

MANUAL DEL
PROGRAMA
**BARRIOS
SEGUROS**



Ministerio de Seguridad
Presidencia de la Nación

Elaborado por la *Subsecretaría de Prevención del Delito y la Violencia*, a cargo de la Dra. Elizabeth Caamaño, dependiente de la *Secretaría de Seguridad* (Lic. Eugenio Burzaco), del *Ministerio de Seguridad de la Nación* (Dra. Patricia Bullrich); en el marco de la CONSULTORIA PARA EL DESARROLLO HERRAMIENTAS DE IMPLEMENTACION DEL PROGRAMA “BARRIOS SEGUROS” COOPERACIÓN TÉCNICA (CT-AR1160). APOYO AL PROGRAMA FEDERAL DE SEGURIDAD por Mg. Diego P. Gorgal y con revisión de Spencer Cheney, Ph.D.

Presentación

El Programa Barrios Seguros constituye una de las principales líneas de acción que el Ministerio de Seguridad de la Nación implementa dentro del Plan Argentina Sin Narcotráfico. Dicho Programa ofrece una respuesta integral, sistematizada y con alcance federal de la seguridad, basándose en la idea que las violencias conforman un fenómeno social complejo y multicausal. Se requiere, por tanto, un abordaje integral con el compromiso en la participación de los actores de los diferentes niveles del Estado, instituciones privadas y la ciudadanía en general.

El presente manual consiste en la explicitación y formalización del enfoque adoptado por el Ministerio de Seguridad para el diseño, implementación y evaluación de Barrios Seguros, por un lado, y en la normatización de los principales procesos mediante los cuales se prepara, ejecuta y controla la intervención. Por ello, este compendio busca formar e informar a todos los operadores y decisores involucrados en algún aspecto de Barrios Seguros respecto a la visión, misión, valores y acciones que supone el programa, de modo de asegurar una unidad de concepción que permita integrar armónicamente a todos ellos.

Tanto para el diseño de Barrios Seguros como la confección del presente se tuvieron en cuenta las experiencias y recomendaciones surgidas desde los organismos internacionales, las organizaciones de la sociedad civil, gobiernos de la región y el estado del arte en materia de ciencias relacionadas con la prevención de la violencia. De tal modo, el manual considera el *“Compendium of United Nations standards and norms in crime prevention and criminal justice”*, de la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Crimen (UNODC); la *“Crime Prevention Assessment Tool”*, de la UNODC y el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-HABITAT); el *“Manual sobre la aplicación eficaz de las Directrices para la prevención del delito”*, de la UNODC y el Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad; el *“Manual de seguimiento y evaluación de resultados”* de la Oficina de Evaluación del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo; la *“GUÍA PARA LA PREVENCIÓN EN BARRIOS HACIA POLÍTICAS DE COHESIÓN SOCIAL Y SEGURIDAD CIUDADANA”*, de la ONU-HABITAT en co-publicación con Universidad Alberto Hurtado

de Chile; el *“MILESTONES OF A GLOBAL CAMPAIGN FOR VIOLENCE PREVENTION”*, de la Organización Mundial de la Salud (OMS); el *“A RESOURCE GUIDE FOR MUNICIPALITIES: COMMUNITY BASED CRIME AND VIOLENCE PREVENTION IN URBAN LATIN AMERICA”*, del Banco Mundial; la *“Guía sobre las Auditorías locales de seguridad: Síntesis de la práctica internacional”*, del Foro Europeo para la Seguridad Urbana, financiado principalmente por la Seguridad Pública del Gobierno de Canadá (Centro Nacional para la Prevención del Crimen); la *“Global Violence Reduction Conference”* de 2014, organizada por la Universidad de Cambridge y la OMS; las *“Orientaciones para la Prevención Situacional en Barrios”*, del Ministerio de Vivienda y Urbanismo de Chile en colaboración con el Ministerio del Interior y Seguridad Pública; el trabajo *“Espacios urbanos seguros. Recomendaciones de diseño y gestión comunitaria para la obtención de espacios urbanos seguros”*, del Ministerio de Vivienda y Urbanismo y del Ministerio del Interior de Chile y de la Fundación Paz Ciudadana; el *“Manual de Diagnóstico e Intervención Prevención Situacional en Barrios”*, de los Ministerios de Vivienda y Urbanismo y del Interior de Chile; y el documento *“Monitoreo y evaluación de políticas, programas y proyectos sociales”*, de la Fundación CIPPEC y UNICEF, entre otros documentos.

Finalmente, el presente manual fue elaborado por la Subsecretaría de Prevención del Delito y la Violencia gracias al apoyo de la División de Innovación para Servir al Ciudadano (ICS) de la Gerencia de Instituciones para el Desarrollo del Banco Interamericano de Desarrollo, a través de la Cooperación Técnica (CT-AR1160) para favorecer la preparación del Programa Federal de Seguridad (AR-1255) que permitió la colaboración de los consultores externos Spencer Cheney, Ph.D. y Mg. Diego P. Gorgal para la revisión y redacción del manual.

Abreviaturas y referenciación

AS	Apreciación de la Situación: pág. 103
ASS	Apreciación de la Situación de Seguridad: pág. 77
C1	Componente 1: pág. 53
C2	Componente 2: pág. 137
C3	Componente 3: pág. 179
CIDN	Convención Internacional sobre los Derechos del Niño: pág. 118
CPB	Cuerpo de Prevención Barrial: pág. 110
EBP	<i>Evidence-based Policing</i> : Policiamiento Basado en la Evidencia: pp. 116/117
ED	Equipo de Diseño: pág. 76
EE	Equipo de Ejecución: pág. 88
EM	Equipo de Monitoreo: pp. 217 y 222
ES	Equipo de Selección: pág. 69
EV	Encuesta de Victimización: pp. 145 y 154
FFSS	Fuerzas de Seguridad y Policiales: pp. 70, 97 y ss.
ILP	<i>Intelligence-led Policing</i> : Policiamiento Guiado por la inteligencia: pp. 116/117
MaDe	Mapa de Delitos: pág. 83
MaPe	Mapa de Percepción de Riesgos y de Temor: pág. 192
MaRL	Mapa de Recursos Locales: pp. 83 y 89
MaSe	Mapa de Seguridad: pág. 83
MaVi	Mapa de Victimización: pág. 83
MaVS	Mapa de Vulnerabilidades Sociales: pág. 83
MaVU	Mapa de Vulnerabilidades Urbanas Físicas y Funcionales: pág. 192

MS	Ministerio de Seguridad de la Nación: pp. 18, 71 y ss.
NNYA	Niños, Niñas y Adolescentes: pp. 37, 118 y 161
BS	Barrios Seguros: pp. 18, 25 y ss.
PMO	Plan Maestro Operativo: pág. 86
POP	<i>Problem Oriented Policing</i> : Policiamiento Orientado a los Problemas: pp. 16, 47 y ss.
SME	Sistema de Monitoreo y Evaluación: pp. 208, ss.
UPB	Unidad de Prevención Barrial: pp. 53, 110 y ss.

Índice general

Presentación.....	2
Abreviaturas y referenciación	4
Resumen Ejecutivo.....	15
I. Nuevos problemas, nuevas perspectivas, nuevas políticas	17
1.1 El problema de las violencias y los barrios vulnerados.....	18
1.2 Nuevas perspectivas para entender las violencias en los barrios vulnerados	25
1.3 Una nueva política para responder a los barrios vulnerados por las violencias: Barrios Seguros.....	34
II. La preparación de la intervención: postulación, selección y planificación del Programa Barrios Seguros.....	56
2.1 La postulación de un barrio.....	56
2.2 Selección.....	69
2.3 Arreglos institucionales.....	71
2.4 La planificación de la intervención	75
2.5 La ejecución de la intervención.....	88
III. Componente 0.....	92
3.1. Marco de referencia.....	92
3.2 Alcances y objetivos	94
3.3 Ejecución del C0	95
3.3.1 Elementos del C0.....	95
IV. Componente 1: intervenciones en el medio institucional	99
4.1 Marco de referencia.....	99
4.2 Alcance y objetivos.....	101
4.3 Planificación del C1	102
4.4 Ejecución del C1	129
V. Componente 2: intervenciones en el medio social y comunitario.....	132
5.1 Marco de referencia.....	132
5.2 Alcance y objetivos.....	137
5.3 Planificación del C2	140
5.4 Ejecución del C2	177
VI. Componente 3: Intervenciones en el medio físico-funcional	178
6.1 Marco de referencia.....	178

6.2	Alcance y objetivos.....	189
6.3	Planificación del C3	190
VII.	Sistema de Monitoreo y Evaluación.....	209
7.1	Marco de referencia.....	209
7.2	Alcance y objetivos.....	217
7.3	Diseño del SME.....	218
7.4	Utilización del SME.....	232
VIII.	Resultados	233
8. 1.	Reducción en los casos de homicidios dolosos	233
8. 2.	Impacto sobre la relación “fuerzas de seguridad y comunidad”	235
8. 3.	Prevención de ilícitos y seguridad ciudadana (labor UPB)	236
8. 4.	Lucha contra el Narcomenudeo	239
8. 5.	Coordinación Multiagencial	241
8. 6.	Espacios recuperados del narcotráfico para la comunidad	242
8. 7.	Actividades de Prevención del delito y la Violencia	243
8. 8.	Lecciones aprendidas	246
8. 9.	Imágenes.....	247
IX.	Bibliografía	254

Índice detallado

Presentación.....	2
Abreviaturas y referenciación	4
Resumen Ejecutivo	15
I. Nuevos problemas, nuevas perspectivas, nuevas políticas	17
1.1 El problema de las violencias y los barrios vulnerados	18
1.1.1 Una mirada amplia del problema de la violencia.....	18
1.1.2 Los daños directos e indirectos ocasionados por las violencias	21
1.1.3 Los barrios vulnerados por las violencias.....	23
1.1.4 En síntesis.....	24
1.2 Nuevas perspectivas para entender las violencias en los barrios vulnerados	25
1.2.1 El enfoque de salud pública para el entendimiento del problema	25
1.2.2 Los factores comunitarios que explican las violencias en los barrios vulnerados	28
1.2.3 En síntesis.....	34
1.3 Una nueva política para responder a los barrios vulnerados por las violencias: Barrios Seguros.....	34
1.3.1.1 Objetivos y principios de Barrios Seguros	39
1.3.1.1.1 Objetivo estratégico:.....	40
1.3.1.1.2 Objetivos tácticos:.....	40
1.3.1.2 El decálogo: los principios rectores de Barrios Seguros.....	41
1.3.1.2.1 Equidad e igualdad	42
1.3.1.2.2 Orientación territorial	42
1.3.1.2.3 Guiada por la evidencia científica	43
1.3.1.2.4 Integralidad y Multiagencialidad.....	43
1.3.1.2.5 Subsidiariedad	44
1.3.1.2.6 Disuasión focalizada	45
1.3.1.2.7 Participación comunitaria	45
1.3.1.2.8 Liderazgo concertador	46
1.3.1.2.9 Policiamiento orientado a los problemas	47
1.3.1.2.10 Conjuntos	47
1.3.2 Definición del objeto y sujeto de Barrios Seguros: los barrios vulnerados por las violencias48	
1.3.2.1 Barrio.....	49

1.3.2.2	De alta vulnerabilidad urbano-social	51
1.3.2.2.1	Vulnerabilidad	51
1.3.3	Componentes básicos de Barrios Seguros	52
1.3.3.1	Componente 0: Generación de condiciones de intervención.....	53
1.3.3.2	Componente 1: Intervenciones en el medio institucional	53
1.3.3.3	Componente 2: Intervenciones en el medio social y comunitario	53
1.3.3.4	Componente 3: Intervenciones en el medio físico-funcional	54
1.3.4	El rol del gobierno federal en la política hacia los barrios vulnerados	54
1.3.5	En síntesis.....	55
II.	La preparación de la intervención: postulación, selección y planificación del Programa Barrios Seguros.....	56
2.1	La postulación de un barrio.....	56
2.1.1	¿Quién puede postular?.....	56
2.1.2	Condiciones de elegibilidad.....	57
2.1.2.1	Ser un barrio que forme parte de un aglomerado urbano, ciudad o localidad	57
2.1.2.2	Poseer una concentración desproporcionada de privaciones o desventajas físicas y sociales que lo coloca en situación de alta vulnerabilidad urbano-social	58
2.1.2.2.1	Alta vulnerabilidad urbana.....	58
2.1.2.2.2	Alta vulnerabilidad social	63
2.1.2.3	Encontrarse efectivamente vulnerado por un nivel desproporcionadamente alto de violencias.....	68
2.2	Selección.....	69
2.2.1	Riesgos políticos	69
2.2.2	Riesgos institucionales	70
2.2.3	Riesgos sociales	70
2.2.4	Riesgos climáticos.....	70
2.3	Arreglos institucionales.....	71
2.3.1	Obligaciones del MS: estándares mínimos y comunes	71
2.3.2	Obligaciones de los gobiernos provinciales y municipales: estándares mínimos y comunes	72
2.3.2.1	Obligaciones de los gobiernos provinciales	72
2.3.2.1.1	Obligaciones de la Provincia en caso de Despliegue de Fuerzas Federales de Seguridad.....	73
2.3.2.1.2	Obligaciones de la Provincia sin concurrencia territorial de Fuerzas Federales de Seguridad	73
2.3.2.2	Obligaciones de los gobiernos municipales	74
2.4	La planificación de la intervención.....	75

2.4.1	Conformación del ED.....	76
2.4.2	Apreciación de la situación de seguridad (ASS)	77
2.4.2.1	Criterios orientadores	78
2.4.2.2	Fuentes y tipos de datos	79
2.4.2.3	Estructura de la ASS	81
2.4.2.3.1	Definición del contexto	81
2.4.2.3.2	Análisis previo de la criminalidad, las violencias y de los desórdenes.....	81
2.4.2.3.3	Perfil de las víctimas y de los autores de delitos.....	82
2.4.2.3.4	Valoración de los factores de riesgo en relación con las víctimas y agresiones	82
2.4.2.3.5	Valoración de las respuestas gubernamentales y no gubernamentales. .	82
2.4.2.4	Georreferenciación	83
2.4.2.5	El involucramiento de la comunidad.....	83
2.4.2.5.1	Selección de participantes	84
2.4.3	Programación del PMO	86
2.4.3.1	Priorización de los problemas	87
2.5	La ejecución de la intervención.....	88
2.5.1	Dirección y gestión del PMO	88
2.5.1.1	Representantes nacionales	88
2.5.1.2	Representantes provinciales	90
2.5.1.3	Representantes municipales	91
III.	Componente 0.....	92
3.1.	Marco de referencia.....	92
3.2	Alcances y objetivos	94
3.3	Ejecución del C0	95
3.3.1	Elementos del C0.....	95
IV.	Componente 1: intervenciones en el medio institucional	99
4.1	Marco de referencia.....	99
4.2	Alcance y objetivos.....	101
4.3	Planificación del C1	102
4.3.1	Apreciación de la situación delictual y de inseguridad subjetiva (ASC1)	104
4.3.1.1	Definición de los problemas delictuales.....	105
4.3.2	Programación del C1	108
4.3.2.1	Creación de capacidades: el CPB.....	110
4.3.2.2	Principios operativos para el diseño de las intervenciones del C1	111
4.3.2.2.1	Compromiso del liderazgo policial	111

4.3.2.2.2	Policiamiento como servicio	112
4.3.2.2.3	Articulación y transversalidad	112
4.3.2.2.4	Entrenamiento especializado	112
4.3.2.2.5	Involucramiento de la comunidad	112
4.3.2.2.6	Comunicación efectiva	113
4.3.2.2.7	Basamento científico.....	113
4.3.2.2.8	Integridad	113
4.3.2.2.9	Uso racional de la fuerza	113
4.3.2.2.10	Resolución pacífica de conflictos	113
4.3.2.3	El modelo de intervención policial del Programa Barrios Seguros	114
4.3.2.4	Recomendaciones operacionales.....	117
4.3.2.4.1	Niñas, niños y adolescentes	117
4.3.2.4.2	Familia: violencia intra-familiar y violencia de género	121
4.3.2.4.3	Consumo problemático de sustancias psicoactivas.....	125
4.3.2.5	Diseño POC1.....	126
4.3.2.5.1	Problema-objetivo y objetivos operacionales.....	127
4.3.2.5.2	Recursos empleados	128
4.4	Ejecución del C1	129
4.4.1	Fase 1: individualización de los principales responsables de los problemas criminales consignados en la ASC1	130
4.4.2	Fase 2: arrestos, recuperación de la autoridad y el control, y compromiso con la comunidad.....	130
4.4.3	Fase 3: resolver problemas locales de delincuencia y seguridad ciudadana, y mantener el capital social.	131
V.	Componente 2: intervenciones en el medio social y comunitario.....	132
5.1	Marco de referencia.....	132
5.1.1	Factores individuales.....	133
5.1.2	Factores inter-personales.....	133
5.1.3	Factores comunitarios.....	136
5.2	Alcance y objetivos.....	137
5.3	Planificación del C2	140
5.3.1	Apreciación de la situación de vulnerabilidad social e inseguridad subjetiva (ASC2) 141	
5.3.1.1	Ámbitos de la intervención	143
5.3.1.1.1	Persona.....	144
5.3.1.1.2	Familia	150
5.3.1.1.3	Escuela.....	151

5.3.1.1.4	Barrio.....	153
5.3.1.2	Fuentes y tipo de información	153
5.3.1.3	Instrumentos de recolección primaria de datos	154
5.3.2	Programación	155
5.3.2.1	Priorización de los problemas a abordar.....	156
5.3.2.2	Principios operativos para el diseño de las intervenciones del C2	157
5.3.2.2.1	Integralidad	157
5.3.2.2.2	Articulación y transversalidad.....	158
5.3.2.2.3	Sostenibilidad de los efectos.....	158
5.3.2.2.4	Institucionalización.....	158
5.3.2.2.5	Dosificación suficiente	158
5.3.2.2.6	Basamento científico.....	159
5.3.2.2.7	Flexibilidad	159
5.3.2.2.8	Evaluación de resultados	159
5.3.2.2.9	Profesionalismo.....	159
5.3.2.3	Diseño POC2	159
5.3.2.3.1	Recomendaciones en cada ámbito de intervención.....	162
5.4	Ejecución del C2	177
VI.	Componente 3: Intervenciones en el medio físico-funcional	178
6.1	Marco de referencia.....	178
6.1.1	Fuentes de vulnerabilidad urbana.....	182
6.1.1.1	Factores de riesgo físico	182
6.1.1.1.1	De conformación y configuración urbana.....	182
6.1.1.1.2	De la Infraestructura Urbana	183
6.1.1.1.3	Del espacio público	183
6.1.1.1.4	Del contexto habitacional	184
6.1.1.1.5	Del equipamiento social.....	185
6.1.1.2	Factores de riesgo funcional	185
6.1.2	Fuentes de percepción de riesgo y temor.....	186
6.1.2.1	Factores de percepción	187
6.1.2.1.1	Control visual del entorno.....	187
6.1.2.1.2	Control social.....	187
6.1.2.1.3	Desorden social	188
6.1.2.1.4	Soporte social.....	188
6.1.3	En síntesis.....	189
6.2	Alcance y objetivos.....	189

6.3	Planificación del C3	190
6.3.1	Apreciación de la situación de vulnerabilidad urbana e inseguridad subjetiva (ASC3) 191	
6.3.1.1	Ámbitos de intervención	193
6.3.1.1.1	Vivienda.....	194
6.3.1.1.2	Agrupación de viviendas, perfiles de calle y estacionamientos.....	194
6.3.1.1.3	Espacios públicos y sus distintos elementos urbanos.....	195
6.3.1.2	Fuentes y tipo de información	199
6.3.1.3	Instrumentos de recolección primaria de datos	200
6.3.2	Programación	200
6.3.2.1	Priorización de los problemas a abordar.....	201
6.3.2.2	Principios operativos para el diseño de las intervenciones del C3	202
6.3.2.2.1	Participación ciudadana y articulación comunitaria	202
6.3.2.2.2	Integralidad de los proyectos.....	203
6.3.2.2.3	Accesibilidad y movimiento peatonal	203
6.3.2.2.4	Vigilancia natural.....	203
6.3.2.2.5	Configuración de usos	203
6.3.2.2.6	Sentido de mantención	204
6.3.2.2.7	Identidad y reforzamiento territorial.....	204
6.3.2.3	Diseño del POC3	204
6.3.2.3.1	Recomendaciones generales de diseño	205
6.3.2.3.2	Recomendaciones específicas en cada ámbito de intervención.....	206
6.3.2.3.3	Diseño de los ante-proyectos.....	207
6.3.2.3.4	Validación de los proyectos	209
VII.	Sistema de Monitoreo y Evaluación.....	209
7.1	Marco de referencia.....	209
7.1.1	El monitoreo del PMO	210
7.1.2	La evaluación del Programa Barrios Seguros	213
7.1.3	El SME del PMO	214
7.2	Alcance y objetivos.....	217
7.3	Diseño del SME.....	218
7.3.1	Período de tiempo.....	218
7.3.2	Evaluador.....	218
7.3.3	Razón y propósito.....	218
7.3.4	Implementación	219
7.3.5	Tipo de estrategia de evaluación	220

7.3.6	Enfoque de la evaluación	220
7.3.6.1	Relevancia	220
7.3.6.2	Consistencia.....	220
7.3.6.3	Eficacia.....	221
7.3.6.4	Eficiencia.....	221
7.3.6.5	Impacto	221
7.3.6.6	Sostenibilidad	222
7.3.7	Buenas prácticas del SME.....	222
7.3.8	Herramientas del SME.....	224
7.3.8.1	Encuestas.....	224
7.3.8.2	Entrevistas individuales.....	226
7.3.8.3	Grupos focales.....	226
7.3.8.4	Datos secundarios	227
7.3.8.5	Observación participante	228
7.3.8.6	Lista de control con preguntas.....	229
7.3.8.7	Análisis de las partes interesadas.....	230
7.3.9	Procesamiento y análisis	231
7.4	Utilización del SME.....	232
VIII.	Resultados	233
8. 1.	Reducción en los casos de homicidios dolosos	233
8. 2.	Impacto sobre la relación “fuerzas de seguridad y comunidad”	235
8. 3.	Prevención de ilícitos y seguridad ciudadana (labor UPB)	236
8. 4.	Lucha contra el Narcomenudeo	239
8. 5.	Coordinación Multiagencial	241
8. 6.	Espacios recuperados del narcotráfico para la comunidad	242
8. 7.	Actividades de Prevención del delito y la Violencia	243
8. 8.	Lecciones aprendidas	246
8. 9.	Imágenes.....	247
IX.	Bibliografía.....	261

Resumen Ejecutivo

El texto del Programa Barrios Seguros tiene como finalidad dar cuenta de los lineamientos y recomendaciones a seguir para su correcta ejecución.

