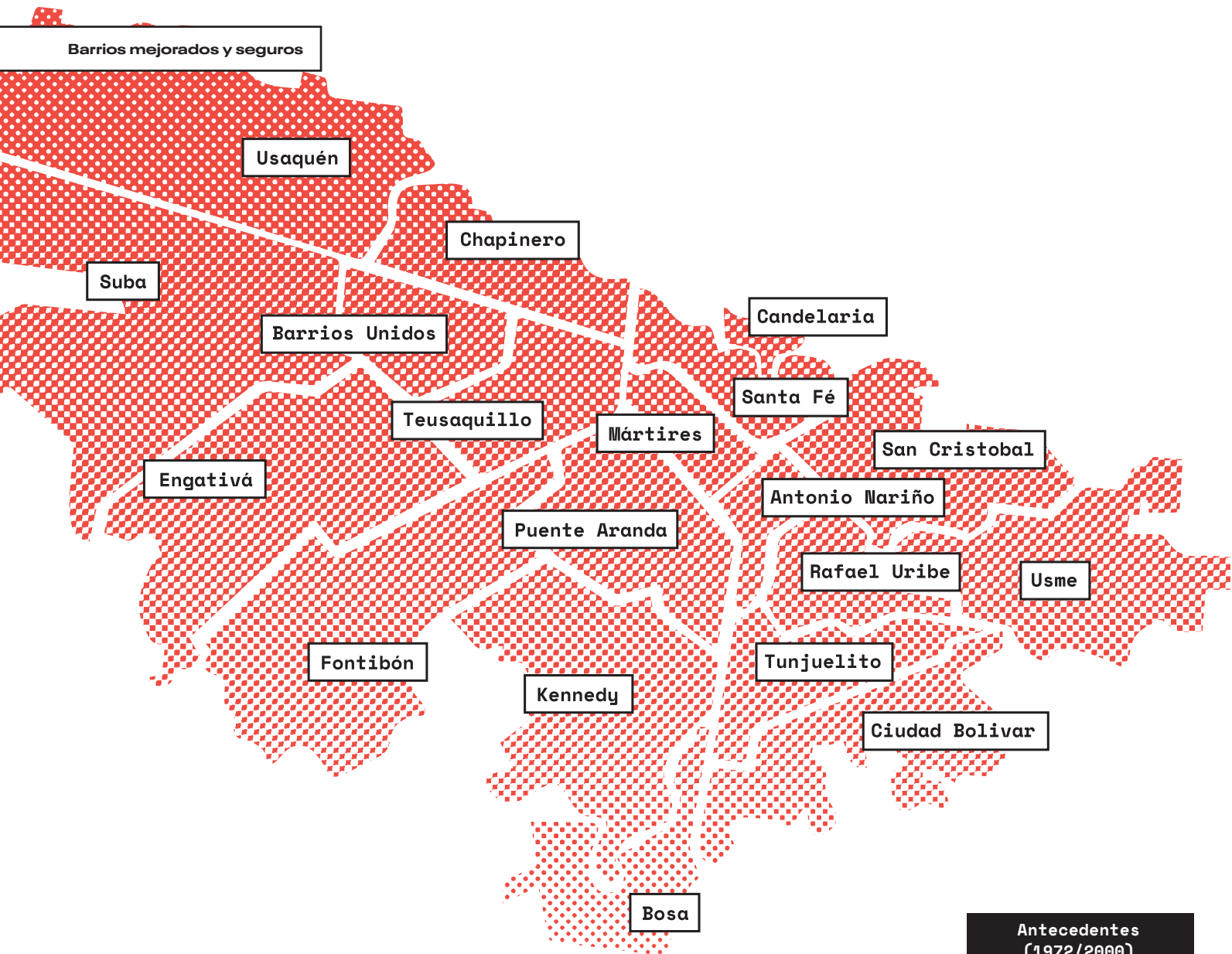
2.

Tabla 1. Inventario de AOI, área (has), lotes y población estimada en Bogotá D.C., 2000

Localidad	No. de asentamientos	Área (Ha)	No. de lotes	Población estimada
Usaquén	92	360	12.997	48.401
Chapinero	18	188	4.300	16.013
Santa Fe	22	144	6.572	24.474
San Cristobal	111	670	25.760	95.930
Usme	166	749	44.739	166.608
Tunjuelito	6	115	6.817	25.387
Bosa	249	811	50.721	188.885
Kennedy	127	697	47.956	178.588
Fontibón	48	165	9.219	34.332
Engativá	90	368	24.237	90.259
Suba	167	809	46.169	171.933
Barrios Unidos	2	1	77	287
Teusaquillo	1	0	28	104
Los Mártires	1	0	10	37
Antonio Nariño	3	17	846	3.151
Puente Aranda	8	16	395	1.471
Rafael Uribe	89	298	19.547	72.793
Ciudad Bolívar	168	1.063	70.611	262.955
Total	1.365	6.473	371.001	1'381.608

Fuente: Torres(2009)





Es posible observar la clara dispersión de los asentamientos informales en Bogotá, y la preponderancia del fenómeno en las localidades periféricas, debido a la disponibilidad de terrenos, principalmente hacia el sur de la ciudad. Se identifica que en Ciudad Bolívar las cifras sobresalen en número de asentamientos en comparación con las demás localidades. Se reconoce la existencia de necesidades sociales y conflictos territoriales que no tienden a desaparecer en el corto plazo. Gran parte de la población presenta un déficit en sus condiciones de habitabilidad, y en esa medida el Programa de Mejoramiento Integral de Barrios PMIB se postula como una de las respuestas para el ordenamiento social de los territorios.

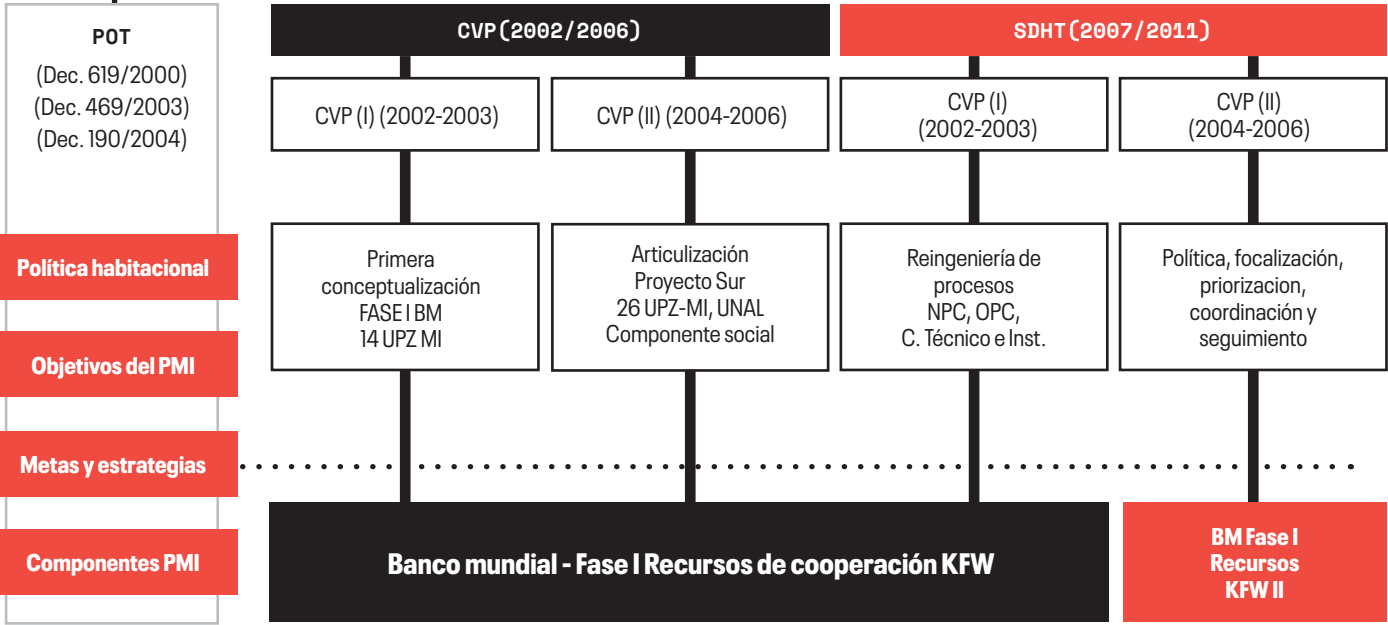
Antecedentes (1972/2000)
PIDUZOB (1972)
DIC-CB (1983)
Desmarginalización (1998-2001)
Proyecto Sur (1999-2006)
Recursos de crédito y cooperación internacional

# Antecedentes de intervenciones urbanas

En el caso de Bogotá, antes de la implementación de la estrategia nacional en 2009, existieron dos importantes Programas de Mejoramiento de Barrios (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2009, pp. 3-4):

- 2003/07** ..... Proyecto del Distrito Servicios Urbanos para Bogotá, de 2003 a 2007, incluyó el mejoramiento de transporte, vivienda, espacio y servicios públicos. Desarrollo instrumentos de planeación y mejoramiento de las locaciones de las instituciones presentes, todo para los asentamientos informales.
- 2000/06** ..... Proyecto del Distrito SUR con Bogotá, ejecutado entre 2000 y 2006. Benefició a 41 barrios de 5 UPZ, en los que se instalaron equipamientos urbanos (colegios, zonas deportivas, parques y zonas recreativas) y obras de infraestructura (calles, caminos, andenes, redes de servicios públicos) en colaboración con la comunidad.
- 2004** ..... En 2004, los dos programas se unen para intervenir 26 UPZ, que benefició a 1.300.000 habitantes de la ciudad. Los PMIB se implementaron en las Unidades de Planeamiento Zonal tipo 1. Estas UPZ se definen como residenciales de urbanización incompleta, y se caracterizan por ser sectores periféricos no consolidado, en estratos 1 y 2, de uso residencial predominante y con deficiencias en su infraestructura, accesibilidad, equipamientos y espacio público.

Diagrama 1. Cronología del Mejoramiento Integral (1972-2011) Fuente: SDHT





# Programa de Mejoramiento Integral de Barrios del BID en Colombia

El BID diseñó un manual para el monitoreo de estrategias de mejoramiento de barrios en el cual se muestra el concepto de inseguridad como el resultado de tres situaciones: deterioro físico, comportamiento antisocial y debilidad institucional. Cada uno de esos aspectos se refleja en una serie de indicadores que muestran su magnitud, mediante los cuales es posible determinar el grado de seguridad o inseguridad en un territorio. Estos indicadores son clasificados por el BID en tres grupos: factores físicos, sociales e institucionales.

Además, promueve la cooperación técnica para generar conocimiento aplicado sobre cómo reducir conflictos, violencias y delitos, mediante la intervención de mejoramiento de barrios.

**“El Mejoramiento Integral de Barrios busca mejorar las condiciones de vida de la población pobre y de extrema pobreza, mediante la renovación de su entorno habitacional de manera conjunta entre la Nación, el municipio y la comunidad. Este programa contribuye a lograr el cumplimiento de las metas del progreso social, desarrollo sostenible y disminución de la pobreza, es decir mayor prosperidad para toda la población, mediante el ordenamiento urbano del barrio, la legalización y regularización del mismo, y la ejecución de obras de infraestructura básica y equipamiento” (Ministerio de Vivienda, 2014).**

Los proyectos enmarcados en PMIB apuntan a intervenir en tres aspectos: la pobreza, el desarrollo urbano y la configuración de políticas públicas de hábitat y vivienda (Torres, C. A. et al, 2009), aspectos que están relacionados con la ocurrencia y la comisión de delitos como factores de riesgo. Por dicha razón, se plantea también una evaluación de impacto de dichas estrategias en la convivencia y seguridad ciudadana. Teniendo en cuenta las zonas abandonadas por el Estado donde urbanizadores ilegales produjeron fenómenos masivos de parcelación y loteo de terrenos, que dieron origen a distintos barrios en la periferia de la ciudad de Bogotá, en zonas no aptas para la edificación de viviendas debido al riesgo de deslizamientos e inundaciones.

Fuente: Elaboración propia

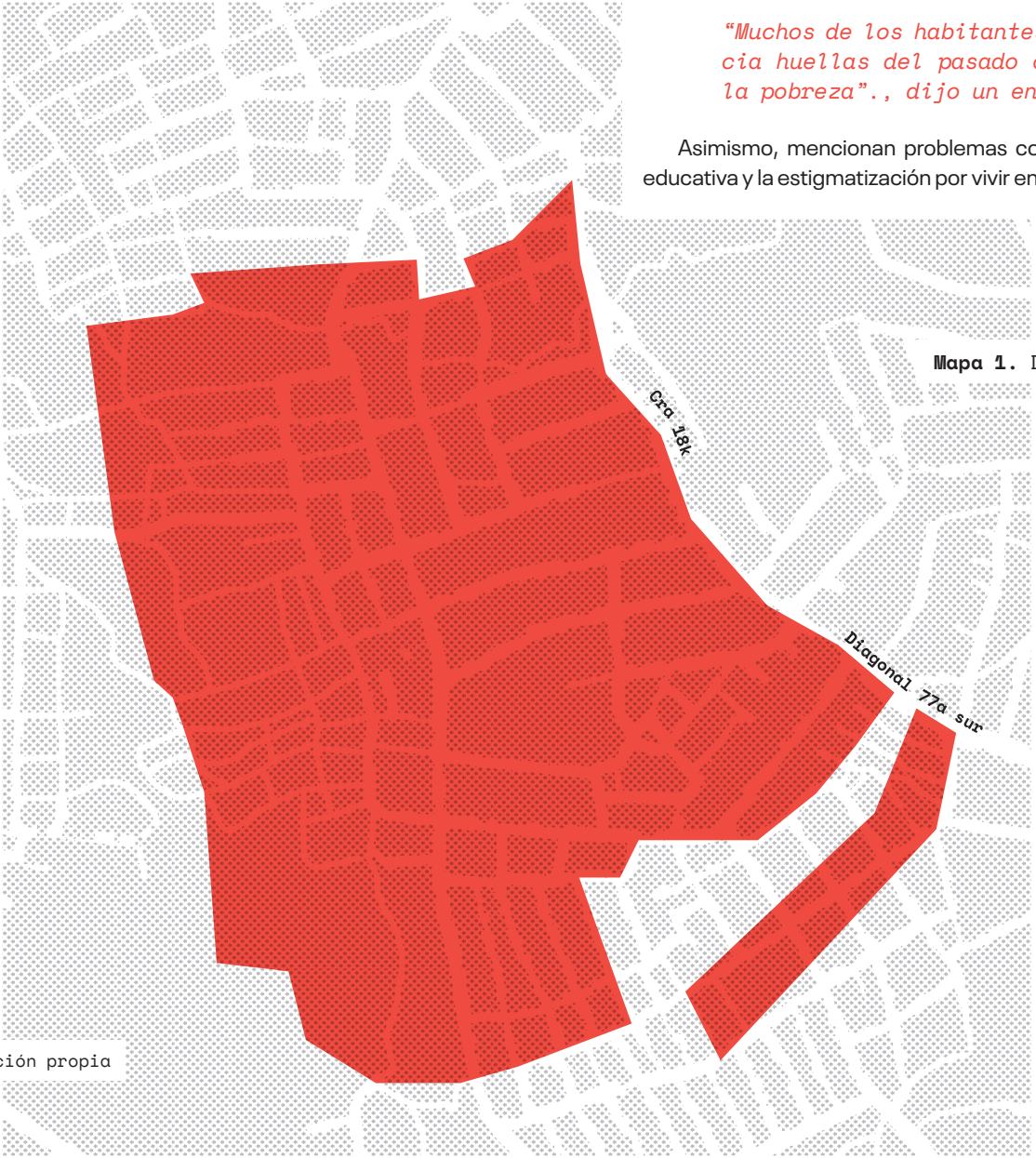
## Localidad Ciudad Bolívar barrio API Lucero en Bogotá

La localidad de Ciudad Bolívar está ubicada al sur de la ciudad y limita al norte con la localidad de Bosa, al sur con la localidad de Usme, al oriente con la localidad de Tunjuelito y Usme, y al occidente con el municipio de Soacha. Después de Sumapaz y Usme, Ciudad Bolívar está clasificada como la localidad más extensa, la segunda con mayor porcentaje de área rural y la quinta con mayor cantidad de área urbana. Representa el 8,7% del total de la población de Bogotá D.C. para el 2015, que corresponde a 687.923 habitantes según el censo del DANE.

**API Lucero:** Este estudio se ejecutó en el API 67 Lucero, ubicado en la UPZ Lucero, de la localidad 19 de Ciudad Bolívar, que cubre los barrios Naciones Unidas sector Chaparro, Tierra Linda y Cordillera sur. Los residentes de los barrios de API Lucero consideran que las causas de las problemáticas de seguridad ciudadana en sus territorios están relacionadas con varios factores: el crecimiento poblacional, el asentamiento de familias desplazadas y comunidades afrocolombianos e indígenas que llegaron al lugar producto de la violencia.

*“Muchos de los habitantes del barrio llevan en sus mentes y conciencia huellas del pasado como el desarraigo, estrés postraumático y la pobreza”., dijo un entrevistado.<sup>[1]</sup>*

Asimismo, mencionan problemas como la falta de ocupación laboral y educativa y la estigmatización por vivir en Ciudad Bolívar.



Mapa 1. Descripción de API Lucero

- **Localidad:** 19 Ciudad Bolívar
- **UPZ:** 67 Lucero
- **Extensión:** 12.4 Hectáreas
- **Población:** 1517 habitantes
- **Estratificación:** 1
- **No. de barrios:** 3 (Tierralinda, Cordillera Sur y Naciones unidas) Sector: Chaparro
- **No. de predios:** 596 predios  
Por el norte: Calle 74c Sur y calle 75 Sur - Quebrada el Zanjón de la Estrella.  
Por el sur: Calle 78 Bis a Sur.  
Por el Oriente: Carrera 18k - Corredor de movilidad local.  
Por el Occidente: Carrera 20.
- **Vocación:**  
Fortalecimiento de las condiciones de seguridad y convivencia a través de los componentes situacional y social que ejecutan las diferentes entidades distritales que actúan en la zona.

[1] Extracto Entrevista 3. API Lucero.



Hipótesis

El propósito de esta intervención es articular los resultados de los indicadores de convivencia y seguridad ciudadana (cualitativos y cuantitativos) del Programa de Mejoramiento Integral de Barrios, y en qué medida las intervenciones físicas, sociales e institucionales han contribuido a disminuir la ocurrencia significativa de conflictos, violencia y delitos en Bogotá D.C. Tomando como referencia el caso de la intervención realizada en el API Lucero de la Localidad de Ciudad Bolívar en los últimos 10 años (2005-2015), en contraste con el barrio Juan Pablo II, Primer Sector, de la misma localidad (sin intervención).

Preguntas

- ¿Los PMIB inciden directamente en la reducción de los indicadores del conflicto, la violencia y los delitos?
- ¿Los habitantes de barrios con PMIB tienen una alta perspectiva de un futuro mejor y desarrollan habilidades sociales como la solidaridad y la cooperación?
- ¿Los PMIB, a través de proceso de cultura ciudadana y cultura democrática, aportan al cambio de patrones de comportamiento social?
- De manera indirecta, ¿los PMIB son necesarios pero no suficientes para la reducción del conflicto, la violencia y los delitos?

con el aumento o disminución en la otra variable) sustentada en la aplicación de instrumentos cualitativos y en la recolección de datos cuantitativos y análisis estadísticos como la generación de información a partir de los datos y estadísticas, así como revisión de fuentes secundarias y trabajo de campo.

Actividades

- **Análisis estadístico espacial del contexto socioeconómico, de conflictos, violencias y delitos.**
- **Aplicación de encuesta en módulos de satisfacción y felicidad.**
- **Realización de entrevistas estructuradas a beneficiarios del PMIB.**
- **Implementación de talleres de cartografía social con residentes de los barrios intervenidos y no intervenidos.**
- **Aplicación de entrevistas estructuradas a residentes de barrios que aún no han sido intervenidos por PMIB.**
- **Indagación en grupos focales con residentes de los barrios intervenidos y no intervenidos.**
- **Entrevistas con funcionarios públicos del nivel local pertenecientes a entidades civiles y del cuerpo de policías desplegados en el sector de análisis.**
- **Recorridos de campo y visitas en terreno con dos objetivos: acercamiento y contactos preliminares con la comunidad de los barrios objeto de análisis y obtención de imágenes en video y fotografía para la construcción del banco visual.**

Metodología

Esta investigación mide el impacto de la estrategia de PMIB en la convivencia y seguridad ciudadana en el API Lucero (barrios Naciones Unidas, Tierra Linda y La Cumbre y Cordillera Sur) y el contraste con los indicadores de conflictividades, violencias y delitos del barrio Juan Pablo II, Primer Sector (barrio control). Los elementos metodológicos que se describen son los propuestos por el BID para analizar los espacios públicos mejorados, luego de establecer múltiples factores de análisis concentrados en tres grupos de variables: factores físicos, factores sociales y factores institucionales en torno a dos categorías, riesgo criminal y mitigación del mismo.

Con el fin de robustecer la evidencia disponible, en lo relacionado con la incidencia y el impacto que tienen los programas de mejoramiento del espacio público en las condiciones de convivencia y seguridad ciudadana de los barrios, se propone una metodología descriptiva-correlacional (un estudio correlacional determina si dos o más variables están correlacionadas o no. Esto significa analizar si el aumento o la disminución en una variable coincide

Factores Físicos

Esta dimensión está relacionada con el entorno físico, la infraestructura, la movilidad y la accesibilidad. Al ser API 67 Lucero y Juan Pablo II dos sectores que se encuentran en la periferia, presentan terrenos baldíos o de expansión urbana, pero en su mayoría son zonas de alto riesgo no mitigable por deslizamiento. Las variables que se analizan son: vivienda, acceso a servicios públicos, transporte e integración con la ciudad formal.

Después de las intervenciones realizadas por el PMIB las personas manifestaron sentirse satisfechas con los resultados vistos en el barrio a través de procesos de gestión tales como: espacio público, construcción de vías, parques y zonas verdes, y calidad en la prestación de los servicios públicos. Además, relacionaron el bienestar con la importancia de contar con espacios de participación para la interlocución y consulta entre entidades y actores sociales que permitieron desarrollar mecanismos de articulación social e institucional sobre aspectos de ordenamiento, mejoramiento urbano, fomento del trabajo colectivo, sostenibilidad y control social.

“Ahora todas las casas cuentan con servicios públicos básicos, ya hay hasta parabólica y estoy satisfecha con los servicios públicos”.<sup>[2]</sup>



Esta sensación de satisfacción se asocia a la construcción de vías y andenes para mejorar las condiciones de movilidad de los habitantes y la conformación del espacio público de los barrios Naciones Unidas, Tierra Linda y Cordillera Sur, ya que esto permitió la conectividad entre barrios con la UPZ. También, manifestaron que los programas de mejoramiento integral desarrollados en API Lucero han mejorado las condiciones de vida de los habitantes de este sector y les ha permitido tener una mejor movilidad por las vías principales. Se renovaron ciertos lugares que son foco de inseguridad, disminuyendo las condiciones que facilitan las conductas delincuenciales.

*“Considero que lo más principal del proyecto es el arreglo de vías y andenes, para la accesibilidad (sic) no había puntos para que llegara una ambulancia o para solucionar una emergencia, (sic) no había disponibilidad para bajar las basuras porque los carros no llegaban, (sic) los bomberos no tenían la manera para entrar a solucionar una emergencia. Se mejoró la accesibilidad casi en un 100%”.<sup>[3]</sup>*

Manifestaron que hubo intervenciones físicas en la infraestructura que están asociados a mejorar la calidad de vida, como el jardín infantil, el salón comunal y la cancha. Al involucrar a la comunidad en las acciones del PMIB, específicamente en procesos como el mejoramiento colectivo de fachadas, el cuidado de las zonas verdes y parques, así como el desarrollo de actividades deportivas y culturales, se fortaleció la convivencia entre los habitantes de los barrios Naciones Unidas, Tierra Linda y Cordillera Sur (API Lucero).

Dentro de la intervención falta comprometer a la comunidad a que siga apoyando a mediano y largo plazo estos procesos, porque es necesario que los residentes generen más sentido de pertenencia y participen en el cuidado y sostenibilidad del barrio. En el caso del transporte e integración, los líderes comunitarios coinciden en que las vías del sector están pavimentadas en un 90% y solo faltan algunos tramos de acceso a las viviendas que no afectan la movilidad integral del barrio.

Factores Sociales

Los factores sociales involucran situaciones de violencia e inseguridad, inestabilidad en las relaciones familiares, comportamientos agresivos, consumo de sustancias nocivas, relaciones con pares violentos, entre otros. Para este grupo de factores las variables a analizar son: cohesión social, victimización y vulnerabilidad.

*“Las problemáticas que se nos da, básicamente son problemas de nivel psicosocial, muchos problemas de intolerancia, y en cuanto a la seguridad, problemas de atraco callejero, hurtos simples (...) problemas de micro-tráfico, para nadie es un secreto (...). La misma comunidad es la que nos da las pautas sobre los sitios donde debemos estar, se habla de los jóvenes que es la población que más nos preocupa. Falta respaldo institucional a la Policía Nacional”.<sup>[4]</sup>*

Antes del PMIB, el 88% de los habitantes del API Lucero se sentían insatisfechos con la posibilidad de trasladarse de su barrio. Ahora, gracias a las acciones realizadas por el PMIB, el 45% de los residentes se siente satisfecho porque mejoró la accesibilidad. Mientras que el 55% restante asocia la dificultad del transporte y las distancias que deben recorrer los residentes para llegar a sus zonas de trabajo como un aspecto negativo y que falta resolver. El mejoramiento del barrio ha facilitado la conectividad con los barrios circundantes y la localidad, aunque los habitantes manifiestan que es importante la conexión con el resto de la ciudad.

Se perciben problemas en la seguridad debido a las condiciones del sector como vías, alumbrado, transporte y topografía. A esto se suma la violencia e inseguridad que afecta a sus habitantes (hurto, riñas, lesiones, consumo de drogas y alcohol, falta de valores, irrespeto a la autoridad, alto grado de intolerancia y existencia de lugares de expendio de drogas). La población infantil y adolescente no tiene control por parte de sus padres y familias, por lo que son vulnerables a los fenómenos delictivos y al consumo de alcohol y drogas.

Con relación a los delitos que afectan el patrimonio, los incidentes por hurto en el API Lucero fueron en un 39% menos que en el barrio control. La comunidad manifestó que ha disminuido la ocurrencia de robos en los parques, entornos escolares y en las zonas comerciales. Un 65% de los habitantes afirmaron que la gente del barrio no es solidaria, cifra que aumenta en tres puntos porcentuales con respecto al periodo anterior a la intervención, y no presenta una marcada diferencia con el barrio control que calificó este ítem en 68%. Lo anterior, es una oportunidad para generar acciones que fortalezcan la integración comunitaria y las relaciones sociales del barrio, para generar impactos no solo individuales sino también colectivos que permitan la construcción comunitaria permanente y sostenible del barrio.

Se identificó que estas comunidades se han unido por los mismos objetivos de desarrollo, auto gestión y autoconstrucción, donde se crea sentido de pertenencia y “amor” por el barrio *“yo no me quiero ir, yo nací aquí y moriré aquí”<sup>[5]</sup>*, consideran que es el lugar que los acogió, donde la vivienda y el costo de vida es más económico y tienen servicios de primera necesidad (agua, luz, teléfono e Internet). Esta es una de las principales razones que hacen que las personas residan y permanezcan en su barrio.

El 63% que afirmó sentirse poco y nada feliz atribuye esta percepción a la falta de oportunidades laborales de los jóvenes, y es esta una de las causas que explica la ocurrencia de delitos y la vinculación de jóvenes como víctimas y victimarios de violencia. La falta de educación y el desconocimiento de labores específicas son factores que no posibilitan el acceso al mercado laboral. Las personas subsisten con actividades informales y la mayoría cuenta con trabajos en otros barrios de la ciudad.

Factores Institucionales

Entre los factores institucionales figuran los relativos a la gestión municipal y policial, y las brigadas comunitarias. El PMIB estableció un proceso de comunicación directa y permanente entre lo institucional y la comunidad al involucrarla en el proceso de mejoramiento; propiciando el acercamiento a cada una de las acciones y etapas de la operación de manera que la comunidad siempre estuvo informada y tuvo la oportunidad de retroalimentar cada uno de los ejercicios pensados para tal fin.

El mayor beneficio dentro de la articulación entre PMIB y el estado, fue apoyar la obtención de la tenencia legal de los predios por parte de la totalidad de los hogares. Además, para los diferentes grupos de vecinos, las debilidades institucionales de la policía y otros organismos responsables de la seguridad es aliciente para la justificación de acciones de seguridad privada, sobre todo, donde no existen posiciones estratégicas de la policía para garantizar la seguridad del territorio. En ellas los habitantes mantienen operativos de seguridad, reaccionan ante la aparición de hechos delictivos y no cuentan con acciones preventivas.

[3] Sacado de entrevista realizada a habitante de API Lucero. [4] Sacado de entrevista realizada a habitante de API Lucero.

[5] Sacado de entrevista realizada a habitante de API Lucero.



Por otra parte, la policía es la institución que atiende a la comunidad en casos de violencia y delitos, de acuerdo con lo manifestado por los residentes del API Lucero: es la primera instancia a la que se acude ante casos de inseguridad. Sin embargo, en relación con la confianza que inspira este servicio, los encuestados manifestaron estar poco satisfechos con la prestación del servicio de policía en un 75%. Declararon no tener credibilidad en la justicia, considerada como responsable de la impunidad frente al delito, dado que las personas son detenidas por una conducta criminal y al poco tiempo son dejadas en libertad, lo que produce en los habitantes impotencia y desconfianza en las autoridades, en especial en la Policía.

*“Después de las seis de la tarde se reúnen cinco seis personas a consumir droga (...) para qué llama uno a la Policía, a uno le toca es a uno mismo prevenirse porque la Policía no sirve acá para nada, para absolutamente nada”.*<sup>[6]</sup>

Conclusiones

En la dimensión física es donde se evidencia un mayor impacto positivo en los barrios del API Lucero después de las intervenciones del PMIB. Esto es significativo en la percepción y satisfacción de la población beneficiada, porque se sienten mucho más a gusto con el entorno urbano, con los espacios públicos como zonas peatonales, andenes, alamedas, parques y jardines. Este aumento en la satisfacción de los residentes también se manifiesta en la variable de transporte e integración y en el estado de las vías, puesto que antes de la intervención del PMIB no existían o eran insuficientes por la condición de asentamientos irregulares.

En cuanto a las relaciones sociales, al indagar por la percepción de seguridad, la mayoría de las personas afirmaron sentirse más seguras en los barrios del API Lucero, con posterioridad a la intervención del PMIB, lo que permite inferir una relación positiva entre las reformas en las condiciones físicas y la sensación de seguridad en el territorio intervenido, atribuible principalmente al uso del espacio público. Sin embargo, en los diferentes instrumentos de recolección de información, la inseguridad se consolidó como la principal problemática de la comunidad, sin variación alguna entre el antes o el después de la intervención.

Mientras que frente a la dimensión institucional, el PMIB aportó a la gobernanza local en términos de reconocimiento de la legitimidad de la institucionalidad pública y de las organizaciones de la comunidad. En cuanto a la satisfacción por el servicio de la Policía, se evidenció un aumento, sin embargo, la corrupción, las demoras en la prestación del servicio y las deficiencias en la calidad del mismo, continúan siendo un problema para instaurar la confianza en la comunidad. En el desarrollo de la estrategia del PMIB no se evidenció la realización de trabajo para la mediación social ni para resolución pacífica de conflictos. Esto implica la necesidad de formar a los habitantes de estos barrios como gestores de paz y de involucrar a la policía en la prevención de la violencia y los delitos.

En resumen, en lo relacionado con las hipótesis de trabajo, la evidencia empírica permite inferir que sí hay cambios cuantitativos y cualitativos relacionados con los PMIB en el API Lucero. De tal modo, se observan actitudes positivas en el comportamiento de los ciudadanos favorecidos, especialmente por la inclusión social, con grandes expectativas de desarrollo personal, familiar y comunitario. En materia económica, el PMIB ayuda a la valorización de las viviendas, al trabajo comunitario y a futuras intervenciones del Estado.

Recomendaciones

En los indicadores de violencia y delitos se evidenciaron reducciones significativas, pero que requieren de una evaluación sistemática (longitudinal), que permita determinar las fluctuaciones periódicas y definir acciones públicas focalizadas y priorizadas, dando sostenibilidad a los proyectos.

Es posible concluir que existe una relación positiva entre el PMIB y la convivencia y seguridad ciudadana, debido a varios factores que van desde una disminución verificable en la ocurrencia de homicidios, desde 2005 a 2015, y el inicio de un proceso de reducción en los indicadores de hurto, lesiones personales, riñas y consumo de drogas.

Se evidenció el incremento en la calidad de vida de las personas beneficiadas por el PMIB, principalmente en las condiciones habitacionales y el estado de los hogares, tales como: integración del barrio a la ciudad, salubridad en las viviendas, equipamiento para la recreación y deporte, actividad en el espacio público, acceso al transporte formal, mejora en la imagen del barrio y reducción de las estigmatizaciones al mismo, valorización de la vivienda que es el principal activo de los hogares.

Por lo anterior, se confirma la hipótesis correlacional en la cual los PMIB son necesarios pero no suficientes en la reducción de la violencia, los delitos y los conflictos urbanos que inciden en la convivencia ciudadana. Es necesario establecer procesos pedagógicos para instaurar cultura ciudadana –cultura democrática, lo cual es fundamental para la transformación social de los ciudadanos beneficiados con las acciones del PMIB.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Alcaldía Mayor de Bogotá y Departamento Administrativo de Planeación Distrital - DAPD (2004). Plan de Ordenamiento Territorial. Decreto 190 de 22 junio de 2004.

Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C. (2012). Plan de Desarrollo 2012 - 2016: Bogotá Humana. Bogotá, D.C.: Imprenta Nacional de Colombia.

Bogotá.gov.co. (29 de enero de 2015). “El Mejoramiento Integral de Barrios también es una estrategia de seguridad para Bogotá” alcalde Gustavo Petro. Recuperado de: <http://www.bogota.gov.co/content/%E2%80%99Cel-mejoramiento-integral-de-barrios-tambi%C3%A9n-es-una-estrategia-de-seguridad-para-bogot%C3%A1%E2%80%9D>

Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. (2009). Documento Conpes 3604: Lineamientos para la consolidación de la política de mejoramiento integral de barrios -MIB-. Bogotá, D.C.

Ministerio de Vivienda. (18 de junio de 2014). Mejoramiento Integral de Barrios y legalización de asentamientos. Recuperado de: <http://www.minvivienda.gov.co/viceministerios/viceministerio-de-vivienda/espacio-urbano-y-territorial/mejoramiento-integral-de-barrios>

Moreno Sáenz, L. C. (2013). Análisis de la evolución en las prácticas de mejoramiento integral de barrios (MIB) en la gestión urbana de Bogotá entre 1995-2011. Bogotá, D.C.: Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario.

Secretaría Distrital de Hábitat - SDH (2011a). Lineamientos de Política de intervención para el Mejoramiento Integral. Bogotá D.C.: Subsecretaría de Coordinación Operativa, Subdirección de Barrios, Componente de Mejoramiento Integral, Equipo territorial.

[6] Sacado de entrevista realizada a habitante de API Lucero.



**Secretaría Distrital de Hábitat - SDHT.** (2013-2014). Diagnóstico Ciudad Bolívar. Subdirección de Participación y Relaciones con la Comunidad. Bogotá´.

**Secretaría Distrital de Hábitat - SDHT.** (2014). Documento técnico. Propuesta de Intervención. Área Prioritaria de Intervención API 67 Lucero. Subdirección de Barrios. Bogotá´. Marzo.

**Torres, C. A.** (2009). Ciudad informal colombiana, barrios construidos por la gente. Bogotá´: Universidad Nacional de Colombia.

**Torres Tovar, C. A., Rincón García, J. J., & Vargas Moreno, J. E.** (2009). Pobreza urbana y mejoramiento integral de barrios en Bogotá´. Bogotá´, D.C.: Universidad Nacional de Colombia.

**World Bank** (World Bank, 2018). <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD?locations=CO>

**Atlas, R. & Saville, G.** (2008). Measuring Success. En R. I. Atlas (Ed.), 21st Century Security and CPTED: Designing for critical infrastructure protection and crime prevention (pp. 503-510). Boca Raton: Taylor & Francis Group.

**Buvinir, M., Morrison, A., & Orlando, B.** (2005). Violencia, crimen y desarrollo social en Latinoamérica y el Caribe. Papeles de Población, 43, 167-214

**Caja de la Vivienda Popular.** (s.f.). Mejoramiento de Barrios. Recuperado de <http://www.cajaviendapopular.gov.co/index.php/programa-mejoramiento-integral-de-barrios>

**Cardeño, F. A.** (2010). El sur de Bogotá´. Urbanizaciones ilegales y construcción de la ciudad. Siglo XX. Documento inédito.

**Cisneros Parreño, S.** (2007). Posibles escenarios de impacto del Programa de Mejoramiento Integral de Barrios: El caso de la Cooperativa Rumiñahui. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar.

**Consejo Nacional de Política Económica y Social.** (2009). Conpes 3604: Lineamientos para la Consolidación de la Política de Mejoramiento Integral de Barrios (MIB). Bogotá´, D.C.: Departamento Nacional de Planeación.

**Jaitman, L. & Brakarz, J.** (2013). Evaluation of slum upgrading programs: Literature review and methodological approaches. Inter-American Development Bank. Recuperado de <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=38339263>

**Radio Santa Fe.** (28 de mayo de 2015). Distrito entregó obras de mejoramiento por más de \$1.400 millones en Ciudad Bolívar. Recuperado de: <http://www.radiosantafe.com/2015/05/28/dsitrito-entrego-obras-de-mejoramiento-por-mas-de-1-400-millones-en-ciudad-bolivar/>

**Rau, M.** (2005). Prevención del crimen mediante el diseño ambiental en Latinoamérica. Un llamado de acción ambiental comunitaria. En L. Dammert, & G. Paulsen (Eds.), Ciudad y Seguridad en Latinoamérica (pp. 85-105). Santiago: FLACSO-Chile.

**Rojas, E.** (2009). Construir ciudades: Mejoramiento de barrios y calidad de vida urbana. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

**Romero, C.** (s.f.). De la erradicación al mejoramiento integral de barrios: El caso Bogotá´. Tunja: Universidad Santo Tomás.

**Romo, M.** (2008). Programa de Mejoramiento Integral de Barrios PROMIB. Montevideo: Banco Interamericano de Desarrollo.

**Secretaría de Gobierno.** (2005). Plan de rehabilitación, reconstrucción y desarrollo sostenible post evento localidad Rafael Uribe -Sector Nueva Esperanza- y localidad Ciudad Bolívar -Sector Quebrada Limas-. Bogotá´, D.C. Bogotá´, D.C.: Alcaldía Mayor de Bogotá.

**Secretaría Distrital de Hábitat - SDHT** (2011b). Propuesta escenarios de intervención. Subdirección de Barrios. API 67 Lucero, Localidad de Ciudad Bolívar. Bogotá.

**Secretaría Distrital de Hábitat - SDHT.** (2013-2014). Cuaderno de trabajo del proceso de Mejoramiento Integral de Barrios. Área Prioritaria de Intervención.

**Secretaría Distrital de Hábitat - SDH.** (2014). Informe de Seguimiento. Subsecretaría de Coordinación Operativa. Subdirección de Barrios. Componente de Mejoramiento Integral. Equipo territorial.

**Secretaría Distrital de Planeación - SDP.** (2009). Dirección de Información, Cartografía y Estadística, Inventario de Información en Materia Estadística sobre Bogotá´, Información Geográfica.

**Secretaría Distrital de Salud - SDS.** (2011). Diagnóstico Local con Participación Social en Salud. Ciudad Bolívar. Hospital Vista Hermosa. Bogotá´.

**Secretaría Distrital de Planeación - SDP.** (2011). Monografías de las localidades. Diagnóstico de los Aspectos Físicos, Demográficos y Socioeconómicos. Localidad de Ciudad Bolívar.

**UAECD.** (2012). Número de Predios Residenciales por Localidad.

**ONU-Hábitat.** (2011). Building Urban Safety through Slum Upgrading. Nairobi: United Nations.

REFERENCIAS FOTOGRÁFICAS

- 1. Downes, Stephen. La Candelaria. 2012. Flickr, CONSULTADA 2020. [www.flickr.com](http://www.flickr.com)
- 2. Diaz, Natalia. 2007. Flickr, CONSULTADA 2020. [www.flickr.com](http://www.flickr.com)
- 3. Shananan, Young. 2019. Flickr, CONSULTADA 2020. [www.flickr.com](http://www.flickr.com)
- 4. Texture Fabrik. (S.f.). Texture Fabrik, CONSULTADA 2020. [www.texturefabrik.com](http://www.texturefabrik.com)
- 5. Ansoncfit. 2012. Flickr, CONSULTADA 2020. [www.flickr.com](http://www.flickr.com)



#2



Honduras

Capital: Tegucigalpa

Área: 112,492km<sup>2</sup>

Población: 9.58 Millones de habitantes (2018)

Banco Mundial

## Antecedentes

Honduras cuenta con una población de más de nueve millones de habitantes. Políticamente se constituye como un Estado de gobierno republicano, democrático y representativo. Su organización territorial política y administra, se encuentra dividida en 18 departamentos, y estos, en 298 municipios. La mayor parte de su población se dedica a las actividades agropecuarias, además del comercio, manufacturas, finanzas, y servicios públicos, entre otras actividades.

En Honduras, la pobreza y la desigualdad son problemas centrales. Los indicadores ubican al país como el segundo más pobre de Centroamérica con un PIB de US\$19.756 billones (World Bank, 2018). La concentración de la riqueza se ve reflejada en la población mejor remunerada que obtiene el 42,4% del total de ingresos, mientras que el 10% llega solo al 0,4%, siendo el segundo país más desigual de Latinoamérica y el Caribe, después de Haití. Estos altos índices de pobreza y desigualdad contribuyen a los problemas de violencia, criminalidad e inseguridad, que afectan directamente la convivencia social y las diversas actividades económicas y productivas. En 2013, Honduras figuraba como el país, sin conflicto armado, con mayor índice de homicidios por habitante (79 por cada 100,000).

Adicionalmente la crisis política que el país sufrió del 2009 al 2010, la debilidad institucional y la alta vulnerabilidad ante desastres naturales, ha contribuido a que la problemática sea más difícil de resolver.

En Honduras, desde los años 50, se han implementado programas para superar la desigualdad y la exclusión, a través del mejoramiento de la vivienda y el entorno urbano de los habitantes. Se han propuesto programas para clase media urbana, pasando por dotación de lotes sin servicios, hasta la llegada de los Programas de Mejoramiento de Barrios (PMB), acompañados por el BID, a partir de 2000. Solo en los últimos años, se ha llevado a cabo una revisión de los programas enfocados en la mejora del entorno y la reducción de niveles de violencia, criminalidad e inseguridad en zonas urbanas.

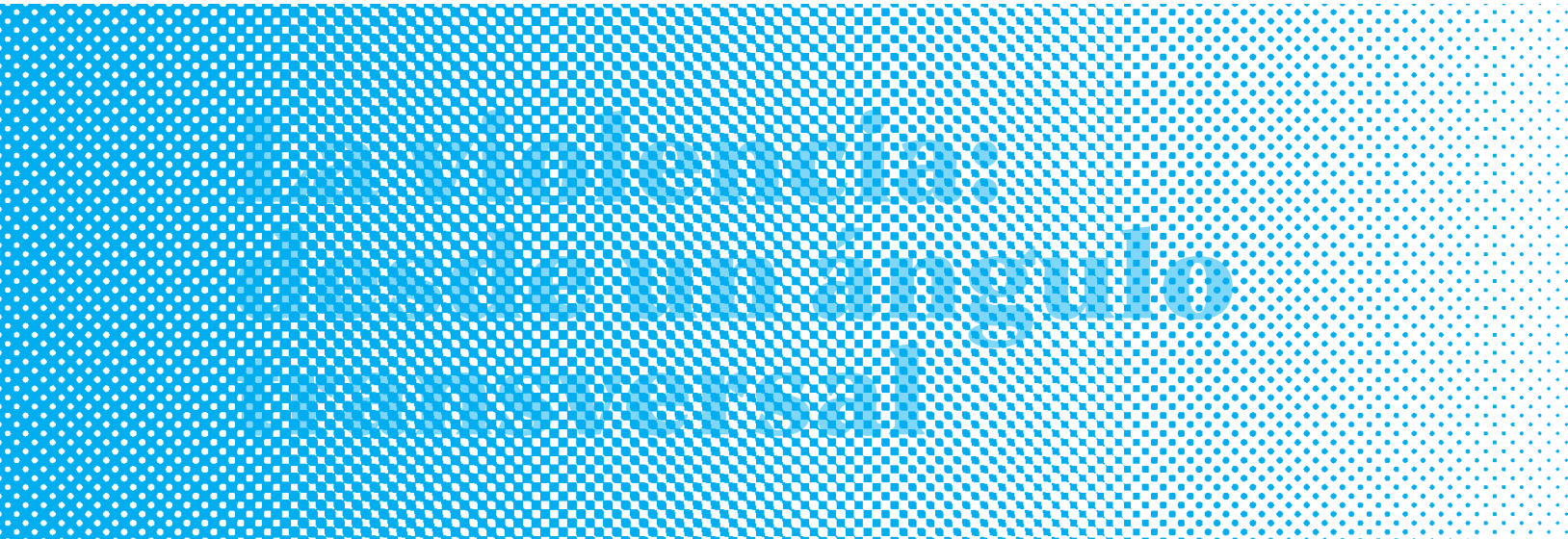
Caso de estudio

# Honduras

**Autores:** Sandra Gutiérrez Poizat y Stephanie Morán



Honduras es uno de los países con mayores índices de violencia e inseguridad en el mundo. En 2012, Honduras era el país más violento del mundo con un total de 7172 homicidios al año, es decir, un promedio de 20 homicidios al día; 83% de estos actos se cometieron con armas de fuego y el 23,5% relacionados a asesinatos a sueldo (Hansen-Nord, et al., 2014). Las causas de la criminalidad en Honduras son difíciles de determinar e incluyen desde grupos ligados a redes de narcotráfico hasta pandillas, identificadas localmente como maras o barras que concentran fundamentalmente en los barrios pobres de Tegucigalpa. El trasfondo común de estos grupos son las condiciones sociales excluyentes, las pocas oportunidades laborales y la desigualdad social (Savenije, 2009). Para 2007, los datos revelan que en Honduras había 31.164 pandilleros (23.907 hombres y 7.257 mujeres), de edades entre 13 y 30 años (Secretaría de Seguridad, 2007 en Savenije, 2009).



Para mitigar los problemas de violencia es fundamental, de acuerdo con el último Informe Sobre Desarrollo Humano en Honduras (PNUD, 2012), reducir la inequidad y generar oportunidades laborales, sociales y económicas para toda la sociedad. Es necesario tener en cuenta los desafíos económicos, sociales e institucionales para poder entender el trasfondo de las problemáticas y que sean un punto de partida para la creación de nuevas oportunidades.

En la última década Honduras ha enfrentado diversos desafíos que acrecientan los procesos de violencia e inseguridad en los asentamientos precarios, entre ellos podemos mencionar (Doyle, et al., 2006, BID, 2014):

Desafíos	Características
El bajo crecimiento económico y la baja productividad	El deterioro fiscal ubica al país en una situación de dependencia y fragilidad económica.
La creciente vulnerabilidad ante eventos naturales	La ubicación geográfica del país lo hace vulnerable ante los huracanes que ocurren en el mar Caribe anualmente.
El crecimiento poblacional acelerado	Genera una demanda creciente de soluciones de vivienda y resulta una situación crítica para las familias que ocupan terrenos sin adecuada provisión de servicios ni derechos de propiedad sobre los mismos.
La falta de planificación territorial	Grandes áreas urbanas se desarrollan año tras año sin ningún tipo de planificación. Esto genera problemas de provisión de infraestructura adecuada y de servicios urbanos e incrementa la vulnerabilidad ambiental, entre otros.
Las graves deficiencias en el funcionamiento de los mercados de vivienda	Solo un 20% de la población cuenta con acceso a créditos inmobiliarios mientras el 80% restante recurre al mercado informal. Es importante recordar que casi un 50% de las familias urbanas viven en asentamientos informales.
El mercado informal de suelos	Se estima que alrededor de 28.000 nuevas viviendas informales son construidas cada año, de forma progresiva en áreas urbanas. Solo un 30% de las 2,6 millones de parcelas del país están registradas.
La calidad de las viviendas	Se pueden distinguir tres factores recurrentes: la carencia de servicios, las dimensiones inadecuadas de las viviendas y la precariedad de los materiales con que se construyen.
Altos niveles de pobreza y desigualdad	Estos dos factores están estrechamente vinculados con los altos niveles de violencia e inseguridad ciudadana.
La baja capacidad de gestión de las instituciones públicas	Impacta en la falta de gestión para legalizar los terrenos, garantizar los servicios públicos mínimos requeridos para mejorar la calidad de vida de los habitantes, e incrementa el problema de violencia, las redes de narcotráfico y microtráfico que superan las capacidades del Estado para combatirlos y regularlos.



# Programa de Mejoramiento Integral de Barrios del BID en Honduras

Con relación a las políticas y programas orientados a buscar soluciones habitacionales para los grupos más pobres, el gobierno de Honduras ha variado sus estrategias con el tiempo. De acuerdo con Brakarz, se pueden distinguir las siguientes etapas (Brakarz, Greene, & Rojas, 2002):

En Honduras, la Junta Militar de 1956 a1957 crea el Instituto Nacional de Vivienda (INVA) y el Fondo Social para la Vivienda (FOSOVI). Durante 1970 y 1980, se opta por ofrecer lotes urbanizados, dotados de servicios de saneamiento y con soluciones habitacionales mínimas. En este caso, no se lograron los resultados esperados pues fue mayor el trabajo requerido frente a lo que estaba planteado originalmente. No se tuvo en cuenta que la falta de recursos de muchas familias para completar sus viviendas y la ubicación de los proyectos lejanos a los centros urbanos proveedores de servicios dificultaron su finalización. Las reformas de este periodo, que incluían transferencias de tierras a los campesinos (Ley de Reforma Agraria de 1974), se ven interrumpidas por un evento natural devastador: el huracán Fifi (1974), que causó la muerte de 10.000 personas y daños por más de US\$900 millones (La Tribuna, 2014)

Desde la década de los noventa hasta la actualidad, se ha enfatizado en que las situaciones de carencia social y habitacional están interrelacionadas; en donde se hace hincapié en la calidad de los asentamientos humanos y en la integración de las soluciones de vivienda, partiendo de la apropiación de los asentamientos en los lugares donde están ubicados. Existen tres objetivos: la regularización de la tenencia con vistas a la plena integración de los barrios a la ciudad; la mejora de la infraestructura y del acceso a los servicios urbanos; la mitigación de problemas sociales y la mejora de la calidad de vida.

En 1998, el Huracán Mitch dejó graves consecuencias en este país y obligó al Gobierno a enfocar todas las inversiones en su reconstrucción. De acuerdo con estimados del Gobierno hondureño (Plan Maestro para la Reconstrucción y Transformación Nacional, 1999), 1,5 millones de personas fueron afectadas, es decir alrededor de 276.000 familias; 600.000 personas fueron evacuadas; y los lugares más afectados fueron los asentamientos precarios de los centros urbanos de Tegucigalpa, Choluteca y San Pedro Sula (Ensor, 2009).

Aunque se implementaron diversos programas para resolver el problema de la vivienda y el mejoramiento del entorno en el que estas se ubican, hubo deficiencias en los ámbitos institucionales, económicos y sociales, haciendo que aún exista un déficit en las condiciones de vida de la mayoría de la población urbana en Honduras.

Las instituciones encargadas de la vivienda en 2006 en Honduras eran:: la Secretaría de Obras Públicas, Transporte y Vivienda (SOPTRAVI); la Dirección General de Vivienda y Urbanismo (DGVU) y el Fondo Hondureño de Inversión Social (FHIS), el cual se encarga de implementar los Programas de Mejoramiento de Barrios.

En 2014, el 54% de su población vivía en zonas urbanas (World Bank), la mayoría en Tegucigalpa, San Pedro Sula y El Progreso. A pesar de haberse implementado diversos programas tendientes a resolver el problema de la vivienda y el mejoramiento del entorno de tu entorno deficiencias tanto institucionales como económicas y sociales han hecho que, a la fecha, exista un fuerte déficit en el mejoramiento de las condiciones de vida de la mayoría de la población urbana en Honduras. Para dar solución a estas problemáticas es que nacen los Programas de Mejoramiento Integrales de Barrios PMIB.

Para comprender de qué forma es posible hacer intervenciones que se articulen con las necesidades de los habitantes, se tuvo en cuenta:

1. El fenómeno de la violencia crónica, la inseguridad y las pandillas, son temas que están presentes en los asentamientos precarios donde se implementan los PMIB.
2. El análisis de los factores tanto físicos como sociales de los PMIB implementados por el BID tiene como objetivo visualizar la relación existente entre el mejoramiento de la calidad de vida y la reducción de la violencia e inseguridad en los barrios donde operan.
3. Dentro de los factores físicos promovidos por los PMIB, el planteamiento de nuevos espacios públicos tiene particular importancia por estar vinculado con la promoción de la cohesión social. Se identifican distintos temas a los que es importante poner atención: de qué manera los espacios públicos apoyan la construcción social a través de la participación ciudadana y nuevas propuestas creativas en función de lo público, que le apuestan a los espacios incluyentes.
4. Finalmente, cómo, desde una perspectiva teórica urbana, se puede planificar la ciudad y el barrio, tomando en cuenta tanto factores físicos como sociales, en función de crear ciudades más seguras y a la larga sostenibles.
5. Aunque el objetivo principal de los PMIB es la mejora de la calidad de vida de los habitantes de los barrios informales, indirectamente parece estar contribuyendo a la reducción de los niveles de violencia y el aumento de la seguridad ciudadana en los barrios intervenidos. Es por esto que con la presente Cooperación Técnica se busca generar conocimiento aplicado e introducir componentes metodológicos a través de estudios cualitativos de casos de PMIB en Tegucigalpa para reducir la violencia urbana e incrementar la seguridad ciudadana.

## Hipótesis

El objetivo principal del PMIB es contribuir a la mejora de las condiciones de la calidad de vida de los pobladores de los Asentamientos Populares Urbanos, a través del acceso a infraestructura básica y a la creación de servicios sociales y urbanos adecuados. Sin embargo, no se contemplan los componentes de seguridad ciudadana como parte integral de los objetivos de las intervenciones. Cabe señalar que se espera que las mejoras físicas tengan un impacto en la reducción de los niveles de violencia e inseguridad en los barrios intervenidos con el PMIB en Honduras.

## Preguntas

- ¿De qué forma los PMIB contribuyen a reducir los niveles de violencia e inseguridad de los barrios y ciudades donde se implementan?
- ¿Es posible reforzar su actuación en estos temas a partir de una lectura de los impactos que han generado hasta ahora?
- ¿Cuáles son los elementos que están funcionando?
- ¿Por qué funcionan? ¿Cuáles son los elementos que no funcionan o deben ser reforzados?



Metodología

De acuerdo con la metodología BID, se realizaron visitas de campo a cada uno de los barrios. En Villa Franca y Villa Cristina ya se habían concluido las intervenciones. En el resto, que eran cinco barrios de la Zona 1 y cuatro de la Zona 2, ya se había finalizado la etapa preliminar antes de las intervenciones físicas, y tenían como objetivo reforzar la cohesión social de los barrios. Los nueve barrios a intervenir se encontraban en la fase de licitación de obras al momento de iniciar la consultoría.

BARRIOS DE LA FASE IBarrios Programa de Vivienda de Interés Social (PVIS) / Programa Barrio Ciudad Préstamo BID 1786/SF-HO			
Nombre del Barrio	Área (Ha)	No. de Habitantes	No. de Familias
Villa Franca	15,68	4351	930
Villa Cristina	-	-	
TOTALES	15,68	4351	

BARRIOS DE LA FASE II/Zona 1Barrios Programa de Integración y Convivencia Urbana (PICU) Préstamo BID 2895 SF-HO			
Nombre del Barrio	Área (Ha)	No. de Habitantes	No. de Familias
Alemania	5,21	2100	1353
Brisas de la Laguna	0,87	381	
Las Pavas y Amates	4,83	1505	
San Juan del Norte	8,4	1958	
Buenas Nuevas	4,58	867	
TOTALES	23,89	6811	

BARRIOS DE LA FASE II/Zona 2Barrios Programa de Integración y Convivencia Urbana (PICU) Préstamo BID 2895 SF-HO			
Nombre del Barrio	Área (Ha)	No. de Habitantes	No. de Familias
Ramón Amaya Amador	30,51	4556	1779
Arcieri	9	1735	
David Betancourt	7,57	1260	
Montes de Bendición	9,61	2135	
TOTALES	56.69	9686	

Metodología	Participantes	Criterios de selección	Número de participantes	Instrumento utilizado
Entrevista enfocada	Beneficiarios directos del programa y vecinos de áreas no intervenidas	Selección deliberada en función de edad, jefatura de hogar y proximidad a espacios públicos de interés	25 (15 beneficiarios directos y 10 vecinos de áreas no intervenidas)	Cuestionario 1
Informantes clave	Líderes comunitarios y funcionarios de los gobiernos locales, así como a responsables de la ejecución y administración de programas barriales y autoridades policiales	Experiencia, acceso a información privilegiada y familiaridad con el contexto económico, social, institucional e histórico de los barrios por parte del informante	10 - 15	Cuestionario 2
Jefes de hogares beneficiarios	Jefes de hogares beneficiarios	Condición de los participantes, con elección de residentes en el área de la influencia del programa	50 - 70 (5 a 7 grupos compuestos por 8 a 10 miembros)	Cuestionario 3

La finalización del trabajo se vio fuertemente afectada en el año 2015 por tres situaciones fuera del alcance de la consultora. La primera fue antes de iniciar la fase de grupos focales, en febrero 2015, debido a la suspensión de las intervenciones en los barrios por decisiones internas del proyecto a nivel local; esta situación produjo un serio distanciamiento entre el equipo del Fondo Hondureño de Inversión Social (FHIS) y los habitantes de los barrios, por el cual no era posible garantizar la seguridad de la consultora durante la realización de los grupos focales que requerían visitas e interacciones con los habitantes de los barrios. En marzo de 2015, se entregó al BID un reporte con los resultados recopilados hasta la fecha, con la recomendación de completar las entrevistas a los grupos focales más adelante. Finalmente esto no se llevó a cabo. La segunda fue la imposibilidad de concertar una entrevista con la policía, así como tampoco se obtuvo acceso a fuentes de datos oficiales sobre hechos delictivos. Los datos que presenta este informe proceden de los recopilados en campo por el equipo FHIS. Finalmente, el tercer retraso que tuvo la consultora provino de la falta de acceso a la línea base (proyecto realizado por el FHIS con financiamiento BID) situación que dificultó la correcta finalización del proceso. Las fuentes secundarias que se han utilizado para esta consultoría provienen de documentos diversos elaborados y compartidos por el equipo.



## Factores Físicos

Los factores físicos están relacionados con situaciones de deterioro en la infraestructura, traducido en desorden social, falta de cultura, los cuales, a su vez, proyectan falta de control, bajos niveles de cohesión social y descuido político. Todo esto causa una sensación de vulnerabilidad frente al delito así como una mayor percepción de inseguridad. Las variables que se analizan son: vivienda, entorno urbano, transporte e integración con la ciudad formal.

La introducción de mejoras físicas a través de los PMIB, generan resultados en el proceso de intervención de los factores físicos; y a la vez, esta acción es transversal para mejorar algunas problemáticas asociadas a los factores sociales e institucionales. El proceso se inicia resolviendo las demandas básicas de los habitantes de los barrios, tales como tener acceso a agua potable domiciliar, a un servicio sanitario, a drenajes adecuados, electrificación, etc., lo que facilita la vida cotidiana pero no necesariamente reduce los niveles de violencia e inseguridad en los barrios. A lo largo del proceso se realiza la introducción de espacios comunales, que en la mayoría de los casos se reducen a un espacio deportivo, un parque o una casa comunal. Sin embargo, son estos espacios los que podrían incidir con mayor fuerza en lograr barrios más seguros en las ciudades hondureñas.

Adicionalmente, los “pocket parks” o pequeños espacios públicos barriales, pueden ser espacios temáticos dependiendo de las actividades de la zona: de estudio o juego cerca de las escuelas; de cuidado y aprendizaje de oficios para grupos de madres; de descanso y ejercicio para adultos mayores; de deportes y estudio para jóvenes; etc. En todos sería importante incluir componentes de arte y cultura.