El desarrollo del Programa en cada uno de sus 4 componentes requiere de forma indispensable una articulación inter y multiagencial entre los poderes del Estado en los distintos niveles (nacional, provincial y municipal), así como una asociación y activa participación con la comunidad toda incluyendo habitantes, el sector privado, la academia, asociaciones comunitarias y vecinales en general.

Previo al desarrollo de los Componentes del Programa que contienen las acciones a llevar a cabo, se establecen definiciones en torno a los principales conceptos y elementos sobre los que se trabajará. En este sentido, se sientan precisiones sobre las violencias y los delitos en el contexto argentino así como los alcances de los distintos tipos de vulnerabilidades que sufren las comunidades y los factores individuales, inter-personales, comunitarios y sociales que inciden en la violencia. En el centro de la escena se encuentra la concentración desproporcionada de privaciones o desventajas en el marco de condiciones de alta vulnerabilidad urbano-social y la correlación que ello tiene en los habitantes de estos barrios en relación a la violencia. Seguidamente se despliega el decálogo de principios rectores del Programa que guían e informan diseño, ejecución y evaluación de la intervención.

Preceden al inicio de la faz ejecutiva del Programa los temas relativos a postulación, selección y planificación de los territorios. En esta etapa se detallan *in extenso* las condiciones de elegibilidad, vulnerabilidades con que cuenta la comunidad que allí habita, y los riesgos institucionales, climáticos y sociales que deben ser analizados al detalle para poder alcanzar reglas y criterios que den lugar a un proceso objetivo de selección.

Resumidamente, los Componentes entendidos como fases o elementos que posibiliten alcanzar el objetivo estratégico y los objetivos tácticos, pueden sintetizarse de la siguiente manera:

- Componente 0 -Generación de condiciones de intervención-: Es entendido como la base para el desarrollo del resto de los Componentes a través de la investigación, erradicación y disminución de las organizaciones criminales. Tiene un rol fundamental el poder judicial con las causas que tramiten relacionadas al crimen organizado, sus delitos conexos y crímenes violentos en general. Junto a ello, cobra importancia la información producida por los demás organismos estatales en torno a la cuestión delictiva. Cuanto mayor sea su eficacia, mayor será la posibilidad de intervención posterior de otros organismos estatales en la prestación de servicios públicos, el despliegue de un elemento policial de proximidad, así como la participación activa de los habitantes.

- Componente 1: Comprende el despliegue de policías con la impronta de proximidad, preferentemente siguiendo los principios de la Policía Orientada a los Problemas (POP). Según el caso, los agentes policiales que prestarán revista en el territorio seleccionado, pertenecerán a un cuerpo policial o fuerza de seguridad federal o bien una fuerza policial provincial. En este apartado es central el principio de conjuntos que involucra a todos los elementos policiales que tengan injerencia en dicho espacio, sea de manera permanente o en forma circunstancial. Dicho principio puede ser puesto en práctica en, por ejemplo, allanamientos o tareas de inteligencia criminal en el marco de investigaciones judiciales.

- Componente 2: Caracterizado por las acciones de prevención de tipo social, busca aumentar la eficacia colectiva, fomentar y fortalecer los lazos e interacciones comunitarias, modificando las adaptaciones culturales violentas. Se intenta fomentar la participación genuina de los vecinos en la regeneración del barrio mejorando la confianza entre ellos y promoviendo el uso de espacios públicos. Las acciones llevadas adelante en este Componente pueden estar dirigidas a los habitantes en general o a grupos determinados que presentan características específicas como niños, niñas y adolescentes, adultos mayores, mujeres, etc.

- Componente 3 - Intervenciones en el medio físico-funcional-: Comúnmente este tipo de actuaciones en el ámbito de la prevención de los delitos y las violencias son conocidas como prevención situacional o prevención a través del diseño ambiental. Integra el trabajo de distintas áreas del Estado sobre el medio físico y funcional del barrio para reducir las oportunidades delictivas, así como el sentimiento de inseguridad que puedan experimentar los habitantes. Entre las acciones que se llevan adelante se encuentran las destinadas a operar sobre la conformación y configuración urbana, la infraestructura, el espacio público, los contextos habitacionales y el equipamiento social.

Coexistente con los Componentes mencionados, se encuentra el Sistema de Monitoreo y Evaluación (SME). El proceso de monitoreo es continuo y consiste en revisiones periódicas de la ejecución de cada Componente. Allí se toma en consideración el grado en que las actividades y resultados cumplen con lo planificado según la base de distintas fuentes de información, tales como registros, informes, encuestas, etc. A su vez, la evaluación es ejecutada en períodos establecidos y mide tanto efectos deseados como inesperados de la implementación del Programa. Entre otros elementos de evaluación, el SME debería poder generar una sólida línea de base, informes periódicos, supervisión en terreno, y evaluaciones de impacto.

I. Nuevos problemas, nuevas perspectivas, nuevas políticas

El problema de las violencias en la Argentina viene de larga data, pero su manifestación ha adquirido rasgos, dinámicas, y complejidades nuevas en los últimos tiempos. Esto ha motivado una actualización en la visión y conceptualización del problema, de modo de captar en toda su plenitud tanto las dimensiones del mismo como sus consecuencias, directas e indirectas, inmediatas y mediatas. A su vez, los nuevos enfoques han permitido desarrollar nuevas y mejores intervenciones gubernamentales para contener, controlar y reducir las violencias que afectan el valor máspreciado de nuestra sociedad: la vida humana.

En tal contexto, el MS se ha planteado el objetivo estratégico de reducir los niveles de violencia que afectan a la población argentina. Para ello, a través de la coordinación centralizada en la Subsecretaría de Prevención del Delito y la Violencia ha desarrollado Barrios Seguros como un novedoso y efectivo instrumento que, fundado en la moderna evidencia científica sobre la materia, busca responder a una de estas nuevas manifestaciones de las violencias en el país. De allí que nuevos problemas son interpelados por nuevas perspectivas para fundar nuevas políticas.

1.1 El problema de las violencias y los barrios vulnerados

En las últimas décadas, la violencia—en sus múltiples formas—se ha convertido en uno de los principales problemas que afectan a la seguridad interior en la Argentina. Este problema, además de lanzar riesgos sobre la vida, la integridad y la libertad de las personas, alimenta la preocupación y el temor de la población, y condiciona el bienestar psicológico y material de nuestra sociedad. Ciertamente, las violencias generan daños que trascienden el efecto inmediato del hecho violento.

Una fracción considerable de aquellas violencias se concentra espacial y socialmente en ciertos sectores que usualmente presentan también desventajas urbano-sociales que los colocan en situaciones de alta vulnerabilidad frente a amenazas a su bienestar y calidad de vida.

En tal sentido, las violencias son una fuente más de inequidad y desigualdad en nuestra sociedad.

1.1.1 Una mirada amplia del problema de la violencia

En línea con las modernas concepciones del problema de la violencia, ésta se manifiesta en múltiples formas y genera, por tanto, múltiples daños. Así, la Organización Mundial de la Salud – OMS (2002:5) define a la **violencia** como:

“El uso deliberado de la fuerza física o el poder, ya sea en grado de amenaza o efectivo, contra uno mismo, otra persona o un grupo o comunidad, que cause o tenga muchas probabilidades de causar lesiones, muerte, daños psicológicos, trastornos del desarrollo o privaciones.”

De tal forma, la violencia no sólo se entiende como actos que se expresan en el uso de la fuerza entre personas—y que ocasionan homicidios, lesiones u otros daños con los que tradicionalmente se la mide—, sino también como situaciones que se expresan en amenazas e intimidaciones—y que ocasionan trastornos o privaciones entre aquellos que la padecen—. Vinculado a ello, los daños ocasionados por las violencias también abarcan las preocupaciones, percepciones y temores que tiene la población respecto a aquellas. Tal es el dominio de la inseguridad subjetiva, que forma parte del problema.

Esta mirada amplia de la violencia permite captar fenómenos que generalmente no son captados por los indicadores tradicionales en la materia (vgr. homicidios dolosos, violaciones, etc.). Así, el problema de la violencia abarca los actos de fuerza que ejerce una persona sobre otra y que afecta la vida o la integridad de la víctima, pero también las situaciones derivadas del ejercicio de poder, lo que puede llevar a coacciones de la libertad de la víctima o sentimiento de temor que afectan significativamente su calidad de vida. Tal concepción se adecúa mejor a la realidad con la que se manifiesta la violencia, donde en ciertos casos, la captura de un barrio por parte de una red criminal o la connivencia estatal con ésta pueden generar situaciones de violencia sobre los residentes de la zona sin que ello se exprese en la tasa de homicidios dolosos.

Siguiendo con la caracterización realizada por la OMS, las violencias pueden dividirse en tres grandes categorías según su tipo, que captan quién es la víctima y el victimario, y en cuatro categorías según la naturaleza del acto violento, que capta la manera en la que son afectadas las víctimas.

Así, los tipos de violencia son:

- a) **Violencia dirigida contra uno mismo o auto-infligida:** comprende el comportamiento suicida (pensamientos suicidas, intentos de suicidio y suicidio consumado) y las autolesiones.
- b) **Violencia interpersonal:** se divide en dos subcategorías. Por un lado, la violencia familiar o de pareja, que generalmente sucede en el hogar (vgr. maltrato de las hijas e hijos, la violencia contra la pareja y el maltrato de las personas mayores). Por otro lado, la violencia comunitaria, que se produce entre personas que no guardan parentesco y que pueden conocerse o no, y sucede por lo general fuera del hogar (vgr. violencia juvenil, los actos fortuitos

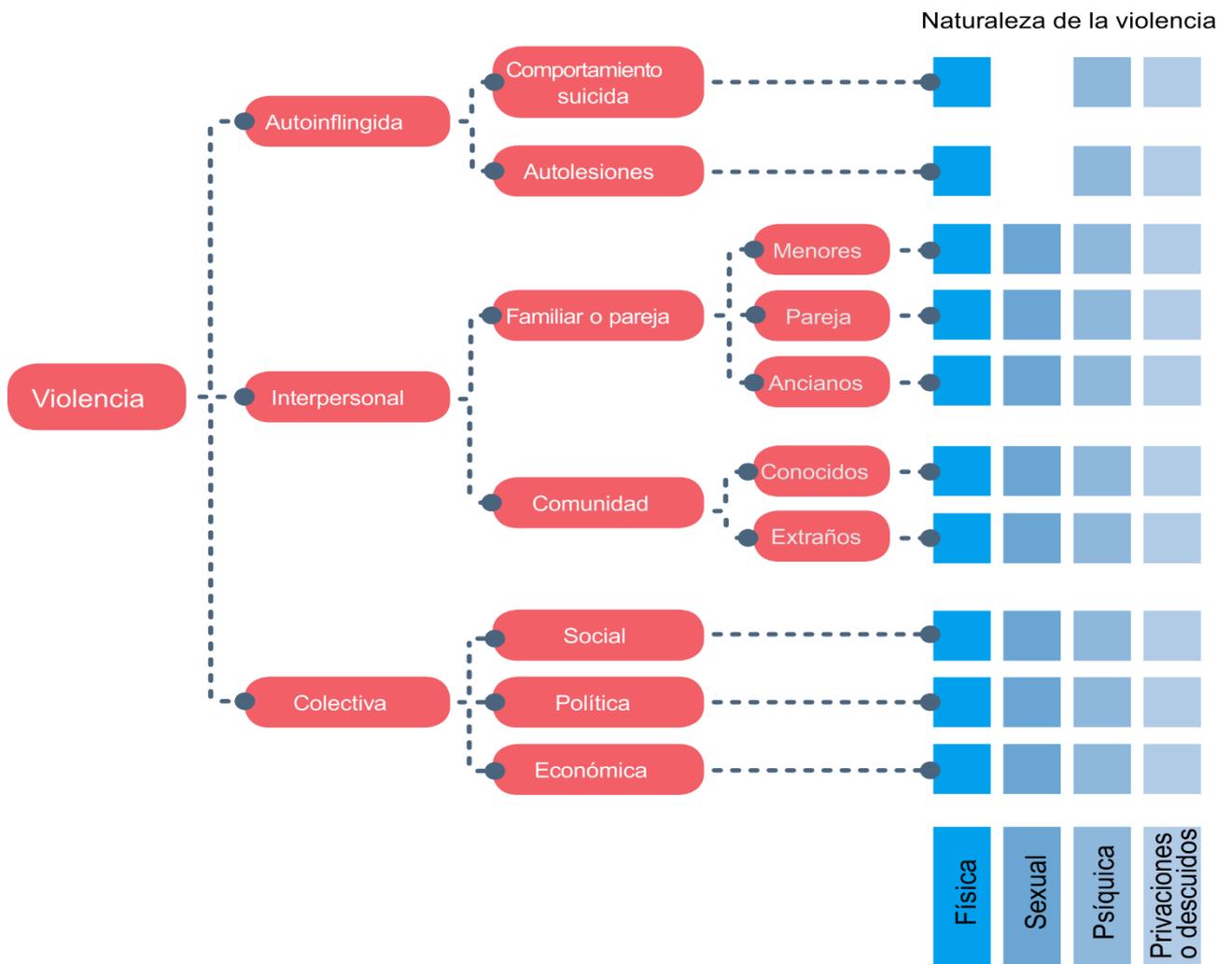
de violencia, la violación o ataque sexual por parte de extraños y la violencia en establecimientos como escuelas, lugares de trabajo, prisiones y hogares de ancianos).

- c) **Violencia colectiva:** se subdivide en violencia social (vgr. actos delictivos de odio cometidos por grupos organizados, las acciones terroristas y la violencia de masas), violencia política (vgr. guerra y otros conflictos violentos afines, la violencia del Estado y actos similares llevados a cabo por grupos más grandes) y violencia económica (vgr. ataques por parte de grupos más grandes motivados por el afán de lucro económico, tales como los llevados a cabo con la finalidad de trastornar las actividades económicas, negar el acceso a servicios esenciales o crear división económica y fragmentación).

Por su parte, siguiendo con la clasificación que propone la OMS, la naturaleza de los actos violentos puede ser:

- a) **Física:** implica el ejercicio de la fuerza o el poder contra la integridad física o la misma existencia de la persona que resulta víctima;
- b) **Sexual:** implica el ejercicio de la fuerza o el poder contra la integridad sexual de la persona que resulta víctima;
- c) **Psicológica:** implica el ejercicio o la amenaza de ejercicio de la fuerza o el poder, y afecta fundamentalmente a la libertad de la persona que resulta víctima, generándole preocupación por los delitos y las violencias, percepciones de riesgo de victimización y temor (inseguridad subjetiva);
- d) **Privaciones o desatención:** implica un ejercicio negligente o deficitario de la autoridad y el poder, que resulta en una desatención o descuido que pone en riesgo la vida, integridad o libertad de las personas que resulta víctima.

Figura nro. 1.1 Clasificación de la violencia según tipo y naturaleza



Fuente: OMS (2002)

1.1.2 Los daños directos e indirectos ocasionados por las violencias

La amenaza y/o el uso deliberado e ilegal de la fuerza física o el poder generan daños sobre la víctima de ese acto o de esa situación. Dichos daños abarcan, al menos (Heise, et al., 1999; Heise, L. y García-Moreno, C, 2002; Asamblea General de las Naciones Unidas, 2006):

- Lesiones y afectaciones físicas (vgr. amputaciones, discapacidades, etc.), perjuicios psicológicos (vgr. depresión, ansiedad, estrés, etc.);
- Deterioro en la salud (vgr. desórdenes alimentarios, enfermedades gastrointestinales, dolor crónico);

- Desvíos conductuales (vgr. comportamientos agresivos, intolerancia, adicciones, habilidades deficientes para el funcionamiento social, aislamiento social y marginación, etc.);
- Impactos negativos en el desempeño educativo, repitencia o abandono;
- Impactos negativos en la productividad laboral, pérdida de ingresos laborales;
- Impactos negativos en la participación política y/o de actividades públicas; y
- Costos económicos involucrados en la mitigación de los mencionados daños (vgr. gastos en servicios de salud, en servicios legales, en medidas de auto-protección, etc.).

Todos estos daños vulneran las capacidades y funcionalidad que las víctimas podrían alcanzar y desarrollar en ausencia de las violencias. Por ello, estas generan daños sobre la víctima que trascienden el efecto inmediato del hecho violento.

Pero, adicionalmente a estos daños directos, cuando las violencias adquieren determinada escala, tipo, y persistencia comienzan a generar daños que trascienden a la víctima directa proyectándose sobre su entorno inmediato y mediato. Por caso, la familia de la víctima comparte daños que la violencia le ha ocasionado a quien la sufrió, los que también se proyectan sobre el barrio, la escuela, la economía y la sociedad en donde las violencias tienen lugar. Lo mismo puede decirse de la dimensión subjetiva del problema, que abarca las preocupaciones, percepciones y temores por los delitos y las violencias.

Así, se consideran daños indirectos de las violencias, al menos (Waters et al., 2004):

- La pérdida de capital humano y social/comunitario;
- Adaptaciones culturales a las violencias que se producen en las comunidades que la sufren persistentemente;
- Cambio en las decisiones de los agentes económicos (vgr. cierre de empleos, reducción de inversiones, contracción de la actividad económica, caída del turismo receptivo, etc.);
- Los gastos destinados a prevenir, reprimir a las violencias y mitigar sus efectos (vgr. programas de prevención, funcionamiento del sistema penal, funcionamiento del sistema de salud, etc.);

- Pérdida de valor de bienes afectados por actos o situaciones de violencia (vgr. reducción del precio de los inmuebles emplazados en zonas de alto nivel de violencia);
- Incrementos en los costos de protección y seguros; y
- Reducción de ingresos públicos como consecuencia de los daños precedentes.

De este modo, la violencia en sentido amplio, tal como fuera definida anteriormente, tiene un impacto directo y múltiple sobre las víctimas de ellas pero también vulnera las capacidades y funcionalidades que las familias, las comunidades y hasta la sociedad toda podría alcanzar. Ello ocurre ya que las violencias tienden a reducir oportunidades educativas y laborales, afectar negativamente el desarrollo del comercio y la industria, deteriorar el capital humano, social y económico, entre otros. En cierta forma, los daños ocasionados por las violencias imponen también una carga a las familias, las comunidades, los agentes económicos, los gobiernos y—por tanto—la sociedad en su conjunto.

Por tal motivo, entender la forma en que las violencias se distribuyen en el territorio y afectan a los grupos sociales resulta de suma importancia para captar cómo se distribuye la carga de daños que aquellas generan.

1.1.3 Los barrios vulnerados por las violencias

La forma en la que se distribuye esta carga de daños directos e indirectos ocasionados por las violencias agrava exponencialmente el problema en Argentina. Sucede que las violencias no se distribuyen ni aleatoria ni homogéneamente a través de la población sino que es factible identificar patrones claros y persistentes de distribución espacial y social.

En efecto, desde el punto de vista espacial, hay porciones del territorio de los aglomerados urbanos de la Argentina que concentran desproporcionadamente violencias en relación al resto del aglomerado al que pertenecen. Esta concentración espacial forma “puntos calientes” que tienden a coincidir con áreas que padecen de ciertas privaciones o desventajas urbanas como ser déficit habitacional, hábitat urbano degradado, insuficiencia de infraestructura y servicios, segregación física, etc. Dichos

“puntos calientes” tienden a ser relativamente persistentes en el tiempo y—por tanto—a concentrar la carga de los daños allí a lo largo del tiempo.

Asimismo, esos espacios que concentran violencias son usualmente habitados por población que también concentra desproporcionadamente desventajas sociales, tales como altas tasas de mortalidad infantil, adicciones, desempleo y precariedad laboral, inestabilidad y bajo nivel de ingresos, entre otras. Entonces, la carga de los daños directos e indirectos ocasionados por las violencias afecta relativamente más a quienes padecen mayores privaciones o desventajas sociales. De allí que se considere como una fuente de regresión social en nuestro país.

De tal modo, una fracción importante de las violencias en Argentina se concentra desproporcionadamente en espacios urbanos y sectores sociales que también concentran una alta vulnerabilidad urbano-social. Cuando ello ocurre, el impacto de los daños directos e indirectos que las violencias generan es exponencialmente superior al del resto de la ciudad, dado que las personas que allí habitan carecen de los resortes necesarios para mitigar los efectos y recuperarse.

En cierta forma, cuando las violencias vulneran barrios que concentran dispares desventajas sociales se transforman en una fuente más de desigualdad y exclusión en nuestro país. Por tal razón, los barrios vulnerados por las violencias se constituyen en ámbitos prioritarios de las políticas de prevención, reducción y mitigación de aquellas.

1.1.4 En síntesis

- La violencia se ha convertido en uno de los principales problemas de nuestro país. Genera daños directos e indirectos que trascienden el efecto inmediato del hecho violento, pudiendo afectar el grado de bienestar de las personas, las comunidades y/o la sociedad en su totalidad.
- Las violencias no se distribuyen en el espacio y entre los sectores sociales ni aleatoria ni homogéneamente a través de la población, sino que es dable identificar patrones claros y persistentes de distribución espacial y social.
- Existen porciones del territorio de los conglomerados urbanos de la Argentina que concentran altas tasas de violencias en relación al resto del aglomerado al cual pertenece.

- Estos barrios vulnerados por las violencias se constituyen en ámbitos prioritarios de las políticas de prevención, reducción y mitigación de aquellas, por lo tanto se considera oportuna la implementación de Barrios Seguros en ellos.

1.2 Nuevas perspectivas para entender las violencias en los barrios vulnerados

Una respuesta efectiva de política requiere el empleo de marcos conceptuales e instrumental metodológico adecuados para identificar, delimitar y mensurar el problema de los barrios vulnerados por las violencias en toda su escala y complejidad. Este es el primer paso en la formulación de Barrios Seguros.

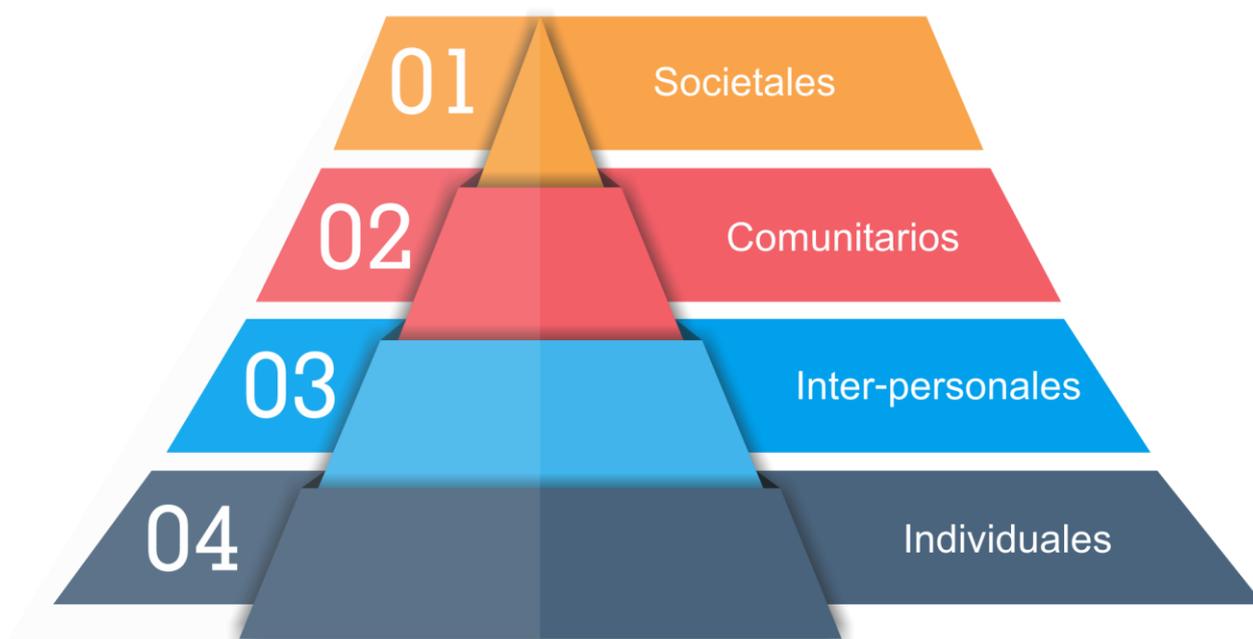
En tal sentido, el interés que se ha desarrollado sobre el asunto permite contar con conocimiento científico para echar luz sobre los mecanismos que explican por qué ciertos barrios son vulnerados por las violencias. Dilucidar qué factores y a través de qué mecanismos una fracción de las violencias se concentra en determinados barrios es condición para que el diseño de Barrios Seguros se oriente de manera efectiva a controlar y reducir dichas violencias.

1.2.1 El enfoque de salud pública para el entendimiento del problema

El enfoque de salud pública es el marco analítico promovido por la OMS (2003) y sugerido por los expertos intervinientes en la Conferencia para la Reducción Global de la Violencia (Krisch et al., 2015) para elaborar una respuesta basada en la evidencia científica que permita la reducción sostenible de las violencias.

Como todo fenómeno social, las violencias son actos o situaciones que responden a múltiples causas. Ningún factor puede explicar por sí mismo por qué un individuo, una comunidad o una sociedad tienen más o menos probabilidades de experimentar actos o situaciones de violencia. Ciertamente, las violencias son fenómenos complejos enraizados en la interacción de muchos factores que van desde lo biológico hasta lo político. Para capturar esta complejidad y poder actuar de manera efectiva en su control y reducción, la OMS sugiere organizar los múltiples factores de riesgo que predicen el desarrollo de actos o situaciones de violencia en cuatro niveles distintos que interactúan entre sí.

Figura nro. 1.2 Niveles en los factores asociados con el desarrollo de comportamientos violentos



Fuente: OMS (2003)

De acuerdo al tipo, el momento y el contexto, las violencias se explican por la concurrencia e interacción de factores que se agrupan en los siguientes niveles:

- a) **Factores individuales:** son integrados por aquellas características o rasgos de las personas que influyen en el desarrollo de comportamientos violentos, como la edad, los ingresos y la educación; trastornos psicológicos y de personalidad; abuso de alcohol y sustancias psicoactivas; historial de abuso o experimentación de actos o situaciones de violencia, entre otros. Estos atributos individuales tienden a incrementar las chances de desarrollar comportamientos violentos, respecto a las personas que no disponen de ellos. Por ello dan origen a ciertas políticas orientadas a identificarlos, prevenir su desarrollo y/o tratarlos;
- b) **Factores inter-personales:** refiere a las relaciones sociales cercanas—vgr. familiares, de pareja, o de pares—que por sus características aumentan el riesgo de convertirse en víctima o perpetradores de actos o situaciones de

violencia. La frecuencia y el ambiente en el que se producen esas relaciones inter-personales pueden aumentar el riesgo de desarrollar conductas violentas, pues los pares, la pareja y los miembros de la familia tienen el potencial de configurar el comportamiento de un individuo y su gama de experiencias. Por ejemplo, un adolescente involucrado en un grupo de pares que realiza frecuentemente actos violentos tiende a incrementar las chances de desarrollar los mismos comportamientos violentos, respecto a aquel que no se involucra con tal grupo. De allí las políticas específicas para prevenir y tratar este tipo de factores predictores de las violencias;

- c) **Factores comunitarios:** considera los contextos en los que las personas actúan y las relaciones interpersonales se producen—como la escuela, el lugar de trabajo y el barrio—pues ciertas características de estos ámbitos se asocian con ser víctimas o perpetradores de actos violentos. Por caso, barrios con ciertas características como la inestabilidad residencial, la heterogeneidad (población sumamente diversa, con una escasa o nula cohesión social que mantenga unidas a las comunidades) y el hacinamiento pueden promover actos o situaciones de violencia. Lo mismo sucede con comunidades aquejadas por problemas como el tráfico de drogas, el desempleo elevado o el aislamiento social generalizado; y
- d) **Factores sociales:** abarcan los macro-procesos sociales que amplían/reducen oportunidades, incentivan-desincentivan comportamientos, fortalecen-erosionan normas, etc., todo lo cual se asocia con tensiones, frustraciones, o asimilaciones que redundan en actos o situaciones de violencia. Ciertamente, macro-procesos sociales como la desindustrialización, marginación, y desigualdad, o el deterioro de los sistemas penales, la anomia generalizada, entre otros, favorecen normas culturales que apoyan la violencia como una manera aceptable de resolver conflictos. La lista puede ampliarse a actitudes que consideran el suicidio como una opción personal más que como un acto de violencia evitable; normas y usos que respaldan la aplicación de la fuerza excesiva policial contra los ciudadanos; normas y costumbres que apoyan los conflictos políticos, etc.

Así, las violencias tienden a generarse a partir de la concurrencia de múltiples factores de distintos niveles. Cada nivel de factores da lugar a distintas intervenciones, programas o políticas de prevención, reducción o mitigación de las violencias. La importancia de identificar analíticamente qué factores se encuentran generando ciertos actos o situaciones de violencia en determinado momento y lugar radica en que las intervenciones efectivas son aquellas que abordan esos factores con éxito. Esto es, que piensan la política desde el problema. Conocer el origen del problema de las violencias es condición para resolverlo de manera efectiva y sostenible.

1.2.2 Los factores comunitarios que explican las violencias en los barrios vulnerados

Considerando la multiplicidad de factores que explican los actos o situaciones de violencia, Barrios Seguros se concentra principalmente en aquellos agrupados en el nivel comunitario, pues estos resultan claves para entender el problema de los barrios vulnerados por la violencia. En efecto, ¿por qué hay ciertos espacios urbanos que concentran desproporcionadamente violencias comparados con otros?, ¿qué sucede en esos espacios para que dicha concentración de violencias persista en el tiempo? Además de los rasgos de las personas que residen allí y de los procesos macro-sociales que engloban a toda la ciudad, región o país, ¿qué factores vinculados con el tipo de barrio generan ciertas violencias en este? En estos puntos radica la justificación de Barrios Seguros.

Las características de un barrio pueden potenciar o mitigar los rasgos individuales o el tipo de relaciones inter-personales asociados con actos o situaciones de violencia, como sucede cuando aísla física y socialmente a sus residentes o los expone a ciertas situaciones criminógenas (vgr. funcionamiento de mercado de drogas).

En todos los casos, las características de un barrio importan para entender muchos fenómenos sociales emplazados en él. De allí la existencia de cierta “co-morbilidad” ecológica o agrupación espacial de un número importante de problemas sociales, como homicidios, desempleo, consumo de drogas, desnutrición infanto-juvenil, mortalidad infantil, embarazo adolescente, déficit en habilidades cognitivas, abuso físico, deserción escolar, entre otros. El mapeo de estos problemas suele mostrar que una fracción importante de ellos tiene entre sí una alta correlación en el espacio. Por

tal motivo se considera que vivir en un barrio que concentra estas privaciones o desventajas le confiere al residente una desventaja adicional a la de sus características individuales que refuerzan su exclusión social o retrasan su salida de ella, respecto a un individuo con las mismas características individuales pero residiendo en un barrio no desventajado.

Los actos y situaciones de violencia son uno de los principales males sociales que se agrupan espacialmente. Por ello, al menos una fracción de las violencias que vulnera a estos barrios se explica por factores comunitarios, esto es, por ciertas características físico-sociales que se dan en ese espacio y generan actos y/o situaciones de violencia persistentes en el tiempo. Identificar y controlar esos factores permite prevenir y reducir la violencia y mitigar sus efectos. Tal es el foco de Barrios Seguros.

Ahora bien, poseer privaciones o desventajas sociales no se traduce automáticamente en una concentración desproporcionada de violencias. La evidencia científica sugiere que los barrios son vulnerados por las violencias cuando la concentración de desventajas sociales se da de tal forma o magnitud que erosiona los mecanismos de control social que previenen o reducen los actos y situaciones de violencia. Genéricamente, la concentración desproporcionada de privaciones o desventajas sociales en un barrio puede tender a debilitar los siguientes mecanismos de control social:

- a) ***Debilitamiento de la eficacia colectiva***: la concentración de desventajas tiende a debilitar la confianza mutua y las expectativas compartidas entre los residentes sobre el orden y funcionamiento del barrio. Asimismo debilita las condiciones sobre las que se asiente la capacidad y la voluntad de la comunidad para intervenir en los asuntos que hacen a la vida social barrial y hacer efectivos los valores de sus residentes (Sampson, 2013). En un contexto barrial en el que las reglas son poco claras y la gente desconfía o teme del otro, la disposición de sus residentes a intervenir en cuestiones relacionadas al bien común de la misma se reduce, tal como ejercer el control social informal sobre los residentes y visitantes. Así, la eficacia colectiva de una comunidad se deteriora (Sampson et. al., 1999). Por lo tanto, dos barrios pueden tener un grado de concentración de desventajas sociales similar, pero aquel en el que el

nivel de eficacia colectiva sea menor, probablemente sufrirá de una mayor escala de violencias;

- b) **Baja densidad de redes e interacciones sociales:** la concentración de desventajas tiende a reducir la intensidad y frecuencia y a modificar la orientación de los lazos e interacciones sociales entre vecinos. En general, la existencia de ciertos patrones de "vecindad" promueven la eficacia colectiva y mejoraran el control social en el barrio. Esto significa que la existencia de asociaciones y ámbitos de involucramiento vecinal ayudan a incrementar la eficacia del control social y, por tanto, a reducir los actos y situaciones de violencia. Por ello, cuando dichas interacciones se limitan severamente, la eficacia colectiva se debilita y con ello la capacidad de controlar conductas anti-sociales;
- c) **Déficit de infraestructura institucional:** la concentración de desventajas tiende a limitar la calidad, cantidad y diversidad de las instituciones públicas del barrio. Constituyen un componente importante para el control social allí, especialmente las que proporcionan bienes públicos, como las policías, agencias judiciales y sociales, escuelas y otros centros de aprendizaje, centros de cuidado infantil, y centros de apoyo a la familia (Small 2009). Usualmente, los barrios con alta vulnerabilidad urbano-social sufren de un fuerte déficit de servicios y bienes públicos. Pero cuando estos servicios y bienes se encuentran presentes, también sufren los efectos de una mala calidad. Tal es el caso de la captura o corrupción de agencias de aplicación de la ley como las policías u organismos de justicia. En muchos barrios de alta vulnerabilidad urbano-social dicha captura o corrupción genera "órdenes clandestinos" o situaciones de ilegalidad reguladas o patrocinadas por las instituciones públicas. Esto termina afectando el tipo de encuentros entre policía y ciudadano en estos barrios, fuente importante de legitimidad/deslegitimidad de los poderes públicos. Así, la legitimidad y las experiencias personales o indirectas con la ley y los actores estatales influyen en el proceso de socialización legal, fundamentalmente de adolescentes y jóvenes. Entonces, cuando las experiencias con la policía (como actor legal central) son percibidas como injustas, conducen al cinismo sobre la ley (Papachristos et al., 2012; Sampson y Bartusch, 1998). Consecuentemente,

resulta indispensable considerar cuantitativa y cualitativamente la existencia del servicio de policía y justicia, además de considerar cómo impacta directa y/o indirectamente ello en el control del delito; y

- d) ***Desarrollo de actividades rutinarias criminógenas:*** la concentración de desventajas tiende a afectar la distribución ecológica de las actividades diarias configurando parcialmente el comportamiento de los residentes. Así, el emplazamiento de las escuelas, la mezcla de usos de la tierra, centros o nodos de transporte público y flujos de visitantes, por ejemplo, son relevantes para organizar cómo y cuándo las personas entran en contacto con otros y con la actividad de los no residentes. Ciertas actividades, pueden resultar criminógenas, es decir, favorecer, atraer, incentivar delitos y violencias. Por caso, las actividades derivadas de la existencia y funcionamiento de distintos tipos de mercados irregulares y/o ilegales en estos barrios -vgr. tráfico de drogas-, influye en el desarrollo de ciertas conductas de los residentes. Tales mercados producen resultados económicos y políticos relevantes como la creación de empleo, la oferta de servicios básicos y la producción de autoridad. Especialmente en contextos de crisis económica continua, segregación étnica, marginación social y desigualdad persistente, estos resultados tienen efectos ordenadores tanto en términos de reducción de la incertidumbre como de regulación de las expectativas sociales. Por ello, deben ser entendidos como verdaderos configuradores de comportamientos en estos lugares, tanto de los directamente involucrados como del resto de los residentes (Dewey et al., 2016; Dewey, 2016), la interacción entre actores estatales y para-estatales da origen a mercados “negros”, regulados por una combinación de reglas burocráticas y neopatrimoniales racionales.

En los barrios vulnerados por las violencias, la eficacia colectiva, los lazos e interacciones sociales, la infraestructura institucional y las actividades rutinarias no logran prevenir o contener los actos y/o situaciones de violencia. En general, estos mecanismos de control social de las violencias se debilitan como consecuencia de la concentración desproporcionada de desventajas sociales. No obstante, el proceso no es mecánico. Pueden existir barrios con concentración de privaciones o desventajas,

pero en los que las violencias no los han vulnerado porque conservan aún cierto grado de eficacia colectiva, lazos e interacciones sociales, infraestructura institucional y actividades rutinarias que las previenen o controlan.