**Barrios de la Zona 1:** En las visitas a los barrios Villa Franca y Villa Cristina se observaron varias características claves como condiciones topográficas complejas, que impiden que el agua llegue a la zona y se distribuya de manera homogénea. A pesar de que los barrios están en una posición céntrica con respecto a la ciudad, cuentan con poco acceso y pocas rutas de transporte colectivo, situación que los mantiene aislados. Hubo una presencia limitada de las autoridades. Además, hay muchas viviendas construidas con lámina y madera, pero se nota que las familias hacen un esfuerzo para que sus viviendas vayan mejorando con el tiempo. Fue una preocupación fundamental de los habitantes mantener las intervenciones en las zonas comunes: limpieza de calles y canaletas, pintura de espacios públicos, mantenimiento de lámparas y organización de la recolección de basura. Los habitantes manifestaron su satisfacción después de las acciones urbanas realizadas. Es importante integrar los bordes de los barrios con la ciudad ‘formal’, pues en los barrios alejados se llevan a cabo actividades y servicios que podrían completar algunas de las carencias de la población local, especialmente en los temas de movilidad, fuentes de trabajo y servicios urbanos, como educación, salud y recreación.

**Barrios de la Zona 2:** Esa zona posee una condición urbana completamente distinta. La mayoría de los espacios construidos en los alrededores son conjuntos de viviendas unifamiliares; hacia el suroeste colinda con terrenos rurales donde previamente hubo una zona boscosa; al sur el Anillo Periférico permite llegar a los barrios con cierta facilidad, pero no necesariamente los conecta con la ciudad y sus servicios urbanos. En el entorno inmediato se encuentran además una de las presas hidroeléctricas y la reserva acuifera más importante del Distrito Central.

La Zona 2 se compone de cuatro colonias: David Betancourt, Arcieri, Montes de Bendición y Ramón Amaya Amador. Resulta significativo que aquí se cambie la denominación de barrio por colonia, lo que denota que son espacios más formales, aunque sigan teniendo carencias. La topografía no es tan accidentada como en la Zona 1, aunque hay algunos sitios con fuertes carencias. Los accesos desde el Periférico son mínimos y, en muchos casos, a pesar de estar a orillas de este, no es posible acceder a las colonias. Existen servicios de transporte colectivo pero ingresan únicamente hasta los bordes de

las colonias. En el caso de las viviendas, se observó que la mayoría son de construcción mixta, muchas tienen grandes dimensiones y están construidas con materiales de lujo, algunas de las cuales son señaladas como casas de narcotraficantes. Existen también casas construidas con lámina y madera. Vale la pena mencionar que las colonias cuentan con alumbrado público, sin embargo, muchas lámparas no funcionan.

La falta de seguridad en estas colonias no se concentra en las pandillas sino en la fuerte presencia de grupos de narcotraficantes y no existe una presencia notoria de las autoridades. Los narcotraficantes controlan todas las colonias territorialmente, pero, contrario a las pandillas que luchan por metros de terreno, a los grupos narcotraficantes solamente les interesa controlar las zonas de distribución de drogas. Estos manejan un perfil bajo, lo que significa mayor ‘tranquilidad’ para los habitantes del lugar. En cuanto a la existencia de espacios públicos, solo hay una cancha de fútbol en todo el sector. Algunas colonias utilizan las casas comunales y las iglesias como espacios de encuentro comunal.

## Factores Sociales

Los factores sociales se derivan de situaciones de violencia y abuso, inestabilidad en las relaciones familiares, comportamientos agresivos, consumo de sustancias nocivas, relaciones con pares violentos, entre otros. Para este grupo de factores las variables a analizar son: cohesión social, victimización, vulnerabilidad y mercado laboral. En los factores sociales se evidencia la relación de las problemáticas y las intervenciones que se dieron en los factores físicos. Entre los resultados que se encontraron está que se hayan incluido proyectos de construcción de vivienda para las familias más pobres y el traslado de familias que habitaban en zonas de alto riesgo. Nuevas familias (y viviendas) siguen llegando a los barrios, y no han sido incluidas en el PMIB. Además, a raíz del Huracán Mitch, la Alcaldía tuvo que reubicar a muchas de las familias, teniendo casos de migración interna.

En la medida en que las intervenciones físicas se llevan a cabo, las relaciones entre los vecinos mejoran y la percepción de violencia e inseguridad se reduce. Es el caso del abastecimiento de servicios básicos, como tubería de agua potable, porque le conviene a todos los habitantes, incluyendo a las personas que trabajan al margen de la ley. En la medida que las intervenciones físicas tienen un impacto en los factores sociales, se puede generar cohesión social cuando los bordes territoriales desaparecen.

Otro factor social tiene que ver con que la violencia intramuros, porque esta comienza en el hogar, en donde existe maltrato infantil y violencia contra las mujeres. Muchos niños se quedan solos en casa mientras sus padres trabajan, hecho que los pone en situaciones de riesgo. A partir del sexto grado ya no mandan a las niñas a las escuelas por temor a que las agredan y porque las instituciones educativas quedan por fuera de los barrios donde viven. Otro factor crítico es que muchos jóvenes migran por falta de empleo, por lo que resulta importante crear oportunidades para que soporten el desarrollo de la economía local.

Además, se detectó una gran población de jóvenes en riesgo que, por falta de oportunidades, se asocian a maras y barras que operan en Tegucigalpa: Pandilla 18, Mara Salvatrucha, Los Chirizos, la Relvo, La Ultrafiel, mientras que otros se asocian con narcotraficantes. Para dar soluciones a esta situación, se hicieron talleres de capacitación para fortalecer a las organizaciones comunitarias. Se debe negociar con las pandillas la participación de los jóvenes en los talleres, con el fin de mostrar otros modelos positivos a niños y jóvenes, para quienes, en primera instancia, su única alternativa para sobrevivir es hacer parte de alguno de estos grupos al margen de la ley.



Factores **Institucionales**

En los barrios intervenidos con el PMIB, fue posible identificar el debilitamiento de las instituciones a todo nivel, tanto departamental como municipal. Esto trajo como consecuencia la creación de vacíos de poder que están siendo reemplazados, en muchos casos, por actores paraestatales tales como pandillas y narcotraficantes. Si bien el FHIS desempeña una importante labor en la implementación del PMIB, los gobiernos municipales necesitan tomar el rol de liderazgo, dirigiendo las intervenciones y dándole continuidad a los programas y actividades generadas en las alianzas con el FHIS y el BID.

Adicionalmente, los habitantes expresan que existe una sensación de abandono por parte de las instituciones, especialmente la policía, que se percibe como una institución corrupta en la que es difícil confiar y con la que sienten que no pueden contar para hacer algún tipo de denuncia.

En cuanto al aspecto local, en cada uno de los barrios existen serios problemas por la falta de planificación urbana y territorial. La ciudad no ofrece soluciones a escala urbana, pues los asentamientos marginales no están integrados a la misma. Además, no existe coordinación entre instancias dentro de la Alcaldía, que además no asume el papel de ente gestor de proyectos urbanos.

Sin embargo, se han hecho inversiones en las mejoras de las casas comunales y parvularios, y alrededor de las escuelas. Existen equipos de microempresas locales apoyadas por la alcaldía que dan mantenimiento: pintura, limpieza de calles, canaletas y recolección de basura a domicilio. Aunque existen avances para mejorar las condiciones del espacio público, en el caso de la basura es necesario introducir campañas de reciclaje y manejo de residuos.

Por otra parte, al evaluar los documentos marco sectoriales, se evidencia el esfuerzo desde el Banco para trabajar con el gobierno local. En la práctica y al evaluar las intervenciones en campo, los resultados son aislados y dificultan el manejo apropiado de la articulación del trabajo con los factores físicos. Además, se pone en evidencia la falta de coordinación en temas críticos del factor social que incluyen temas de género, medio ambiente y migración.

**Conclusiones**

Algunos de los desafíos en el caso de la violencia armada, las pandillas y las organizacionesAlgunos de los desafíos en el caso de la violencia armada, las pandillas y las organizaciones criminales presentes en los barrios y colonias precarias de Tegucigalpa están siendo, de alguna forma, tomados en cuenta desde el PMIB. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE 2010), señala que la implementación de programas sensibles e inclusivos en contextos urbanos contribuye notablemente a la reducción de la violencia y la criminalidad. Los proyectos deben hacer parte de acciones conjuntas que incluyan temas de seguridad y desarrollo, trabajo y cercanía con gobiernos municipales, programas con jóvenes en riesgo, planes de renovación urbana, entre otros.

Para que los PMIB tengan continuidad es necesario integrarlos a estrategias territoriales más amplias. Resulta necesario articular las metodologías con otros niveles de gobierno e instituciones que cuenten con los recursos para tratar temas más complejos y vincular los programas a los sistemas de seguridad ciudadana.

Un actor fundamental es la policía que muchas veces se asocia a la raíz del problema. Para los habitantes de Tegucigalpa, la policía es un agente no deseado en los barrios, situación que genera una ruptura entre la comunidad y la

institución. Sin embargo, es difícil pensar en una solución a la inseguridad urbana que no incluya a la policía. A partir de esta idea es fundamental re-plantear el rol de la institución y fomentar soluciones innovadoras que permitan que la policía genere confianza y se combinen los componentes de seguridad ciudadana y gestión social. Como posible solución se sugiere un equipo de policía comunitaria que surja desde los barrios, que conozca los territorios y sus habitantes, y a la que se le otorgue la autoridad para intervenir en problemas de convivencia.

Es clave generar espacios públicos que produzcan sentimiento de pertenencia entre las comunidades, pues los objetivos de mejorar la cohesión ciudadana y la seguridad solo se lograrán en la medida en que la comunidad participe activamente en el uso, mantenimiento y cuidado de estos espacios y equipamientos. Es necesario que exista un liderazgo reconocido dentro de los barrios, pues no existe un líder que esté al frente de las intervenciones sociales. Las acciones son diversas y realizadas por diferentes actores, en distintas escalas, no coordinadas y con objetivos, recursos y tiempos distintos.

**Alianzas estratégicas**

En el contexto hondureño, se identifica una alta presencia de ONG que apoyan los procesos sociales al interior de las comunidades. Sin embargo, se identifica vulnerabilidad y demasiada dependencia de la ayuda externa (ONG, agencias de cooperación, instituciones locales) para realizar proyectos dentro de los barrios. Se sugiere trabajar con el Ministerio y la Secretaría de Desarrollo Social, identificando los barrios más pobres de la ciudad con mayor grado de cohesión social para reconocer cuales son las dinámicas al interior de estos.

**Preocupaciones de la situación actual**

Existe una inquietud sobre la forma de trabajar con las pandillas por parte de los PMIB. Se recomienda tener en cuenta los siguientes temas:

- 1. **Confianza, imagen y actuación que proyecta la policía en los barrios.**
- 2. **Relación entre líderes comunales y pandillas.**
- 3. **Relación entre las pandillas y las redes criminales internacionales (narcotráfico y crimen organizado).**
- 4. **Recuperación de los territorios apropiados por las pandillas.**



REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

**BID.** (2014). Respuesta del BID a los Principales Desafíos de Seguridad Ciudadana, 1998-2012. Banco Interamericano de Desarrollo, Oficina de Evaluación y Supervisión, OVE. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.

**Brakarz, J., Greene, M., & Rojas, E.** (2002). Ciudades para Todos. La Experiencia Reciente en Programas de Mejoramiento de Barrios. Washington , DC, Estados Unidos: BID.

**Doyle, M., Brakarz, J., Piedrafitá, C., Belmonte, D., Escobar, A., Jiménez, J., et al.** (2006). Programa de Vivienda de Interés Social (H0-L1007). Propuesta de Préstamo. Washington: BID.

**Ellin, M.** (2006). Integral Urbanism. New York: Routledge.

**Ensor, M. O.** (2009). The Legacy of Hurricane Mitch. Lessons from Post-Disaster Reconstruction in Honduras. Arizona: The University of Arizona Press.

**Hansen-Nord, N. S., Skar, M., Almendarez, F. K., Bähr, S., Sosa, O., Castro, J., et al.** (2014). Social Capital and Violence in Poor Urban Areas of Honduras. Agression and Violent Behaviour (19), 643-648.

**La Tribuna.** (2014, september 18). La Tribuna. Retrieved february 25, 2015, from La Tribuna web site: [www.latribuna.hn](http://www.latribuna.hn)

**OCDE.** (2010). Reducir la violencia armada. Hacer posible el desarrollo. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. Paris: OCDE.

**Plan Maestro para la Reconstrucción y Transformación Nacional,** 1999: <https://reliefweb.int/report/honduras/plan-maestro-de-la-reconstruccion-y-trasformacion-nacional-estrategia-para-impulsar>

**PNUD.** (2012). Informe de Desarrollo Humano Honduras 2011. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Tegucigalpa: PNUD.

**Savenije, W.** (2009). Mara y Barras. Pandillas y Violencia Juvenil en los Barrios Pobres de Centroamérica. San Salvador, El Salvador: FLACSO.

**World Bank.** (2012). World Development Indicators. Washington DC: World Bank.

**World Bank.** (n.d.). Retrieved March 1, (2015), from World Bank Web site: [https://www.quandl.com/data/WORLDBANK/HND\\_SP\\_URB\\_TOTOL\\_IN\\_ZS-Honduras-Urban- population-of-total](https://www.quandl.com/data/WORLDBANK/HND_SP_URB_TOTOL_IN_ZS-Honduras-Urban- population-of-total)  
[https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD?locations=HN&name\\_desc=false](https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD?locations=HN&name_desc=false)

**Adams, T. M.** (2011). Chronic Violence and its Reproduction. Perverse Trends in Social Relations, Citizenship and Democracy in Latin America. Washington: Woodrow Wilson Center / IIARS.

**Alda, E., & Beliz, G.** (2007). ¿Cuál es la salida? La agenda inconclusa de la seguridad ciudadana. (E. Alda, & G. Beliz, Eds.) Washington, DC, Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo.

**Ardanaz, M., Corbacho, A., & Ruiz-Vega, M.** (2004). Mind the Gap. Bridging the Perception and Reality of Crime Rates with Information. Inter-American Development Bank, Institutions for Development Sector. Washington, DC: IDB.

**Ayers, R. L.** (1998). Crime and Violence as Development Issues in Latin America and the Caribbean. Washington, DC, United States: The World Bank.

**BID.** (2014, August 1). El impacto en la seguridad de los espacios públicos de los programas de mejoramiento de barrios: una metodología. El impacto en la seguridad de los espacios públicos de los programas de mejoramiento de barrios: una metodología . Washington, DC, USA: BID.

**BID.** (2014). Evaluación de Programa de País. Honduras 2011-2014. Banco Interamericano de Desarrollo, Oficina de Evaluación y Supervisión. Washington: BID.

**BID.** (2013, Noviembre 05). Programa de Integración y Convivencia Urbana. Reglamento Operativo del Programa. Honduras. Programa de Integración y Convivencia Urbana . Washington , DC, Estados Unidos.

**Bonet, J., Levi, S., Marcel, M., & Rosa, A.** (2011). Sostenibilidad Urbana en Latinoamérica y el Caribe. Washington, DC, Estados Unidos: BID.

**Bouillon, C. P.** (2012). Un Espacio para el Desarrollo. Los Mercados de Vivienda en Latinoamérica y el Caribe. (C. P. Bouillon, Ed.) Washington, DC, Estados Unidos: BID.

**Brakarz, J.** (2014, 09 23). Conversación personal\_José Brakarz. (S. G. Poizat, Interviewer, & S. G. Poizat, Editor) Washington, DC, USA.

**Buvinic, M., & Morrison, A. R.** (2000). Living in a More Violent World. Foreign Policy (118), 58-72. Cibils, V. F., Duren, N. L., Eguino, H., Brakarz, J., Blanco, A., Mateo-Berganza, M., et al. (2013).

Documento de Marco Sectorial de Desarrollo Urbano y Vivienda. Banco Interamericano de Desarrollo, División de Gestión Fiscal y Municipal. Washington DC: BID.

**Falú, A., & Segovia, O.** (2007). Ciudades para convivir: sin violencia hacia las mujeres. (A. Falú, & O. Segovia, Eds.) Santiago de Chile: Ediciones Sur.

**Fay, M.** (2005). The Urban Poor in Latin America. (M. Fay, Ed.) Washington, DC, United States: The World Bank.

**Gaviria, A., & Pages, C.** (1999). Patterns of Crime and Victimization in Latin America. Inter-American Development Bank. Washington, DC: IDB.

**Heinemann, A., & Verner, D.** (2006). Crime and Violence in Development. A Literature Review of Latin America and the Caribbean. Washington: The World Bank.

**Jaitman, L., & Brakarz, J.** (2013). Evaluation of Slums Upgrading Programs. Inter-American Development Bank, Institutions for Development Sector (IFD). Washington, DC: IDB.

**Jordan, R., & Martinez, R.** (2009). Pobreza y Precariedad Urbana en Latinoamérica y el Caribe. Situación Actual y Financiamiento de Políticas y Programas. Santiago de Chile: CAF.

**Marc, A., Willman, A., Aslam, G., Rebosio, M., & Balasuriya, K.** (2013). Societal Dynamics and Fragility. Engaging Societies in Responding to Fragile Situations. Washington, DC, United States: World Bank.

**OCDE.** (2011). Prevención y reducción de la violencia armada en las zonas urbanas. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. OCDE.

**ONU Habitat.** (2014). Construcción de Ciudades más Equitativas. Nairobi, Kenia: ONU Habitat.

**PNUD.** (2013). Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014. Seguridad Ciudadana con Rostro Humano: Diagnóstico y Propuestas para Latinoamérica. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. New York: PNUD.

**Rojas, E.** (2009). Construir Ciudades. Mejoramiento de Barrios y Calidad de Vida Urbana. (E. Rojas, Ed.) Washington, DC, Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo.

**Ruiz, J. C., & Carli, E.** (2009). Espacios Públicos y Cohesión Social. (J. C. Ruiz, & E. Carli, Eds.) Santiago de Chile: Universidad Alberto Hurtado.

**Santiso, C., Alvarado, N., Villa, K., Marmolejo, L., Restrepo, A., Posadas, A., et al.** (2014). Documento de Marco Sectorial de Seguridad Ciudadana y Justicia. Banco Inter-Americano de Desarrollo, División de Capacidad Institucional del Estado. Washington DC: Banco Inter-Americano de Desarrollo.

**Segovia, O.** (2007). Espacios Públicos y Construcción Social. Hacia un ejercicio de ciudadanía. (O. Segovia, Ed.) Santiago de Chile: Ediciones Sur.

**UN Habitat.** (2012). State of Latin American and Caribbean Cities 2012. Towards a new Urban Transition. Nairobi: UN Habitat.

**UNODC.** (2013). Global Study on Homicide 2013. United Nations Office on Drugs and Crime. Vienna: UNODC.

**Vallín, R. E., & Gómez, Y. O.** (2009). Percepción de Seguridad. Diagnóstico sobre Seguridad Ciudadana del Distrito Central. Alcaldía Municipal del Distrito Central, IUDPAS, PNUD. Tegucigalpa: IUDPAS.

**World Bank.** (2013). Atlas of Global Development. Washington DC: The World Bank.

**World Bank.** (2011). World Development Report 2011. Washington DC: The World Bank.

REFERENCIAS FOTOGRÁFICAS

1. Drop, Pixel. 2005. Flickr, CONSULTADA 2020. [www.flickr.com](http://www.flickr.com)

2. Jeen, Carli. 2018. Flickr, CONSULTADA 2020. [www.flickr.com](http://www.flickr.com)



#3

**México****Capital: Ciudad de México****Área: 1.973 M km²****Población: 126.2 millones de habitantes (2018)****Banco Mundial**

## Antecedentes

México cuenta con una población estimada en 124 millones de personas a 2017, siendo el undécimo país más poblado del mundo. En este se hablan alrededor de 287 idiomas. Políticamente es una república representativa y democrática, conformada por 31 estados libres y soberanos y la Ciudad de México. El Gobierno federal y los Gobiernos estatales están organizados por los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, pero la soberanía de la nación mexicana reside en el pueblo.

Con un ingreso PIB de US\$1,314 trillones en 2014 (World Bank, 2018) México hace parte de los países líderes de la región. Sin embargo, cuenta con altos niveles de pobreza que está dividida en cuatro categorías: pobreza moderada, relativa, absoluta y extrema. Este país presenta una de las situaciones más críticas en temas de distribución de la riqueza en Latinoamérica y hace parte de la lista de los veinte países con más millonarios del mundo. Pero también está en la lista de los 15 países en los que más personas no pueden acceder a una alimentación mínima al día.

Lo anterior ha contribuido al aumento de la violencia y la inseguridad que se han incrementado desde 2008 (Banco Mundial, 2012). Esta percepción se confirma en el Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia (PNPSVD), en el cual se señala que “a partir del año 2006, la violencia y la delincuencia se han incrementado en México. De ahí la importancia de diseñar políticas públicas que permitan disminuir la frecuencia, gravedad y consecuencia de estas situaciones. Al respecto, es importante tener en cuenta que diversos estudios han documentado la ineficacia de políticas basadas solo en la sanción y control de estas problemáticas; en contraste, señalan la pertinencia de las políticas públicas que integran de manera complementaria la prevención, es decir, aquellas que se dirigen a atender los factores y causas de la violencia y la delincuencia”<sup>[1]</sup>.

En este contexto, se observa que la intensificación de la violencia, al hacerse cada vez más presente en algunos países Latinoamericanos, ha generado un mayor debate público acerca de las causas y factores que la impactan, y ha puesto especial énfasis en la necesidad de buscar y generar soluciones que hagan frente a la violencia, no solo en términos de vidas afectadas o pérdidas, sino también en términos de las cargas psicológicas y financieras que representan para los tejidos sociales.

## Caso de estudio

# México

**Autores:** Louise David, Daniel Coulomb, Estela León, Rosalva Martínez, Héctor Orihuela y Oscar Narváez



# La violencia: desde un ángulo transversal

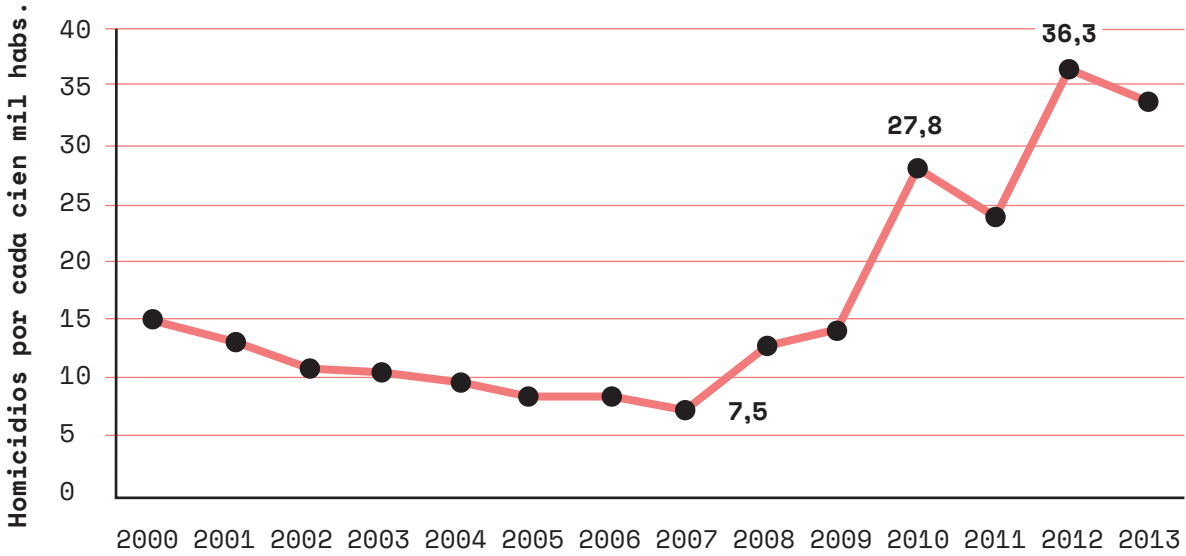
En México, la violencia e inseguridad han escalado a tal punto y en todos los contextos, que ha sido necesario que el gobierno tome medidas para resolverlo a través de la creación de políticas y de la implementación de proyectos a corto y mediano plazo. La Comisión Intersecretarial para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia propuso que, “desde 2008, se posiciona el fenómeno de la violencia en México como un tema prioritario tanto en la agenda pública como en la percepción de la ciudadanía” (CIPSVD, 2013). Por lo anterior, es relevante mencionar que los aportes y alcances de planes, programas y proyectos tal como el Proyecto de Mejoramiento Integral de Barrios PMIB contemple las mejoras de la infraestructura básica y servicios urbanos, y en términos sociales se contemplen capacitaciones laborales, atención a grupos vulnerables, seguridad ciudadana y regulación de tenencia (Brakarz, Greene y Rojas, 2002).

## La situación de violencia en el estado de Morelos desde 2007

A partir de 2007, la tasa de homicidios en el estado de Morelos registró un crecimiento sin precedente. Durante este año se cometieron 7 homicidios por cada 100.000 habitantes; en 2010, esta pasó a 28 y en 2012 a 36, un incremento exponencial de cinco veces frente al número original de homicidios cometidos en el Estado entre 2007 y 2012. Esta situación se desató después de la muerte del narcotraficante Arturo Beltrán Leyva en 2008, lo que provocó que su grupo se disolviera derivando en la aparición de nuevas pequeñas células. El grado de violencia de los enfrentamientos entre estas bandas se manifestó en diferentes formas de violencia como: cuerpos colgados en puentes, cabezas tiradas en las vías públicas, historias de jóvenes sicarios como ‘El Ponchi’ que vivía en la colonia Antonio Barona, y declaraciones por los delincuentes de un toque de queda a través de las redes sociales, lo que traumatizó a la población.

Los enfrentamientos entre bandas opuestas fueron particularmente dramáticos para los jóvenes, puesto que es en esta población donde se registran más muertes por homicidio respecto a los otros grupos de edad. “La violencia es la principal causa de muerte de los hombres jóvenes en México: en 2007, el número de fallecimientos a causa de agresiones comienza un ascenso vertiginoso, pasando de 7.776 a 24.257 en 2011, descendiendo ligeramente en 2013 a 23.986” (Flores Resendiz, 2015).

Figura 1: Tasa de homicidios en el Estado de Morelos



Fuente INEGI. Indicadores de bienestar por entidad federativa. (<http://www.beta.inegi.org.mx/app/bienestar/?ag=17#grafica>)

## Antecedentes de intervenciones urbanas

2003

En 2003, se creó el primer programa federal de lucha contra la pobreza urbana en México: el programa Hábitat. Pero entre 2007 y 2009, sus reglas de operación fueron modificadas y el programa Hábitat se enfocó más en “la introducción de servicios básicos de infraestructura y equipamiento urbano a escala de barrio y de manera complementaria en la implementación de cursos talleres de capacitación, así como de exámenes médicos y campañas de salud” (Ordóñez et al., 2013:233). A partir de 2009, se estableció de manera definitiva que el programa tiene como objetivo: “Contribuir a la superación de la pobreza y al mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de zonas urbano-marginadas, fortaleciendo y mejorando la organización y participación social así como el entorno urbano de dichos asentamientos” (Sedesol, 2009).

2007

En 2007, la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano crea el Programa de Rescate de Espacios Públicos (PREP) que de acuerdo con sus reglas de operación, su objetivo general es el siguiente: “Recuperar espacios públicos para fomentar la identidad comunitaria, la cohesión social y la generación e igualdad de oportunidades, así como contribuir a la disminución de la pobreza urbana y a la prevención de conductas antisociales”. Se aplica en las ciudades mexicanas de más de 50.000 habitantes y su enfoque es prioritariamente en las colonias populares que cuentan con al menos dos de las siguientes características: deterioro físico, inseguridad social y conductas de riesgo.

2009

Aunque la política de seguridad nacional de la administración federal encabezada por Felipe Calderón estaba muy marcada por el combate frontal a la delincuencia, al final de los años 2000 el enfoque de prevención se desarrolló poco a poco. En 2009, se creó el Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana, y ‘Todos Somos Juárez’ fue la intervención de mayor envergadura que se había implementado en materia de prevención del delito hasta la fecha. Con una inversión que rebasó los US\$385 millones en 2012 <sup>[2]</sup>, se trataba más de un conjunto de acciones que de un programa verdadero, ya que no se definieron reglas de operación claras ni indicadores para la evaluación de la acción.

2012

En 2012, el último año de la administración panista, también se crearon políticas que favorecieron el establecimiento del Programa Nacional de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia (PNPSVD). La nueva administración federal encabezada por Enrique Peña Nieto, quién llegó en 2013, retomó este enfoque y encargó a cuatro secretarías federales (Gobernación, Hacienda, Desarrollo Social y Educación) la creación de un Programa Nacional de Prevención del Delito (PRONAPRED).

[2] Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano. (2012, 24 de enero). Más de 5 mil millones de pesos ha invertido el gobierno federal en la estrategia ‘Todos Somos Juárez’. (Boletín No. 012). Disponible en: <http://www.sedatu.gob.mx/sraweb/noticias/noticias-2012/enero-2012/9773/>



# Programa de Mejoramiento Integral de Barrios del BID en México

El Gobierno de México, desde principios de 2000, viene promoviendo programas y proyectos para reducir el impacto de la violencia, la inseguridad y la pobreza. Estos procesos se han articulado con diferentes entes como el Banco Interamericano de Desarrollo BID. Para el BID, “la seguridad ciudadana en Latinoamérica y el Caribe es una prioridad de desarrollo”<sup>[3]</sup>, lo cual se observa en diversas publicaciones y análisis sobre las diferentes variables que detonan la violencia, así como los costos, tanto directos como indirectos, que esta genera en las sociedades. Un ejemplo preciso lo constituyen las Guías operativas para el diseño y ejecución de programas en el área de seguridad y convivencia ciudadana las cuales tienen como objetivo orientar y brindar información respecto a los criterios, los elementos, la definición conceptual corporativa y el abordaje operativo integral que han de ser considerados y analizados para el diseño, evaluación y ejecución de programas en el área de seguridad y convivencia ciudadana.

A continuación se presenta una investigación realizada en México, en la colonia Antonio Barona ubicada en el municipio de Cuernavaca, en el estado de Morelos. Debido a sus altos niveles de violencia, se llevó a cabo la implementación del Proyecto de Mejoramiento Integral de Barrios PMIB en 2013 y 2014.

## Colonia Antonio Barona en el Municipio de Cuernavaca, Estado de Morelos

La colonia Antonio Barona es considerada peligrosa puesto que registra altos niveles de delincuencia y violencia. Uno de los aspectos más críticos es que las viviendas siguen siendo informales y carecen de títulos de propiedad. Lo anterior dificulta la construcción de nuevos equipamientos urbanos como un centro de salud o una escuela, debido a que los Gobiernos no pueden construir edificios en terrenos cuya propiedad no está formalizada. A partir de 2012, en el marco de una política de prevención de la violencia en todo el Estado de Morelos, la colonia Antonio Barona fue elegida para ser un polígono prioritario de atención en el que se invirtieron US\$2.700 millones entre 2013 y 2014 para acciones de prevención del delito, tanto a nivel federal como a nivel estatal.

## La acción del Gobierno del Estado de Morelos desde 2013

La nueva administración que llegó al Estado de Morelos en octubre 2012 tenía como objetivo reducir los niveles de violencia a través de una estrategia integral de paz y reconciliación social. El objetivo definido por la Gobernación era no solo aumentar el número de policías, sino también identificar y minimizar las causas del problema. El Gobierno estatal desarrolló entonces una política pública de prevención enfocada a las zonas más vulnerables. El enfoque no fue en las colonias donde se cometieron los delitos sino en las colonias de dónde venían los delincuentes. Esta información que se obtuvo identificando la dirección de vivienda de los presos de las cárceles del Estado y del análisis de los factores causales de la delincuencia, le permitió a la Secretaría de Hacienda del Estado desarrollar un Índice de Riesgo Social. Los principales indicadores tomados en cuenta fueron: el porcentaje de jóvenes entre 15 y 24 años que no asisten a la escuela, el porcentaje de hogares con jefatura femenina, el hacinamiento de las viviendas, la variación en niveles socioeconómicos al interior de la colonia y el tamaño de la población de la colonia. Estos indicadores son relevantes porque dan cuenta de cómo el Gobierno mexicano diseña estrategias para medir la relación de los altos índices de violencia, con su origen y causas para su prevención.

### Hipótesis

Es necesario incrementar las intervenciones en los factores sociales e institucionales para reducir la inseguridad en los habitantes de la colonia Antonio Barona debido a que las intervenciones realizadas entre 2013 y 2014 no fueron suficientes en este aspecto.

### Preguntas

- ¿Es posible garantizar una administración y un mantenimiento adecuado de los espacios mejorados?
- ¿La creación de una entidad policial que cuente con la confianza de los habitantes incrementará la sensación de seguridad?
- ¿Es necesaria una estrategia a largo plazo que involucre a los habitantes en procesos de participación para la reducción de la inseguridad?
- ¿Para reducir la vulnerabilidad socioeconómica de la población de la colonia, es necesario mejorar los servicios de educación y salud física y mental?

[3]Fuente: [http://www.iadb.org/es/temas/seguridad-ciudadana/inicio\\_19551.html?](http://www.iadb.org/es/temas/seguridad-ciudadana/inicio_19551.html?). Consultado en 09/03/2016.



Metodología

Se definieron estrategias de investigación junto con Daniel Coulomb, Director de Evaluación y Control del Instituto Mexicano de la Juventud IMJUVE, experto en temas de violencia y delincuencia en México, y con base a la metodología definida por el Banco Interamericano de Desarrollo BID para la investigación “Barrios Mejorados Seguros”. A continuación se detallan las actividades que se realizaron:

- **Delimitación y caracterización de la colonia de estudio: análisis de la prensa, análisis de las estadísticas, recorrido y observación de la colonia.**
- **Encuestas a informantes claves.**
- **20 encuestas a habitantes de la colonia de estudio.**
- **10 encuestas a habitantes de una colonia de control.**
- **6 grupos focales con 42 habitantes de la colonia de estudio.**

La colonia Antonio Barona, tal como está definida por el Programa de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia (PRONAPRED) se integra por las Colonias Antonio Barona 1ra. Sección y Antonio Barona Centro según el “Diagnóstico Integral 2016 Morelos, Municipio de Cuernavaca”<sup>[4]</sup>(Ver diagrama de intervenciones). Dicho polígono cuenta con una población total de 14. 469 habitantes de los cuales 6.903 son mujeres, 7.553 son hombres, 1.535 son niños y 1.829 son jóvenes (12-29 años).

Para escoger el polígono en el cual aplicar las encuestas a habitantes beneficiarios de intervenciones de mejoramiento de la colonia Antonio Barona, primero se identificaron los lugares donde estas fueron implementadas. El mapa siguiente indica la ubicación de las intervenciones.

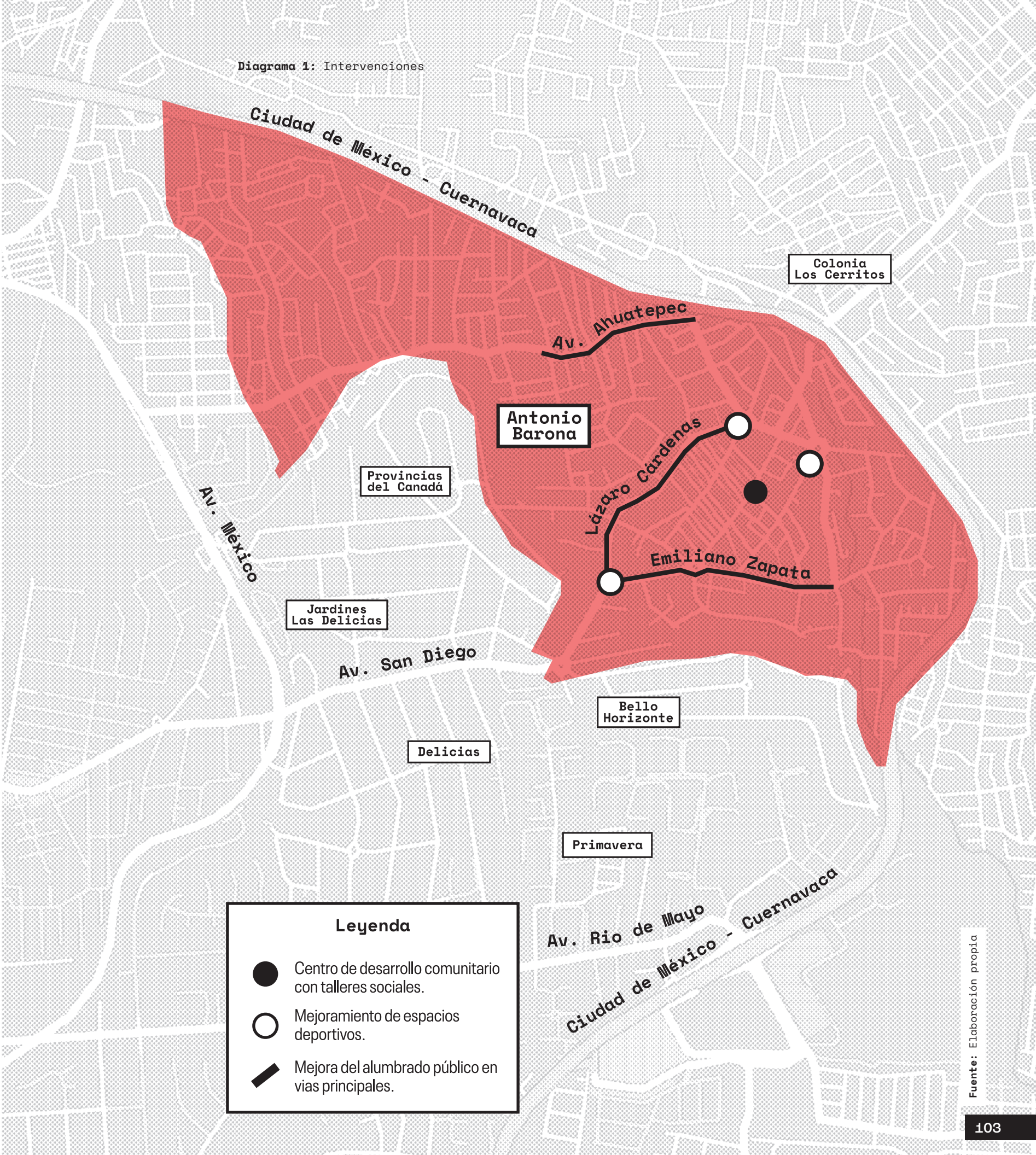
Encuestas a informantes clave

También se tuvo en cuenta una revisión de la prensa de 2012 a 2014 y se identificaron las instituciones que participaron en la implementación de las intervenciones de mejoramiento y de prevención de la violencia en la colonia Antonio Barona: el Estado de Morelos, la Secretaría de Gobernación federal encargada del Programa Nacional de Prevención de la Delincuencia (PRONAPRED), la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano federal encargada del programa Hábitat y el municipio de Cuernavaca, el Instituto Morelense de las Personas Adolescentes y Jóvenes.

Se contactó a los encargados de las intervenciones en el Estado de Morelos y el municipio, a promotores comunitarios, a la directora del Centro de Desarrollo Comunitario de la colonia Antonio Barona, al director de una de las escuelas primarias de la colonia y a responsables de las instituciones que ejecutaron las intervenciones en la colonia.

Además, en junio 2016, se pudo entrevistar a una funcionaria del programa Hábitat que proporcionó todos los datos sobre las intervenciones financiadas por este programa en la colonia Antonio Barona en 2013. Se realizaron seis grupos focales, tres por día. La muestra total se conformó de 41 participantes, todos residentes de la Colonia Antonio Barona.

Diagrama 1: Intervenciones



Legenda

- Centro de desarrollo comunitario con talleres sociales.
- Mejoramiento de espacios deportivos.
- Mejora del alumbrado público en vías principales.

[4]Elaborado por la SEG0B en el marco del Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia.



Factores **Físicos**

Las intervenciones en los factores físicos fueron acciones de recuperación del espacio público vinculadas al desarrollo de la cultura, del deporte y de los oficios. Más que rescatar el espacio físico, la idea es organizar eventos en todo el Estado para que la gente vuelva a tener confianza y usar el espacio público. Se trata más de fomentar un uso pacífico y familiar del espacio público que mejorar sus características físicas.

Los resultados de la encuesta dan evidencia de que en la colonia Antonio Barona existe vulnerabilidad física: el 15% de las viviendas están deshabitadas según el Censo de población de 2010, y el 30% de las viviendas cuentan con un dormitorio único, mientras que el promedio de ocupantes por vivienda habitada es de 3,79. De estos datos se puede inferir que muchos hogares de esta colonia sufren de hacinamiento. Siguiendo con las características físicas de las viviendas, el censo de población de 2010 registró que el 18% de las viviendas tiene piso de tierra y un 17% no están conectadas a la red de electricidad, agua y drenaje.

Con los años, la colonia se ha ido dotando de toda la infraestructura urbana (agua, luz, drenaje, recolección de basura y transporte). El 100% de los 20 encuestados en 2015 contestó contar con todos los servicios de agua, luz y drenaje, así como con los servicios de alumbrado público, salud, educación y recolección de la basura. En general, los habitantes evalúan estos servicios como satisfactorios aunque identifican, en algunos casos, deficiencias en la calidad y en el abastecimiento. Los servicios mejor evaluados fueron los de recolección de basura, drenaje y agua.

Factores **Sociales**

La colonia Antonio Barona se caracteriza también por una vulnerabilidad social, especialmente por el problema de los hogares unifamiliares: 29% de los hogares cuenta con mujeres cabeza de familia, lo que representa el 25% de la población de la colonia. Una de las problemáticas que fortalecen la desigualdad social es que la población joven no valora mucho los estudios y se retira de la escuela: sólo el 41% de los jóvenes de 15 a 24 años estudia. De los jóvenes de 15 a 17 años, el 33% no asiste a la escuela; y de los de 18 a 24 años el 71% ya no estudia. En contraste, menos de un tercio de la población de la colonia cuenta con una computadora e internet, cuando el promedio en el municipio de Cuernavaca es de 49% y 42%, respectivamente.

Estos indicadores no revelan una pobreza económica significativa en promedio, sin embargo, los grupos focales y las visitas de campo revelaron que es preciso distinguir dos tipos de habitantes en la colonia:

1. **Una población instalada en la colonia desde hace más de 20 años, propietaria de sus viviendas y con un capital social que les permite acceder a recursos que les brindan una cierta estabilidad económica.**
2. **Una población inmigrante, en mayoría proveniente del estado de Guerrero, que renta sus viviendas y vive en condiciones precarias, con una economía bastante inestable.**

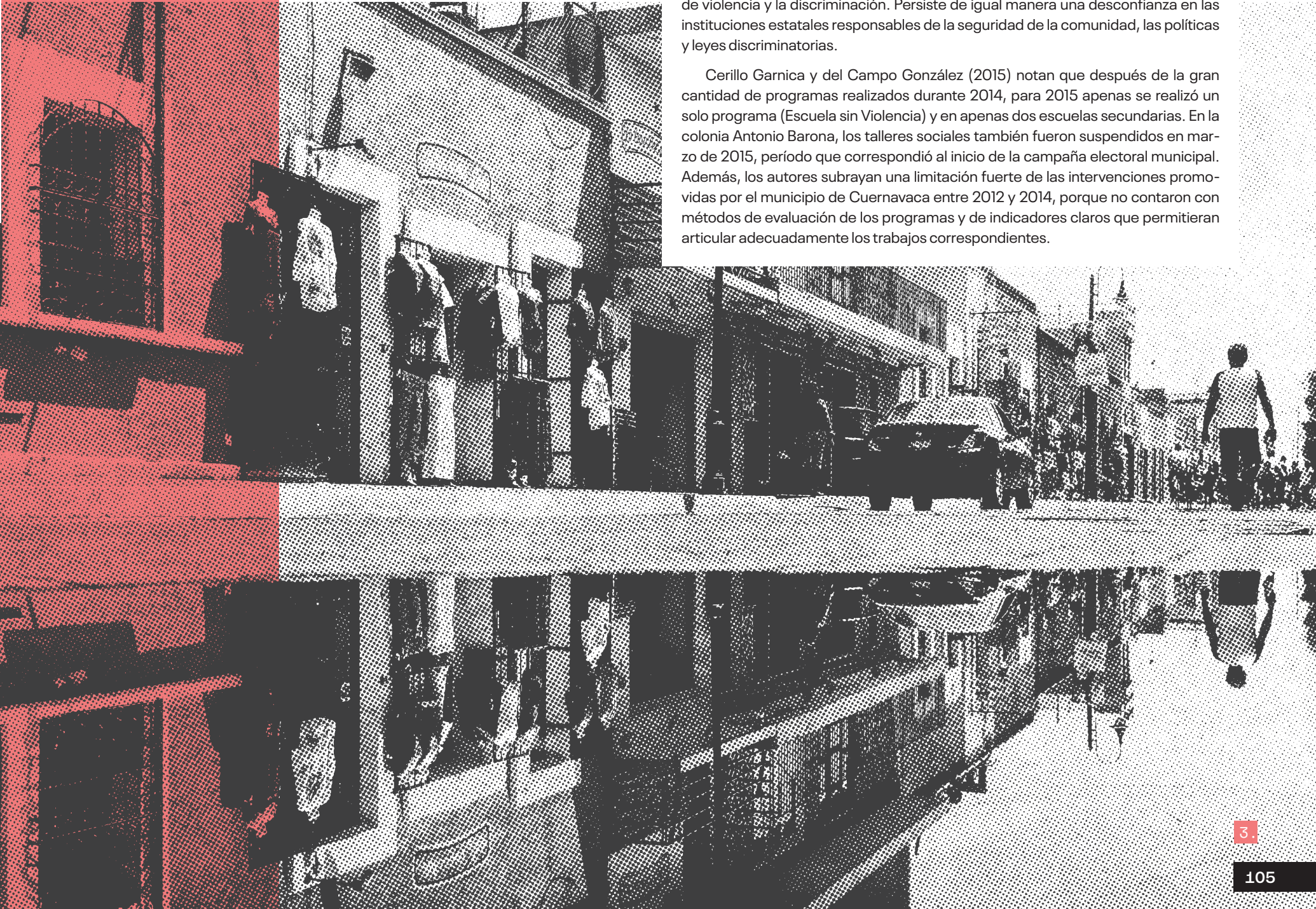
En el caso de la encuesta acerca de la inseguridad los resultados indicaron que en la colonia más del 70% de los habitantes no se sienten seguros para salir solos, en especial de noche. Esta percepción negativa de la seguridad es menor en los transportes y los espacios públicos, pero para la mitad de los encuestados sigue siendo representativa. Las mujeres siempre declaran sentirse más inseguras que los hombres en su colonia.

Factores **Institucionales**

El segundo conjunto de preguntas realizadas por el estado de Morelos a los habitantes de la colonia Antonio Barona tiene que ver con la dimensión institucional de la violencia. El principal resultado es que menos del 40% de los encuestados confía en la policía y menos del 50% confía en los líderes y representantes de la colonia. Estos datos reflejan la falta de credibilidad que tienen tanto las instituciones públicas, en este caso representadas por la policía, y las problemáticas que existen al interior de la colonia con los líderes y representantes. Todo esto explica los resultados obtenidos en la encuesta de percepción de inseguridad por parte de los habitantes.

Esto responde a lo que plantea Arroio (2009) cuando propone la importancia de distinguir los factores institucionales del riesgo de violencia que se relacionan a las normas culturales de la comunidad. Se puede decir que se acepta la situación de violencia y la discriminación. Persiste de igual manera una desconfianza en las instituciones estatales responsables de la seguridad de la comunidad, las políticas y leyes discriminatorias.

Cerillo Garnica y del Campo González (2015) notan que después de la gran cantidad de programas realizados durante 2014, para 2015 apenas se realizó un solo programa (Escuela sin Violencia) y en apenas dos escuelas secundarias. En la colonia Antonio Barona, los talleres sociales también fueron suspendidos en marzo de 2015, período que correspondió al inicio de la campaña electoral municipal. Además, los autores subrayan una limitación fuerte de las intervenciones promovidas por el municipio de Cuernavaca entre 2012 y 2014, porque no contaron con métodos de evaluación de los programas y de indicadores claros que permitieran articular adecuadamente los trabajos correspondientes.





Conclusiones

Los esfuerzos realizados con las intervenciones resultan todavía insuficientes para reducir la violencia. Según las encuestas coordinadas por el estado de México en 2013 y 2014, la percepción de violencia en la colonia Antonio Barona es bastante negativa y esto parece ligado especialmente a riesgos institucionales (la desconfianza en la policía) y a riesgos sociales (una baja participación en las actividades comunitarias y un uso limitado de los espacios públicos).

Es importante resaltar que en la colonia de estudio se realizaron obras de pavimentación, andenes, alumbrado público, construcción de paraderos de bus y de equipamientos deportivos. Para la ejecución de estas obras no se contempló la organización de su gestión y mantenimiento, lo que generó una serie de problemas: los andenes están invadidos por carros estacionados o abandonados, los bombillos del nuevo alumbrado público no son reemplazados cuando se funden, las canchas deportivas no están gestionadas por una autoridad identificada y legítima, etc. Esto demuestra que el mantenimiento y el respeto por el uso adecuado de los espacios públicos en México es una problemática muy común y que debe ser responsabilidad de los Gobiernos locales.

Además, la falta de mantenimiento y seguimiento de las intervenciones realizadas en los barrios, son problemas ligados a una administración inadecuada. Los planes y proyectos de intervención resultan insuficientes si no se da una adecuada planeación y continuidad articulada con la misma comunidad. La realización de obras físicas es una solución a corto plazo (alumbrado, espacio público y andenes nuevos), pero debe realizarse un plan educativo y de capacitación para mantener la infraestructura en buen estado a mediano y largo plazo.

Todo lo anterior genera dentro de la colonia Antonio Barona una evidente falta de articulación entre los factores sociales e institucionales y las intervenciones físicas que se llevaron a cabo. Se priorizó la acción física y se desestimó la importancia de los factores sociales e institucionales que fortalecen la inseguridad dentro de la colonia en vez de reducirla.

Alianza Estratégica

Se sugiere trabajar de la mano con programas nacionales e internacionales como el PRONAPRED y el programa Hábitat que incluyen una dimensión importante de creación u organización de la autoridad y del presupuesto adecuado para prevenir el deterioro de las obras realizadas incluyendo a la comunidad para tener un mayor impacto a largo plazo.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

**Arroio R.** (2009) “Todas en Juárez seguras: ciudades, mujeres y derechos humanos”, Presentación del BID, Ciudad Juárez, Chihuahua, Oct. 2009.

**Banco Mundial** (2012), “La violencia juvenil en México” Reporte de la situación, el marco legal y los programas gubernamentales.

**Brakarz J., Greene M. and Rojas E.** (2002) Cities for All. Recent experiences with neighborhood upgrading programs, Inter-American Development Bank, Washington DC.

**Cerillo Garnica y del Campo González** (2015) “Análisis de la política publica en materia de prevención social del delito en Cuernavaca, Morelos.” in Pena Gonzalez, Ramirez Perez (Coord.) Violencias en Morelos. Atlas de la seguridad y violencia en Morelos. Versión 2015. Universidad Autónoma del Estado de Morelos.

**Comisión Intersecretarial para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia CIPSV** (2013). Bases del Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia. México.

**Flores Resendiz** (2015) “Juventudes en la línea del fuego” in Pena Gonzalez, Ramirez Perez (Coord.) Violencias en Morelos. Atlas de la seguridad y violencia en Morelos. Versión 2015. Universidad Autónoma del Estado de Morelos.

**Hunter A.** (1978) “Symbols of incivility: Social disorder and fear of crime in urban neihgborhoods. Reactions to crime Project.” Washington, DC: US Department of Justice, National Criminal Justice References Service.

**Ordóñez-Barba G., Alegria-Olazábal T., McIntosh C., Zenteno-Quintero R.** (2013) “Alcances e impactos del Programa Hábitat en comunidades pobres urbanas de México”. Papeles de Población no.77, El Colegio de la Frontera Norte/University of California at San Diego.

**Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano.** (2012, 24 de enero). Más de 5 mil millones de pesos ha invertido el gobierno federal en la estrategia ‘Todos Somos Juárez. (Boletín No. 012). Disponible en: <http://www.sedatu.gob.mx/sraweb/noticias/noticias-2012/enero-2012/9773/>

**BID.** (2016). Construyendo Seguridad con Ciudadanía. Fuente: <http://www.iadb.org/es/temas/seguridad-ciudadana/inicio,19551.html?>. Consultado en 09/03/2016

**Sedesol,** 2009, Reglas de Operación del Programa Hábitat, en Diario Oficial de la Federación, México.

**World Bank** (2018): <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD>

**Banco Mundial** (2011). Guía para la Acción: Alianzas Público-Privadas y seguridad ciudadana. Bogotá, Colombia.

**BID** (2009) Guías operativas para el diseño y ejecución de programas en el área de seguridad y convivencia ciudadana. CP-2190-2(2/02), GN-2217(7/02).

**BID** (2014) Marco sectorial de seguridad ciudadana y justicia. Washington, DC: BID, División de Capacidad Institucional del Estado.

**BID** (2015) Los costos del crimen y la violencia en el bienestar en Latinoamérica y el Caribe / Laura Jaitman, editora. Washington, DC: BID. Sector de Instituciones para el Desarrollo

**Bruquetas Callejos M., Moreno Fuentes F.J., Walliser Martínez A.** (2005) La regeneración de barrios desfavorecidos, Fundación Alternativas.

**CNPD y PC** (2010) Lineamientos de la política de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia y la Participación Ciudadana, Nov. 2010.

**Estado de Morelos** (2013) Reporte final del diagnóstico participativo para la prevención social de la violencia y la delincuencia para el programa “Morelos Territorio de Paz”.

**Estado de Morelos** (2014) Reporte final del diagnóstico participativo para la prevención social de la violencia y la delincuencia para el programa “Morelos Territorio de Paz”.



Ferguson K., Mindel C. (2007) “Modeling fear of crime in Dallas neihgborhoods: a test of social capital theory” Crime & Delinquency 53(2):322-349.

Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas para la Seguridad Humana. Dependencia de Seguridad Humana (2015). “La seguridad humana en las Naciones Unidas”. Nueva York.

HURLEY D. (2004) “On crime as a science”. The New York Times. Enero 6.

INEGI (2010) Censo de población y vivienda. Principales resultados por AGEB y manzana urbana.

INEGI (2014). Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2014 ENVIPE. México.

ITDP (2014) Manual de participación en políticas de movilidad y desarrollo urbano, México: ITDP.

Martínez Carranza M.E. (2011) “El diseño ambiental para convivir en ciudades seguras y con calidad de vida” in Valenzuela Aguilera A. (coord..) Ciudades seguras. Cultura ciudadana, eficacia colectiva y control social del espacio, Universidad Autónoma del Estado de Morelos.

México Evalúa (2015) Prevención del delito en México. ¿Cuáles son las prioridades?, México: México Evalúa.

Organización Mundial de la Salud OMS (2003). Informe Mundial sobre la Violencia y la Salud. Washington D.C.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD (2013). Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014 Seguridad Ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para Latinoamérica. Nueva York.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD (1994). Informe sobre Desarrollo Humano. Nueva York.

Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia 2014-2018. Publicado en el Diario Oficial de la Federación DOF el 30/04/2014.

Sampson R., Morenoff J. y Earls F. (1996) “Neighborhoods and violent crime: A multilevel study off collective efficacy”. Science. (277): 918-924.

Secretaría de Hacienda, Estado de Morelos, 2013, Aplicación del índice de riesgo social en Morelos. Metodología.

Secretaría de Desarrollo Social del Estado de Morelos (2015) Reglas de operación del Programa Empresa de la Mujer Morelense, en Periódico Oficial del Estado de Morelos.

Secretaría de Gobernación (SEGOB). “Bases del programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia e Instalación de la Comisión Intersecretarial” consultado (23/02/2016) en : <http://www.gobernacion.gob.mx/archivosPortal/pdf/Bases120213.pdf>

Secretaría de Gobernación SEGOB (2016). Diagnóstico Integral 2016 Morelos, Municipio de Cuernavaca, elaborado en el marco del PRONAPRED. México.

Secretaría de Gobernación (SEGOB). Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia.

Sedesol, 2013, Reglas de Operación del Programa Hábitat, en Diario Oficial de la Federación, México.

Skogan W., Maxfield M. (1981) Coping with Crime, Beverly Hills, CA: SAge.

Valenzuela Aguilera A. (2012) “La eficacia colectiva como estrategia de control social del espacio barrial: evidencias desde Cuernavaca, México”, Revista INVI n°74, Vol. N°27, Mayo, 187-215.

Valenzuela A.A. (2011) “Cultura ciudadana, Estado de Derecho y el control del territorio en la Ciudad de México” in Valenzuela

Aguilera A. (coord..) Ciudades seguras. Cultura ciudadana, eficacia colectiva y control social del espacio, Universidad Autónoma del Estado de Morelos.

REFERENCIAS FOTOGRÁFICAS

- 1. Peculiar, Quite. 2007. Flickr, CONSULTADA 2020. [www.flickr.com](http://www.flickr.com)
- 2. Mksfca. 2016. Flickr, CONSULTADA 2020. [www.flickr.com](http://www.flickr.com)
- 3. Trovatten, Frederik. 2018. Unsplash, CONSULTADA 2020. [www.unsplash.com](http://www.unsplash.com)
- 4. Moron, Jesus Alejandro. 2010. Unsplash, CONSULTADA 2020. [www.unsplash.com](http://www.unsplash.com)





#4



Uruguay

Capital: Montevideo

Área: 176.215 km²

Población: 3.449 Millones  
de habitantes (2018)

Banco Mundial

## Antecedentes

Uruguay cuenta con una población estimada de 3.290.454 millones de habitantes. Su territorio abarca 176.215 km², siendo el segundo país más pequeño de Sudamérica, después de Surinam. Es una república presidencialista subdividida en 19 departamentos y 112 municipios. La capital y ciudad más poblada del país es Montevideo, con 1,3 millones de habitantes, y cuya área metropolitana ronda los 2 millones, lo que representa el 56,3% del total nacional.

En Uruguay la pobreza medida en porcentaje de personas pobres alcanza en 2014 el 9,7%, en tanto la indigencia el 0,3% de la población. Este país tiene el menor índice de pobreza de Latinoamérica con una distribución de la riqueza más equitativa con respecto al resto de la región. En 2014 el PIB fue de USD 16.737 billones (World Bank, 2018).

En Latinoamérica, Uruguay se ha destacado, a lo largo de la historia, por tener una sociedad igualitaria y por su alto ingreso per cápita, bajo nivel de desigualdad y pobreza y por tener una de las menores tasa de indigencia de la región. Este país se encuentra entre los primeros de Latinoamérica en tener y garantizar programas de bienestar dirigidos a la población.

Además, la estabilidad de las instituciones y los bajos niveles de corrupción impacta positivamente en la confianza que tienen los ciudadanos en el gobierno. "Según el Índice de Oportunidad Humana del Banco Mundial, Uruguay ha logrado alcanzar un alto nivel de igualdad de oportunidades en términos de acceso a servicios básicos tales como educación, agua potable, electricidad y saneamiento" (Banco Mundial, 2018)<sup>[1]</sup>.

En la última década, la pobreza moderada pasó del 32,5% en 2006 al 9,4% en 2016. Mientras que la pobreza extrema se redujo del 2,5% al 0,3% para el mismo período. Los ingresos de la población más pobre han aumentado en un 40%, lo que resulta mayor frente al crecimiento promedio del resto de la población. Esto ha permitido que las políticas sociales se enfoquen en mejorar la cobertura de sus programas para mejorar la calidad de vida de sus habitantes.