En efecto, en los barrios vulnerados por las violencias durante largos períodos de tiempo emerge una atmósfera corrosiva de alienación y una cultura de amenaza generalizada (Sampson, 2011). En tal contexto, la ley no se percibe como existencialmente relevante y cierto cinismo moral/legal colectivo se expande entre los residentes del barrio. Así, la violencia se enseña, aprende o contagia y se transmite inter-generacionalmente a través de un set de prescripciones y proscripciones (o de reglas informales) de comportamiento, basadas en la creencia que en el espacio barrial no hay legitimidad del sistema formal y las pautas culturales de la sociedad en general. Se genera así un mecanismo cultural de naturalización y perpetuación de conductas anti-sociales y violentas (Anderson, 1999).

Figura nro. 1.3 Factores comunitarios que dan solución a la violencia en los barrios vulnerados



Fuente: Elaboración propia

Así, la concentración desproporcionada de desventajas que torna a un barrio en vulnerable, genera un ambiente negativo para la eficacia de los mecanismos de control social barrial (eficacia colectiva, redes e interacciones sociales, infraestructura institucional, actividades rutinarias), que—al persistir en el tiempo—se combina con esquemas de adaptación social de la violencia.

Bajo esta perspectiva, el fortalecimiento de estos mecanismos de control social y la modificación de las adaptaciones culturales a la violencia en los barrios vulnerados por ella resultan ser las condiciones para lograr reducirla de manera significativa y sostenida en el tiempo. Tal es la motivación de Barrios Seguros.

1.2.3 En síntesis

- El enfoque de salud pública contempla los múltiples factores que se asocian con el desarrollo de actos o situaciones de violencias y los agrupa en cuatro niveles: individuales, inter-personales, comunitarios, y societales. Para cada uno de estos factores y niveles se diseñan intervenciones, programas y políticas específicas.
- La violencia vulnera especialmente barrios donde la concentración de privaciones o desventajas sociales ha erosionado mecanismos de control social—tales como la eficacia colectiva, las redes e interacciones sociales, la infraestructura institucional, y las actividades rutinarias—que, entonces, resultan incapaces de prevenir o controlar el desarrollo de actos y situaciones de violencia.
- Bajo esta perspectiva centrada en los factores comunitarios que explican las violencias en los barrios vulnerados, fortalecer aquellos mecanismos de control social y modificar las adaptaciones culturales constituyen requisitos para reducir y controlar las violencias de manera significativa y sostenida en el tiempo.

1.3 Una nueva política para responder a los barrios vulnerados por las violencias: Barrios Seguros

Entender el problema es condición previa para resolverlo. Cuando el problema presenta manifestaciones novedosas se requieren nuevas perspectivas para captarlos y comprenderlos, ya que son las que finalmente habilitan nuevas formas de actuación.

Por ello, Barrios Seguros se diseña a partir del entendimiento del problema de las violencias en la clave que se explica en la sección 1.1 y a la luz de las perspectivas desarrolladas en la sección 1.2. Así, los objetivos, principios, objeto, sujeto y componentes del programa, como el rol del MS en el desarrollo del mismo, se definen en función del problema y según la perspectiva analizada.

El abordaje integral como base de la implementación de Barrios Seguros

Es relevante detenerse previo al desarrollo del manual en una definición preliminar del trabajo integral que se persigue a partir de la implementación de Barrios Seguros a nivel local.

Los conceptos se profundizarán en el punto 1.3.1.2.4, pero debe quedar claro que un abordaje integral refiere a la inclusión y articulación intersectorial de todos los actores y esferas involucradas en el diseño e implementación de políticas para la prevención del delito y la violencia. Esto es, la incorporación en la estructuración y ejecución de las políticas de los actores que cuenten con algún grado de responsabilidad, directa e indirecta, en la consecución de los fines y objetivos, así como también a aquellos que serán los beneficiarios últimos del logro de las metas propuestas. Esta articulación no refiere exclusivamente al trabajo en condiciones de multiagencialidad derivado desde la esfera estatal, sino que implica el involucramiento de espacios comunitarios, gubernamentales y no gubernamentales. También se refiere a una concepción metodológica y pragmática de trabajo basada en la inclusión del amplio abanico de perspectivas que aunque a veces sean disímiles, conforman una visión integral del problema o situación a nivel local.

De esta manera, la inclusión y participación de agencias del Estado debe complementarse con la perspectiva y el accionar de agentes del sector privado, de las organizaciones intermedias y la ciudadanía en general, haciendo énfasis en aquellas con las cuales pueda generarse un trabajo coordinado y complementario que potencie los resultados positivos de las acciones que fueran a implementarse.

Con la aplicación de esta metodología se persigue una comprensión más amplia de las situaciones problemáticas a abordar, así como se contribuye a lograr la legitimación social de los proyectos y actividades que finalmente se materialicen en el territorio y sean sostenibles en el tiempo. Esto último se traduce en un factor fundamental a la hora de incrementar la potencialidad de éxito de las políticas implementadas.

De este modo, la integralidad debe ser un factor transversal del Programa, para que se vea garantizada desde las primeras tareas de diseño de objetivos y metas, pasando por la materialización de las actividades y concluyendo en una evaluación de los resultados alcanzados y beneficios logrados para todos los actores involucrados.

La participación de la comunidad, no sólo resulta un elemento indispensable del trabajo multiagencial en políticas de prevención del delito y la violencia, sino que debe tratarse –por su complejidad– como un factor diferenciado dentro del proceso de

diseño y materialización de una política pública exitosa. Su inclusión es esencial para lograr una comprensión efectiva de las problemáticas sociales, evitando la ejecución de políticas públicas que se encuentren ajenas a la realidad social. Asimismo, como se señaló, permite dotar al ente ejecutor de la legitimidad que otorga el consenso social. De esta forma se establecen los parámetros para que el impacto de las acciones realizadas se sostenga en el tiempo y redunden efectivamente en la modificación deseada del fenómeno social que se aborda.

Articulación y Coordinación Multiagencial

La Subsecretaría de Prevención del Delito y la Violencia facilitará una coordinación y articulación multiagencial que permita a las autoridades y efectores locales avanzar en diferentes procesos de inclusión social sostenibles en el tiempo para aquellos grupos que se encuentran expuestos a situaciones de alta vulnerabilidad y/o en situaciones de conflicto con la ley penal.

De acuerdo a estos grupos (niñas, niños y adolescentes, mujeres y adultos mayores), existen en Argentina áreas competentes a nivel nacional para el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas específicas. A continuación se enumeran de manera ejemplificativa, no taxativa, algunas de esas agencias; sin embargo al ser un país federal se recalca la participación de organismos provinciales y municipales en tales materias para un abordaje más local, profundo e interagencial. No obstante esta ejemplificación, en el Componente 2 (*infra* V y siguientes) se desplegarán más recursos según el tema específico (*vgr.* niñez, adultos mayores, etc.)

Instituto Nacional de las Mujeres (INAM)

Como ente descentralizado en jurisdicción del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación es el encargado de elaborar políticas, programas e iniciativas destinadas a empoderar a las mujeres y promover la igualdad.

Mediante el trabajo coordinado con el mismo es posible llevar adelante acciones que promuevan la atención a las mujeres y niñas que se enfrenten a situaciones de violencia a efectos de brindar contención, información y asesoramiento. Asimismo, es posible considerar el desarrollo de iniciativas con distintos espacios públicos y

privados, para capacitar y sensibilizar en distintos aspectos de la agenda de género tales como derechos de las mujeres, prevención y atención de la violencia, entre otros.

Desde el INAM, o aquellos efectores locales que articulen con el mismo, se ejecutarán acciones para la sensibilización, prevención y la asistencia directa a las mujeres víctimas de violencia, donde el Estado tiene la responsabilidad primaria de generar políticas públicas inclusivas que permitan abordar este flagelo.

Secretaría Nacional de la Niñez, Adolescencia y Familia (SENAF)

LA SENAF tiene entre sus objetivos gestar e implementar acciones tendientes a garantizar que los niños, niñas y adolescentes cuyos derechos o garantías se vean amenazados o vulnerados puedan acceder al reconocimiento, goce y disfrute de los mismos, privilegiando el fortalecimiento de los vínculos familiares y comunitarios.

Para la concreción de tales objetivos la SENAF articula con diferentes áreas técnicas coordinado y supervisando las políticas y programas de carácter nacional que tengan como finalidad la promoción, protección y restitución de los derechos de las niñas, niños y adolescentes, así como las acciones preventivas y socio-educativas relacionadas con personas menores de edad que hayan infringido la legislación penal.

Asimismo, la SENAF promueve acciones de reconocimiento de las personas menores de edad como sujetos activos de derechos, fomentando su activa participación y ejercicio del derecho a ser oídos y su opinión ser tenida en cuenta.

En este sentido, las acciones emanadas del Programa que tengan entre sus destinatarios a niñas, niños y adolescentes se trabajarán de manera articulada con actores y representantes de dicha Secretaría.

Secretaría de Políticas Integrales sobre Drogas (SEDRONAR)

La SEDRONAR es el órgano rector en materia de políticas relacionadas con consumos problemáticos de sustancias psicoactivas a nivel nacional y coordina las políticas en materia de adicciones. Cuenta con Dispositivos Integrales de Abordaje Territorial (DIAT) distribuidos en todo el país y la atención es brindada por equipos interdisciplinarios integrados por psicólogos, trabajadores sociales, operadores socio-terapéuticos y educadores.

A partir de esos dispositivos y del material que la SEDRONAR publica para la prevención del consumo problemático de sustancias psicoactivas, se busca fomentar la articulación a nivel local con las demás agencias estatales y comunitarias para acciones de prevención acompañamiento y tratamiento.

Asimismo, será fundamental la articulación con el resto de las áreas del Estado al considerar una perspectiva integral de seguridad.

Áreas de Desarrollo Social

Se acompañará la planificación e implementación de acciones que promuevan el desarrollo humano y aborden situaciones de vulnerabilidad social, además de proteger a las familias y fortalecer las organizaciones comunitarias con presencia territorial en el lugar.

En la actualidad, las áreas de Desarrollo Social contemplan acciones relacionadas con la inclusión laboral, el desarrollo comunitario y de las organizaciones de la sociedad civil, así como la atención en salud de la población. Las diferentes oficinas de ANSES se incluyen en estas áreas, complementando el abordaje de toda la comunidad, con especial foco en niños, niñas, adolescentes, mujeres y adultos mayores.

Áreas de Infraestructura, vivienda, hábitat y desarrollo urbano

La fragmentación e inequidad social de barrios marginados se acentúa con la deficiente prestación de servicios públicos por falta de infraestructura que posibilite su correcto funcionamiento. Por este motivo deben llevarse adelante actividades que permitan igualar el acceso integral al hábitat, garantizar el acceso a la vivienda y afianzar la presencia del Estado en las comunidades más relegadas.

Entre las acciones a desarrollar se señalan:

- Disminuir el déficit habitacional a través de desarrollo de urbanización en los barrios y regularizar la propiedad del suelo mediante Programas de Desarrollo Humano;
- Garantizar la cobertura de agua potable y ampliar el acceso a cloacas así como ejecutar obras de infraestructura productiva que prevengan inundaciones y sequías;
- Construir obras que permitan el acceso a servicios públicos;

- Planear estratégicamente con el gobierno local el diseño de vías de circulación que promuevan la integración del barrio;
- Contribuir a la accesibilidad y conexión del barrio con el resto de la ciudad facilitando también el acceso de transporte público;
- Instalación de infraestructura que pueda ser reconocida por los vecinos del barrio como íconos en torno a los cuales se generará una nueva cohesión social y articulación entre el Estado y la comunidad; y
- Coordinar esfuerzos de puesta en valor de lugares emblemáticos y sensibles para la comunidad junto a jornadas de sensibilización.

Áreas de Acceso y Administración de Justicia

Existen tres temáticas que deben ser atendidas especialmente a la hora de abordar contextos vulnerables. El acceso a la justicia configura un derecho que debe ser operativo para todos los habitantes de la Argentina. En esta línea, se debe responder no solo ante hechos consumados, sino también de la prevención de delitos como la trata y tráfico de personas y de la atención de situaciones urgentes de violencia intrafamiliar y de género.

Así, el abordaje integral que supone el Plan puede ser acompañado desde el órgano competente a través de las siguientes líneas de acción:

- Programas contra la violencia intra-familiar y de género para apuntar a resolver unas de las principales problemáticas de violencia en los barrios.;
- Realización de campañas de sensibilización y prevención de la trata de personas; y
- Promoción de espacios de asesoramiento y gestiones que faciliten el acceso a la justicia a los habitantes del barrio abordado.

1.3.1.1 Objetivos y principios de Barrios Seguros

El propósito general de Barrios Seguros es prevenir, abordar, controlar y reducir las violencias que se concentran desproporcionadamente en aquellas áreas y comunidades que padecen altas vulnerabilidades urbanas y sociales, fruto de la concentración de determinadas privaciones o desventajas. Esta alta vulnerabilidad

aumenta la exposición de sus residentes a distintas amenazas a su vida, integridad y libertad y debilitan los mecanismos sociales que pueden prevenir, conjugar dichas amenazas y mitigar su impacto.

Este propósito surge de la perspectiva adoptada para identificar y definir el problema de las violencias, tal como se desarrollara en la sección 1.1, y del enfoque empleado para perfeccionar la respuesta de gestión política, presentado en la sección 1.2.

Barrios Seguros diseña sus intervenciones para alcanzar los siguientes objetivos de carácter estratégico y táctico:

1.3.1.1.1 Objetivo estratégico:

- Reducir significativamente los niveles desproporcionadamente altos de crimen organizado, violencias del tipo inter-personal y de naturaleza física, sexual, psicológica y/o de privaciones que vulneran a los barrios objeto y sujeto del programa, en articulación con el gobierno nacional, los gobiernos locales, otros poderes del Estado y la sociedad civil en todos sus niveles.

1.3.1.1.2 Objetivos tácticos:

1. Reducir los índices de criminalidad, poniendo especial atención en la reducción de homicidios dolosos;
2. Trabajar en el control del narcomenudeo y la erradicación del crimen organizado en focos vulnerados;
3. Incrementar los niveles de eficacia colectiva que la comunidad local dispone para movilizarse;
4. Intervenir en los asuntos barriales, aumentando la confianza de los residentes entre sí y de ellos con los actores gubernamentales;
5. Fomentar y fortalecer los lazos y redes que vinculan a los residentes entre sí y a éstos con los agentes extra-barriales y los actores gubernamentales;
6. Mejorar la cantidad y calidad de los bienes y servicios públicos que se prestan en el barrio, con especial interés en el servicio de policía y de justicia;
7. Degradar el funcionamiento de los distintos mercados ilegales emplazados en el barrio, en especial aquellos que recurren al uso de la violencia para operar;

8. Modificar las normas y pautas culturales de adaptación y transmisión intergeneracional de la violencia, especialmente la dirigida a aquellos grupos que tienen mayores niveles de vulnerabilidad (niños, adolescentes, mujeres, tercera edad); y
9. Mejorar la relación de la comunidad con la fuerza de seguridad que sea desplegada en el territorio, generando intercambios positivos.

1.3.1.2 El decálogo: los principios rectores de Barrios Seguros

Barrios Seguros ha sido concebido sobre la base de una serie de principios rectores representativos de los valores y perspectivas fundamentales que guían e informan todo el proceso de diseño, ejecución y evaluación de la intervención. El mismo requiere la concurrencia de múltiples agencias de los distintos niveles de gobierno. La explicitación de dichos valores y perspectivas resulta vital para la concertación efectiva de los esfuerzos y la generación del impacto deseado sobre el objeto y sujeto de la intervención.

Ciertamente, toda acción que pretende abordar la integralidad de un problema complejo como la violencia convoca recursos y servicios de gobiernos y organismos de la administración que usualmente disponen de marcos axiológicos y operativos distintos.

En este sentido, Barrios Seguros actúa como mecanismo de coordinación gubernamental ya que pretende dar solución a un problema multicausal en el cual se requiere el trabajo conjunto de distintas áreas.

De este modo, la intervención debe englobar un conjunto de valores y perspectivas sobre el problema y su respuesta comunes o compartidas por todos los actores gubernamentales que se encuentran involucradas en las distintas etapas de la intervención.

Figura 1.4 Multiagencialidad y rol del Ministerio de Seguridad



Fuente: Elaboración propia

1.3.1.2.1 Equidad e igualdad

Barrios Seguros se origina fundamentalmente en la necesidad de mejorar las condiciones de equidad e igualdad con las cuales se ejercen los derechos y garantías básicos y se distribuyen las oportunidades para el bienestar general de la ciudadanía.

Por ello, el programa es concebido como un instrumento orientado a reducir a la mínima expresión posible la vulnerabilidad adicional que genera el lugar de residencia, de modo que impacte en una disminución en la desigualdad e inequidad.

1.3.1.2.2 Orientación territorial

Barrios Seguros es una política territorial ya que se diseña, implementa y evalúa a escala barrial, de allí su denominación de política de barrio. Por ello, la intervención en dicho ámbito, como unidad territorial de gestión urbana, representa un cambio paradigmático en la concepción, implementación y evaluación de las políticas públicas.

Como son factores comunitarios aquellos que explican parte del nivel de violencias que se concentra desproporcionadamente en un barrio, entonces se requieren políticas orientadas principalmente a abordar dichos factores.

Las políticas orientadas territorialmente y focalizadas en el barrio consideran que el hábitat es fuente de definición y transmisión de conductas que influyen en el bienestar material y espiritual de los residentes.

1.3.1.2.3 Guiada por la evidencia científica

Barrios Seguros adopta el enfoque de las políticas públicas fundadas en la evidencia científica. Por tal motivo, la intervención busca que la evidencia recolectada y analizada en base a métodos científicos informe los distintos momentos en su formulación, implementación y evaluación, de modo de asegurar la efectividad de las acciones, optimizar el uso de los recursos y evaluar su impacto.

Basar el proceso de formulación, ejecución y evaluación de Barrios Seguros en este principio tiene importantes implicancias para todos los actores gubernamentales involucrados. Desde la postulación de un barrio hasta la evaluación de impacto, pasando por la selección, despliegue y control, todas las etapas requieren el uso de evidencia empírica que justifique objetivamente dónde, qué, cómo, para qué hacer y, fundamentalmente quién rendirá cuentas de los resultados alcanzados.

Por ello, este principio no sólo mejora los niveles de costo-efectividad de una intervención, sino también incrementa los niveles de transparencia, pues se somete al escrutinio público en base a datos objetivos. Este enfoque, entonces, contribuye a evitar que Barrios Seguros sea preso de la arbitrariedad.

1.3.1.2.4 Integralidad y Multiagencialidad

Dada la concepción del problema, que se entendió como el trabajo desde los múltiples fenómenos y características que giran y tensionan el desarrollo del barrio, reconociendo las distintas problemáticas y oportunidades que surgen en todas sus escalas (familia, vecindario, entorno barrial, comuna, ciudad), la solución se concibe de manera integral.

En efecto, Barrios Seguros se basa en la integración vertical de todos los niveles de gobierno que tienen jurisdicción sobre el objeto de la intervención, esto es, el barrio vulnerable por las violencias que fuera seleccionado. Así, se requiere que los gobiernos de la Nación, la provincia y el municipio cooperen en todo el proceso y en todas las acciones que se contemplan en dicho marco. En base a este principio el programa se

presenta como una verdadera política de Estado, pues no es una política propiedad del gobierno federal sino del Estado argentino.

Asimismo, tiene su basamento en una integración horizontal de todas las agencias que disponen de algún recurso o prestan algún servicio relevante para dar cuenta del problema que se pretende abordar. Tal como se explicara en la sección 1.2.1, considerar el problema de las violencias como multi-dimensional requiere desplegar una solución política que atienda a la mayor cantidad de factores que originan dicho problema. Ello lleva a que el abordaje no se limite a la mera saturación policial, sino que busque impactar en la mayor cantidad posible de factores comunitarios. Por ello, dicho Programa se encuentra liderado por un ministerio pero requiere la concurrencia de tantas agencias estatales como dimensiones del problema se busque controlar.

Consecuentemente, deriva en una intervención multiagencial en materia de prevención del delito, dada su interpretación del fenómeno de las violencias como una realidad compleja, en la cual intervienen factores de diversa índole que se dan de una manera específica en un tiempo y un lugar determinados. De acuerdo con esta perspectiva, la multiagencialidad se concibe como el diseño de un conjunto de estrategias que integren vertical y horizontalmente a diferentes agencias estatales, de distintos niveles de gobierno, y también actores de la sociedad.