Caso de estudio

# Uruguay

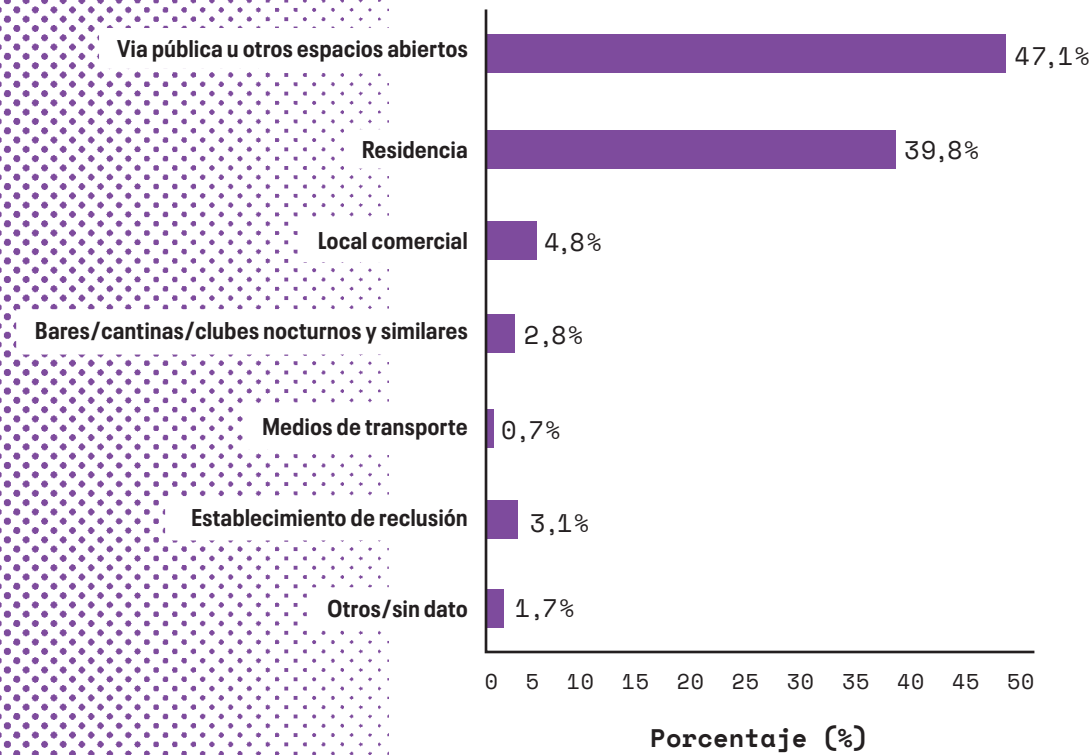
**Autores:** Carlos Mendive, Patricia Álvarez, Jorge Campanella, Gabriel Corbo, Pablo Mazzini, Paula Morales y Lorena Presno



# La violencia: desde un ángulo transversal

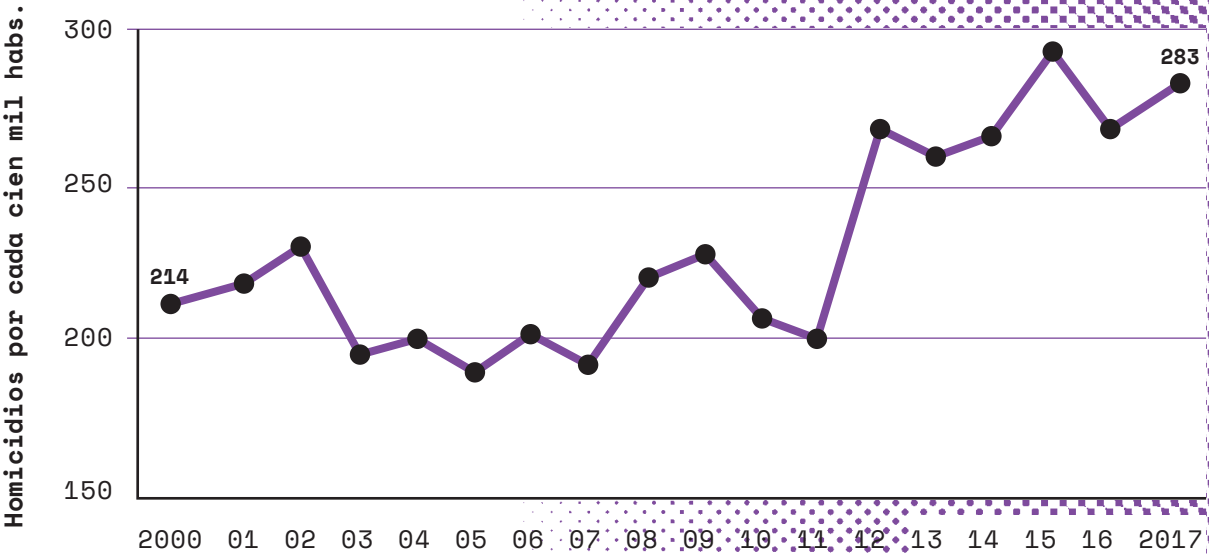
Uruguay es un país que se caracteriza por sus altos índices de calidad de vida que se traduce en la confianza que tienen los habitantes en el gobierno, en ejecución de políticas públicas que benefician a los habitantes y que se ven reflejadas en el crecimiento de su economía y en los bajos niveles de corrupción. Todo esto permite que exista seguridad y bajos niveles de pobreza. Aunque se considera el país más pacífico de Latinoamérica, las cifras de homicidios van en aumento cada año. “En los últimos diez años, la tasa de homicidios creció de 5,7 a 8,4 por cada 100.000 habitantes. Y en “violencia en las calles”, Uruguay se ubica tercero con Argentina, detrás de Brasil y Paraguay” (Clarín, 2018)<sup>[2]</sup>. La violencia en las calles según los uruguayos, es la violencia más frecuente, el 43% se siente vulnerable a ser víctima de un delito, mientras que solo el 20% asegura no preocuparse por la inseguridad.

Figura 2: Homicidios consumados 2015 <sup>[4]</sup>



Otro punto que sensibiliza a la población es el aumento en la denuncia de delitos que suceden intra muros o en espacios privados. Un tipo de violencia que, para muchos, hace parte de la cotidianidad de las dinámicas del hogar y está naturalizada. Dando como resultado el alto número de asesinatos de mujeres en casos de violencia doméstica, que por ley se denominan “femicidios”.

Figura 1: La violencia aumenta en Uruguay



[2] Tomado de [https://www.clarin.com/mundo/uruguay-remanso-paz-tener-violencia-vez-mayor\\_0\\_ryVwngI6G.html](https://www.clarin.com/mundo/uruguay-remanso-paz-tener-violencia-vez-mayor_0_ryVwngI6G.html)  
[3] Tomado de [https://www.clarin.com/mundo/uruguay-remanso-paz-tener-violencia-vez-mayor\\_0\\_ryVwngI6G.html](https://www.clarin.com/mundo/uruguay-remanso-paz-tener-violencia-vez-mayor_0_ryVwngI6G.html)

Fuente: Ministerio de Uruguay<sup>[4]</sup>

[4] Tomado de [https://www.mininterior.gub.uy/observatorio/images/pdf/anual\\_2015.pdf](https://www.mininterior.gub.uy/observatorio/images/pdf/anual_2015.pdf)



## Barrio San Antonio en Uruguay antes de las intervenciones

El gobierno de Uruguay ha contado, en términos generales, con una serie de políticas públicas y alianzas estratégicas con entidades gubernamentales nacionales e internacionales, para avanzar en su plan económico y social. Sin embargo, al igual que el resto de los países de Latinoamérica, Uruguay todavía tiene problemáticas asociadas a la pobreza, la violencia, la desigualdad y vulnerabilidad, que aunque ha disminuido a gran escala, todavía está presente en algunas zonas. Es por esto, que se lleva a cabo una intervención en conjunto con el Banco Interamericano de Desarrollo BID para apoyar dichas mejoras. Se presenta el caso de estudio del barrio San Antonio, unidad barrial mayor denominada “Barrio Lavalleja” donde se sitúan varios asentamientos que dan lugar a otras tres intervenciones del PMB y que apuntan al desarrollo integral de la zona. Este lugar además presenta problemáticas en términos físicos, sociales e institucionales que impactan la situación en la que viven sus habitantes.

De acuerdo con el diagnóstico participativo inicial elaborado por el programa y la comunidad<sup>[5]</sup>, el asentamiento del Barrio San Antonio, se encontraba organizado en 11 manzanas que ocupaban 5 hectáreas. Conformaban un área urbana precaria y deteriorada, con una condición topográfica particular, pues parte del asentamiento se encontraba en zonas inundables por lo que parte de la intervención debía considerar la relocalización de algunas viviendas.

En el momento del diagnóstico, se encuentra que la falta de un plan de desarrollo integral generó una serie de problemáticas, que la identifican como una zona en condiciones de vulnerabilidad, entre las razones principales se encuentra el estado de deterioro de las viviendas existentes. También que la población asentada en la zona no contaba con acceso a servicios públicos básicos, como drenajes, aguas servidas y agua potable. Las redes viales eran deficientes, limitando el acceso y la circulación tanto peatonal como vehicular en el barrio. Lo cual impedía la integración del asentamiento con barrios aledaños y la ciudad. Esta situación generaba inseguridad. Así mismo, la situación de tenencia de la propiedad era irregular, limitando el valor de los activos de los hogares.

En relación a las viviendas, el material predominante de los techos era de chapa sin cielorraso (61%), el piso de hormigón (72%) y las paredes de bloque (80%). El 50% tenía baños incompletos en equipamiento, instalaciones, revestimientos y con problemas de mantenimiento, sólo un 15% tenía baño completo y el 35% restante no tenía baño. El 26% de las viviendas sólo tenía una habitación mientras un 35% tenía dos, y más de la mitad de los hogares destinaban sólo una habitación para dormir. El 7% de las viviendas se encontraba en condiciones de ruina; y una de cada tres viviendas necesitaba reparaciones mínimas. Prácticamente la totalidad de las viviendas tenían suministro de agua de la red general (88%) y suministro de energía eléctrica irregular (90%).

Desde una perspectiva socioeconómica, los hogares presentaban altos niveles de pobreza con características demográficas que agudizaban su vulnerabilidad. El 50% de la población era menor de 20 años, y el 80% menor de 40 años. Dicha característica presenta la mayor vulnerabilidad de esta población, dado que en el país, para el año 2006, la mitad de los desempleados eran menores de 25 años y sólo uno de cada tres adolescentes completaba la educación secundaria, lo que implica menos herramientas y oportunidades para entrar en el mercado laboral. Sólo un 27% de la población había superado la educación primaria.

En relación a los ingresos por trabajo remunerado, cinco de cada diez trabajadores ganaba menos de USD 125, mientras el 50% de los jefes de familia empleados ganaban menos de USD 66, por mes. El salario medio de las mujeres empleadas era un 50% menor al de los hombres. Los oficios y habilidades más frecuentemente estaban relacionados a la construcción, servicio doméstico, alimentación y gastronomía. También se constató que una de las actividades más frecuentes para las personas desempleadas era la venta ambulante en ferias vecinales de productos agrícolas.

En los barrios conviven grupos diversos, con derechos y expectativas diferentes en relación a su entorno, en donde se presenta inseguridad y hace falta una identidad barrial definida. Además, la falta de un espacio público para el esparcimiento de la comunidad y la existencia de terrenos baldíos, incrementa las problemáticas de convivencia entre los vecinos. Así mismo, en la unidad barrial mayor Lavalleja se contaba con una vasta de red de asistencia de servicios sociales que incluyen policlínicas del M.S.P y municipales, escuelas públicas de tiempo completo y centros privados de estudios a nivel primario, centros públicos de educación secundaria, un centro de atención a la infancia y la familia (Centro CAIF)<sup>[6]</sup>, un centro comunitario de educación infantil de carácter municipal, organizaciones no gubernamentales con una oferta que incluye desde escuela de deportes, acompañamiento pedagógico, proyectos educativos de acompañamiento laboral entre otros.

Estas instituciones componían una red interinstitucional (Red del Barrio Lavalleja) que trabajaba desde el año 1969 atendiendo a la población a través de las diferentes áreas: alimentación, salud, educación, asesoramiento jurídico, entre otros, mediante los distintos programas que brindan de forma gratuita. Atendiendo aproximadamente a 500 personas entre niños y adultos. Liderado por mujeres que trabajan como voluntarias.<sup>[7]</sup>

[5] Relevamiento y diagnóstico social. Asentamiento San Antonio (noviembre 2006).

[7] Toda esta información fue recolectada durante el análisis y estudio del barrio antes de la intervención del BID.

[6] Los CAIF son centros para la atención de la primera infancia. Estos centros infantiles son gestionados por organizaciones sociales y financiados por el Estado, por lo tanto son un servicio gratuito.



# Programa de Mejoramiento Integral de Barrios del BID en Uruguay

El gobierno de Uruguay viene promoviendo una política de mejoramiento de barrios informales. Dichos programas tienen como objetivo principal<sup>[8]</sup> “el mejoramiento del hábitat y la calidad de vida de los residentes de los asentamientos irregulares del Uruguay,<sup>[9]</sup> promoviendo la integración física y social con su entorno urbano”. Dentro de sus objetivos específicos se encuentran la dotación de infraestructura básica y equipamiento, la promoción de servicios sociales y programas barriales (en particular los servicios sociales de salud, educación y capacitación a jóvenes), y la otorgación de títulos de propiedad a los residentes en los territorios intervenidos.

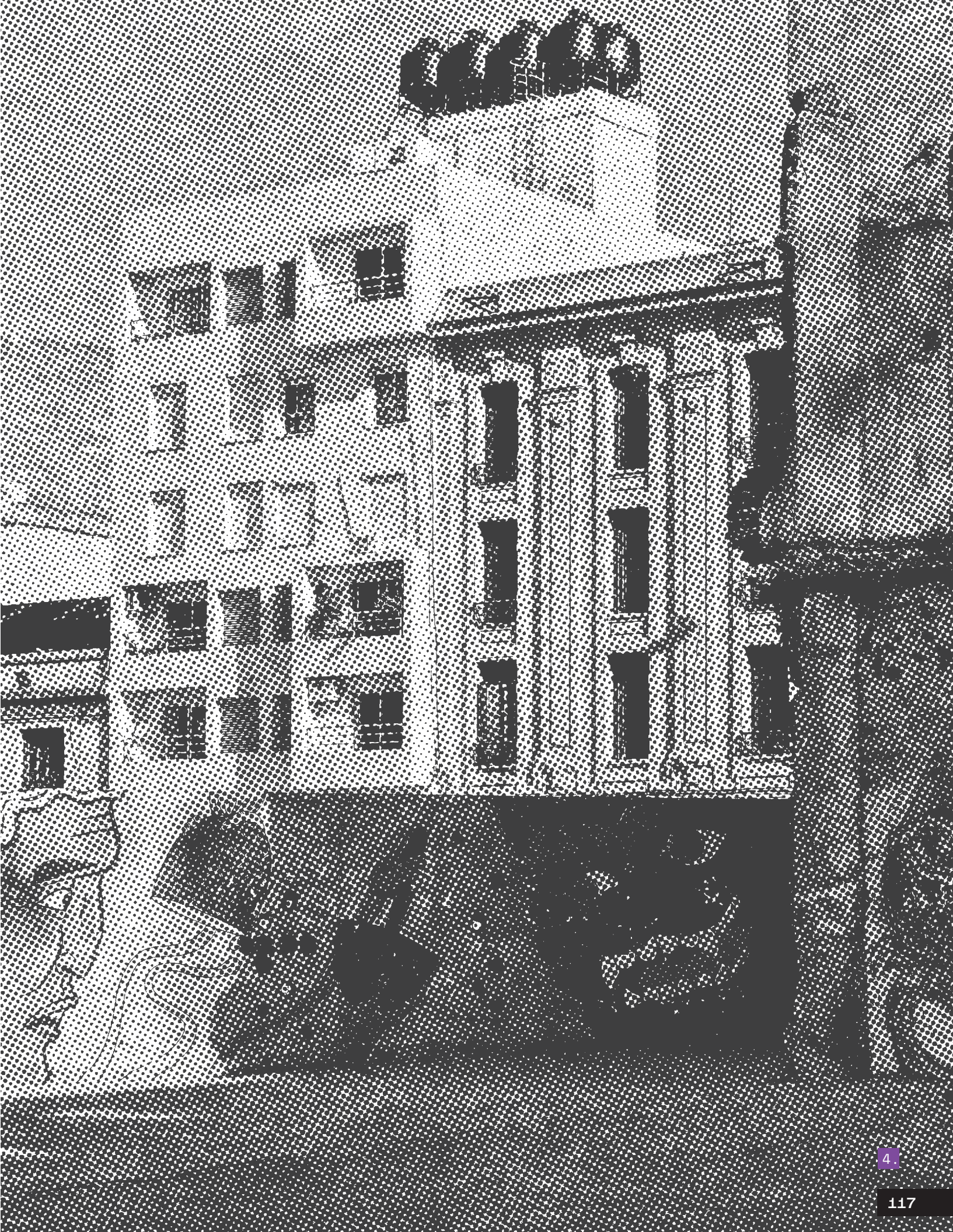
El Programa de Mejoramiento de Barrio (en adelante PMIB) atiende a población residente en asentamientos irregulares y áreas degradadas en los barrios urbanos marginales de cuatro departamentos del Uruguay (Montevideo, Canelones, Rivera y Salto). Se estructura en tres componentes: mejoramiento de barrios, recuperación de áreas urbanas degradadas y el fortalecimiento institucional. Este tipo de intervenciones, se diseñan y se ejecutan con participación de la comunidad beneficiaria para lograr la transformación de sus habitantes en ciudadanos, a través de la integración física y social del barrio.

El caso de estudio seleccionado es la intervención ejecutada por el PMIB junto al Programa de Integración de Asentamientos Irregulares (PIAI) en el barrio San Antonio de la ciudad de Montevideo. Tanto el PMIB como el PIAI son programas que son desarrollados por el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MOVOTMA) del Uruguay.

Para realizar dicha intervención se tuvieron en cuenta algunos antecedentes del barrio San Antonio. Se inició en el año 2006 con los primeros estudios de diagnóstico, comenzando las obras en abril de 2010 y culminó en abril de 2013 con la entrega de obras<sup>[10]</sup>. La ejecución del programa en el Barrio San Antonio requirió una inversión en obras directas de USD 11 millones. De ellos las dos terceras partes fueron aportadas por el gobierno nacional a través del PMIB con financiamiento del préstamo BID 2052/OC-UR y el tercio restante fue aportado por el gobierno departamental de Montevideo.

## Hipótesis

El presente estudio tiene como objetivo generar conocimiento aplicado sobre la incidencia de las intervenciones de mejoramiento de barrios en la reducción de la violencia urbana en el Barrio San Antonio ubicado en Montevideo, Uruguay, y de ser así, proveer insumos metodológicos para que en futuros diseños de políticas y programas vinculadas al mejoramiento de barrios, se pueda incluir entre sus objetivos la reducción de los niveles de violencia en distintos asentamientos urbanos.

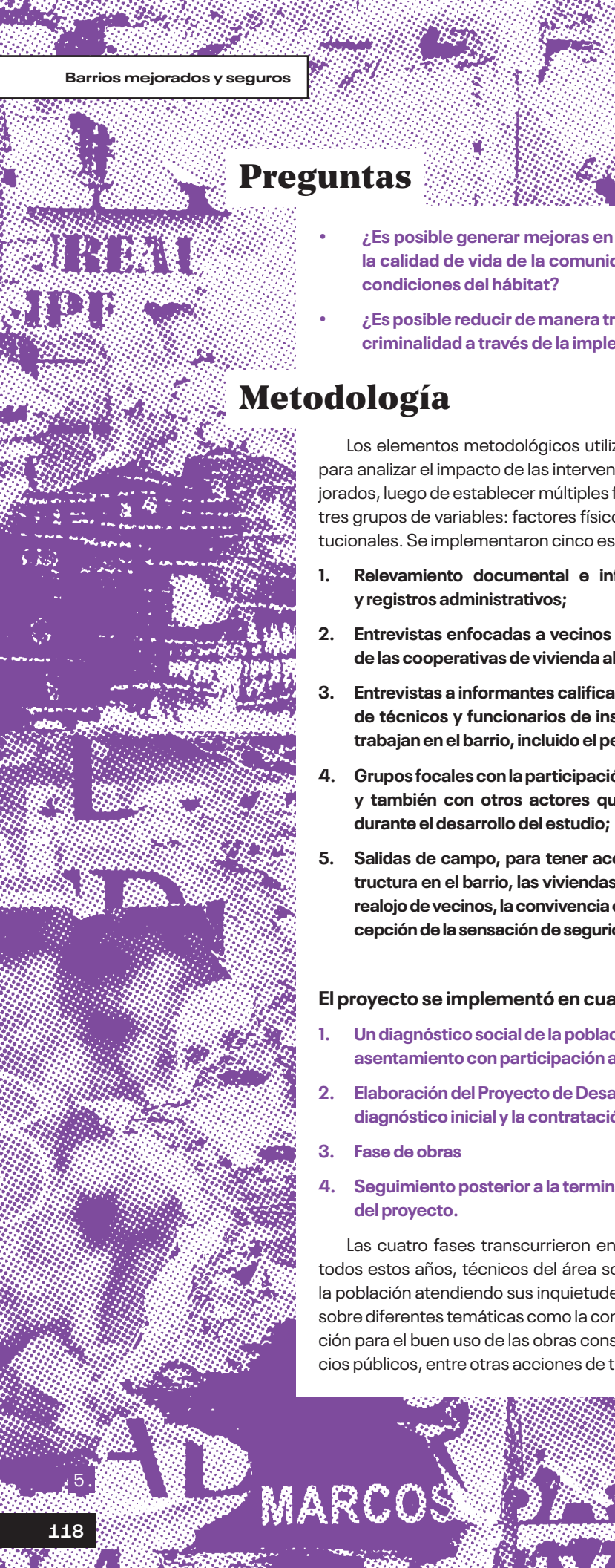


[8] públicos o privados, construidos sin autorización del propietario en condiciones irregulares, sin esperar la normativa urbanística y carente de título de propiedad. [10] Tomado de [http://pmb.mvotma.gub.uy/sites/default/files/plan\\_operativo\\_anual\\_2014.pdf](http://pmb.mvotma.gub.uy/sites/default/files/plan_operativo_anual_2014.pdf)

[9] Según el Informe de Propuesta de Préstamo, Segunda Operación individual bajo la línea para el Programa de Mejoramiento de Barrios II (UR-L1084); un asentamiento irregular es un agrupamiento de más de 10 viviendas ubicados en terrenos

[8] <http://pmb.mvotma.gub.uy/programa-de-mejoramiento-de-barrios>





## Preguntas

- ¿Es posible generar mejoras en las condiciones de seguridad y en la calidad de vida de la comunidad, al hacer intervenciones en las condiciones del hábitat?
- ¿Es posible reducir de manera transversal los índices de violencia y criminalidad a través de la implementación del PMIB?

## Metodología

Los elementos metodológicos utilizados son los propuestos por el BID para analizar el impacto de las intervenciones en los espacios públicos mejorados, luego de establecer múltiples factores de análisis concentrados en tres grupos de variables: factores físicos, factores sociales y factores institucionales. Se implementaron cinco estrategias recomendadas:

1. **Relevamiento documental e información secundaria estadística y registros administrativos;**
2. **Entrevistas enfocadas a vecinos tanto del barrio San Antonio como de las cooperativas de vivienda aledañas del barrio;**
3. **Entrevistas a informantes calificados que abarcó un amplio espectro de técnicos y funcionarios de instituciones públicas y privadas que trabajan en el barrio, incluido el personal policial;**
4. **Grupos focales con la participación de vecinos del barrio San Antonio y también con otros actores que fueron considerados relevantes durante el desarrollo del estudio;**
5. **Salidas de campo, para tener acceso directo a las obras de infraestructura en el barrio, las viviendas construidas por el proyecto para el realojo de vecinos, la convivencia cotidiana entre la comunidad, la percepción de la sensación de seguridad para moverse en el barrio, etc.**

El proyecto se implementó en cuatro fases:

1. **Un diagnóstico social de la población y uno físico ambiental del asentamiento con participación activa de la comunidad.**
2. **Elaboración del Proyecto de Desarrollo Barrial de acuerdo con el diagnóstico inicial y la contratación de la empresa constructora.**
3. **Fase de obras**
4. **Seguimiento posterior a la terminación de las obras y concreción del proyecto.**

Las cuatro fases transcurrieron entre los años 2006 y 2013. Durante todos estos años, técnicos del área social del PIAI y PMB acompañaron a la población atendiendo sus inquietudes y expectativas, realizando talleres sobre diferentes temáticas como la convivencia, la seguridad, y la socialización para el buen uso de las obras construidas y de la dotación de los servicios públicos, entre otras acciones de trabajo social.

## Factores Físicos

Los cambios medidos a partir de las variaciones entre la situación anterior y posterior de la intervención en la dimensión física, fueron analizados a partir de cuatro variables: vivienda, entorno físico, transporte e integración y percepción de los habitantes sobre el espacio público. Con relación a la vivienda los temas explorados fueron los cambios entre las conexiones de los hogares a los servicios de agua, saneamiento, energía eléctrica y cambios en la situación del barrio en la tenencia de vivienda, el acceso a servicios públicos (luz, agua, teléfono) y el mejoramiento general del entorno (calles, alumbrado público, servicios comunitarios).

*“no teníamos muchas calles, era todo pasaje no se podía caminar corría el agua servida, era un desastre. No había luz nosotros teníamos el problema de que pasábamos dos o tres días sin luz, sin agua...”<sup>[11]</sup>*

Además, el cambio también ha contribuido con los aspectos concernientes a la seguridad, ya que el hecho de contar en el presente con calles iluminadas, ha facilitado el trabajo de la policía y por ende la seguridad personal de los habitantes y transeúntes del barrio.

En cuanto al entorno urbano hubo importantes mejoras en la limpieza y prevención del mantenimiento de cunetas, acumulación de basura, contaminación de aguas y del suelo e inundaciones de predios y viviendas y la construcción de espacios públicos para la recreación. Adicionalmente, antes de la intervención un 13% de las viviendas se encontraban en buen estado de conservación, mientras que después de la intervención el 100% de viviendas tuvo algún tipo de mejora (remodelaciones) o se mejoraron las condiciones a través de la construcción de nuevas viviendas.

*“antes no habían calles, no podían pasar ambulancias, si había algún problema la policía no podía entrar”<sup>[12]</sup>*

Además, gracias a las mejoras de las calles y andenes, el acceso de ambulancias, taxis y servicios como la televisión por cable, o entrega de servicio de gas mejoró. El ingreso y libre circulación de población externa al barrio permitió la conexión de este con el resto de la ciudad generando en sus habitantes un cambio en la percepción de sí mismos y del espacio físico que habitan. Los vecinos ya no se refieren al barrio como asentamiento o “cantegril” sino que lo ven como un barrio más de la ciudad y sienten que han recuperado “la dignidad” al dejar de sentirse excluidos.

En cuanto a la percepción de seguridad, los vecinos se sienten seguros en el barrio. También manifiestan que ha mejorado la infraestructura y el libre acceso al barrio lo cual ha generado una percepción de mayor seguridad. Pero algunos señalan que sienten temor a ser víctimas de un delito ante los grupos de adolescentes y jóvenes que consumen drogas en los espacios públicos.



Factor **Social**

El estudio tuvo en cuenta los factores sociales antes y después de la intervención del PMIB. En estos se exploran los elementos asociados a la vulnerabilidad, que fue medida a través de la percepción de acceso a: alcohol, drogas y sustancias ilícitas, y a oportunidades laborales, en particular de la población más joven del barrio. Se observan que existe una división territorial dentro del barrio, donde una zona está más cuidada que otra, con habitantes de “mejores costumbres” que otra y con zonas más seguras que otras. La zona más insegura está asociada a aquella en la habitan personas que comercializan drogas.

*“cambia bastante el paisaje del barrio hacia allá (lado del Miguelete) hay más asentamientos y para acá (lado de instrucciones) hay más casitas. Los asentamientos no son los mismos que los del realojo son antes de llegar al Miguelete que está bastante desprolijo”<sup>[13]</sup>*

Los espacios de esparcimiento existen, pero carecen de cuidado y de uso. Se identificó que sólo cuando la comunidad comparte un interés común se solidariza y participa activamente en reuniones comunitarias y sociales, y a sí mismo apoyan los procesos de ejecución. Sin embargo, en la actualidad ha disminuido con respecto al pasado. Para algunos de los entrevistados se vincula con un proceso casi natural en el cual mientras existe un objetivo común e importante, hay motivos para movilizarse y participar, luego, una vez alcanzado el mismo la gente tiende a replegarse. Efectivamente mucha gente necesitaba y quería tener su propia casa y ese fue su motivo para participar.

Antes de la intervención los problemas de convivencia entre vecinos se asociaban a la falta de delimitación de los espacios y a los conflictos por el uso de los servicios irregulares (el agua o electricidad que eran “manejados” por algunos vecinos y comercializados a los otros). Después de la intervención, la percepción sobre el delito es que ha disminuido y los problemas son en su mayoría de convivencia. En donde los habitantes identificaron situaciones que no han sido resueltas como la existencia de caballos y otros animales sueltos en el barrio que afectan los predios de los vecinos; así como conflictos con algunos grupos de jóvenes por vandalismo hacia el alumbrado público u otras infraestructuras urbanas en el barrio.

Entre los vecinos entrevistados se evidenció un problema grave del uso de drogas ilícitas por parte de los jóvenes del barrio y la existencia de lugares de venta que facilitan su distribución. La mayoría de los habitantes desconoce u omite hacer referencia a si el acceso a las mismas ha aumentado en los últimos años. Se debe destacar que el consumo de drogas no se planteó como un aspecto asociado a la inseguridad, sino como una acción que está asociada al deterioro de la población joven del barrio.

En cuanto al mercado laboral, se encontró una percepción favorable, porque actualmente existen mejores oportunidades de conseguir empleo. Pero existe una preocupación de los habitantes acerca de la situación laboral y educativa de los jóvenes del barrio, quienes frecuentemente abandonan en etapas tempranas su educación formal.

Uno de los resultados que trajo el PMIB fue la construcción de plazas con juegos para niños, así como espacios con bancas para propiciar la integración entre vecinos de diferentes edades. También se construyó un salón de usos múltiples, en donde se brindaron talleres sobre la importancia de cuidar el agua y la energía, junto con actividades para generar apropiación de los espacios colectivos, y en donde se dictaron clases sobre buenas prácticas ciudadanas y resolución de conflictos de manera no violenta, entre otros.

Factores **Institucionales**

El estudio analizó los factores institucionales a través de las siguientes variables: titulación, y fortalecimiento, confianza y gestión institucional. Después de la intervención del PMIB el 100% de los papeles de propiedad de las viviendas fue regularizado. Antes del inicio de la intervención el barrio San Antonio ya contaba con una fuerte presencia institucional que suministraba una gran parte de los servicios sociales básicos requeridos por cualquier comunidad, que además son gratuitos.

Por su parte, todos los actores institucionales confirman la información aportada por los vecinos en relación a que las instituciones que estaban antes de la intervención continúan presentes y además tienen a su disposición una oferta de servicios que se ha visto fortalecida en los últimos años, e incluso la intervención del PMIB les ha facilitado el acceso. Señalan que hay instituciones, hay viejos y nuevos programas, un ejemplo de esto son las escuelas primarias que pasaron de horario común (4 horas) a tiempo completo (8 horas) lo que ayudó a las madres jefes de familia con la educación de sus hijos.

La mejora en la seguridad se percibe en el aumento de la presencia policial en el barrio tanto en patrullaje como en la figura de la policía comunitaria. El trato de la policía continúa despertando desconfianza en los vecinos quienes demandan un cambio en su actitud hacia ellos.





## Conclusiones

Los principales resultados muestran que la dimensión física que tuvo en cuenta la intervención de las viviendas, el entorno urbano, el transporte e integración del barrio en referencia a la ciudad, mostraban una situación de deterioro previo a la intervención, al punto de que se trataba de un asentamiento informal y no de un barrio. La intervención del PMIB revirtió significativamente esta situación.

En cuanto a la dimensión social, en San Antonio el nivel de participación social dio resultados variables, pues durante la intervención del PMIB aumentó el interés de la comunidad en los proyectos, mientras que durante la fase de finalización de las obras la participación disminuyó considerablemente. Sin embargo, la comunidad de San Antonio parece mostrar niveles aceptables de cohesión social entre los vecinos y por lo tanto la participación no resultó ser un indicador crítico durante el proceso.

En cuanto al mercado laboral y a los servicios comunitarios los resultados fueron más consistentes. Se identificaron opiniones positivas en relación a la percepción sobre oportunidades de empleo (principalmente de los jóvenes del barrio) y a las intervenciones que el PMIB realizó en espacios públicos en el barrio y el equipamiento urbano, así como las acciones realizadas a través de talleres y charlas formativas.

En la dimensión institucional, los resultados muestran que la intervención generó cambios positivos en casi todas las variables analizadas. La regularización en la tenencia de viviendas fue muy buena y estuvo acompañada por las mejoras en el acceso a servicios públicos.

## Recomendaciones

En el caso de Uruguay, para futuras intervenciones se sugiere identificar cuáles son las necesidades y problemáticas de las comunidades donde se va a trabajar. Todo esto con el fin de que el proyecto o programa esté alineado con el ámbito social para lograr un mayor impacto a mediano y largo plazo.

### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

**Clarín**, Remanzo de Paz [https://www.clarin.com/mundo/uruguay-remanzo-paz-tener-violencia-vez-mayor\\_0\\_ryVwngI6G.html](https://www.clarin.com/mundo/uruguay-remanzo-paz-tener-violencia-vez-mayor_0_ryVwngI6G.html)

**Ministerio de Uruguay**, [https://www.minterior.gub.uy/observatorio/images/pdf/anual\\_2015.pdf](https://www.minterior.gub.uy/observatorio/images/pdf/anual_2015.pdf)

**World Bank**. 2010. Crime and Violence in Central America: A Development Challenge

**World Bank** (World Bank, 2018). <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD?locations=UY>

<http://pmb.mvotma.gub.uy/programa-de-mejoramiento-de-barrios>

[http://pmb.mvotma.gub.uy/sites/default/files/plan\\_operativo\\_anual\\_2014.pdf4](http://pmb.mvotma.gub.uy/sites/default/files/plan_operativo_anual_2014.pdf4)

**Brakarz, J, M Greene and E Rojas**.2002, Cities for All. Recent Experiences with neighborhood Upgrading Programs, Inter-American Development Bank, Washington DC.

**Beato, Claudio**. 2012. Cidade e Crime. Belo Horizonte.

**Collins, K., K. Connors, S. Davis, A. Donohue, S. Gardner, E. Goldblatt, A. Hayward, L. Kiser, F. Strieder and E. Thompson**. 2010. Understanding the impact of trauma and urban poverty on family systems: Risks, resilience, and interventions. Baltimore, MD: Family Informed Trauma Treatment Center.

**Documento de Relevamiento y Diagnóstico Social Asentamiento “San Antonio”**. 2006. Centro Cooperativista Uruguayo y Asociados - PIAI.

**Ferguson, K. and C. Mindel**.2007. Modeling Fear of Crime in Dallas Neighborhoods: A Test of Social Capital Theory. Crime & Delinquency, 53, no. 2, 322-349.

**Garofalo, J**. Victimization and fear of crime. Journal of Research in Crime and Delinquency, n. 16, p. 80-97, 1979.

**Garofalo, J.; Laub, J**.1978.The fear of crime: broadening our perspective. Victimology, n. 3, p. 242-253, 1978.

**Jaitman, Laura**. 2012. Slum Upgrading Programs: A Literature review. Inter-American Development Bank. Washington DC.

**Kimberly, Kawachi y Kennedy**. 1999. Social capital: a guide to its measurement.

**Mockus, A. et al**. 2012. Antipodas de la Violencia: Desafíos de cultura ciudadana para la crisis de (in)seguridad en Latinoamérica. Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo

**Moser, C. and A. Winton**.2005. Violence, Fear, and Insecurity among the Urban Poor in Latin America, Fay, M. (Ed.), 2005, The Urban Poor, World Bank, Washington DC.

**Newman, Oscar**. 1972. Defensible Space, Crime prevention through environmental design. London: MacMillan.

**Pires do Rio Caldeira, Teresa**. 2000. Cidade de muros. Sao Paulo.

**Rau, Macarena**. 2005. Prevención del Crimen Mediante el Diseño Ambiental en Latinoamérica. Un Llamado de Acción Ambiental Comunitaria. En: Dammert, Lucía; Paulsen, Gustavo. “Ciudad y Seguridad en Latinoamérica” Editorial: FLACSO-Chile, Valparaíso.

**Skogan, W. G.; Maxfield, M. G**. 1981.Coping with crime: individual and neighborhood reactions. Beverly Hills, CA: Sage.

**UN-Habitat**. 2011. Building Urban Safety through Slum Upgrading, United Nations Human Settlements Programme 2011.

**Zúñiga Collado, Liza**. 2007. Urbanizaciones cerradas: seguridad y segregación.

### REFERENCIAS FOTOGRÁFICAS

1. Fonseca, Eduardo. 2013. Flickr, CONSULTADA 2020. [www.flickr.com](http://www.flickr.com)
2. Gomes, Marco. 2009. Flickr, CONSULTADA 2020. [www.flickr.com](http://www.flickr.com)
3. Zúñiga, Maria Elena. 2018. Unsplash, CONSULTADA 2020. [www.unsplash.com](http://www.unsplash.com)
4. Oo, Rob. 2016. Flickr, CONSULTADA 2020. [www.flickr.com](http://www.flickr.com)
5. Chrétien, Manolo. 2017. Unsplash, CONSULTADA 2020. [www.unsplash.com](http://www.unsplash.com)
6. Schölderle Møller, Greta. 2018. Unsplash, CONSULTADA 2020. [www.unsplash.com](http://www.unsplash.com)
7. Oo, Rob. 2016. Flickr, CONSULTADA 2020. [www.flickr.com](http://www.flickr.com)



#5

**Bolivia****Capital: Sucre****Sede de gobierno: La Paz****Área: 1.099 km²****Población: 11.35 Millones de habitantes (2018) Banco Mundial**

## Antecedentes

Bolivia cuenta con una población de más de diez millones de habitantes. Políticamente se constituye como un Estado Plurinacional con autonomías municipales, departamentales, regionales e indígenas de origen campesino. El país se divide en nueve departamentos, de los cuales hacen parte 327 municipios. Durante la última década, Bolivia pasó de ser un país de ingresos bajos a la categoría de ingresos medios, con un crecimiento significativo de su Producto Interno Bruto (PIB) y superior al promedio de la región.

El PIB per cápita se triplicó en una década: de USD 1.046 billones en 2005 a cerca de USD 3.124 billones en 2014. El Estado también ha incrementado sus niveles de inversión en el mismo período: de un promedio de anual de USD 600 millones a más de USD 4.500 millones (Ministerio de Economía, 2015), con lo cual ha apoyado programas de infraestructura, de ampliación de servicios de salud y de transferencias condicionadas (renta Dignidad, bono Juana Azurduy, bono Juancito Pinto). Esta inversión pública, junto con la mejora de la economía, contribuyeron a reducir la pobreza extrema de 40% en el año 2000 al 20% en el año 2014.

La tasa de urbanización en Bolivia es de un 68%, lo que muestra un rápido proceso de migración de familias de las áreas rurales a las urbanas (Trohanis, Zaengerling y Sánchez-Reaza, 2015); dónde la mayoría se sitúa en barrios informales que surgen de la invasión de terrenos baldíos y de la subdivisión ilegal de la tierra. Estos asentamientos se concentran principalmente en los límites de las áreas metropolitanas de La Paz, Santa Cruz y Cochabamba, y se caracterizan por carecer de servicios básicos y por la precariedad de los derechos de propiedad de sus residentes.

Frente a esta situación, y dadas las limitaciones del mercado formal para responder a la demanda de vivienda urbana, el gobierno de Bolivia promovió una política de mejoramiento integral de barrios informales con la participación de la comunidad en su ejecución, diseño y mantenimiento posterior a las intervenciones. Los trabajos financiados comprenden obras civiles (para abastecimiento de agua potable, alcantarillado y módulos sanitarios, mejoramiento vial y drenaje pluvial); equipamiento social, arborización y forestación; regularización del derecho propietario; y programas de apoyo al desarrollo comunitario y de fortalecimiento institucional. A pesar de la integralidad de estos programas, las condiciones de seguridad no se plantearon como un punto de intervención, pero se articularon, de forma transversal, a través de las mejoras de los factores físico, sociales e institucionales. Es por esto que el BID se enfocó en los barrios que ya fueron intervenidos por el estado, a través del proyecto Barrios Unidos y Mejorados, para revisar las condiciones de inseguridad y violencia.

A pesar de los esfuerzos, en Bolivia la inseguridad y la violencia han aumentado, y se ha incrementado el número de víctimas que se encuentran en una compleja situación de vulnerabilidad. Al igual que en la mayoría de los países de la región, Bolivia, durante los últimos diez años, se ha caracterizado por un incremento del crimen y de su respectiva denuncia, sin que se detectase una correlación entre la pobreza y el nivel de delitos.

## Caso de estudio

# Bolivia

**Autores:** Eduardo Pando, Lola Gutiérrez, Cristian Zambrana y Alejandro Palomeque



En el 2010 la tasa de homicidios en Bolivia ascendía a 10 por cada 100.000 habitantes, figurando entre los países donde el problema es endémico. Sin embargo, la cantidad de robos por cada 100.000 habitantes parece ser una de las más bajas de la región, un hecho que se encuentra estrechamente ligado a una cultura de la “no denuncia”, ya que más del 95% de los delitos contra la propiedad no se reporta (PNUD, 2014), y aunque más del 44% de la población considera que el principal problema que afecta a la ciudadanía es la ‘inseguridad y la delincuencia’, solo 15 de cada 100 delitos ocurridos son reportados ante las autoridades competentes. Cuando se exploran las razones por las cuales las personas no denuncian, en el 70% de los casos se aduce a la poca confianza en la policía y en el sistema judicial, así como la impunidad ante los hechos denunciados (Observatorio Nacional de Seguridad Ciudadana, 2011).

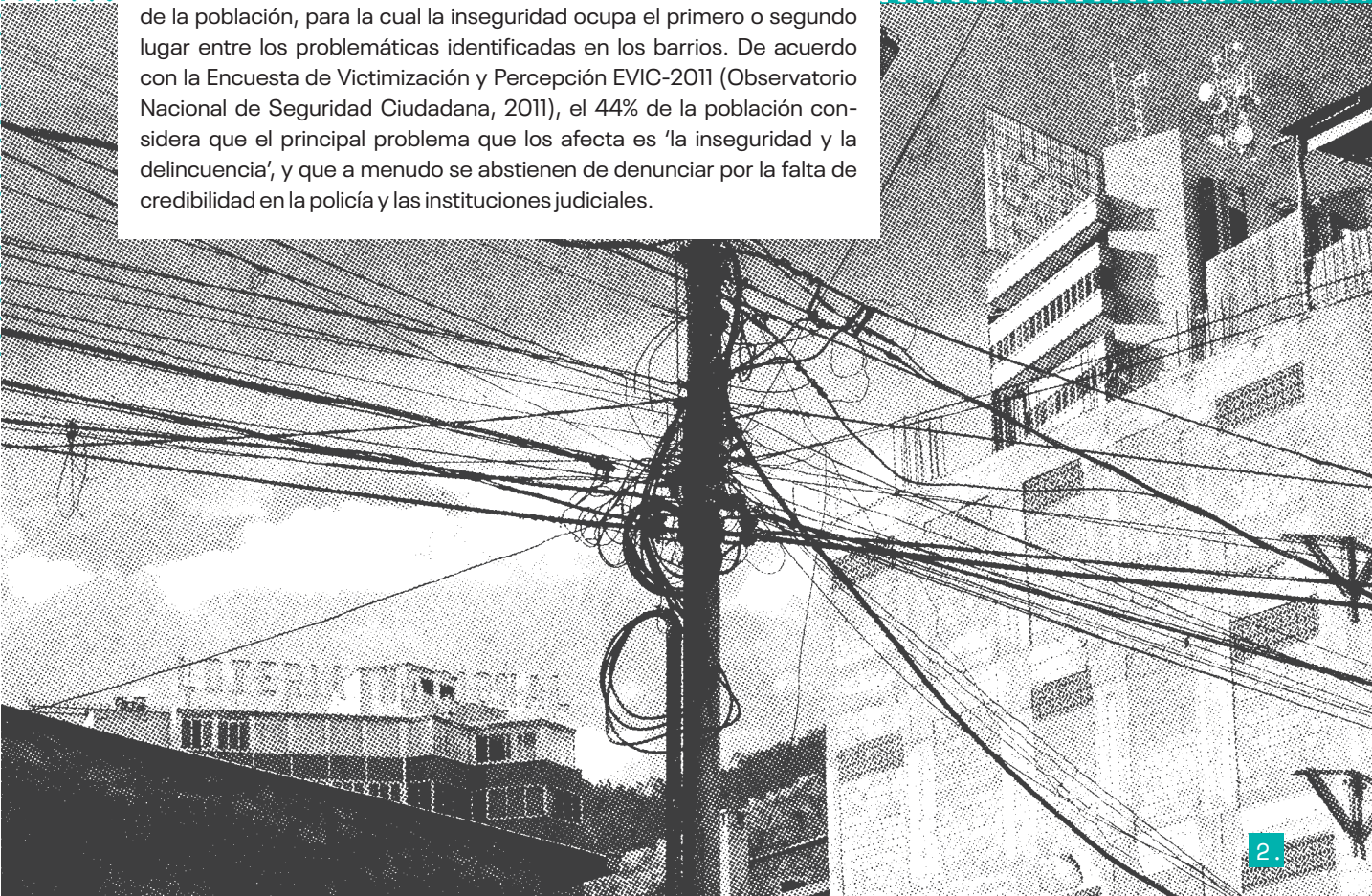
las víctimas. Sólo el 0,04% de los casos que llegan a los estrados judiciales concluye con sentencia para el violador. Además, en el Informe del Defensor del Pueblo (2013) se señala que el 83% de los menores sufre violencia en sus propios hogares o en las escuelas, y que en el 77% de los casos son los padres los principales agresores.

La dimensión de la violencia, así como el activismo de varios grupos civiles, ha posicionado este tema en los primeros lugares de la agenda pública. Ante esto, el gobierno ha respondido con un nuevo marco jurídico y con la conformación de una unidad de atención a las víctimas en la Policía Nacional. En el 2012 se expidió la Ley No. 264 mediante la cual se determina que la seguridad ciudadana es un bien común. A través de esta ley se apoya la creación de un Observatorio Nacional de Seguridad Ciudadana (ONSC) para recopilar datos en apoyo a las políticas públicas, y se determina que las entidades territoriales autónomas (gobiernaciones y municipios) deben asignar recursos a las tareas de prevención de la violencia. El análisis sobre los montos de inversión per cápita evidencian distintas capacidades en el ámbito municipal para encarar una política pública enfocada en la seguridad ciudadana (Ministerio de Economía, 2015). En 2013 se expidió la Ley No. 348, en la cual se tipifica la violencia contra la mujer como delito y se crea la Fuerza Especial de Lucha contra la Violencia (FELCV) dentro de la Policía Nacional. Sin embargo, a diferencia de la Ley No. 264, no cuenta con asignación presupuestal y su nivel de aplicación es todavía limitado.

El aumento de la violencia coincide con la percepción del riesgo de la población, para la cual la inseguridad ocupa el primero o segundo lugar entre los problemáticas identificadas en los barrios. De acuerdo con la Encuesta de Victimización y Percepción EVIC-2011 (Observatorio Nacional de Seguridad Ciudadana, 2011), el 44% de la población considera que el principal problema que los afecta es ‘la inseguridad y la delincuencia’, y que a menudo se abstienen de denunciar por la falta de credibilidad en la policía y las instituciones judiciales.

Adicionalmente, Bolivia cuenta con una alta incidencia de violencia intrafamiliar asociada a la violencia contra la mujer, como lo revela la “Encuesta de Prevalencia y Características de la Violencia Contra las Mujeres, en el 2016, elaborada por el Ministerio de Justicia y Transparencia Institucional y por el Instituto Nacional de Estadísticas; donde el número total de denuncias de violencia contra las mujeres en el ámbito privado fue de 33.195 en el 2015, 19.130 de estas asociadas a la violencia física <sup>[1]</sup>. En la misma encuesta, La distribución porcentual de mujeres de 15 años o más que han vivido o viven en situaciones de violencia, en el 2016, muestra cómo más del 50% de las encuestadas ha sufrido alguna forma de violencia psicológica a lo largo de su relación en pareja <sup>[2]</sup>.

En el informe “Violencia sexual contra las mujeres” presentado por el Defensor del Pueblo (2014) se indica que anualmente se registran 14.000 denuncias sobre incidentes de violencia sexual contra las mujeres, de los cuales el 60% ocurre en los hogares de



[1] Tomado de [https://www.ine.gob.bo/subtemas\\_cuadros/domestica\\_html/2090137.html](https://www.ine.gob.bo/subtemas_cuadros/domestica_html/2090137.html)  
[2] Tomado de <https://www.ine.gob.bo/index.php/seguridad-ciudadana/introduccion-2>



# Programa de Mejoramiento Integral de Barrios del BID en Bolivia

El gobierno de Bolivia ha venido promoviendo una política de mejoramiento de barrios informales, la cual consta de inversiones en infraestructura urbana, mejoramiento de viviendas, y programas de apoyo al desarrollo comunitario. En las últimas dos décadas, el Banco BID ha financiado dos operaciones de mejoramiento de barrios en Bolivia: la primera en el periodo 1998-2006. A partir de entonces el BID, el Banco Mundial, el gobierno de Venezuela y el gobierno municipal de La Paz (este último con fondos propios) siguieron en esta misma línea de trabajo y, con las mismas bases de implementación de la primera operación, han realizado en los últimos años dos subprogramas: uno implementado por el gobierno nacional a través del FNDR y el otro a cargo del gobierno Autónomo Municipal de La Paz. Sin embargo, ninguna de las intervenciones contó con un objetivo específico de reducción o prevención de la violencia.

El objetivo general de los PMIB consiste en mejorar las condiciones de vida de los hogares pobres en las áreas urbanas mediante la ejecución de obras físicas y del desarrollo comunitario. Se cuenta con un presupuesto de USD 500 mil para la intervención de vías, centros comunales, canchas deportivas, canalización de ríos y control de riesgos ambientales. En el caso del desarrollo comunitario, el Programa financia la regularización de la situación de dominio y el apoyo a la organización vecinal durante la ejecución del proyecto. Para ello se asignó una inversión promedio por barrio de USD 40 mil. La mayoría son asentamientos recientes y están conformados por familias migrantes.

A diferencia de la mayoría de los municipios, en La Paz el PMIB ha contado con financiamiento de varias fuentes y con recursos municipales propios. Las mejoras a las vías de circulación —con la consiguiente ampliación del acceso al transporte público— la recuperación de áreas abandonadas y terrenos baldíos, la canalización de ríos, la construcción de vías, la instalación de alumbrado y la construcción de módulos sanitarios, han mejorado las condiciones de seguridad de los barrios intervenidos y circundantes.

## Hipótesis

Considerando que en las distintas manifestaciones de violencia e inseguridad inciden factores físico-urbanos, sociales e institucionales, el objetivo de este estudio de campo es determinar en qué medida las mejoras a los barrios informales introducidas a través de estos programas han contribuido a disminuir la inseguridad en los mismos. Cabe señalar que en el caso de Bolivia se agrega el factor conductual, dada su preponderancia en la violencia intrafamiliar.

## Preguntas

Cuándo se mejoran los barrios...

- ... Mejoran las condiciones de seguridad?
- ...Cuál es la relación entre los cambios en el barrio y la situación de seguridad?
- ...Qué hace que la percepción de seguridad en el barrio se modifique a partir de la intervención del programa?

Con ese objetivo se realizó una investigación de campo sobre la manera en que los programas de mejoramiento de barrios han cambiado la percepción de sus residentes respecto a las condiciones de seguridad en los mismos. El equipo de investigación realizó el trabajo de campo en tres municipios de Bolivia: La Paz, Tarija y Potosí. Para cada uno de los municipios fue seleccionado un barrio de control en un radio de 500 metros, buscando características similares en términos geográficos, demográficos y de nivel de consolidación de las juntas vecinales.

Barrios intervenidos y de control en los municipios de La Paz, Tarija y Potosí

Municipio	Mejorado	Barrio	No. de Familias	Características
La Paz	Si	Obispo Bosque Bajo	260	Cerca de zona comercial. Alto nivel de consumo de alcohol y de habitantes de la calle.
	Si	San Francisco V Sector	146	Población mayormente de migrantes rurales-urbanos, con cierto frado de integración urbana y cohesión social.
	Si	Portada triangular Rincón Portada	262	Area mancomunada entre la ciudad de La Paz y El Alto, en una zona con altos índices de inseguridad.
	No	Tembladerani	200	Vecino del barrio Obispo Bosque Bajo, parte de una importante zona comercial. Alto nivel de consumo de alcohol y de habitantes de la calle.
Tarija	Si	Artesanal	158	Cerca del botadero de basura municipal, con alto nivel de cohesión social y liderazgo local.
	Si	El trigal	97	Población de origen rural recién asentada, cerca de un barrio más antiguo y de alta criminalidad.
	No	Morros Blancos	120	Uno de los barrios más antiguos y grandes del municipio, al lado del barrio Artesanal. Cuenta con centro de salud y una estación policial integral.
Potosí	Si	27 de diciembre	350	En la via de salidad de Potosí-Sucre, se considera un centro de actividades ilícitas (sobre todo robos).
	Si	Villa Méndez	300	Localizado al borde de la carretera Potosí-Sucre, en los límites del barrio hay varios lenocinios, bares y comercio.
	No	San José	310	Colinda con Villa Méndez; comparten las mismas característica urbanísticas, sociales y económicas.

Tabla 1: Barrios intervenidos y de control en los municipios de La Paz, Tarija y Potosí



Metodología

Las técnicas de recolección de información fueron reestructuradas y validadas para el caso particular de Bolivia. El enfoque metodológico es cualitativo y se emplean seis técnicas de recolección de información:

- Entrevista enfocada
- Entrevista a informantes clave
- Grupos focales
- Asociación libre
- Mapa-parlante
- Observación participante
- Revisión de fuentes secundarias

Tabla 2: Matriz metodológica: factores de violencia, intervenciones e indicadores

Factor	Intervención	Indicadores
Físico	Mejora de vivienda	Vivienda con acceso a servicios básicos (agua, alcantarillado, drenaje, alumbrado y electricidad).
	Mejora de vías internas	Vías y andenes con superficies mejoradas.
	Mejora de vías de conexión	Vías y andenes con superficies pavimentadas y con conexión a la trama urbana fuera del barrio intervenido.
	Instalación de alumbrado público	Vías con iluminación en funcionamiento.
	Dotación de espacios públicos	Espacios abiertos de uso público para los residentes, incluyendo canchas deportivas, plazas y centros recreativos.
Social	Conformación de juntas vecinales	Juntas vecinales con dirigentes y miembros locales que se han reunido en los últimos seis meses.
	Apoyo al desarrollo comunitario	Programas de socialización gratuitos para los vecinos, incluyendo talleres, cursos y eventos recreativos.
	Inclusión de inquilinos	Eventos de decisión acerca de las intervenciones barriales que permitan la inclusión de los inquilinos.

Factor	Intervención	Indicadores
Institucional	Apoyo a la titulación	Programas que apoyan el proceso de titulación de predios a favor de los residentes.
	Gestión municipal	El municipio tiene una unidad con personal dedicado exclusivamente a este tipo de proyectos y cuenta con recursos propios.
	Apoyo a reforma policial	Programas de educación de la policía para facilitar la efectividad y competencia de su trabajo en barrios informales.
	Conformación de brigadas comunitarias	Programas de educación y apoyo a residentes para que conformen brigadas comunitarias de vigilancia y prevención del delito.
	Regulación de tiendas ilegales (bares clandestinos)	Implementación de regulaciones sobre expendio de alcohol a menores y en los horarios regulados.
Conductual	Trabajo con grupos de riesgo	Implementación de programas de prevención del delito, la victimización de alcohólicos y de personas sin hogar.
	Trabajo en violencia intrafamiliar	Implementación de programas de educación y prevención de violencia familiar; protección y atención de mujeres y menores.

En total se logró trabajar con 105 personas de once barrios intervenidos por el programa y tres barrios de control de los tres municipios seleccionados. La investigación siguió el protocolo de recolección de datos mediante la realización de entrevistas en tres modalidades:

- a) Entrevistas estructuradas a residentes de los barrios mejorados (beneficiarios directos) y de los barrios sin mejorar (grupo de control).
- b) Entrevistas estructuradas a informantes clave y líderes barriales.
- c) Grupos focales con asociación libre constituidos por residentes de los barrios, incluyendo uno especial de mujeres de 14 a 18 años de edad.

En el estudio de campo se evidenció que la inseguridad ciudadana en Bolivia es un problema multicausal y complejo que muestra un vínculo marcado entre consumo de alcohol, delincuencia y violencia intrafamiliar.

Los hallazgos más relevantes del trabajo de campo se presentan agrupados bajo los cuatro factores estudiados: (i) físicos, (ii) sociales, (iii) institucionales y (iv) conductuales violentos. Estos surgen de la codificación de las entrevistas realizadas sobre las percepciones de los residentes.



Factores Físicos

La aplicación en las mejoras físicas del espacio público financiadas por los PMIB han contribuido a mejorar la percepción de seguridad de los vecinos en los lugares intervenidos. Estos contemplan mejoras en la vivienda, las vías externas e internas, el alumbrado y los espacios públicos.

*“Ahora que están mejorando casas, se vino más gente al ver que está mejorado el barrio, los lotes baldíos se están ocupando, están construyendo, y eso es más seguro”<sup>[3]</sup>*

En los barrios intervenidos a través del programa se ha registrado una mejora general de las vías, lo que incluso a veces permite el acceso del transporte público. Facilitando el acceso a áreas públicas y mejorando las posibilidades de interacción entre los vecinos. Otro aspecto positivo de las mejoras en las vías es que contribuyen a definir los límites entre el espacio público y el privado, lo cual se percibe como un aporte a la seguridad en la medida en que disminuye los conflictos vecinales. En todos los casos, el alumbrado público aumenta la sensación de seguridad entre los vecinos. Se comprueba que las mejoras de infraestructura en el entorno urbano del barrio están directamente relacionadas con la seguridad ciudadana y con la percepción de riesgo.

Factores Sociales

Las intervenciones en los problemáticas relacionados con los factores social tienen un impacto en las mejoras que resulta variable. Si bien es cierto que han sido útiles para concretar las obras de infraestructura, no han logrado trascender a otros problemas del barrio, contribuir al mantenimiento de las obras construidas y/o fomentar la solidaridad entre los vecinos. En cuanto al contexto social, las mejoras en las viviendas no han reducido la percepción o la incidencia de la violencia intramuros; es posible que al interior de las viviendas sea más fácil ocultar la violencia intrafamiliar y el consumo de alcohol.

A continuación se presentan los resultado relacionados a la conformación de juntas vecinales, al desarrollo comunitario y a la inclusión de los intereses de los inquilinos en las intervenciones destinadas al mejoramiento de barrios. Lo primero que cabe señalar aquí es que, en las principales ciudades de Bolivia –entre ellas La Paz, Cochabamba, Potosí, El Alto y Tarija–, las juntas vecinales son las principales organizaciones sociales, y que sus demandas trascienden lo estrictamente barrial. Estas han demostrado su capacidad de imponer jornadas obligatorias de trabajo comunitario y de coordinar las movilizaciones comunitarias.

Con respecto a las propuestas formuladas por los vecinos para mejorar la convivencia, se registran diferencias notables entre hombres y mujeres. Mientras que la mayoría de los hombres hablan de un sentimiento de comunidad, la mayoría de las mujeres aluden a temas de aislamiento social y falta de educación. A su vez, las mujeres enfatizan en la violencia intrafamiliar, mientras que la mayoría de los hombres no lo consideran un problema.

Hombres y mujeres coinciden en que las actividades de cohesión social promovidas antes y durante la etapa de construcción de las obras no se mantienen luego de que estas concluyen. El nivel de interacción entre los vecinos es mayor que en los barrios de control, donde muchos de los residentes no se conocen ni tienen vínculos sociales entre sí.

Factor Conductual: Violencia intrafamiliar

A diferencia de los factores presentados antes, el factor conductual está relacionado con los comportamientos de los grupos de riesgo en situaciones que atentan contra su seguridad tanto en la esfera pública como en la privada, asociando esta última con la violencia intrafamiliar.

La percepción de inseguridad y riesgo por parte de los vecinos está muy presente en la cotidianidad de los barrios, pues sus habitantes relacionan el problema de la violencia, por ejemplo, con el consumo de bebidas alcohólicas tanto en la vía pública, como al interior de las viviendas. Identificando las bebidas alcohólicas como un factor de riesgo que fomenta la violencia en todos los niveles sociales. Se identifican ciertos grupos que son percibidos como especialmente expuestos a ser o víctimas o perpetradores de violencia en los vecindarios. Dentro de las viviendas el consumo de alcohol es un factor de riesgo para la violencia contra las mujeres, las niñas y los adolescentes<sup>[4]</sup>. En muchos casos la violencia en el hogar es aceptada y no existen datos sistemáticos sobre la misma <sup>[5]</sup>.

De esta forma, la seguridad depende de una comprensión de la diversidad social dentro de la población de los barrios, pero en la realidad se detecta que hace falta fortalecer la relación entre los vecinos para contar con una comunidad solidaria.

[3] Entrevista en campo a técnico municipal, Potosí.  
[4] (OMS, 2002). La Organización Mundial de la Salud define violencia de género a todo acto de violencia que resulte, o pueda tener como resultado un daño físico, sexual o psicológico para la mujer, inclusive las amenazas de tales actos, la coacción o la privación arbitraria de libertad, tanto si se producen en la vida pública como en la privada

[6] Igualmente es un factor que influye en el embarazo adolescente. Según datos de la Encuesta Nacional de Demografía y Salud (Cea y Ochoa, 2008), cerca del 18% de las adolescentes de 15 a 19 años ya son madres o están embarazadas; este porcentaje resulta idéntico al de la subregión andina. El 70 % de estos embarazos no fue planificado.