1.3.1.2.5 Subsidiariedad

Barrios Seguros se funda en un principio rector de nuestra forma de Estado federal, el principio de subsidiariedad. Dicho principio dicta que la autoridad debe resolver los asuntos en las instancias más cercanas a los interesados. Por tanto, tiene por objeto garantizar una toma de decisión lo más cerca posible del ciudadano.

En este sentido, la autoridad central asume su función subsidiaria cuando participa en aquellas cuestiones que, por diferentes razones, no puedan resolverse eficientemente en el ámbito local o más inmediato y, por tanto, requiere el apoyo del nivel superior. Este actúa, excepto para los sectores de su competencia exclusiva, cuando su intervención es más eficaz que una acción emprendida a nivel provincial o local.

En tal sentido, no se busca reemplazar la jurisdicción y competencia provincial, sino por el contrario, se pretende apoyar, fomentar y empoderar a la jurisdicción en el

territorio de modo que sus residentes se vean menos expuestos a las violencias y dispongan de mayores capacidades para prevenirla y conjurarla.

1.3.1.2.6 Disuasión focalizada

El programa adopta uno de los principios de mayor consenso entre las modernas estrategias de prevención del delito y la violencia como es la disuasión focalizada. De esta manera, los recursos policiales orientados a disuadir la violencia se emplean selectivamente para castigar o incapacitar, de modo de incrementar el efecto disuasorio.

En general, tal selectividad se orienta hacia personas (vgr. delincuentes peligrosos, grupos criminales organizados, etc.), delitos (vgr. secuestros, violaciones, etc.) o lugares.

La lógica subyacente de estas estrategias de disuasión focalizada es que las intervenciones policiales centradas en personas, delitos o lugares tienen un impacto mayor en términos de modificación de conductas que buscan evitarse, que la lograda por el despliegue territorial aleatorio de la policía o el funcionamiento indiscriminado del sistema judicial. Si las violencias no se distribuyen universal y aleatoriamente a lo largo del territorio, entonces los recursos para disuadir los comportamientos violentos tampoco deben hacerlo de esa manera.

1.3.1.2.7 Participación comunitaria

Se estructura sobre el principio de la participación comunitaria en la gestión de cada una de las etapas de las políticas públicas, promoviendo una nueva forma de relación entre el Estado y la ciudadanía, basada en el diálogo y en la participación como forma de decisión del barrio y la ciudad.

Por ello, reconoce el saber de los ciudadanos como un activo y se sustenta en la idea de integralidad y sostenibilidad del proceso de recuperación barrial, que demanda fortalecer la red social interna, estimular prácticas de co-responsabilidad respecto del espacio público, recuperar y promover la identidad barrial, y las capacidades de autogestión de la comunidad. Desde el momento que la intervención se orienta a abordar los factores comunitarios que explican parcialmente el nivel de violencias, el involucramiento de la comunidad en el programa resulta un requisito indispensable.

De tal forma, Barrios Seguros busca que los miembros, redes y cuerpos intermedios que integran la comunidad de residentes formen parte del programa, desde su diseño hasta su evaluación. Por ello, la adopción de este principio implica pensar en forma colectiva, hacer disponible todo tipo de información que ayude a tomar decisiones con los agentes comunitarios, facilitar espacios y mecanismos para hacer efectiva y posible la participación, e incorporar los valores, intereses, y percepciones de la comunidad a la evaluación de Barrios Seguros.

1.3.1.2.8 Liderazgo concertador

Es fundamental en toda intervención gubernamental un claro, fuerte y efectivo liderazgo para su implementación, so pena de quedar limitado a formalidades que carezcan de impacto alguno en la realidad. Estas acciones requieren liderazgos gubernamentales y comunitarios comprometidos con la intervención que sean capaces de dirigir todas las voluntades a la consecución de los objetivos del programa.

No obstante, el enfoque adoptado para intervenir sobre los barrios vulnerados por las violencias requiere un tipo especial de liderazgo. Como se explicara en la Sección 1.1, tanto el componente ecológico del problema como el carácter multidimensional de la violencia reclaman la concurrencia de distintos organismos de diferentes niveles de gobierno. El componente ecológico impone la necesidad de diseñar la solución de “abajo para arriba”, es decir, en base a cada barrio vulnerado por las violencias, de modo de considerar específicamente los factores comunitarios de ese lugar que explican el nivel de violencia. Asimismo, el carácter multi-dimensional de ésta, requiere lograr la concertación entre una variedad de actores respecto a los recursos y servicios que se comprometerán y la forma en la que se dispondrán. Todo esto lleva a que las decisiones referidas a la ejecución de Barrios Seguros se tomen bajo la condición de acuerdo de todos los actores involucrados y teniendo especial atención de las características propias de cada barrio.

Como se desarrolla en la sección 1.3.3, el gobierno federal asume el rol de liderazgo en el desarrollo de Barrios Seguros y lo ejerce adoptando el principio de concertación entre todos los actores que participan del programa de modo de contemplar las experiencias e intereses de cada uno. Así, se descartan las políticas basadas en la

imposición de modelos o prácticas que desconocen las particularidades locales y sectoriales.

1.3.1.2.9 Policiamiento orientado a los problemas

Barrios Seguros contiene, como columna vertebral, un empleo de fuerzas policiales y de seguridad en una magnitud que permita desarrollar las acciones contempladas en la intervención sin mayores inconvenientes. Pero también requiere un tipo de empleo particular y específico del medio físico y social sobre el que se opera.

En efecto, la función policial se especifica no solo por la competencia sino también por la jurisdicción, es decir, el medio en el que se ejerce. En tal sentido, el medio condiciona la organización, despliegue, funcionamiento y reglas de empeñamiento del elemento policial empleado. Por ello, determina un tipo especial de empleo de las fuerzas policiales y de seguridad que formarán parte de la intervención, basado en el principio de policiamiento orientado a los problemas (POP).

Bajo este postulado de actuación policial se examinan, al nivel más específico posible, los distintos eventos que reclaman la intervención policial de modo de aprender acerca de cada problema y así descubrir nuevas y más efectivas estrategias para enfrentarlos. Por ello, el empleo de medios policiales en base a este criterio otorga un alto valor a la búsqueda de nuevas respuestas de naturaleza preventiva o disuasiva, y que involucran a otras agencias públicas, la comunidad y el sector privado para conseguir una reducción o solución del problema.

Esta metodología requiere informar y exponer los resultados de manera que beneficie a otras agencias policiales; es decir que, en última instancia, contribuyan a construir un cuerpo de conocimiento que respalde la posterior profesionalización de la policía a raíz de tales experiencias.

1.3.1.2.10 Conjuntos

El programa emplea medios policiales con distintas competencias y de diferentes jurisdicciones con diversas experiencias, capacidades, idiosincrasias, culturas, sistemas de comunicaciones, logística, etc. En este contexto, el principio de conjuntos implica que debe lograrse una unidad de concepción que permita el empleo conjunto,

armónico y coordinado de todos los elementos policiales involucrados en la intervención.

El principio de conjuntos no se logra natural o libremente. Por el contrario, requiere que funcionarios políticos, altos mandos policiales y personal subalterno asimile el principio y lo lleve a todos los ámbitos de la actuación policial. En tal sentido, considera que la unidad de concepción originada en una doctrina común que informe los procedimientos diseñados para intervenir en los barrios vulnerados permitirá que los elementos policiales empleados (municipales, provinciales y federales) actúen de manera conjunta, potenciando así el impacto sobre el problema que se busca resolver.

Ciertamente, este principio considera que la conjuntos en el empleo de los medios policiales permite alcanzar más y mejores resultados que la mera suma de actuaciones aisladas. En otras palabras, el todo (el accionar conjunto) es más que la suma de las partes (la suma de acciones aisladas).

1.3.2 Definición del objeto y sujeto de Barrios Seguros: los barrios vulnerados por las violencias

El objeto de intervención es un espacio urbano específico—esto es, el barrio—y un sujeto de prestaciones y servicios definido—es decir, la comunidad vulnerada por las violencias—. Dado que los términos en cuestión pueden resultar equívocos y que la variedad de interpretaciones tiene distintas implicancias políticas, corresponde precisar el alcance conceptual y práctico del barrio que por su concentración desproporcionada de privaciones o desventajas dispone de condiciones de alta vulnerabilidad urbano-social, lo que expone a que sus residentes sean vulnerados por las violencias.

Figura nro. 1.5 Objeto y sujeto de Barrios Seguros



Fuente: elaboración propia

1.3.2.1 Barrio

El objeto también refiere al aspecto ecológico o material de la intervención, es decir, a aquella porción del territorio en el que se actúa a los efectos de abordar el problema de las violencias que allí ocurre.

En tal sentido, el objeto de Barrios Seguros es el "barrio". Este se entiende como:

"Una unidad físico-social que forma parte de un sistema urbano y en donde en un espacio delimitado natural y/o artificialmente (elementos urbanísticos) se produce cierta interacción entre éste y su población residente, que genera cierta identificación de los residentes con el lugar y eventualmente de ellos entre sí (relaciones recíprocas, historia y valores comunes)."

De tal conceptualización del objeto de intervención del Programa surgen las siguientes implicancias prácticas:

- i. *"Unidad físico-social..."*: el "barrio" entendido en un medio físico requiere territorialidad y exclusividad. En consecuencia, Barrios Seguros es una intervención territorialmente orientada, que busca generar ciertos efectos

- sobre un problema en el que el espacio físico es parte determinante. Pero el “barrio” también implica una comunidad de residentes asentado en dicho territorio, que define y se define por éste. Es decir, la intervención también tiene un sujeto. Por ello, el programa no es una intervención focalizada en la recuperación urbana de ciertos “barrios” o en la regeneración urbana de ciertos espacios. Por el contrario, se orienta a recuperar y fortalecer ciertos mecanismos que ayuden a vivir mejor a los residentes de esos territorios reduciendo las violencias que allí se producen;
- ii. *“Parte de un sistema urbano...”*: considerar al “barrio” como integrante de un agregado urbano mayor desprende implicancias políticas. El “barrio” objeto de Barrios Seguros no se piensa como una entidad autónoma del sistema urbano al que pertenece. Por tal motivo, ni la totalidad de los problemas que se producen en un barrio, ni sus soluciones, se agotan en los procesos internos a ellos. Así, las dinámicas de cada lugar (problemas/soluciones) dependen no sólo de sus lógicas internas sino también de su relación social y espacial con el resto de la localidad, ciudad o aglomerado urbano al que pertenece;
 - iii. *“Espacio delimitado natural o artificialmente...”*: dicha delimitación recurre a elementos físicos, sean estos naturales—vgr. accidentes geográficos—como artificiales—vgr. ruta, autopista, puente, parque, etc. —. De tal delimitación surgirán efectos sobre el diseño (vgr. cantidad y tipo de recursos desplegados) como de evaluación (vgr. sobre qué espacio se buscará medir el impacto de la intervención);
 - iv. *“Se produce cierta interacción entre éste y su población residente...”*: el medio físico es materia de construcción y resignificación por el modo en que es vivido por la comunidad residente. Es menester considerar no sólo los elementos naturales y/o artificiales que se enunciaron *ut supra* sino también los elementos subjetivos, como la percepción e identificación que tienen tanto los residentes como los no residentes de lo que es parte del “barrio” y, sobretudo, de lo que no lo es. En muchos casos se produce el hecho que los barrios “reales” no coinciden con los “formales”, según la normativa urbanística del lugar, o que los límites “legales” no concuerdan

con los “reales”. En todos los casos, se busca intervenir sobre el territorio “real”, antes que el “formal”;

- v. *“Surge cierta identificación de los residentes con el lugar y de ellos entre sí”*: el elemento común es la adscripción a un lugar de residencia que desarrolla cierta unidad que lo diferencia del resto dentro de límites reconocibles por sus residentes y los externos. Y dado que el medio físico es condicionado por el social, al tiempo que este lo es por aquel, se comparten entonces factores de identidad o pertenencia. Tales factores pueden ser por su localización o configuración espacial, geográfica y ambiental, tipo de vivienda, historia común o por compartir equipamientos, espacios públicos, servicios, transporte y/o comercio.

1.3.2.2 De alta vulnerabilidad urbano-social

Barrios Seguros no es pensado para intervenir en cualquier barrio de la Argentina sino en aquellos en los que, en primer lugar, la concentración de privaciones o desventajas hace que su población residente sufra de una alta vulnerabilidad urbano-social.

1.3.2.2.1.1 Vulnerabilidad

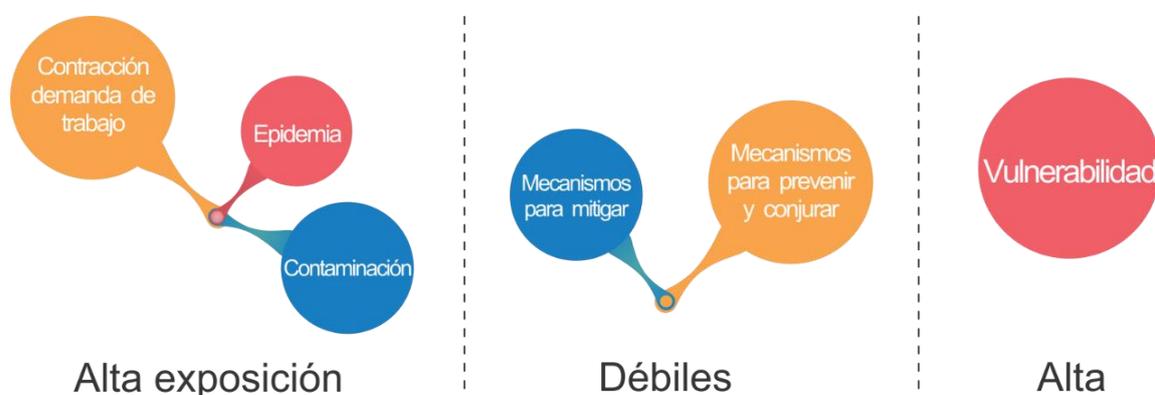
El Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas refiere a la “vulnerabilidad” como:

“un estado de alta exposición a ciertos riesgos e incertidumbres, en combinación con una habilidad reducida para protegerse a uno mismo contra aquellos riesgos e incertidumbres y hacer frente a sus consecuencias negativas. Existe a todos los niveles y dimensiones de la sociedad y forma parte integral de la condición humana, afectando tanto al individuo como a la sociedad como un todo” (Naciones Unidas, 2003:8).

Así, “vulnerabilidad” es un adjetivo que cualifica a alguien o algo (individuos, familias, barrios, regiones, naciones, etc.) y que expresa una susceptibilidad o posibilidad de ser afectado negativamente por un mal o peligro debido a una alta exposición a ciertas amenazas (vgr. contracción del empleo, recesión económica, migraciones, etc.). También, puede aludir a una baja capacidad o habilidad de las personas, familias,

comunidades, sociedad, etc. para prevenir y conjurar dichas amenazas y/o mitigar su impacto.

Figura nro. 1.6 Concepto de vulnerabilidad



Fuente: elaboración propia

1.3.3 Componentes básicos de Barrios Seguros

Para alcanzar los objetivos estratégicos y tácticos del programa, los actores gubernamentales involucrados deberán desarrollar acciones que redunden en la provisión de determinados bienes y servicios para el objeto y sujeto de la intervención.

Dichas acciones se agrupan, según su naturaleza, en cuatro componentes básicos del programa. Sin embargo, cada componente puede contener acciones orientadas a alcanzar distintos objetivos tácticos. Su agrupamiento en el mismo componente se debe al tipo de acción o de prestador, y no al efecto buscado.

Asimismo, el carácter de básico lo otorga el hecho de que las acciones que se desarrollarán en el marco del Programa Barrios Seguros no necesariamente se limitan a las agrupadas en estos cuatro componentes. Ciertamente, según el objeto y sujeto de intervención, la etapa de planificación puede contemplar la necesidad de desarrollar ciertas acciones que no se encuentren comprendidas en estos componentes.

La ejecución de dicho plan requiere la implementación necesaria, aunque no exclusiva, de los siguientes cuatro componentes:

1.3.3.1 Componente 0: Generación de condiciones de intervención

Las intervenciones en el marco del C0 son la base para el desarrollo del resto de los Componentes y la eficaz implementación de Barrios Seguros. Durante esta fase se realizan acciones para la investigación, erradicación y disminución de las organizaciones criminales, siendo fundamental la participación del poder judicial a partir de las causas relacionadas a crimen organizado, así como la de los demás organismos que produzcan información sobre ellos. Resulta importante trabajar en la eficacia del desarrollo de esta primera etapa para posibilitar una positiva intervención posterior a partir de la articulación entre actores gubernamentales y no gubernamentales.

1.3.3.2 Componente 1: Intervenciones en el medio institucional

Las intervenciones en el marco del C1 tienen que ver con la prestación de bienes y servicios públicos básicos por parte de todos los niveles de gobierno involucrados. Fundamentalmente, estas intervenciones hacen referencia a la prestación del servicio de policía y el acceso a la justicia en los barrios objeto y sujeto de Barrios Seguros.

El servicio de policía constituye el eje central del C1 ya que es a partir de su existencia que puede recrearse toda la infraestructura institucional. Dicho servicio es prestado por un elemento especial de las fuerzas policiales y de seguridad, denominado UPB. Estas se estructuran a partir de una doctrina, organización, despliegue y procedimientos especialmente diseñados para cumplir con los objetivos estratégicos y tácticos y con los principios rectores del Programa.

1.3.3.3 Componente 2: Intervenciones en el medio social y comunitario

Este componente involucra a las acciones de carácter social focalizadas en la prevención y mitigación de las violencias que desarrollarán todos los niveles de gobierno involucrados en la ejecución del Programa. Principalmente refiere a mejorar los niveles de eficacia colectiva, fomentar y fortalecer los lazos e interacciones comunitarias, y modificar las adaptaciones culturales a las violencias.

Al mismo tiempo, el desarrollo de las organizaciones comunitarias es una de las vías para avanzar en la superación de muchas de las condiciones de vulnerabilidad urbano-social que aqueja a los barrios y sus comunidades y los expone a situaciones de

violencia. A su vez, la participación activa de los vecinos en el proceso de regeneración del barrio permite recuperar las confianzas entre ellos y promover el uso de los espacios públicos.

1.3.3.4 Componente 3: Intervenciones en el medio físico-funcional

Este componente agrupa a las acciones que los distintos actores gubernamentales realizarán sobre el medio físico y funcional del barrio, en orden a reducir las fuentes de vulnerabilidad que se generan en esas dimensiones, y exponen a sus residentes a actos o situaciones de violencia.

En líneas generales, este componente se inscribe en el enfoque de la prevención situacional, que tiene por objetivo la reducción de la sensación de inseguridad de los habitantes urbanos, así como de los delitos de oportunidad que se cometen.

La prevención situacional implica la intervención sobre las características urbanas y arquitectónicas que favorecen la ocurrencia de delitos de oportunidad, protegiendo - desde una acción focalizada- determinados lugares físicos y/o grupos de personas. Requiere de un análisis estratégico de los sectores donde se concentran determinados tipos de delitos, en función de identificar las oportunidades favorables para su comisión, así como también de individuos que presentan riesgo de ser víctimas de un delito.

1.3.4 El rol del gobierno federal en la política hacia los barrios vulnerados

En el sistema institucional argentino, los actos y situaciones de violencia que busca dar cuenta el Programa Barrios Seguros caen mayoritariamente bajo competencia provincial. Salvo en los casos que por determinada materia (vgr. tráfico de droga, secuestro, etc.), sujeto (vgr. cónsul extranjero) o lugar (vgr. en un aeropuerto) proceda la competencia federal, son los gobiernos provinciales los que tienen jurisdicción y competencia en los barrios vulnerados por las violencias.