Factores **Institucionales**

A diferencia de la mayoría de los países de Latinoamérica, donde la urbanización ya está ampliamente consolidada, Bolivia aún está viviendo un proceso de migración de familias de las áreas rurales a las urbanas. Estas familias constituyen la mayoría de los residentes de los barrios informales, donde el acceso a la propiedad ocurre a través de mercados no regulados por el Estado, por lo que la inseguridad en la tenencia y la falta de servicios urbanos son endémicos. La producción de viviendas no está regulada y por lo general ocurre en la modalidad de autoconstrucción. Además, suelen ser ubicadas en áreas de alto riesgo geológico, inundables o donde las condiciones ambientales son precarias. La mayoría de los barrios informales se concentra en los límites de las áreas metropolitanas principales: La Paz, Santa Cruz y Cochabamba.

Una característica de los barrios informales en Bolivia es que surgen de la subdivisión ilegal de la tierra. Esta actividad suele ser promovida por propietarios de vastas extensiones de terreno en áreas periurbanas, para evadir las regulaciones urbanas utilizando, por ejemplo, zonas cuyo uso no es apropiado para vivienda. De esta forma se eluden los gastos y requisitos de habilitación de terrenos, incluyendo estudios técnicos, suministro de servicios básicos y vías, reserva de áreas verdes y equipamiento (Rivas y Pando, 2015).

Entre los factores institucionales figuran los relativos a la titulación de predios, la gestión municipal, la gestión policial, las brigadas comunitarias y la regulación de tiendas. Los barrios mejorados participaron en un programa de titulación de predios. Este incluyó asesoramiento legal a las familias, apoyo para que las mujeres puedan ser cotitulares, y certificación del título de propiedad del predio en el catastro municipal. La adquisición del título de propiedad ha sido implementada en la minoría de los barrios intervenidos, ya que el proceso es bastante complejo. Las dificultades principales son la desconfianza de los vecinos en el proceso y su negativa a entregar documentos de su propiedad, los largos plazos de los trámites jurídicos para obtener el título de dominio sobre la misma y la falta de convenios interinstitucionales. A menudo, las demoras fueron mayores de lo que duró la intervención del programa en los barrios.

Los niveles de confianza en la policía son muy bajos tanto en los barrios de control como los intervenidos. La mayoría de los habitantes cree que la policía realiza un trabajo deficiente y que algunos de sus miembros hacen parte de las redes delincuenciales que operan en los barrios:

*“No confiamos tanto en la policía porque existe mucha corrupción. Se ha sabido de policías que están integrados en los robos y en otros casos que se les da parte de lo robado”.*<sup>[6]</sup>

Conclusiones

El trabajo de campo en diez barrios informales de Bolivia confirma que la mejora del espacio público tiene un efecto positivo en la percepción de seguridad; sin embargo, no ha incidido en reducir la violencia intramuros atribuida a factores conductuales. En los programas de mejoramiento de barrios se hace énfasis en la inversión de infraestructura y se conciben acciones sociales en función de la concreción de las obras físicas. Para que esto funcione, el desarrollo comunitario es esencial para el mantenimiento y uso de las obras construidas, además de que su impacto es crítico en la percepción de seguridad en el barrio.

La transformación duradera de las dinámicas sociales de un barrio no se logra a través de intervenciones singulares de gran impacto, sino mediante programas sostenidos en el tiempo que cambien las pautas de conductas violentas y mejoren el funcionamiento institucional y la cohesión social más allá de la intervención misma.

La integralidad de las intervenciones, es decir, la coordinación y conclusión de las mejoras de los servicios e infraestructuras en la totalidad del barrio, puede evitar que los efectos de seguridad se diluyan. En cuanto a la escala, la posibilidad de modificar las percepciones sobre seguridad o inseguridad con intervenciones en seis u ocho manzanos es limitada.

Alianzas estratégicas

Otro aspecto que redujo el impacto positivo de estos programas en los niveles de violencia fue su escala barrial. Para incidir en la seguridad ciudadana, es fundamental que las organizaciones vecinales se organicen en redes de trabajo y alianzas estratégicas, por ejemplo con la policía, universidades, unidades educativas, gobernaciones, ministerios y otros. A su vez, es necesario integrar las estrategias de escala barrial con las del ámbito urbano. Pensar en intervenciones con enfoque integral dirigidas para garantizar barrios seguros requiere la participación activa de los beneficiarios finales, junto con la de todos los niveles de gobierno.

En general, las intervenciones sobre los **factores físicos** de los barrios son las que mejor desarrollo han tenido. Las mejoras en el alumbrado de vías y espacios públicos, así como la construcción y rehabilitación de espacios deportivos, graderías, parques y casas comunales, han contribuido especialmente a este logro, mejorando la calidad de vida de los residentes. Sin embargo, cuando se concluye la intervención física, desaparecen las convocatorias a la participación comunitaria.

Las intervenciones en los **factores sociales** han sido útiles para concretar las obras de infraestructura, pero no han podido incidir en otros problemas del barrio, en el mantenimiento de las obras construidas, o en el fomento de la solidaridad entre los vecinos. En tal sentido, se sugiere enfocar el desarrollo comunitario en otros temas más allá del acompañamiento y control social de las obras físicas, apuntando a dejar consolidada una red que coadyuve al desarrollo comunitario posterior a la intervención. Además, estos procesos deberían incluir a todos los residentes.

En cuanto a los **factores institucionales**, la mayoría de las intervenciones efectivas exceden la escala barrial. Entre estas se encuentran la coordinación con las entidades defensoras de la niñez y la resolución y seguimiento de ordenanzas municipales que regulan las tiendas donde se expenden bebidas alcohólicas. La relación de los residentes con la policía continúa siendo compleja y contradictoria: mientras que tradicionalmente la perciben como garante de la seguridad, al mismo tiempo desconfían de ella. Finalmente, la consolidación de las brigadas comunitarias aporta un enfoque preventivo y de escala barrial con resultados positivos, aunque con un impacto limitado. Queda pendiente diseñar e implementar estrategias de interacción de las organizaciones locales con las de fuera del barrio, y también con otras instituciones del gobierno municipal como son las direcciones de cultura ciudadana, de culturas, de medio ambiente y de gestión de riesgos.

En cuanto a los **factores conductuales**, no hubo intervenciones enfocadas en este aspecto. Los factores conductuales críticos –consumo elevado de alcohol y violencia intrafamiliar– continúan siendo un foco de violencia en los barrios. El diagnóstico de la incidencia de estos dos fenómenos contra las mujeres y los menores, así como la identificación de los grupos de riesgo frente a estas conductas (víctimas y perpetradores), deben ser incorporados en el diseño de las intervenciones en los barrios desde el inicio.

Asimismo, se determinó que en el diseño de los programas es necesario mejorar el diagnóstico previo mediante un análisis de las causas y consecuencias de las violencias e identificar aquellos grupos de riesgo que requieren intervenciones especiales. Los temas de violencia de género exigen un enfoque específico antes, durante y después de las intervenciones.

[6] Entrevista en campo residente del barrio Artesanal, Tarija.



Tabla 3: Cuadro sinóptico comparativo de barrios intervenidos por municipio. Fuente:Elaboración propia

Factores Físicos		
La Paz	Tarija	Potosí
Intervenciones en barrios consolidados con importantes volúmenes de gasto en infraestructura pública y acceso a servicios básicos. Estas han permitido implementar acciones integrales. La construcción y rehabilitación de infraestructura pública (parques, graderías, luminarias, canchas, vías, etc.) incidió en la percepción de seguridad y disminuyó la percepción de riesgo en los barrios. Se complementó el esfuerzo con la pavimentación de vías principales mejorando la integración del barrio en cuestión y los aledaños a la trama urbana.	Intervenciones en barrios con nivel medio y bajo de consolidación donde se ha priorizado la dotación de servicios básicos. Esta situación también generó un crecimiento descontrolado en los barrios y por tanto dificultó el acceso a servicios básicos. las inversiones limitadas en infraestructura pública (alumbrado, canchas, parques, etc.) no permitieron un cambio sustantivo en el marco del enfoque. Las intervenciones se dieron solamente en una parte del territorio del barrio. Se mejoraron algunas vías dentro del barrio, pero no se logró consolidar la conexión vial con el resto de la ciudad, como tampoco el acceso a transporte público.	Intervenciones en barrios con nivel medio y bajo de consolidación donde se ha priorizado la dotación de servicios básicos. En hecho de que las inversiones en infraestructura pública (luminarias, canchas, parques, etc.) fueran limitadas no permitió un cambio sustantivo en el marco del enfoque. Las intervenciones se dieron solamente en una parte del territorio del barrio, por lo que no son evidentes los alcances de la transformación física. Se mejoraron algunas vías dentro del barrio, pero no se logró consolidar la conexión vial con el resto de la ciudad.
Factores Sociales		
Amplia participación de los vecinos del barrio y mucha fuerza de las juntas vecinales. Inclusive después de la intervención del programa se consolidaron acciones de control social en pro de la seguridad ciudadana. Gran potencial con el componente de desarrollo comunitario (DESCOM) en los barrios intervenidos.	Participación activa de los vecinos al inicio del programa para garantizar que sus exigencias fueran satisfechas. No hubo ningún trabajo sólido desde el gobierno municipal para el desarrollo comunitario en los barrios. En barrios con diversidad cultural, la convivencia y confianza con los vecinos fue más compleja y limitada.	Cohesión social, mercado laboral, educación, servicios comunitarios.
Factores Institucionales		
Titulación, fortalecimiento institucional, confianza en las instituciones, gestión institucional.		
La forma y dinámica de trabajo para la regularización del derecho propietario no fue exitosa.		
Gobierno municipal muy sólido en la ejecución del programa (unidad exclusiva con equipos técnicos completos).	La función del gobierno municipal fue más marginal en relación con el programa de mejoramiento de barrios.	La función del gobierno municipal fue más marginal en relación con el programa de mejoramiento de barrios.
El programa de mejoramiento de barrios se constituyó en parte de la política municipal de planificación urbana. Existe una iniciativa (todavía incipiente) de dar sostenibilidad social a los barrios a través de la puesta en marcha de iniciativas culturales, deportivas y de emprendimiento económico.	Las brigadas barriales de seguridad ciudadana son los principales referentes de los cambios en la seguridad en los barrios (acción como parte de la política departamental y municipal).	-
Desconfianza con la policía en el momento de pedir auxilio en situaciones de inseguridad ciudadana. Aun así, entre las necesidades de mejora de la seguridad en los barrios, los vecinos solicitan un módulo/puesto policial en el territorio.		

Patrones Conductuales violentos		Percepción del espacio físico, victimización, vulnerabilidad y violencia intrafamiliar.
La percepción de los/as vecinos/as en relación con la seguridad pasa por el “estar bien y vivir tranquilos”; en cambio la inseguridad está vinculada a los robos y a la violencia. Existe una percepción de inseguridad y riesgo en la cotidianidad.		
Las violencias en general, y las violencias dentro del hogar en particular (violencia contra las mujeres o violencia machista, violencia contra la niñez y adolescencia), han sido naturalizadas.		
No se trabajó con grupos en riesgo (borrachos, niños, adolescentes y adultos en situación de calle, etc.); tampoco se trabajó en la regulación de bares, cantinas, lenocinios ni tiendas de barrios, las cuales venden bebidas alcohólicas sin regulación ni control).		
La intervención del programa contribuyó a mejorar la percepción de riesgo e inseguridad.	Los barrios periurbanos han crecido de forma desordenada y ha aumentado la inseguridad también.	Si bien el programa ha contribuido a mejorar la percepción de seguridad en los barrios, todavía faltan estrategias y acciones vinculadas al control del consumo de alcohol y a la regulación de bares, cantinas y lenocinios.
El programa cuenta con un subcomponente de seguridad ciudadana dentro del componente de gestión de riesgos.	No se contemplaron estrategias de control y regulación de ventas y consumo de alcohol en los barrios; situación que genera inseguridad ciudadana.	
-	Las brigadistas de seguridad ciudadana han contribuido a mejorar la percepción de seguridad en el barrio.	

Tabla 4: Análisis comparativo entre barrios intervenidos y el barrio de control [CS30]. Fuente:Elaboración propia

Factores Físicos		Vivienda, entorno urbano, transporte y movilidad e integración.
Barrios intervenidos	Barrios de control	
Los inquilinos no cuidan el espacio público, situación que afecta la seguridad ciudadana dentro del barrio. Falta sentimiento de pertenencia.		
Las intervenciones en la apertura de vías mejoró la conexión con la ciudad, así como el acceso al transporte público. Esta situación benefició a los barrios aledaños al intervenido.		
Fuerte sentimiento de pertenencia en relación con el barrio.	No se evidenció sentimiento de pertenencia en el barrio.	
	La intervención de “barrios de verdad” no tuvo un efecto importante, salvo el de conectividad con los otros barrios aledaños. El tamaño de la intervención es un tema esencial que se debe abordar, sobre todo en relación a las “zonas críticas” en términos de inseguridad.	
Factores Sociales		Cohesión social, mercado laboral, educación, servicios comunitarios
Fuerte participación, organización y cohesión social entre los vecinos del barrio.		Organización vecinal limitada y coyuntural (ferias, campeonatos deportivos).
Deslegitimación de las juntas vecinales post intervención; se trata de un proceso de desgaste natural relacionado con la priorización de obras en algunos sectores del barrio.		



Factores	Institucionales
Titulación, fortalecimiento institucional, confianza en las instituciones, gestión institucional.	
Importante aporte y trabajo del componente de desarrollo comunitario en los barrios.	No hay grandes obras que evidencien inversión del gobierno municipal en el barrio.
Potencial del DESCOM dentro del programa de mejoramiento de barrios con miras a fortalecer el componente de seguridad ciudadana.	Los vecinos se benefician de la infraestructura pública de los barrios vecinos intervenidos por el programa (canchas, parques, vías, graderías, etc.).
Notoria presencia e inversión del gobierno municipal en los barrios.	-

Patrones	Conductuales violentos
Percepción del espacio físico, victimización, vulnerabilidad y violencia intrafamiliar.	
La intervención del programa contribuyó a mejorar la percepción de riesgo e inseguridad.	La inseguridad ciudadana es el problema más serio del barrio.
Se evidencia la falta de trabajo con grupos de riesgo como son los borrachos, los niños, los adolescentes, y con los adultos en situación de calle. Al igual que con el control y regulación de bares, cantinas y tiendas que venden bebidas alcohólicas.	La presencia de personas en estado de ebriedad en el barrio genera mucha inseguridad y riesgo.

La violencia dentro del hogar (violencia contra las mujeres, niños y adolescentes) ha sido naturalizada.



REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

**Banco Mundial.** 2018. Consultado en: <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD?locations=B0&view=chart>

<https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD?locations=ZJ> el 18 de agosto de 2013.

**Defensor del Pueblo.** 2013. Informe Defensorial: El ejercicio de los Derechos Humanos en el Estado Plurinacional de Bolivia. La Paz. 2014. Informe Violencia sexual contra las mujeres. La Paz.

**Ministerio de Economía.** 2015. Presupuesto del viceministerio de presupuesto y contabilidad fiscal e información poblacional del Censo 2012 del INE. La Paz.

**Observatorio Nacional de Seguridad Ciudadana.** 2011. Encuesta de victimización y percepción EVIC-2011. La Paz.

**PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo).** 2014. Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014 Seguridad ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para Latinoamérica. Panamá.

**Rivas, S. y E. Pando.** 2015. Informe de Terminación de Proyecto –PCR– B0-L1038. Programa Multifase de Mejoramiento de Barrios –Fase I. Banco Interamericano de Desarrollo.

**Trohanis, Z. E., B. M. Zaengerling y J. Sánchez-Reaza.** 2015. Urbanization trends in Bolivia: Opportunities and Challenges. Directions in Urban Development. World Bank Group, Washington, DC.

**Appiolaza, M. y A. Y. Espinoza.** 2014. Sistematización de prácticas efectivas para la prevención y reducción de la violencia armada en Latinoamérica y el Caribe. Informe final de consultoría para la Oficina Regional de Unicef en Latinoamérica y el Caribe (LACRO). Panamá.

**Banco Mundial.** 2010. Crimen y violencia en Centroamérica. Volumen II. Reporte N°56781 – LAC. Documento del Banco Mundial.

**CEPAL (Comisión Económica para Latinoamérica y el Caribe).** 2012. Anuario Estadístico de Latinoamérica y el Caribe. CEPAL.

**Coa R. y L. H. Ochoa.** 2008. Encuesta nacional de demografía y salud (ENDSA), 2008. <http://www.dhsprogram.com/pubs/pdf/FR228/FR228%5B08Feb2010%5D.pdf>

**Cordner, G.** 2010. Reducing Fear of Crime Strategies for Police, Kutztown University, Pennsylvania, EEUU.

**Dammert, L. y M Appiolaza.** 2011. Diálogo entre expertos: La pelea política en seguridad es por adueñarse de las víctimas del delito. Consultado en: <http://www.mdzol.com/mdz/nota/279746-dialogo-entre-expertos-la-pelea-politica-en-seguridad-es-por-aduenarse-de-las-victimas-del-delito/> el 15 de agosto de 2013.

**Estado Plurinacional de Bolivia.** 2013. Ley Integral para Garantizar a las Mujeres una Vida Libre de Violencia Ley N°348.

**Fundación Paz Ciudadana.** 2009. Seguridad escolar: Aplicación de la metodología “Prevención del crimen mediante el diseño ambiental. Revista Conceptos. Edición No 11, noviembre, Chile.

**Gerenssa.** 2013. Estudio sobre la violencia de género y generacional en Bolivia. Informe final de consultoría para la Embajada de Suecia en Bolivia. La Paz.

**GAMLP (Gobierno Autónomo Municipal de La Paz).** 2008. Libros amarillos. La Paz.

----- . 2012. Encuesta sobre seguridad ciudadana 2011-2012. La Paz.

**Gutiérrez, L.** 2013. Jaqichasiña matrimonial. Programa de matrimonios colectivos desde nuestra identidad’: Sus implicaciones conceptuales, discursivas y simbólicas en el Estado Plurinacional de Bolivia. Estudio en la comunidad de Amarete - La Paz, Bolivia.

Tesis de grado aprobada para la obtención del grado de Maestría en Ciencias Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales FLACSO, sede Quito.

----- . 2014. Mapeo de enfoques y estrategias de prevención y reducción de la violencia armada. Informe final de consultoría,

**UNICEF LACRO (Latin America and Caribbean Regional Office).** Panamá.

**CIDEM (Centro de Información y Desarrollo de la Mujer).** S.f. <http://www.mujereslibresdeviolencia.usmp.edu.pe/centro-de-informacion-y-desarrollo-de-la-mujer-en-bolivia-cidem/>

**Inter-American Development Bank.**2012. Citizen Security. Conceptual Framework and Empirical Evidence. Institutions for Development (IFD/IFD). Discussion Paper. No. IDB-DP-232

----- . 2012. Marco conceptual y evidencia empirica sobre seguridad ciudadana. Discussion Paper No. IDB-DP-232, septiembre. IFD/ICS.

Observatorio ‘La Paz cómo vamos’. La Paz.

**Observatorio ‘Manuela’.** 2014. Violencia, feminicidio y mujeres en riesgo del CIDEM. Boletín Feminista ‘La Escoba’, Año 7 No. 23, noviembre. La Paz.

----- . 2014. Dossier Estadístico: Registro de denuncias de delitos, violaciones, contravenciones y seguridad vial (2005-2013). La Paz.

**OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos).** 2011. Prevención y reducción de la violencia armada en zonas urbanas. Notas de Programación. OCDE.

**Organisation Mondiale de la Santé.** 2002. Rapport mondial sur la violence et la santé. Sous la direction de E.G. Krug, L. L. Dahlberg, J. A. Mercy, A. Zwi y R. Lozano-Ascencio. Ginebra, Suiza.



**Palacios, M. C.** 2004. Familia y violencia familiar. De la invisibilización al compromiso político. Un asunto de referencia sociológica. Universidad de Caldas y Fundación para el Desarrollo Integral de Niñez, Juventud y Familia. Manizales, Colombia.

**Pando, E.** 2006. Evaluación socioeconómica del programa de mejoramiento de barrios en La Paz. Banco Mundial. La Paz.

**PND (Plan Nacional de Desarrollo).** 2007. Bolivia digna, soberana, productiva y democrática para vivir bien – Lineamientos estratégicos”. Aprobado mediante el Decreto Supremo No. 29272 del 12 de septiembre de 2007.

**PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo).** 2014. Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014 Seguridad ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para Latinoamérica. Panamá.

**Rabotnikof, M.** 2008. Lo público hoy: lugares, lógicas y expectativas. ÍCONOS Revista de Ciencias Sociales, N°32, septiembre. FLACSO, Quito.

**Rau, M.** S.f. Ciudad y seguridad en Latinoamérica. Prevención del crimen mediante el diseño ambiental en Latinoamérica. Un llamado de acción ambiental comunitaria. <http://www.bvsde.paho.org/bvsacd/cd57/rau.pdf>

**Rivas, S.** 2007. Subprograma Mejoramiento de Barrio en Bolivia. Lecciones aprendidas de proyectos integrales: componentes tangibles e intangibles. Cuaderno de análisis, No. 16. PROMESHA. Bolivia.

**Torres Dávila, V. H.** 2010. La acción pública intercultural. Las políticas interculturales de los gobiernos indígenas: una pauta para su formulación, implementación y evaluación. Quito, Abya-Yala.

**Trohanis, Z. E., B. M. Zaengerling y J. Sánchez-Reaza.** 2015. Urbanization trends in Bolivia: Opportunities and Challenges. Directions in Urban Development. World Bank Group, Washington, DC.

**Sherman, L.** 2012. Desarrollo y evaluación de programas de seguridad ciudadana en Latinoamérica: Protocolo para la prevención del delito a partir de la evidencia.

**Macquant, L.** 2010. Castigar a los pobres. El gobierno neoliberal de la inseguridad social. Barcelona: Gedisa. Versión original publicada en 2009 en inglés bajo el título Punishing the Poor: The Neoliberal Government of Poverty.

**UNFPA (United Nations Population Fund).** [www.unfpa.bolivia.org](http://www.unfpa.bolivia.org).

REFERENCIAS FOTOGRÁFICAS

1. Eerola, Mikko. 2008. Flickr, CONSULTADA 2020. [www.flickr.com](http://www.flickr.com)
2. Gallagher, Ian. 2011. Flickr, CONSULTADA 2020. [www.flickr.com](http://www.flickr.com)
3. Texture Fabrik. (S.f.). Texture Fabrik, CONSULTADA 2020. [www.texturefabrik.com](http://www.texturefabrik.com)
4. Myndson. 2011. Flickr, CONSULTADA 2020. [www.flickr.com](http://www.flickr.com)
5. Snowcat. 2018. Unsplash, CONSULTADA 2020. [www.unsplash.com](http://www.unsplash.com)
6. Gallagher, Ian. 2011. Flickr, CONSULTADA 2020. [www.flickr.com](http://www.flickr.com)





#6

**Argentina****Capital: Buenos Aires****Área: 2.78 M km²****Población: 44.49 Millones de habitantes (2018)****Banco Mundial**

## Antecedentes

Argentina es un Estado federal descentralizado, integrado por un Estado nacional y 24 Estados provinciales autónomos que constituyen la Federación. Jurídicamente los Estados son preexistentes y que se reservan todos los poderes no delegados. Los municipios son autónomos y la Federación tiene como capital la Ciudad de Buenos Aires, que posee un régimen especial de autonomía establecido en la Constitución.

En 2016 el Índice de Desarrollo Humano de este país fue de 0,827; posicionándose en el puesto 45 y formando parte del grupo de países con el desarrollo humano más alto. El Índice de desigualdad de género ubica al país en el lugar 34º del mundo y en el 6to lugar en Latinoamérica (Foro Económico Mundial, 2017). Argentina tiene las más altas tasas de matrícula en educación secundaria y terciaria de la región, la segunda tasa de matriculación en la enseñanza primaria y la tercera tasa de matriculación primaria; mientras que la escolarización secundaria de los adultos (56,9%) y la inversión en educación es el 5.1% del PBI. Según el Banco Mundial, su PIB nominal es el 21º del mundo (2015).

El Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) difundió el indicador de Incidencia de la Pobreza y de la Indigencia correspondiente al primer semestre de 2017, que reflejó una drástica baja en la población que no puede acceder a los bienes y servicios básicos, al 28,6% del total, lo que equivale a unos 12 millones de personas, 1,7 punto porcentual menos que el 31,3% del fin de 2016.

En este estudio, se destaca que en Argentina históricamente las cifras oficiales sobre violencia de género a nivel nacional fueron pocas. Los registros son limitado y fueron provistos por organizaciones de la sociedad civil, que recolectaban datos de crímenes reportados en los medios de comunicación. Sin embargo a raíz del movimiento **“Ni una más”** es posible saber que en algún punto del país muere una mujer víctima de feminicidio. (La Nación, 2017)

**Caso de estudio:  
Enfoque de género**

# Argentina

**Autores:** Teresa Herrera Sormano,  
Margarita Laria y Teresa Montero



## Barrios Informales

Con características similares a lo que ocurre en otros países de Latinoamérica, en Argentina los asentamientos informales son una realidad que constituye una problemática social en crecimiento y donde los factores de riesgo contribuyen a la inseguridad ciudadana y a la violencia de género.

## Enfoque de Género: Antecedentes

En la región a veinte años de la implementación de la Plataforma de Acción de Beijing, el cumplimiento de las obligaciones que se derivan del derecho de las mujeres a la igualdad y la no discriminación, así como de vivir una vida libre de violencia continúan presentando diversos desafíos. No obstante un avance significativo ha sido que todos los países de la región hayan firmado y ratificado tanto la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW por sus siglas en inglés), como la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención Belem do Pará); la violencia contra las mujeres y las niñas continua.

**Según la OPS (2013) 1 de cada 3 mujeres en Latinoamérica es víctima de violencia física o sexual por parte de su pareja o ex pareja y 3 de cada 10 mujeres asesinadas lo son por parte de personas que tienen ese tipo de relación con ellas.**



# Violencia contra las mujeres y el desarrollo local

Desde el siglo XX la agenda internacional incentiva la promoción de los derechos de la mujer y busca la abolición de la violencia de género en especial hacia las mujeres. En el entonces, el enfoque “Mujeres en el Desarrollo (MED)”, recibió críticas por no tener en cuenta las relaciones de desigualdad de género que implican una posición desfavorable para las mujeres y niñas. A medida que se ha ido avanzando en el discurso y los estudios, las críticas al enfoque MED han aumentado. Fruto de estas reflexiones, surgen los estudios de género y el enfoque “Género en el Desarrollo (GED)”, que nace del impulso de intelectuales ligadas al movimiento feminista. El GED centró su atención no sólo en las relaciones desiguales entre los géneros sino también en las estructuras productoras de esa desigualdad.

La aparición del enfoque de “Género en el Desarrollo Local” se da durante el siglo XXI y representa una nueva aproximación para desarrollar una mirada inclusiva a nivel local. La idea central es que el tema sea transversal e institucional dentro del territorio local o municipal; entendiendo que los espacios no solo se abordan desde los aspectos físicos, sino también desde lo simbólico y político, dado que en estos estas dos perspectivas se reflejan en las relaciones de poder. A nivel local, en los barrios, es fundamental tener en cuenta la accesibilidad al territorio, por medio del transporte público o la posibilidad de acceder a los servicios o a la institucionalidad, en especial a la justicia por parte de las mujeres. Como sintetiza Ana Falú (2014) estos aportes, de las activistas y académicas feministas, contribuyen a la comprensión de cómo las relaciones de desigualdad entre hombres y mujeres que suceden en las diferentes escalas del territorio. Se trata de las diversas escalas de territorios en las que se construyen, refuerzan y reproducen las diferencias entre los hombres y las mujeres.

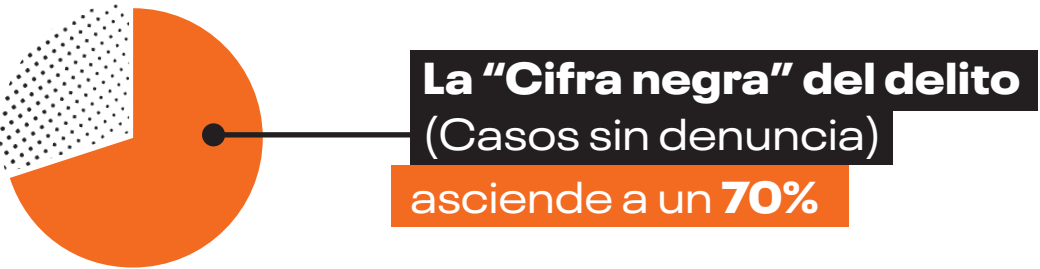
La falta de políticas de seguridad y la incapacidad de visualizar a las mujeres como personas activas en la defensa de la paz social. La falta de integración frente a la violencia contra las mujeres que se expresa en la sociedad Latinoamericana, tanto en la esfera privada como en la esfera pública. Sobre todo a lo que está asociado a los crímenes sexuales que no han sido considerados parte del problema de la creciente violencia en las ciudades.

Un desarrollo sostenible debe tener en cuenta las desigualdades de género y adecuar las condiciones para que las mujeres puedan tener una vida libre de violencia. En el caso de Argentina a partir de un marco normativo y un Plan de Acción en materia de Violencia contra la Mujer se están desarrollando políticas públicas e intervenciones para abarcar esta temática.



Tomando como referencia la información del Sistema Nacional de Estadísticas Judiciales de la República Argentina, surge como conclusión que la distancia entre los hechos sufridos y las denuncias realizadas, es decir, la “cifra negra” (lo que no se denuncia) del delito asciende a un 70%; aunque, en el caso de la violencia hacia las mujeres por parte de sus parejas, este valor es algo menor (60% no denuncian). Los datos son todavía más alarmantes cuando se trata de agresiones sexuales hacia la pareja o cuando las agresiones físicas y/o sexuales las efectúan otra persona distintas a la pareja de la víctima (el informe no aclara el vínculo de esas personas con la víctima).

**Imagen 1:** Fuente:infojusnoticias.gov.ar. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la República Argentina - Sistema Nacional de Estadísticas Judiciales



La Encuesta Nacional sobre la Violencia contra las Mujeres (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos Argentina, 2015) revela el nivel de victimización de mujeres desde los 16 años e informa el porcentaje de mujeres que denunciaron haber sufrido violencia física, sexual o psicológica. El trabajo está basado en la Encuesta Internacional de Violencia contra las Mujeres (International Violence Against Women Survey) que impulsa la Organización de las Naciones Unidas, de la cual sólo participaron diez países en el mundo.

**En Argentina, el informe se llevó adelante entre el 27 de mayo y el 10 de julio de 2015, dónde se entrevistaron 1.221 mujeres de entre 18 y 69 años. El informe revela que una de cada diez mujeres —el 42% de las encuestadas— confirmaron haber sido víctimas de violencia física y/o sexual desde los 16 años. No se especifica si fue doméstica o en espacios públicos. Un 36% de las entrevistadas mencionó haber sufrido de agresiones físicas y 16,2% del total de las encuestadas comentó haber sufrió agresiones sexuales. El estudio también reveló que una de cada cuatro mujeres reconoció haber sufrido, por parte de su actual compañero, algún tipo de violencia psicológica (el 24%), desde celos por hablar con otro hombre (16,1%) hasta la desconfianza y la imposición de límites con ciertos familiares y amigos (9,1%).**

Por otra parte, se destacan los bajos niveles de denuncias hallados en las víctimas. De las mujeres que relataron haber sufrido violencia física por hombres que no son su pareja sólo el 17% respondió haberlo denunciado y sólo un 10% lo reportó en el caso de violencia sexual. La encuesta revela sólo un 36% de las mujeres que sufrieron daños físicos por parte de sus parejas reportó el incidente; mientras que para los casos de abusos sexuales, el sólo un 2% lo denuncia ante ningún organismo público. Los índices de sub-denuncias o “cifra negra” son muy alarmantes, a pesar de los esfuerzos realizados para concientizar a las víctimas de estos hechos y de la importancia de denunciar.

## Manifestaciones de violencia de género

La violencia ejercida hacia las mujeres y a la primera infancia en el ámbito de las relaciones afectivas, constituye un problema social, porque tiene una grave incidencia en la salud pública y devastadores efectos en la economía de los países, por los gastos que demanda en salud, policía, justicia y por la reducción en la productividad. Además de ser el tipo de violencia más frecuente.

A pesar de los avances legislativos para reconocer la violencia contra las mujeres como una violación a los derechos humanos fundamentales para las mujeres –estableciendo el delito de feminicidio– los estados de la región han fallado en la implementación desde aspecto legislativo, frente al acceso a la justicia y a un adecuado sistema de prevención y protección de las víctimas.

- **En su hogar y familia:** maltrato físico, homicidio, trato negligente, violencia sexual (abuso sexual, matrimonio infantil), violencia psicológica, prácticas tradicionales que perjudican su desarrollo, explotación económica.
- **En las escuelas y otros entornos educativos:** castigo físico y psicológico, discriminación y violencia basada en género, violencia sexual, acoso.
- **En las instituciones de protección y de justicia:** violencia en las instituciones de amparo (hogares, refugios, albergues), en situaciones de detención y privación de libertad (comisarías, cárceles), sistema de justicia (normas y prácticas judiciales).
- **En los lugares de trabajo:** trabajo doméstico, trabajo forzoso y servidumbre, esclavitud, utilización de niñas en actividades delictivas.
- **En la comunidad:** violencia contra mujeres, niñas y adolescentes en situación de calle, violencia cometida por la policía, por parte de figuras de autoridad, violencia sexual (violación, iniciación forzada, explotación sexual), trata con diversos fines.
- **En el espacio público:** Denigrando el cuerpo de las mujeres, adolescentes y niñas, a través del acoso callejero y en el transporte público. De manera especial, dentro de las violencias legitimadas y naturalizadas, para el presente trabajo, es de suma importancia el concepto de Acoso Sexual Callejero:

*Todo acto de naturaleza o connotación sexual ejercida en los espacios públicos, por una persona en contra de una mujer con la que no tiene una relación y sin su consentimiento, generando malestar, intimidación, hostilidad, degradación, humillación, o un ambiente ofensivo para las personas acosadas.<sup>[1]</sup>*

Estos tipos de violencia se observan en los barrios informales, por la pobreza de sus habitantes, la estigmatización de su población por parte del resto de la sociedad, la precariedad del espacio público, las carencias en los servicios esenciales y la fuerte presencia del delito, en especial el narcotráfico y la trata de personas.



# Mejoramiento de Barrios del BID en Argentina

La investigación se alinea con los objetivos más amplios de los Programas Integrales de Mejoramiento de Barrios del BID que buscan generar conocimiento aplicado para reducir la violencia urbana. Las herramientas metodológicas permiten a los países diseñar políticas para la reducción de los niveles de violencia.

En Argentina, el diseño e implementación de este tipo de programas inicia con la elección de las localidades en la ciudad de Buenos Aires. Según indicaciones de las autoridades del gobierno de la Provincia de Buenos Aires, en conjunto con el equipo técnico del BID, se definieron dos localizaciones en zona norte, oeste y sur de la ciudad, en los municipios de Vicente López, Morón y Quilmes. Estos barrios cumplían con la condición de haber tenido intervenciones con una antigüedad no mayor a tres años y tener como referencia otros barrios de control

El trabajo realizado en barrios informales de la zona urbana más densamente poblada de la Argentina, el Gran Buenos Aires, comprende la ciudad de Buenos Aires y los 24 partidos aledaños que mantienen una continuidad urbana. Se observaron barrios con intervención estatal y se los comparó con otros barrios cercanos sin intervención. Los barrios que fueron seleccionados presentan características comunes, las Flores en la municipalidad Vicente López, El Mosquito o Cuatro Manzanas en Morón, y el barrio Monte en Quilmes, en cuanto a precariedad de las viviendas, grado de hacinamiento, déficit en el acceso formal de servicios básicos, tenencia irregular del suelo y cierta informalidad en el comportamiento de los habitantes en el espacio público, por ejemplo, las barras de adolescentes y jóvenes en las esquinas, hostigando y muchas veces robando o agrediendo a los transeúntes, en especial a las mujeres.



## Hipótesis

La violencia hacia las mujeres es transversal a toda la sociedad, pero en los barrios informales adquiere características distintivas, donde los factores de riesgo y la naturalización de la violencia en todas sus facetas forman parte de la vida cotidiana.

## Preguntas

El objetivo principal del programa buscaba identificar aquellos factores que han contribuido en Argentina al mejoramiento y prevención del delito en estos barrios mejorados, y que contribuyan a los cambios en la percepción de inseguridad de quienes habitan en los mismos. Con énfasis en la violencia ejercida contra las mujeres y desde la perspectiva de las mujeres que residen en estos barrios. Bajo esta premisa, nos preguntamos si **¿Las intervenciones en los barrios seleccionados resultan necesarias pero insuficientes para la reducción de conflictividades, violencias y delitos?**

## Metodología

Los criterios de selección fueron acordados con el BID y las autoridades del gobierno de la Provincia de Buenos Aires, en conjunto con el equipo técnico. Se definió realizar un estudio por Región del Gran Buenos Aires (Oeste, Norte y Sur) en los Municipios de Morón, Vicente López y Quilmes. Luego de varias reuniones in situ, se obtuvo la colaboración de los Municipios en lo referente a los datos de base de las zonas y la posibilidad de ingreso a las mismas para realizar el trabajo de campo.

Se llevó a cabo un análisis cualitativo de los mecanismos que han permitido que estas intervenciones mejoren las condiciones de seguridad en el espacio público de los barrios, así como también en los cambios en la percepción de inseguridad de quienes los habitan. Para este fin, se distinguen los factores físicos, sociales e institucionales que hayan contribuido a estos resultados.

Para cumplir con este desafío, se eligió una estrategia metodológica cualitativa y cuantitativa en tres etapas, a fin de aproximarse desde distintas opciones de investigación a las relaciones causales entre las intervenciones del espacio público mejorado y las condiciones de seguridad, en especial de las mujeres. Esta combinación metodológica, con enfoque exploratorio y causal se llevó a cabo con el sistema planteado por el BID, el cual consiste en realizar: entrevistas enfocadas, informantes clave y grupos focales.



Factores Físicos

La dimensión física está relacionada con las mejoras del entorno físico, la movilidad y la accesibilidad. En general, los barrios se beneficiaron con algunas intervenciones básicas en su infraestructura, mejoramiento al acceso de servicios públicos, mejora de vías y alumbrado, e intervenciones para mejoras del espacio público (zonas verdes). Sin embargo, las principales preocupaciones que persistían, manifestadas por los residentes de estos barrios, fue la falta de alumbrado y de asfalto en las vías públicas, servicio de alcantarillado, problemas de manejo de basuras y la falta de agua potable.

En el caso del barrio Las Flores en Vicente López, sector mostró resultados positivos frente al sector de control. Las renovaciones consistieron en arreglar y pintar las fachadas de los edificios, la disposición de botes de basura para residuos, la mejora del alumbrado en las vías y su pavimentación, y la construcción de patios con zonas verdes aptos para que los niños puedan jugar.

En Morón los dos barrios designados fueron El Mosquito o Cuatro Manzanas como intervenido y el barrio Ibáñez-San José como no intervenido. El Mosquito es un asentamiento de casas humildes con una población de personas que viven allí hace más de 50 años, y que no contaba con asfalto ni desagües pluviales. Esas obras se realizaron en el último año y en el 2018 continuaban las mejoras en el barrio con la instalación de alumbrado público. Mientras que en el barrio Ibáñez se hicieron intervenciones hace más de tres años. Cuenta con calles asfaltadas y canales para drenar el agua lluvia, pero falta completar el servicio de alcantarillado. Hay que destacar que en Morón ya no quedan barrios con calles sin asfaltar.

En Quilmes se designó un barrio con dos sectores Monte y Matadero. En Monte se hizo una intervención en edificación de viviendas, alcantarillado, pavimentación de calles, y mejoramiento de luminarias. Mientras que el sector de Matadero no cuenta con asfalto, alcantarillado, ni agua potable. Además, su principal problema es que la cercanía a un arroyo hace que con lluvias fuertes éste se desborde causando la inundación de la mayoría de las viviendas.

Factores Sociales

Los factores sociales involucran situaciones de violencia e inseguridad, comportamientos agresivos, consumo de sustancias nocivas, relaciones con pares violentos, entre otros. Las personas que fueron entrevistas señalan que para ellos son la inseguridad, las drogas, los narcotraficantes, y los robos por falta de presencia policial. Además, el mal estado de las casas lo atribuyen a la falta de escrituras o seguridad en la tenencia de las mismas. Sumado a esto, destacan que la juventud que no trabaja ni estudia es un tema que se asocia a la inseguridad y al crecimiento del tráfico y consumo de todo tipo de drogas. Aunque la violencia de género entra dentro de esta categoría no se hace mención directa dentro de los factores sociales.

Los resultados de la intervención mostraron que había una percepción positiva sobre la sensación de pertenencia al barrio, se vió un tejido social y comunitario, acceso y uso adecuado de los espacios públicos y de los medios de transporte. Además, los habitantes valoraron las mejoras en las casas, la seguridad del barrio para sus vecinos y la existencia de centros comunitarios donde se brinda ayuda a la gente del barrio (apoyo escolar, alimentos, etc.).

En Vicente López, la mayoría de los entrevistados consideró que hubo una mejora en la cobertura de servicios y el espacio público en el último año, también destacaron la reactivación de la vivienda social y consideraron que los cambios favorecieron a todos por igual. En Quilmes opinaron lo mismo. Aunque se percibió que de todas formas la violencia seguía presente en el Barrio. Mientras que en Morón la visión en estos aspectos fue favorable.

En Vicente López la seguridad ciudadana fue considerada como regular y solamente algunos funcionarios consideraron que está mejorando. Los habitantes se quejaron de la falta de respuesta policial. La mayoría señaló que la seguridad es peor con respecto a otros barrios. De igual manera, los resultados mostraron que no hubo disminución frente a la violencia de género en especial hacia las mujeres. Se mencionó que no había servicios adecuados, ni apoyo para protección y trabajo a mujeres víctimas. En promedio, la seguridad se califica con un 6 en una escala de 1 a 10, donde 1 es lo peor y 10 lo mejor.

De acuerdo a la mayoría de los entrevistados tampoco mejoró la provisión de salud y educación, y no hubo una disminución perceptible de la violencia. En el caso específico de la violencia hacia las mujeres se consideró que hubo un aumento en las consultas y denuncias, pero también se vio una rapidez en el tiempo de respuesta. En el barrio distintas organizaciones sociales, especialmente religiosas que se dedican a dar de comer, a brindar asistencia psicológica y legal y no pareció haber una buena articulación entre las organizaciones sociales y la instituciones públicas.

En Quilmes los funcionarios mostraron una peor percepción de la seguridad en comparación a los líderes. En el caso específico de la violencia contra la mujer, los líderes fueron muy críticos, con opiniones similares a los de Vicente López. En promedio general, la seguridad se califica con un 3 en una escala de 1 a 10, donde 1 es lo peor y 10 lo mejor.

Aunque no hubo unanimidad, se destacó una mayor presencia en salud y educación. Se consideró que hubo menos reportes de violencia en general. Sobre la violencia hacia la mujer, las respuestas de los entrevistados revelaron la existencia de Comisarías de la Mujer y La Fortaleza, instituciones que prestan servicios de atención a las víctimas. Hubo una mayor presencia de ONGs que en el Vicente López (culturales, religiosas, deportivas) y se señala una fuerte oferta de programas para terminar la escuela primaria (FinEs).

En Morón también se consideró que la seguridad ciudadana fue regular. No se vieron muchas diferencias en el comparativo con otros barrios. Es el lugar donde menos se menciona y se reconoce el tema de la violencia hacia las mujeres. En promedio general, la seguridad se califica con un 3 en una escala de 1 a 10, donde 1 es lo peor y 10 lo mejor.

La mayoría considera que hubo mejorías en la provisión de servicios de salud y educación, pero que no hubo disminución en los reportes de violencia. En la violencia hacia las mujeres las opiniones fueron muy divididas, donde unos consideraron que hubo un aumento en los servicios para las mujeres y mejor información respecto a la violencia de género, mientras otros consideraron que hubo un aumento en la violencia general y no observan cambios en la respuesta institucional.



## Institucionales desde el género

Entre los factores institucionales figuran los aspectos relativos a la gestión municipal y policial, y en este caso a la seguridad y de los programas que hay para la prevención de la violencia contra las mujeres. En lo referente a la seguridad se destacó por parte de los entrevistados, en especial los funcionarios, mayor presencia de las fuerzas de seguridad, una Fiscalía cercana, patrullas municipales con capacitación en violencia de género y el botón de pánico para mujeres con medidas cautelares. También se llevó a cabo un Foro de Seguridad Ciudadana una vez por mes.

En Vicente López, entre robo, homicidio, secuestro y violencia contra la mujer, es este último crimen el más mencionado, por quienes cuentan con información para opinar al respecto. Se consideró que las principales víctimas son los niños, niñas y mujeres adolescentes. Se señaló que los jóvenes tienen ahora mayor acceso al alcohol, a las drogas y a las armas que hace dos años. La mayoría consideró que la situación de las mujeres jóvenes es peor que la de los hombres y que no hay servicios específicos para la atención de la violencia contra la mujer en la zona. Hubo una percepción general por parte de la comunidad, de desconfianza frente en la policía. Para modificar esa situación es necesaria una mayor capacitación y depuración de las fuerzas policiales.

En Quilmes los entrevistados mencionaron el robo y la violencia contra la mujer como los crímenes más frecuentes. Coincidieron con los entrevistados de Vicente López, en que las principales víctimas de la violencia se destacaron los niños, niñas y las jóvenes y también los adultos mayores. Se consideró que los jóvenes tienen ahora mayor acceso al alcohol, a las drogas y a las armas que hace dos años. La mayoría percibió que la situación de las mujeres jóvenes era peor que la de los hombres y no hubo acuerdo sobre la existencia de servicios específicos para la atención de la violencia contra la mujer en la zona. La misma división se observó sobre la confianza en la policía. En general quienes tuvieron una visión más positiva son los funcionarios, y más negativa los líderes de la sociedad civil, quienes señalaron que los habitantes debían tener una relación más cercana con la policía. Además, no están de acuerdo con la colaboración de la población en la seguridad pública.

En Morón se mencionó la creación de la Unidad de Gestión Ciudadana para la mejora de las condiciones a nivel del Municipio, y destacaron la labor del CEIM (Centro de Educación Integral Municipal). Sin embargo, en esta zona es donde se observó menor conformidad con la labor de infraestructura y más quejas con respecto a la seguridad, por ejemplo se presentaron irregularidades en el funcionamiento de una Red de Violencia Familiar y la demora de respuesta del 911.

El robo fue el crimen más mencionado, solamente una persona mencionó la violencia contra la mujer. Las mujeres y los adultos mayores fueron considerados las principales víctimas. La mayoría

consideró que las mujeres jóvenes están en la misma situación de vulnerabilidad que los hombres. Además, la mayoría dijo que no había servicios específicos para la violencia contra la mujer en la zona. En general, no se notó una confianza en las autoridades, en especial en la policía. La mayoría de los entrevistados consideraron que la población colaboraba con la seguridad pública.

En la mayoría de las entrevistas a los funcionarios, aunque hubo reconocimiento de las limitaciones, se destacó el trabajo que se realizó y las mejoras en el mismo. Pero, las instituciones que están en el territorio no lo consideraron de la misma forma: señalaron que muchas de las carencias materiales en las zonas son endémicas, que hay décadas de marginación y, por supuesto en ese contexto, la violencia contra la mujer es una más de las violencias que vive esta población, con el agravante, que una calle, una cuneta, una luz, una vivienda, se pueden arreglar en el corto plazo, pero la cultura de la violencia es un problema que hay que abordar con intervenciones transversales a largo plazo.

## Conclusiones

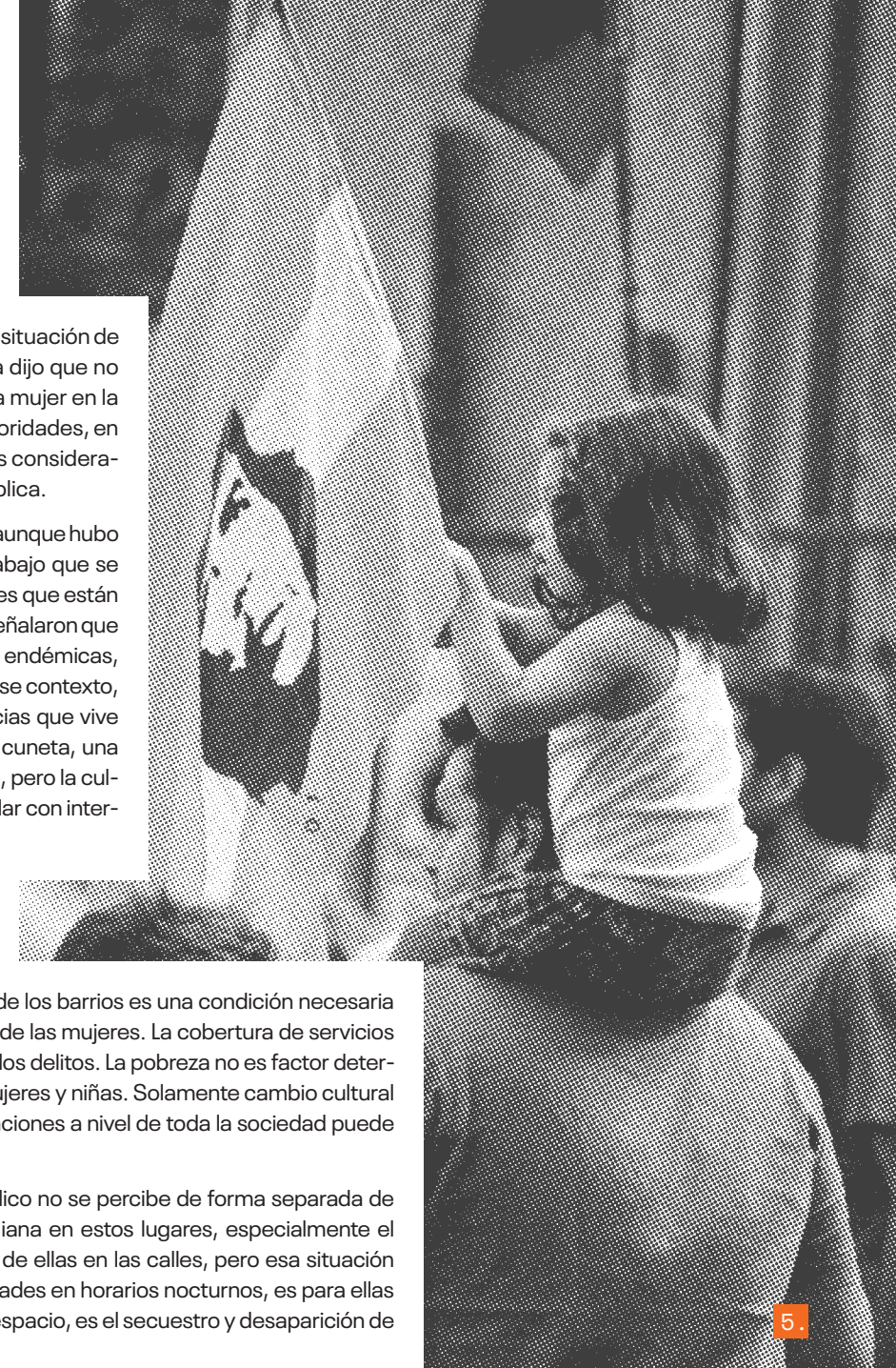
En suma, el mejoramiento de los factores físicos de los barrios es una condición necesaria pero no suficiente para lograr aumentar la seguridad de las mujeres. La cobertura de servicios básicos hace más digna la vida urbana, pero no evita los delitos. La pobreza no es factor determinante para el aumento de la violencia contra las mujeres y niñas. Solamente cambio cultural real que impacte en el orden los géneros y las generaciones a nivel de toda la sociedad puede prevenir esta violación de los Derechos Humanos.

La violencia contra las mujeres en el espacio público no se percibe de forma separada de la violencia en general que es parte de la vida cotidiana en estos lugares, especialmente el robo, aunque se reconoce una mayor vulnerabilidad de ellas en las calles, pero esa situación está naturalizada. Por ejemplo, dejar de hacer actividades en horarios nocturnos, es para ellas "inevitable". La única violencia que preocupa, en ese espacio, es el secuestro y desaparición de adolescentes.

La violencia ejercida contra las mujeres en el espacio doméstico, aunque no era objetivo específico del presente trabajo, emerge en el discurso de los y, especialmente, de las entrevistadas (sobre todo en los grupos focales, que por sus características permiten una mayor comunicación espontánea). Muchos aspectos de esa violencia también están naturalizados y, por ende, únicamente es registrada como tal cuando hay violencia física extrema y hay peligro de muerte.

Se evidencia que la violencia hacia las mujeres es un problema cultural, multicausal, naturalizado en todos los espacios, pero en especial en los públicos, donde se presenta una gran falta de conciencia frente a esta.

**...para la seguridad de las mujeres, las intervenciones en los barrios deben tener perspectiva de género.**





REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

**Arroio, Raimundo.** 2009. Todas en Juárez seguras: ciudades, mujeres y derechos humanos. Presentación del Banco Interamericano de Desarrollo. Ciudad Juárez, Chihuahua, Octubre 2009.

**CAF** ¿Por qué los hombres y las mujeres no se movilizan igual por las ciudades de América Latina? Recuperado de: <https://www.caf.com/es/actualidad/noticias/2016/09/por-que-hombres-y-mujeres-no-se-movilizan-igual-por-las-ciudades-de-america-latina/>

**Falú, Ana** (2014) El derecho de las mujeres a la ciudad. Espacios públicos sin discriminaciones y violencias. Revista Vivienda y Ciudad Volumen 1 pag. 19.

**Struminger, B.** 2017. Las cifras sobre violencia de género, antes y después de Ni Una Menos. La Nación, 2 de junio de 2017. Recuperado de: <https://www.lanacion.com.ar/2029230-las-cifras-sobre-violencia-de-genero-antes-y-despues-de-ni-una-menos>

**Ministerio de Justicia y Derechos Humanos Argentina** (2015) <http://www.jus.gob.ar/media/3128472/Encuesta%20de%20violencias%20contra%20las%20mujeres%20-%20FINAL%2026-10.pdf>

**PNUD**, (2006) Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) Desarrollo local con equidad de género: reflexiones/Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD); coordinador Ondina Castillo. -- 1a. ed. -- San Salvador, El Salvador.

**PNUD**, (2016) Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) Índice de desarrollo humano. Recuperado de: [https://es.wikipedia.org/wiki/%C3%8Dndice\\_de\\_desarrollo\\_humano](https://es.wikipedia.org/wiki/%C3%8Dndice_de_desarrollo_humano)

**PNUD**, (2016) Panorama general: Informe sobre desarrollo humano 2016. Desarrollo humano para todos. Recuperado de: [http://hdr.undp.org/sites/default/files/HDR2016\\_SP\\_Overview\\_Web.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/HDR2016_SP_Overview_Web.pdf)

**Comisión Económica Para América Latina Y El Caribe** (Cepal) Agenda 2030 y Los Objetivos de Desarrollo Sostenible: Una Oportunidad Para América Latina Y El Caribe (2017) Ed. Cepal Recuperado De [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40155/S1700334\\_es.pdf?sequence=10&isAllowed=y](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40155/S1700334_es.pdf?sequence=10&isAllowed=y)

**Consejo Nacional de las Mujeres.** PLAN NACIONAL DE ACCIÓN PARA LA PREVENCIÓN, ASISTENCIA Y ERRADICACIÓN DE LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES 2017 – 2019. LEY 26.485. Pag.16.

**Dirección Nacional de Política Criminal en materia de Justicia y Legislación Penal del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos** (1996-2010), estudios de victimización en diferentes centros urbanos del país entre los años 1996 y 2010. En el último año de este período se entrevistó a 2.228 mayores de 15 años en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, del Gran Buenos Aires, de Rosario, Córdoba y Gran Mendoza.

**Falú, Ana** (2009), “Violencias y discriminaciones en las ciudades”, en Ana Falu (ed.), Mujeres en la ciudad: de violencias y derechos, Santiago de Chile, Red Mujer y Hábitat de América Latina, Ediciones SUR. Pp. 15.

**Herrera Teresa,** Violencia doméstica. El discurso y la realidad. (2015) Montevideo. – ORT – Palabra Santa Editorial. Pag.127.

**Mlambo-Ngucka p.** (2015) ONU MUJERES. Iniciativa Mundial Ciudades seguras.

<http://www.aecid.es/Centro-documentacion/Documentos/Divulgaci%C3%B3n/En%20pocas%20palabras.pdf>

**Ministerio de Justicia Argentina** (2016). Estudio Nacional sobre Violencias contra las mujeres. Informe preliminar basado en la International Violence Against Women Survey Luis D’Angelo (Coordinación General) [http://www.jus.gob.ar/media/3128472/Encuesta%20de%20violencias%20contra%20las%20mujeres%20-%20FINALpags. 27 y 28](http://www.jus.gob.ar/media/3128472/Encuesta%20de%20violencias%20contra%20las%20mujeres%20-%20FINALpags.27y28)

**Naciones Unidas**, (2006) Estudio a fondo sobre todas las formas de violencia contra la mujer. Informe del Secretario General. A/61/122/Add.1.

**Pope, Jeffrey** (1994), Investigación de Mercado. Buenos Aires. Editorial Norma S.A. pag.250.

**Raising Voices, LSHTM y CEDOVIP** (2015). La violencia contra la mujer se puede prevenir? Los resultados del SASA! Estudio resumido para el público general. Kampala, Uganda: RaisingVoices Este informe presenta los resultados del SASA! estudio, un ensayo controlado aleatorizado (ECA) de una intervención de movilización de la comunidad para prevenir la violencia contra la mujer <http://raisingvoices.org/resources/>

**Rincón Ana,** (1995) Manual para la Integración de la perspectiva de género al desarrollo local y regional, Instituto Vasco de la Mujer.

**Rubio, María José y Varas, Jesús** (2001), “El Análisis de la Realidad en la Intervención Social – Métodos y Técnicas de Investigación”, Editorial CCS, Madrid, páginas 294 y 295.

**Save the Children España** (2011), En la violencia de género no hay una sola víctima. Madrid. Save the Children, p 21.

**TECHO**, 2016. Relevamiento de Asentamientos en Argentina [http://relevamiento.techo.org.ar/downloads/informe\\_relevamiento\\_TECHO\\_2016.pdf](http://relevamiento.techo.org.ar/downloads/informe_relevamiento_TECHO_2016.pdf)

<http://ecuador.unwomen.org/es/que-hacemos/erradicacion-de-la-violencia-contra-las-mujeres/programa-ciudades-seguras/quito>

[http://www.milenio.com/df/Refuerza\\_CdMx-transporte\\_seguro\\_mujeres-transporte\\_publico\\_mujeres-seguridad\\_mujeres\\_0\\_726527363.html](http://www.milenio.com/df/Refuerza_CdMx-transporte_seguro_mujeres-transporte_publico_mujeres-seguridad_mujeres_0_726527363.html)

[https://www.cepal.org/12conferenciamujer/noticias/paginas/1/49921/Folleto\\_Ciudad\\_Mujer\\_-\\_BID.pdf](https://www.cepal.org/12conferenciamujer/noticias/paginas/1/49921/Folleto_Ciudad_Mujer_-_BID.pdf)

[http://hdr.undp.org/sites/default/files/HDR2016\\_SP\\_Overview\\_Web.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/HDR2016_SP_Overview_Web.pdf)

REFERENCIAS FOTOGRÁFICAS

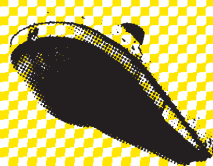
- 1. Filgeira, Rodrigo. 2017. Flickr, CONSULTADA 2020. [www.flickr.com](http://www.flickr.com)
- 2. Álvarez, Domingo. 2019. Unsplash, CONSULTADA 2020. [www.unsplash.com](http://www.unsplash.com)
- 3. Miroab. 2011. Flickr, CONSULTADA 2020. [www.flickr.com](http://www.flickr.com)
- 4. Santiago, Sito. 2019. Flickr, CONSULTADA 2020. [www.flickr.com](http://www.flickr.com)
- 5. Armas, Javier. 2010. Flickr, CONSULTADA 2020. [www.flickr.com](http://www.flickr.com)
- 6. Piñera, Hernán. 2014. Flickr, CONSULTADA 2020. [www.flickr.com](http://www.flickr.com)







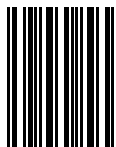




ISBN 978-1-59782-418-7



90000>



9 781597 824187