Considerando los principios analizados en la sección anterior y que reducir las violencias y mitigar sus efectos fundamentalmente en los más vulnerables resulta un objetivo de la Nación toda, la concentración concertada de recursos y servicios estatales de todas las jurisdicciones en dichas áreas y personas resulta la mejor opción

de intervención desde el punto de vista costo-efectividad. He aquí el interés federal en el objetivo de política y en el abordaje que efectivamente permita alcanzarlo.

Ciertamente, el gobierno federal tiene un claro interés en reducir el nivel de violencias que sufre la sociedad argentina, sobre todo cuando éstas—por los patrones de distribución socio-espacial que presenta—tiende a afectar negativamente el principio de equidad en el goce de derechos y garantías constitucionales y la igualdad de oportunidades para el progreso material y espiritual. Asimismo, es el gobierno federal quien se encuentra en mejor posición para asegurar un enfoque basado en la integralidad total, es decir, que concentre y coordine capacidades de distintas agencias y jurisdicciones en un barrio vulnerado.

1.3.5 En síntesis

- El objetivo estratégico del Programa es reducir significativa y sustentablemente los niveles desproporcionadamente altos de violencias del tipo inter-personal y de naturaleza física, sexual, psicológica y/o de privaciones que vulneran a los barrios que se intervienen.
- Para ello, Barrios Seguros se plantea—como objetivos tácticos—incrementar los niveles de eficacia colectiva de la comunidad de residentes; fomentar y fortalecer los lazos y redes que vinculan a los residentes entre sí y con los agentes extra-barriales y los actores gubernamentales; mejorar la cantidad y calidad de los bienes y servicios públicos (policía, justicia) que se prestan en el barrio; degradar el funcionamiento de los distintos mercados ilegales emplazados en el barrio; modificar las normas y pautas culturales de adaptación y transmisión inter-generacional de la violencia.
- Para alcanzar estos objetivos, se diseñan acciones inspiradas en un decálogo de principios constitutivos de la intervención, a saber: equidad e igualdad; orientación territorial; basamento en la evidencia científica; integralidad total; subsidiariedad; disuasión focalizada; participación comunitaria; liderazgo concertador; policiamiento orientado a los problemas; y conjuntos.
- El objeto sobre el que se implementa Barrios Seguros es el barrio, y el sujeto de la intervención es la comunidad de residentes vulnerada por las violencias.

- Sobre este objeto y sujeto, Barrios Seguros desarrolla cuatro componentes básicos de acciones, que refieren a la eliminación o reducción del crimen organizado, al fortalecimiento del entorno institucional, al desarrollo del medio social y comunitario, y al mejoramiento del medio físico.

El gobierno federal se encuentra en posición para asegurar un enfoque basado en la integralidad total, es decir, que concentre y coordine capacidades de distintas agencias y jurisdicciones en un barrio vulnerado. Este interés federal, justifica la implementación del plan.

II. La preparación de la intervención: postulación, selección y planificación del Programa Barrios Seguros

2.1 La postulación de un barrio

Barrios Seguros comienza a diseñarse en el momento que se decide postular a un barrio para ser objeto de la intervención. De allí que la etapa de postulación deba seguir una serie de reglas y criterios que buscan dar lugar a un proceso objetivo e imparcial de selección. Esto implica determinar con claridad qué actor gubernamental se encuentra habilitado a postular a un barrio para ser objeto de la intervención, qué barrio se haya habilitado para ser postulado y mediante qué procedimiento se realiza tal postulación.

2.1.1 ¿Quién puede postular?

Se considera como actor habilitado para postular a un barrio, a aquel departamento de los poderes ejecutivos provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, con rango de ministerio o secretaría que por Ley de Ministerios ostente las facultades vinculadas a la seguridad pública en su jurisdicción.

Si bien cualquier ciudadano, entidad intermedia, municipio o algún otro actor gubernamental tiene la capacidad de identificar un barrio como vulnerado por las violencias y solicitar la intervención de Barrios Seguros para dar cuenta de ellas, dicha solicitud debe hacerse sin excepción a través de la Subsecretaría de Prevención del Delito y la Violencia perteneciente a la Secretaría de Seguridad. La instancia provincial

o de la CABA será la responsable de realizar las evaluaciones de oportunidad, mérito y conveniencia de llevar la intervención de Barrios Seguros a dicho barrio.

2.1.2 Condiciones de elegibilidad

El objeto y sujeto de Barrios Seguros es el barrio que fuera efectivamente vulnerado por las violencias. Por tanto, el postulador habilitado deberá presentar un Expediente de Postulación en donde se verifique que el barrio a postular cumple con los siguientes requisitos:

2.1.2.1 Ser un barrio que forme parte de un aglomerado urbano, ciudad o localidad

El postulador habilitado debe identificar, emplazar, y delimitar el barrio que postula; es decir, que sea un barrio con determinadas características.

En tal sentido, la identificación del territorio que se postula consiste, primero, en adscribirlo a un sistema urbano (aglomerado urbano, ciudad o localidad) que contenga una población de al menos 100.000 habitantes según el último censo nacional disponible. Tanto la magnitud como las características de ese sistema urbano son relevantes para entender la dinámica de los problemas barriales que el programa busca abordar y controlar.

En algunos casos, el barrio forma parte de una localidad de un municipio, y dicha localidad cuenta con más 100.000 habitantes. En otros casos, el barrio forma parte ya un nivel superior como es una ciudad, generalmente cabecera administrativa de la provincia. Y, finalmente, en otros casos, el barrio forma parte de un aglomerado urbano compuesto de una ciudad y muchas localidades colindantes que forman un único sistema urbano, más allá de las divisiones administrativas. En cualquier de los tres casos, el sistema urbano en el que se emplaza el barrio a postular debe contar con una población estable de al menos 100.000 habitantes.

En segundo lugar, la identificación del barrio que se postula requiere determinar el volumen de población del barrio, el que debe contar con al menos 5.000 habitantes permanentes según el último censo oficial disponible.

El postulador debe delimitar físicamente el objeto de la intervención, explicitando las fuentes (formales o informales) y criterios utilizados para ello. En los casos de conflicto

entre las fuentes formales e informales para la delimitación del barrio, el Programa recomienda emplear aquella delimitación que recoja mayor grado de legitimidad en la comunidad de residentes del barrio.

Luego de la delimitación, el postulador deberá calcular la superficie del área delimitada y describir sintéticamente el origen y la evolución urbana del barrio.

2.1.2.2 Poseer una concentración desproporcionada de privaciones o desventajas físicas y sociales que lo coloca en situación de alta vulnerabilidad urbano-social

Corresponde al postulador habilitado la responsabilidad de caracterizar las condiciones físicas y sociales del barrio que pretende postular de modo de identificar y ponderar la concentración de privaciones o desventajas físicas y sociales que padecen sus residentes.

Esto significa que el postulador habilitado debe realizar una doble tarea. Primero, identificar y cuantificar las desventajas físicas y sociales existentes en el barrio a postular. Segundo, ponderar dichas desventajas respecto a un valor de referencia, de modo de determinar su grado de concentración, toda vez que—de acuerdo a lo explicado en la sección 1.3.2.2—es la concentración espacial de ciertas desventajas físico-sociales la que explica los niveles desproporcionadamente altos de violencias.

2.1.2.2.1 Alta vulnerabilidad urbana

Para el caso de la vulnerabilidad urbana, según lo analizado en la sección 1.3.2.2.3, el postulador habilitado deberá identificar y caracterizar los aspectos físicos y funcionales que incrementan la exposición de la población residente a ciertas amenazas y/o debilitan sus habilidades para prevenirlas y conjurarlas y/o para mitigar sus efectos. En buena medida, estas situaciones se asocian con ciertas características detectadas en dos dimensiones físicas—la vivienda y el hábitat urbano (el entorno vecinal y el medio ambiente urbano)—y una funcional—la configuración espacial y su impacto en la exclusión del barrio del sistema urbano al que pertenece—.

Vivienda

La vivienda es el primer soporte físico donde se desarrolla la vida de las personas y familias. En tal sentido, la infravivienda sería la máxima expresión de la vulnerabilidad

urbana, entendida como aquellos alojamientos que no reúnen condiciones dignas de habitabilidad, ya sea por el uso de materiales inconvenientes para la seguridad de la vivienda, por disponer de una superficie insuficiente de acuerdo a los residentes que la habitan, o bien por la falta de instalaciones básicas en la vivienda (calefacción, aseo/servicio, ascensor, etc.). Asimismo, la tenencia irregular es otro aspecto relevante en este particular.

En tal sentido, el postulador habilitado deberá reunir información de las siguientes variables:

- I. Hogares con tenencia irregular de la vivienda
- II. Viviendas con materiales inconvenientes
- III. Viviendas con hacinamiento
- IV. Viviendas deficientes

El postulador deberá medir cada una de dichas variables en dos escalas distintas. Por un lado, a escala barrial, midiendo el porcentaje de las viviendas del barrio con dichas características en función del total de viviendas del barrio. Por otro, a escala del sistema urbano en el que se inserta el barrio, midiendo el porcentaje de viviendas con dichas características del sistema urbano en función del total de viviendas del sistema urbano. Así, por ejemplo, para la variable i), se deberá presentar el porcentaje de hogares con tenencia irregular de la vivienda sobre el total de hogares del barrio a postular, y el porcentaje de hogares con tenencia irregular de la vivienda sobre el total de hogares del sistema urbano donde se inserta el barrio a postular. De igual forma con cada una de las variables mencionadas.

Hábitat urbano

El hábitat o medio ambiente urbano refiere a las condicionantes físicas del sitio urbano en el cual se emplazan las viviendas y a los servicios e infraestructura urbana que tiene. En este caso, identificar y caracterizar ciertos aspectos ambientales—por ejemplo, basurales, pozos de extracción, baldíos de grandes proporciones en estado de abandono, riberas de cuencas contaminadas, bordes de quebradas, entre otros—y cuantificar aspectos relativos a los servicios de agua, cloaca, electricidad y gas resultan necesarios para caracterizar el hábitat urbano del barrio a postular.

Tanto la mala calidad de medio ambiente urbano como el deficiente acceso a servicios urbanos básicos modifican el hábitat urbano de un modo tal que deteriora los mecanismos de control social de los delitos y las violencias. Por ello, el deterioro físico de los ámbitos de la vivienda y el hábitat urbano tiende a conducir al abandono físico de sectores o barrios de la ciudad por parte de las familias que pueden hacerlo. Lo antedicho deja el barrio a aquellas familias que no pueden salir de él, y—por tanto—son condenadas a vivir en un espacio caracterizado por el deterioro de la edificación, la infravivienda, la deficiente infraestructura urbana y ausencia de servicios que puede llegar a desembocar en la destrucción física de los edificios, del espacio urbano y la consecuente degradación social. En tal sentido, el postulador habilitado deberá reunir información de las siguientes variables:

- I. Hogares sin agua
- II. Hogares sin electricidad
- III. Hogares sin cloaca
- IV. Hogares sin gas

El postulador deberá medir cada una de dichas variables en dos escalas distintas. Por un lado, a escala barrial, midiendo el porcentaje de las viviendas del barrio con dichas características en función del total de viviendas del barrio. Por otro, a escala del sistema urbano en el que se inserta el barrio, midiendo el porcentaje de viviendas con dichas características del sistema urbano en función del total de viviendas del sistema urbano. Así, por ejemplo, para la variable i), se deberá presentar el porcentaje de hogares sin acceso directo a servicio de agua (pozo o red) sobre el total de hogares del barrio a postular, y el porcentaje de hogares sin acceso directo a servicio de agua (pozo o red) sobre el total de hogares del sistema urbano donde se inserta el barrio a postular. De igual manera con cada una de las variables mencionadas.

Para el caso del medio ambiente urbano, el postulador habilitado debe describir y ponderar los problemas ambientales existentes en el barrio y explicar cómo dichos problemas afectan el hábitat urbano y la vida en el barrio.

Configuración espacial

La configuración espacial del barrio a postular refiere a los aspectos funcionales de su medio construido. Esto es, aquellos aspectos que influyen en el modo en que funciona

el barrio, como la trama urbana, el grado de legibilidad y continuidad de la infraestructura vial; el grado de accesibilidad según morfología y estándares operativos de la red vial; y la relación del barrio con los bordes, según presencia o ausencia de límites físicos construidos o discontinuidades en la trama urbana.

El concepto de accesibilidad se encuentra dado por la morfología del barrio y sus estándares de la infraestructura vial. Se define por el grado de facilidad con la que el no residente puede ingresar, moverse y desplazarse en el barrio de acuerdo a su trama urbana. La continuidad de la trama refiere a una cualidad física, según geometría (morfología) de la red, en el que la circulación fluye sin mayores obstáculos. Por el contrario, los quiebres en la trama hacen referencia a obstáculos que impiden una circulación fácil o sin restricciones. Implica que moverse por el barrio requiere conocimiento previo, o que no se encuentra habilitado para el acceso de no residentes, como servicios de emergencias médicas o policiales.

En tal sentido, el postulador habilitado deberá reunir información que permita caracterizar la legibilidad y accesibilidad del barrio a postular, considerando que los barrios elegibles para Barrios Seguros deben contar con tramas de baja legibilidad y baja accesibilidad.

Valor de referencia y coeficiente de concentración

El umbral o valor de referencia para ponderar el grado de concentración de cada una de las privaciones o desventajas urbanas detalladas es el valor medio de cada una de esas variables para el sistema urbano (localidad, ciudad o aglomerado urbano) en el que se inscribe el barrio a postular.

Esto significa que a mayor distancia del valor del indicador para barrio respecto al valor medio de ese indicador para el sistema urbano, mayor será el grado de concentración espacial de la privación o desventaja que se esté midiendo. Por el contrario, si para el caso del hacinamiento el valor del barrio es similar al valor del sistema urbano al que pertenece, entonces el barrio no sufre de una concentración espacial de hacinados.

Cuadro nro. 1.1 Variables e indicadores de vulnerabilidad urbana

DIMENSIÓN	VARIABLE	TIPO	DESCRIPCIÓN
VIVIENDA	Tipo de Tenencia	Cuantitativa	% de hogares con tenencia irregular de la vivienda, sobre el total de viviendas
	Calidad constructiva	Cuantitativa	% de viviendas con materiales inconvenientes, sobre el total de viviendas
	Hacinamiento	Cuantitativa	% de viviendas donde hay más de tres personas por cuarto, sobre el total de viviendas
	Deficiencia	Cuantitativa	% de viviendas que no tienen retrete, sobre el total de viviendas
HÁBITAT URBANO	Aspectos ambientales	Cualitativa	Descripción de situaciones de basurales, pozos de extracción, baldíos de grandes proporciones en estado de abandono, riberas de cuencas contaminadas, bordes de quebradas, etc.
	Hogares sin agua	Cuantitativa	% de viviendas sin agua potable, sobre el total de viviendas
	Hogares sin electricidad	Cuantitativa	% de viviendas sin acceso a servicio de electricidad (con adecuación a la reglamentación vigente), sobre el total de viviendas

	Hogares sin cloaca	Cuantitativa	% de viviendas sin servicio de cloacas, sobre el total de viviendas
	Hogares sin gas	Cuantitativa	% de viviendas sin gas (con adecuación a la reglamentación vigente), sobre el total de viviendas
CONFIGURACIÓN ESPACIAL	Accesibilidad	Cualitativa	Descripción del grado de facilidad con la que el no residente puede ingresar, moverse y desplazarse en el barrio de acuerdo a la morfología de su trama urbana
	Legibilidad	Cualitativa	Descripción del grado de facilidad con la que el residente se mueve dentro del barrio de acuerdo a los senderos, bordes, zonas, nodos y mojones del barrio.

Fuente: elaboración propia

2.1.2.2.2 Alta vulnerabilidad social

Para el caso de la vulnerabilidad social, como es analizada en la sección 1.3.2.2.2, el postulador deberá identificar y ponderar aquellas privaciones o desventajas de ese tipo que poseen los residentes del barrio y que aumentan su exposición a situaciones o actos de violencia, debilitan sus capacidades para prevenir y conjurarlas o para mitigar su impacto.

Demográfica

Involucra un par de variables con distinto grado de incidencia en los niveles de violencia. En primer lugar, aquellas relacionadas con la estructura de las familias residentes en el barrio, como el porcentaje de hogares mono parentales con jefatura de hogar femenino predominante, o la preeminencia de embarazo adolescente.

En segundo lugar, aquellas variables relacionadas con la configuración poblacional del barrio, como el peso relativo de los hombres y de las niñas, niños, adolescentes y jóvenes.

En tal sentido, el postulador habilitado deberá reunir información de las siguientes variables:

- I. Hogares con jefatura femenina
- II. Embarazo adolescente
- III. Índice de masculinidad
- IV. Juventud

El postulador deberá medir cada una de dichas variables a escala barrial, midiendo el porcentaje de las viviendas del barrio con dichas características en función del total de viviendas del barrio y a escala del sistema urbano en el que se inserta el barrio.

Educacional

Involucra un par de variables con distinto grado de incidencia en los niveles de violencia que intentan captar el nivel de capital humano de la comunidad de residentes. Ellas son:

- I. Analfabetismo
- II. Deserción escolar

El postulador deberá medir cada una de dichas variables a escala barrial y a escala del sistema urbano en el que se inserta el barrio.

Laboral

La dimensión laboral involucra un grupo de variables con distinto grado de incidencia en los niveles de violencia. Específicamente, las variables a considerar son:

- I. Tasa de desocupación general
- II. Tasa de subocupación demandante general
- III. Tasa de desocupación de hombres de 14 a 29 años

El postulador deberá medir cada una de dichas variables a escala barrial y a escala del sistema urbano en el que se inserta.

Sanitaria

La dimensión sanitaria involucra a la desnutrición infantil, dado que resulta un indicador que sintetiza y expresa muchos de los factores de bienestar y de asistencia (inmunización, agua potable, salud materna, nutrición, etc.) que afectan a una población en particular.

Como el resto de los indicadores, el postulador deberá calcular la tasa de mortalidad infantil correspondiente al barrio a postular y la referida al sistema urbano en el que se inserta el barrio.

Ingresos

Finalmente, la dimensión referida a ingresos intenta captar el grado de pobreza y la capacidad de subsistencia que tiene la población de residentes del barrio a postular. En tal sentido, el postulador habilitado deberá reunir información sobre:

- I. Hogares sin capacidad de subsistencia
- II. Hogares por debajo de la “Línea de Indigencia”
- III. Hogares por debajo de la “Línea de Pobreza”

El postulador deberá medir cada una de dichas variables a escala barrial y a escala del sistema urbano en el que se inserta el barrio. Por ejemplo, para la variable i), se deberá presentar el porcentaje de hogares que tienen 4 o más miembros por ocupado y donde el jefe tenga hasta 2do grado de educación sobre el total de hogares del barrio a postular, y el porcentaje de hogares que tienen 4 o más miembros por ocupado y donde el jefe tenga hasta 2do grado de educación sobre el total de viviendas donde se inserta el barrio a postular. Así con cada una de las variables mencionadas.

Capital social

Esta dimensión refiere a la existencia y densidad de lazos e interacciones sociales relativamente estables y estructuradas, que conforman instrumentos de movilización comunitaria.

En tal sentido, el postulador habilitado deberá identificar y caracterizar el capital social o comunitario del barrio, analizando la existencia y cobertura de las redes de protección comunitaria e institucional (vgr. juntas vecinales), los niveles de

asociatividad, percepción organizacional del barrio, y la participación en ámbitos formales o informales.

Cuadro nro. 1.2 Dimensiones e indicadores de vulnerabilidad social

DIMENSIÓN	VARIABLE	TIPO	DESCRIPCIÓN
DEMOGRÁFICA	Hogares con jefatura femenina	Cuantitativa	% de hogares con jefatura femenina sobre total de hogares
	Embarazo adolescente	Cuantitativa	Tasa de fecundidad de mujeres de 15 a 19 años
	Índice de masculinidad	Cuantitativa	% de población masculina sobre total de la población
	Juventud	Cuantitativa	% de población de menor a 18 años sobre total de la población
EDUCATIVA	Analfabetismo	Cuantitativa	% de población analfabeta sobre el total de población
	Deserción escolar	Cuantitativa	% de hogares con niños de 6 a 12 años que no asisten a la escuela sobre el total de hogares
LABORAL	Desempleo	Cuantitativa	% de población desocupada ocupada sobre total de PEA
	Subempleo	Cuantitativa	% de población subocupada (por causas involuntarias y dispuestos a trabajar más horas) que además

			busca activamente otra ocupación sobre total de PEA
	Desempleo de hombres jóvenes	Cuantitativa	% de población masculina de 14 a 29 años desocupada sobre total de PEA
SALUD	Mortalidad infantil	Cuantitativa	Cantidad de muertes infantiles por cada 1.000 nacidos vivos
INGRESOS	Capacidad de subsistencia	Cuantitativa	% de hogares donde haya 4 o más personas por miembro ocupado y cuyo jefe alcanzó hasta 2do grado
	Indigencia	Cuantitativa	% de hogares sin ingresos suficientes para cubrir Canasta Básica Alimentaria
	Pobreza	Cuantitativa	% de hogares sin ingresos suficientes para cubrir Canasta Básica Total
CAPITAL SOCIAL	Lazos y redes comunitarias	Cualitativa	Descripción de la existencia y cobertura de lazos, redes y espacios comunitarios de movilización, participación y asistencia mutua

Fuente: elaboración propia

Valor de referencia y coeficiente de concentración

De la misma forma que con la vulnerabilidad urbana, el umbral o valor de referencia para ponderar el grado de concentración de cada una de las privaciones o desventajas sociales detalladas es el valor de cada una de esas variables para el sistema urbano (localidad, ciudad o aglomerado urbano) en el que se inscribe el barrio a postular.

La distancia entre el valor que surge de la medición a escala barrial y del valor a escala del sistema urbano se medirá calculando un coeficiente de concentración. Dicho valor es el cociente que surge de dividir el valor de la medición del barrio por el valor de la medición del sistema urbano.

2.1.2.3 Encontrarse efectivamente vulnerado por un nivel desproporcionadamente alto de violencias.

Finalmente, el tercer requisito que debe cumplir el barrio que busca postularse para el Programa Barrios Seguros es que se encuentre efectivamente vulnerado por las violencias. Por tal motivo, el postulador habilitado es el responsable de reunir, validar y analizar la evidencia empírica necesaria para determinar el grado de afectación que el barrio tiene respecto a las violencias descriptas en la sección 1.1.1.

Debe captar la complejidad del fenómeno, tanto en lo referido a los distintos tipos de violencias como a su concentración desproporcionada. En la etapa de postulación, el indicador principal requerido es el de homicidios dolosos. Entonces, el postulador habilitado deberá identificar las tasas de homicidios dolosos cada 100.000 habitantes de los tres años anteriores al año de postulación correspondiente al barrio y al sistema urbano en el que este se inscribe. Con esos valores debe calcularse el valor promedio para los tres años para el barrio y para su sistema urbano. De tal forma, se obtienen las Tasas promedio de Homicidios Dolosos del trienio para el barrio a postular y para el sistema urbano en el que éste se inserta.

Luego debe calcular el coeficiente de concentración de homicidios dolosos. Este resulta ser el cociente de la división de la Tasa promedio de Homicidios Dolosos para el trienio del barrio a postular por la Tasa promedio de Homicidios Dolosos para el trienio del sistema urbano en el que el barrio se inserta. Así, cuanto más cercana se encuentre la Tasa promedio del Homicidios Dolosos del barrio a postular de la referida al sistema

urbano en el que se inserta, menor será la concentración de homicidios dolosos, y viceversa.

Cada año, la Subsecretaría de Prevención del Delito y la Violencia establecerá el umbral de coeficiente de concentración mínimo requerido para postular un barrio al Programa Barrios Seguros.

Asimismo deberá realizar un análisis profundo de los homicidios dolosos ocurridos en el barrio durante el trienio en cuestión. Dicho análisis abarca el estudio de los móviles (ocasión de robo, ajuste de cuentas, pasional, riña, femicidio, etc.), las características de las víctimas y de los victimarios, los aspectos de tiempo y espacio, el arma empleada, entre otros.

Finalmente deberá reunir información sobre denuncias y actuaciones de oficio referidas al resto de los delitos contra las personas, la libertad y la integridad sexual que se registraron en el mismo trienio. Especialmente reunirá información sobre la presencia y nivel de complejidad que tenga crimen organizado que se desarrolle en la zona. Estos constituirán un set de indicadores secundarios que complementarán el análisis sobre el tipo y la intensidad de las violencias que afectan al barrio a postular.

2.2 Selección

Luego de la evaluación de los expedientes de postulación y probado que se cumplen con los criterios de elegibilidad establecidos, el Equipo de Selección (ES) integrado por funcionarios designados por la Subsecretaría de Prevención del Delito y la Violencia del MS realizará una evaluación de cada caso en base a una matriz de riesgo.

Dicha matriz deberá contemplar, al menos, los siguientes factores:

2.2.1 Riesgos políticos

Debido al alcance de los objetivos establecidos por Barrios Seguros se vuelve indispensable la articulación con distintos estamentos de gobierno. En este sentido, pueden presentarse obstáculos a la hora de gestionar un trabajo coordinado con aquellos gobiernos municipales y/o provinciales cuya voluntad política de articulación y sostenimiento de compromisos se vea afectada por cuestiones de coyuntura que pongan el riesgo el normal funcionamiento del PMO.

Debe contemplarse la posibilidad que, ya encontrándose en ejecución alguna de las etapas del PMO, los gobiernos con jurisdicción en el barrio objeto de Barrios Seguros generen inconvenientes sociales, políticos, económicos o de otra índole que atenten con el sostenimiento de la intervención.

2.2.2 Riesgos institucionales

Gran parte del éxito en la ejecución del PMO dependerá de dos factores esencialmente vinculados a las Fuerzas de Seguridad locales. En primer lugar, se debe considerar las capacidades y equipamientos tanto técnicos como en materia de capital humano de los cuales disponen, ya que si no cuentan con recursos suficientes para el desempeño de sus actuales funciones, la exigencia adicional de responsabilidades que implique el programa puede conllevar la imposibilidad de su operativización. En segundo lugar, puede presentarse resistencia de las dependencias locales a interactuar con la Unidad de Prevención Barrial que se diseñe para trabajar en los barrios seleccionados o falta de voluntarios que se postulen a dicho cuerpo.

Asimismo, la salida institucional de las FFSS federales luego de la ejecución que le corresponda del POC1 constituye un riesgo altamente significativo a la hora asegurar su eficacia. Esto se explica en la dificultad existente para asegurar el sostenimiento en el tiempo de los resultados positivos y las capacidades instaladas que se alcancen con la intervención.

2.2.3 Riesgos sociales

Al tratarse de un Programa orientado a actuar en zonas caracterizadas por altos niveles de vulnerabilidad y conflictividad social, la intervención potencial de las FFSS en el territorio puede generar rechazo por parte de las poblaciones locales y, con ello, dificultar el proceso de institucionalizar la actuación de Barrios Seguros, con la consecuente afectación de las actividades planificadas en el PMO.

2.2.4 Riesgos climáticos

Dado que los barrios elegibles son de alta vulnerabilidad urbana, deben ponderarse los riesgos potenciales generados por cualquier fenómeno meteorológico posible en la región donde se ubica el barrio. Muchos procesos permanentes de movimientos y de transformaciones que sufre la naturaleza pueden influir en el funcionamiento del

barrio (epidemias, condiciones climáticas, desastres naturales, etc.). Este tipo de inclemencias pueden resultar en un cambio de prioridades en la asignación de recursos a las zonas afectadas y cambiar el eje de intervención hacia la emergencia climática que pueda desenlazarse.

De todas formas, aún con el carácter imprevisible de los fenómenos atmosféricos, debe ser considerado como un riesgo posible que puede influir en el desempeño de las actividades.

2.3 Arreglos institucionales

Una vez seleccionado el barrio, las tres partes interesadas en la ejecución de Barrios Seguros—MS, el postulador habilitado y los municipios con jurisdicción en el barrio elegido—deberán acordar las reglas básicas para el diseño, ejecución y evaluación del programa. Dichas reglas contemplan, entre otros asuntos, los derechos y obligaciones de las partes interesadas, definen los roles de cada uno, y establecen compromisos mínimos para la implementación del programa.

2.3.1 Obligaciones del MS: estándares mínimos y comunes

En términos generales, el MS se compromete a proveer una complementación operativa en el servicio de seguridad ciudadana a través del despliegue territorial de fuerzas policiales y/o de seguridad federales, en los casos que esta labora no sea suplida por policía provincial especializada, y agentes comunitarios en el barrio seleccionado, durante el período temporal que implique la ejecución de Barrios Seguros.

Esta complementación operativa se mantendrá vigente hasta el reemplazo de los agentes de las fuerzas policiales y/o de seguridad federales por agentes de la Policía Provincial capacitados en la función de policía que se detalla en el C1 del presente programa. Estos últimos serán responsables de sostener, dentro de su jurisdicción, la presencia policial en el territorio abordado mientras permanezca en ejecución Barrios Seguros. El MS se hace cargo de los gastos requeridos para tal empleo de las FFSS.

Asimismo, el MS realizará tareas de acompañamiento de los participantes de los cursos y talleres que se dicten en materia de prevención social y comunitaria de los delitos y las violencias, a fin de relevar demandas e inquietudes en relación al acceso a derechos

así como garantizar la continuidad de las propuestas implementadas.

Por otro lado, el MS se compromete a la evaluación de las distintas intervenciones (POC1, POC2, POC3) que deriven de Barrios Seguros, promoviendo además, la articulación con otras instituciones y agencias estatales a efectos de ejecutar de manera acabada las acciones propuestas.

En los casos en los que el C1 de Barrios Seguros se implemente con empleo de fuerza policial provincial con jurisdicción en el barrio elegido, el MS llevará a cabo la capacitación de agentes policiales provinciales, bajo el modelo definido en el C1 del Programa, así como también proveerá de cursos, capacitaciones, talleres de reflexión, talleres de entrenamiento, y/o cualquier otra actividad que resulte conveniente para el cumplimiento de los fines perseguidos.

Además, el MS propiciará la capacitación de instructores de la policía provincial que serán responsables de sostener, dentro de su jurisdicción, el entrenamiento en materia de policía inteligente mientras perdure temporalmente la ejecución de Barrios Seguros.

2.3.2 Obligaciones de los gobiernos provinciales y municipales: estándares mínimos y comunes

2.3.2.1 Obligaciones de los gobiernos provinciales

En términos generales, el postulador habilitado deberá asumir en nombre de la provincia el compromiso de poner a disposición de Barrios Seguros—para su coordinación en el marco del PMO—la totalidad de los planes, programas y proyectos. Tanto los que actualmente se encuentren siendo ejecutados por el conjunto de las carteras que integran el gobierno provincial, como aquellos proyectados en el corto y mediano plazo.

Dicha colaboración implicará proveer los recursos humanos, técnicos, sanitarios y materiales que se estimen necesarios para que dichas intervenciones provinciales puedan ejecutarse en el territorio abordado con idénticas características y finalidad para las cuales fueron concebidos originalmente, en base a los lineamientos establecidos por el PMO. El postulador habilitado designará los funcionarios jerárquicos necesarios para cumplir con las responsabilidades inherentes al ED, al EE y al EM.

2.3.2.1.1 Obligaciones de la Provincia en caso de Despliegue de Fuerzas Federales de Seguridad

En los casos en los que el MS defina el despliegue de FFSS federales en alguna de las etapas que conforman el POC1, el postulador habilitado deberá comprometerse a:

- Designar agentes de la Policía Provincial con el objetivo de especializarlos en el modelo policial descrito en el Capítulo IV del presente Manual, a efectos de que actúen como instructores que posteriormente puedan llevar adelante la capacitación y el reordenamiento de los agentes bajo su jurisdicción designados a tareas de seguridad ciudadana;
- Disponer el número de agentes policiales bajo su jurisdicción, destinado a tareas prevención del delito, a efectos de garantizar la continuidad en la provisión de seguridad una vez retiradas las FFSS federales del barrio elegido;
- Sostener un número de agentes operativos de similar número al desplegado por el MS durante la ejecución del POC1; y
- Continuar el proceso de selección, formación y capacitación de nuevas cohortes de agentes especializados en seguridad con formato definido en el Capítulo IV del presente manual.

Asimismo, el postulador habilitado se compromete a desarrollar la infraestructura edilicia necesaria para garantizar la presencia institucional del Estado en condiciones estructurales y de servicio que se ajusten a las provistas por el PMO. Dicha infraestructura debe permitir el desempeño de las actividades de los agentes policiales provinciales que se ajusten a las condiciones existentes durante el despliegue de las FFSS en la ejecución del Barrios Seguros.

2.3.2.1.2 Obligaciones de la Provincia sin concurrencia territorial de Fuerzas Federales de Seguridad

En los casos en el que el MS dispusiera que el barrio elegido no tendrá involucramiento de FFSS, el postulador habilitado se comprometerá a:

- Designar agentes de la Policía Provincial con el objetivo de especializarlos en el modelo policial definido en el Capítulo 4 del presente manual, a efectos de que actúen como instructores;

- Asignar al territorio seleccionado la cantidad suficiente de agentes policiales bajo su jurisdicción, que hayan sido capacitados bajo el modelo policial descrito en el Capítulo 4 del presente manual, para Barrios Seguros;
- Dar continuidad al despliegue de un número suficiente de agentes provinciales operativos durante la ejecución del POC1, a efectos de sostener en el tiempo el cumplimiento de los objetivos definidos por el mismo; y
- Desarrollar la infraestructura edilicia necesaria para garantizar la presencia institucional del Estado en condiciones estructurales y de servicio que se ajusten a las necesidades del POC1.

2.3.2 Obligaciones de los gobiernos municipales

En términos generales, el municipio con jurisdicción sobre el barrio elegido debe comprometerse a disponer el acceso y uso de las instalaciones públicas necesarias para el desarrollo de las acciones e intervenciones planteadas en el PMO, así como también facilitar la interacción con Organizaciones Intermedias y efectores locales en pos del cumplimiento de los objetivos estratégicos y tácticos del Programa.

Asimismo, poner a disposición de Barrios Seguros y rectificarlos cuando corresponda, los planes, programas y proyectos que actualmente se encuentren siendo ejecutados por la totalidad de las carteras a su cargo, así como aquellos proyectados en el corto y mediano plazo.

Dicha colaboración implicará proveer los recursos humanos, técnicos, sanitarios y materiales que se estimen necesarios para que dichos planes, programas y proyectos puedan ejecutarse en el territorio abordado con las características y finalidades que requiere el PMO.

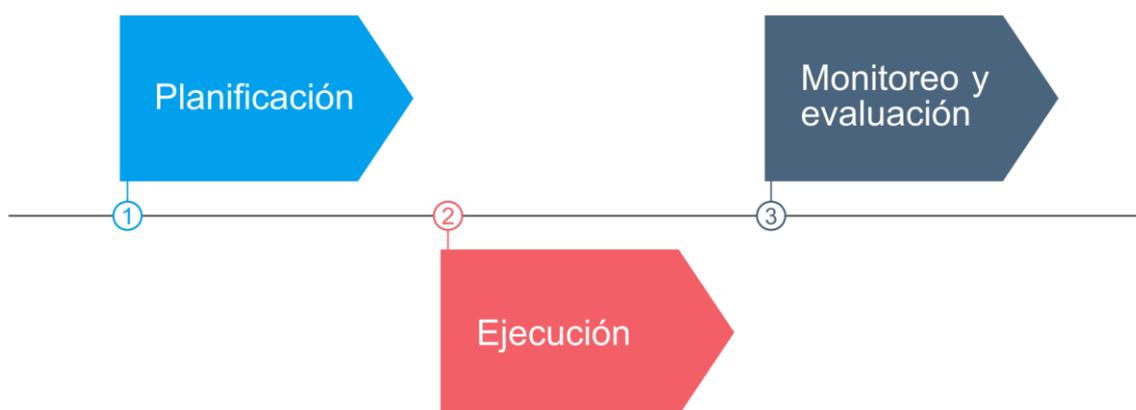
En la misma línea, el municipio se compromete a realizar las adecuaciones del espacio y adquirir los insumos técnicos necesarios para la instalación y correcto funcionamiento de la infraestructura operativa requerida en el POC1. También será responsable de las erogaciones derivadas del consumo eléctrico, de agua, internet, instalación de baños químicos, limpieza e higienización y demás gastos en los que incurriere el funcionamiento de dicha infraestructura.

El municipio se compromete a desarrollar y sostener la infraestructura edilicia necesaria para garantizar la presencia institucional del Estado en condiciones estructurales y de servicio que se ajusten a las provistas por el POC1.

2.4 La planificación de la intervención

El Programa Barrios Seguros consta de tres etapas. Primero, la planificación de las intervenciones que implica la realización de una apreciación de la situación de seguridad del barrio seleccionado y la programación de acciones, servicios, intervenciones y obras a los efectos de cumplir con los objetivos del programa. Segundo, la ejecución armónica y sincronizada de cada uno de los componentes que forman parte de Barrios Seguros. Finalmente, el monitoreo y la evaluación de cada uno de ellos, a los efectos de asegurar los desvíos sean mínimos y las rectificaciones rápidas, por un lado, y de ponderar rigurosamente la efectividad de Barrios Seguros.

Figura nro. 2.1 Etapas del Programa Barrios Seguros



Fuente: elaboración propia

Luego de la selección del barrio y la formalización de los arreglos institucionales que requiere Barrios Seguros para su funcionamiento, comienza la primera etapa que consiste en la conformación del ED y en el inicio del proceso de planificación de todas las intervenciones necesarias en el barrio seleccionado para cumplir con los objetivos estratégicos y tácticos del Programa.

2.4.1 Conformación del ED

El ED tendrá la responsabilidad de diseñar el PMO para el barrio seleccionado para la intervención. Específicamente, el ED tendrá a su cargo la realización de la ASS que servirá de base para la programación de cada uno de los componentes que forman parte del Programa, y su articulación en un PMO.

El ED estará integrado por funcionarios y técnicos nacionales designados por la Subsecretaría de Prevención del Delito y la Violencia, perteneciente a la Secretaría de Seguridad de la Nación, y por el postulador habilitado con jurisdicción en el barrio seleccionado. Deberá garantizar la incorporación de las visiones, intereses y capacidades de las otras reparticiones del MS que tengan competencia en el desarrollo de Barrios Seguros y a las distintas áreas del Estado nacional, provincial y local con injerencia en alguno de los componentes que integrarán el PMO.

El objetivo general de la unión de estos actores es lograr el desarrollo de un diseño integral de la respuesta estatal al problema que afecta a los barrios vulnerados por las violencias. Considerando los principios rectores del Programa—1.3.1.2.8 Liderazgo concertador y 1.3.1.2.10 Conjuntos—el ED debe contemplar e integrar la mayor cantidad de recursos y capacidades estatales sin importar el sector ni la jurisdicción.

Los productos esperables de la planificación realizada por el ED es la ASS—que integra en un documento las apreciaciones realizadas en el marco de cada componente del Programa Barrios Seguros (ASC1, ASC2, y ASC3)— y el PMO, que integra en una sola planificación la programación de acciones, intervenciones, obras, y servicios de cada uno (POC1, POC2, y POC3).

Figura nro. 2.2. Fases de la Planificación del Programa Barrios Seguros



Fuente: elaboración propia

2.4.2 **Apreciación de la situación de seguridad (ASS)¹**

La ASS consiste en un análisis sistemático cuyo objetivo es adquirir una comprensión del crimen y de los problemas relacionados con las víctimas en cada territorio; en identificar los activos y los recursos para la prevención; en permitir la identificación de las prioridades; y en ayudar a determinar una estrategia que permitirá llevar dichas prioridades a cabo. Ello implica:

- Definir el contexto con una presentación general de la demografía, la economía y otras características del territorio y así como comparar estos datos con los datos regionales o nacionales;
- Analizar la criminalidad y la violencia, así como los problemas conexos tales como desórdenes e incivildades, en particular la escala, las tendencias, el reparto y el impacto de los incidentes;
- Establecer un perfil de las víctimas y de los delincuentes, (sexo, edad, nivel socioeconómico);

¹ Elaboración en base a recopilación, reproducción, adaptación e integración de antecedentes e información de Husain (2007).

- Estudiar los modelos de factores de riesgo capaces de contribuir a la ocurrencia de la criminalidad y las violencias, valorar la eficacia de los proyectos y servicios (tales como la salud, la vivienda, la ayuda social y la educación) en relación con la prevención;
- Valorar el entorno político e institucional con el fin de identificar las oportunidades de desarrollo de acciones preventivas; e
- Identificar las oportunidades, los puntos fuertes y el potencial del barrio, en especial el capital social, la sociedad civil y los proyectos existentes en los cuales podrá apoyarse la futura estrategia.

La ASS exige tiempo y recursos por parte de los actores involucrados en Barrios Seguros, pero esta inversión puede dar lugar a numerosas ventajas, a saber:

- Centralizar la información, la energía y los recursos de las distintas organizaciones y comunidades con el fin de establecer un cuadro compuesto completo;
- Ayudar a organizaciones de opiniones opuestas a entenderse en cuanto a la jerarquización de los problemas;
- Revelar nexos complejos entre factores sociales, económicos y otros, así como movilizar a los organismos para que participen en las acciones de prevención;
- Establecer las bases de una resolución eficiente de los problemas, permitiendo encontrar el justo equilibrio entre los distintos enfoques y actividades;
- Promover la asociación y la participación comunitaria, contribuyendo así a la buena gestión urbana;
- Reforzar la capacidad de las partes locales mediante el desarrollo de las competencias y conocimientos en los gobiernos municipales; y
- Poner de relieve las características distintivas de los problemas de criminalidad en una zona en particular, permitiendo adaptar las soluciones a las necesidades locales.

2.4.2.1 Criterios orientadores

El proceso de apreciación de la situación debe realizarse en un cierto número de criterios orientadores para velar que el proceso sea equitativo, global, formativo y que contribuya a la elaboración de políticas y prioridades estratégicas de un nivel más alto.

Por tal motivo, la ASS debe:

- Tener por objetivo adquirir una comprensión de la criminalidad y las violencias, de los problemas conexos y de sus causas para poder dar lugar a la elaboración de una estrategia de prevención, control y mitigación;
- Basarse en el reconocimiento de que la criminalidad y las violencias son el fruto de una compleja interacción de consideraciones sociales, económicas, jurídicas, ambientales y demás;
- Adoptar prácticas que forjen y contribuyan a una buena gestión urbana y al desarrollo sostenible;
- Ser llevada a cabo con respeto a la ley, a los Derechos Humanos y promover una cultura de la legalidad;
- Disponer de un fuerte compromiso político por parte de todos los actores gubernamentales involucrados, puesto que el éxito depende de su capacidad de reacción frente a las conclusiones;
- Realizarse a través de un enfoque participativo que implique el compromiso de la sociedad civil y los intereses comunitarios;
- Realizar una acción positiva para lograr que se oiga la voz de las poblaciones más perjudicadas;
- Integrar distintas perspectivas relativas al género, las minorías y la juventud;
- Identificar los activos apropiados en un barrio, en especial el capital social y los proyectos exitosos que pueden constituir la base de respuestas eficientes; y
- Evitar alentar la autodefensa popular o la represión.

2.4.2.2 Fuentes y tipos de datos

La ASS debe incluir datos contextuales relativos al barrio y a su población, información relativa a la criminalidad y a sus actividades conexas, a los impactos y al costo de la criminalidad y las violencias. Además debe incluir a los factores vinculados con las agresiones y con los prejuicios para las víctimas, los activos, servicios e iniciativas que pueden reducir la ocurrencia de los problemas, y la opinión de los ciudadanos locales.

En una situación ideal, la ASS deberá recopilar información tanto cuantitativa como cualitativa. Cada una puede poner de relieve un tema y completarse para producir un cuadro completo. Datos cuantitativos (por ejemplo, procedentes de los estudios sobre

la criminalidad) pueden revelar con fuerza las magnitudes de un problema en particular, proporcionando respuestas a las preguntas sobre la índole (¿qué?) y la magnitud (¿cuántos?) de los hechos. Sin embargo, datos cualitativos o descriptivos procedentes, por ejemplo, de entrevistas, pueden dar una imagen tridimensional más rica que responda a las preguntas importantes ¿cómo? y ¿por qué? Cualquier parcialidad debida al análisis de informaciones fácilmente medibles, en perjuicio de datos más complejos que sólo pueden ser recopilados gracias al contacto y a la discusión, puede dar lugar a conclusiones erróneas.

Asimismo, la ASS debe involucrar a las comunidades como sujetos del Programa. Para obtener el mayor número de participación, conviene adaptar los métodos utilizados a cada grupo o comunidad. Tomar en cuenta de la edad, del sexo, de la identidad étnica, de las normas culturales y de otras características contribuirá a determinar el mejor método. El uso apropiado de los siguientes elementos contribuirá a reforzar el compromiso:

- Visión compartida y búsqueda de consenso;
- Idioma y terminología;
- Formas de comunicación (por ejemplo, oral, escrito, gráfico, teatro);
- Composición de los grupos (por ejemplo, no mixto o únicamente jóvenes);
- Técnicas y herramientas;
- Lugar, hora y marco; y
- Facilitadores e investigadores.

Además de tomar en cuenta de las preguntas relativas a las partes involucradas, el ED debe poder contar con personas con las competencias, los conocimientos y la credibilidad necesaria para obtener de modo eficiente el compromiso de las distintas comunidades.

Finalmente, una de las fuentes de datos más importantes para la confección de la ASS es el “Programa de Encuestas Ciudadanas”, desarrollado por la Subsecretaría de Prevención del Delito y la Violencia, que tiene como objetivo generar la línea de base del territorio a abordar, así como también demás encuestas necesarias para efectuar las distintas evaluaciones. Esto tanto en los momentos previos a la intervención, como durante el accionar *in situ* y con posterioridad al abordaje. A tales fines, el ED deberá

reunir el detalle de cantidad de habitantes, manzanas y cantidad de viviendas en función de generar los radios censales.

2.4.2.3 Estructura de la ASS

Dado que el objeto de la ASS es presentar un cuadro general de la criminalidad y de sus factores contributivos y valorar la adecuación de las respuestas actuales utilizando los datos ya disponibles y asequibles, el documento requiere información en cantidad suficiente para identificar los problemas y valorar su gravedad. Ello implica que contenga los siguientes elementos:

- Definición del contexto;
- Análisis previo de la criminalidad, las violencias y de los desórdenes;
- Perfil de las víctimas y de los autores de delitos;
- Valoración de los factores de riesgo en relación con las víctimas y agresiones; y
- Valoración de las respuestas gubernamentales y no gubernamentales.

2.4.2.3.1 Definición del contexto

Será necesario trazar el perfil demográfico y económico del barrio, situándolo también en su entorno urbano, de modo de comprender mejor los problemas e identificar las posibilidades de respuestas estratégicas. Para las partes involucradas, provinciales o nacionales, estos datos dan una mejor idea de cómo se sitúa el barrio y pueden servir a apoyar su solicitud de refuerzo de recursos.

2.4.2.3.2 Análisis previo de la criminalidad, las violencias y de los desórdenes

El ED debe llevar a cabo una valoración previa de la situación de la criminalidad en el barrio. Para ello podrá convocar expertos y funcionarios con jurisdicción en tal lugar. Debe determinar su magnitud, la tasa de incidencia y las tendencias de al menos los últimos 5 años. Deben tomarse en consideración de manera particular la índole y magnitud de la violencia; las diferencias de experiencias entre hombres y mujeres, niñas, niños, adolescentes y personas de edad.

En ciertos barrios, los datos sobre la criminalidad registrados por la policía proporcionan mucha información sobre infracciones contra bienes (como el robo o los robos de viviendas) y sobre ciertas formas de violencia.

Sin embargo, frecuentemente estos datos son limitados y sesgados, por lo que se deben acudir a otras fuentes de conocimiento del delito.

La ASS también podrá recurrir a entrevistas con testigos claves y otras pruebas documentarias. A través de las discusiones y consultas, cada barrio puede identificar otras preguntas que exigen este tipo de investigación.

2.4.2.3.3 Perfil de las víctimas y de los autores de delitos

Ciertas personas corren más riesgos de exponerse a la criminalidad y las violencias que otras según sus características y presentan también una probabilidad incrementada de padecer agresiones repetidas. Sin embargo, las características en cuestión van a variar de un barrio a otro, y debe establecerse la situación localmente.

Asimismo, el perfil de los autores de delitos se determina gracias a ciertos rasgos personales, experiencias y recorridos individuales. Resulta imprescindible hacer el cuadro de factores de riesgo que influenciaron a los autores de delitos conocidos para enfocar la futura acción de prevención.

2.4.2.3.4 Valoración de los factores de riesgo en relación con las víctimas y agresiones

La ASS no debe limitarse a la búsqueda de elementos que pudieron exponer a las personas a un riesgo sino examinar los factores de riesgo que exponen a los individuos, especialmente a los niños y los jóvenes a un riesgo aumentado en el futuro. Mientras van a variar según las culturas o los barrios, muchos factores de riesgo parecen aplicarse a la mayoría de los barrios objeto del Programa.

2.4.2.3.5 Valoración de las respuestas gubernamentales y no gubernamentales.

Finalmente, debe determinarse si ya existen respuestas a los importantes problemas y factores de riesgo identificados. Estas pueden revestir numerosas formas distintas: servicios especiales para los grupos más vulnerables facilitados por servicios públicos, tales como la salud y la escuela; policía de proximidad eficiente en las zonas de alta criminalidad; la integración por el consejo municipal de principios de prevención situacional. Puede haber proyectos específicos para luchar contra la violencia hacia las mujeres, para prevenir a los jóvenes del consumo problemático de sustancias psicoactivas o para solucionar los problemas de robo.

Resulta necesario realizar una valoración objetiva de dichas respuestas. ¿Está bien enfocada la respuesta? ¿Es asequible el servicio para quienes más lo necesitan? ¿Son satisfactorios su alcance y su intensidad? Sobre todo ¿produce el resultado esperado?

2.4.2.4 Georreferenciación

Adicionalmente a la confección del informe con la estructura sugerida en la sección anterior, la ASS debe georreferenciar las distintas evaluaciones que componen dicha apreciación en un integrado MaSe.

El MaSe debe ser una herramienta inteligente que integre las apreciaciones vinculadas a los distintos aspectos del problema de las violencias que vulneran al barrio objeto de Barrios Seguros. En tal capacidad, debe comprender—al menos—el MaDe, el MaVi y el PaPe que se elaboran en el marco de la ASC1; el MaVS que se elabora en el marco de la ASC2; y el MaVU que se confecciona en el marco de la ASC3. A ellos debe sumarse el MaRL, de modo de contener los principales aspectos que permitan operar el problema de las violencias en el barrio objeto.

En función de las particularidades que presente cada barrio a intervenir por el programa, el ED asesorará a los gobiernos locales para la confección de dichos mapas.

2.4.2.5 El involucramiento de la comunidad

La ASS debe tomar en cuenta que la población de los barrios puede estar compuesta por muchas comunidades distintas, con intereses diferentes y el derecho común a todos de participar en el proceso. Por ello, comprometerse a adoptar un enfoque participativo es uno de los principios en los cuales se basa.

Dependiendo de la complejidad y realidad del barrio, hacer participar a las comunidades de modo significativo mejorará la calidad de los resultados de la ASS así como el éxito de las acciones llevadas a cabo luego. La participación de las comunidades puede ofrecer una mejor comprensión de los problemas, la elaboración de respuestas más adaptadas, así como un nivel de interés y de responsabilización más elevado en la comunidad. El ED deberá apuntar hacia el nivel de participación más alto posible, condicionado a la realidad del barrio.

2.4.2.5.1 Selección de participantes

En el marco de Barrios Seguros, el término “comunidad” fue precisado como la comunidad de residentes del barrio objeto de la intervención. Pero en el contexto de la ASS deben considerarse los “grupos de interés”, es decir, los grupos de personas que comparten un interés o una característica que les confiere una opinión particular en materia de criminalidad y violencia, o de su prevención. Puede tratarse por ejemplo de mujeres, de minorías étnicas, de jóvenes, de líderes religiosos, etc.

En ciertas ocasiones, algunos grupos de interés están representados formalmente por grupos comunitarios, organizaciones de mujeres, organizaciones religiosas, asociaciones gremiales, grupos de ayuda mutua, asociaciones comerciales, coaliciones étnicas, asociación de víctimas, etc. Un enfoque participativo consistirá entonces en contactar a los representantes de dichas estructuras para incorporarlas en el proceso de ASS.

Existen, sin embargo, grupos de intereses igual de importantes, pero no organizados. En su enfoque participativo, el ED deberá hacer esfuerzos especiales y demostrar creatividad para encontrar los medios de establecer el contacto con estas personas.

Significa dejar lugar a la flexibilidad. En ocasión de realizar las ASC1, ASC2 y ASC3 resulta juicioso ponerse de acuerdo sobre un plan de compromiso que presente las modalidades de la participación de las comunidades según cada barrio y temática.

Cada ciudadano y las organizaciones que poseen un interés personal estrecho o conocimientos de los problemas específicos tiene mucha información que puede resultar útil para la ASS. Puede tratarse, por ejemplo, de residentes de una zona en particular, de comerciantes de un centro comercial, o de una organización que se interesa en la explotación de los trabajadores inmigrados. En otros casos, por ejemplo, establecer contacto con los niños y los jóvenes resulta particularmente importante, pero presenta ciertas dificultades. El término “difícil acceso” se utiliza mucho para nombrar los grupos de personas mal representadas por la sociedad civil y que tienen un contacto limitado con los organismos del público. Las razones pueden ser temores o desconfianza, exclusión socioeconómica, discriminación, barreras culturales o ideológicas, minusvalía y necesidades particulares, barrera del idioma, edad, tamaño, falta de auto-organización u otros.

Las necesidades de los grupos de difícil acceso siempre corren el riesgo de ser dejadas de lado debido a la ausencia de voluntad de implicarlos. Ello obliga a ser creativos respecto al instrumento o modalidad de participación.

El trabajo con los grupos de difícil acceso tiene más oportunidades de ser exitoso y se basa en los siguientes principios y prácticas:

- Respeto: todos los grupos merecen el respeto y el reconocimiento de su individualidad durante todo el proceso, pero aquellos que se encuentran invisibilizados deben tener uno especial. Esto puede manifestarse en actividades culturalmente específicas;
- Confianza: la eficacia de la participación va a depender del establecimiento de relaciones de confianza. Ganar la confianza de los grupos de difícil acceso puede demorar bastante porque pueden equivocarse respecto a las intenciones o desconfiar del objetivo de la recopilación de informaciones y de las autoridades que la encargaron. La confianza se adquiere esencialmente comprometiéndose en garantizar que sus opiniones cuentan y serán seguidas por actos;
- Protocolos: los protocolos definen las condiciones del intercambio. Han de ser globales y depender de la responsabilidad del grupo para facilitar un marco a la relación. Un protocolo puede ser de varias formas, pero debe incluir el objeto de la participación, el comportamiento esperado de los participantes y la manera en que serán registradas y procesadas las informaciones. A menudo el protocolo tiene forma de “reglas básicas (de ética)” aceptadas por los participantes al inicio del proceso;
- Adaptación: enfoques “tradicionales” (reuniones, estudios etc.) pueden no adaptarse a grupos de difícil acceso. Los métodos de toma de contacto deben adaptarse a las circunstancias específicas. Esto puede significar: i) acudir a actividades de proximidad para establecer el contacto con las personas en su marco y según sus condiciones, como entrevistas en la calle con jóvenes sin domicilio o trabajadores del sexo; ii) evitar el uso de documentos escritos con personas que tienen dificultades de lectura o escritura; e

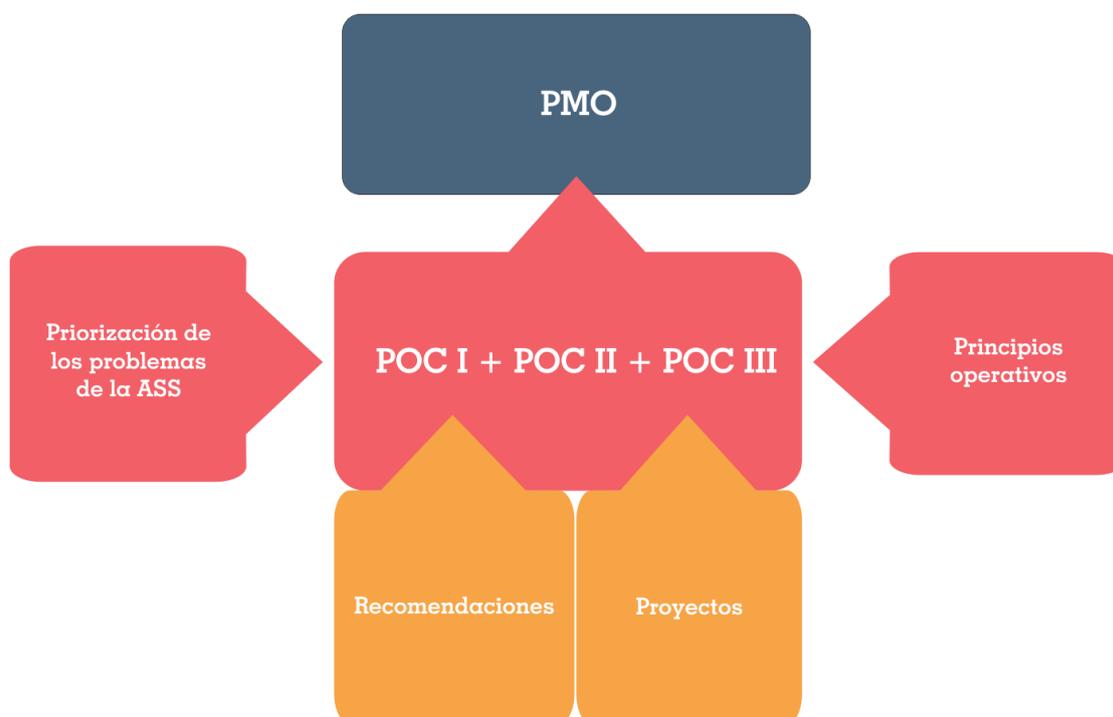
- Interés: una vez establecido el contacto, resulta imprescindible sacar lo mejor de la oportunidad y mantener el interés de la persona o del grupo.

2.4.3 Programación del PMO²

La respuesta a los problemas identificados y ponderados por la ASS se explicita en la programación de intervenciones, obras y acciones en el medio institucional (POC1), social y comunitario (POC2), y físico y funcional (POC3) del barrio objeto de Barrios Seguros. Todas estas intervenciones se integran ordenadamente en un PMO.

Por ello, la confección del PMO consiste en la priorización de los problemas que surgen de la ASS, y en la elaboración de intervenciones para abordarlos a través de cada uno de los componentes del Programa, en base a ciertos principios operativos que rigen el diseño de las acciones de cada componente, los cuales son consistentes con los principios rectores y objetivos del Programa.

Figura nro. 2.3 Metodología para la programación del PBS



Fuente: elaboración propia

² Elaboración en base a recopilación, reproducción, adaptación e integración de antecedentes e información de Husain (2007).

2.4.3.1 Priorización de los problemas

Barrios Seguros no puede tratar todos los problemas del barrio objeto de la intervención. Concentrar recursos limitados en un determinado número de prioridades proporcionará más resultados que repartirlos aleatoriamente. Tal decisión es tan determinante como difícil.

El ED debe realizar la formulación de las prioridades de distintas maneras (delitos particulares, lugares específicos, ciertos grupos de la población o factores particulares de riesgo) explicitando los criterios empleados para tal efecto. Dichos criterios pueden surgir de las siguientes preguntas:

- ¿Cuáles son las principales preocupaciones y percepciones de riesgo de los distintos grupos de interés?
- ¿Para qué problemas específicos hay disponibles recursos?
- ¿Cuáles son los factores de riesgo más urgentes a tratar?
- ¿Qué problemas tienen más impacto en las personas más desfavorecidas y vulnerables?
- ¿Qué delitos son más importantes en términos de volumen, de tasa de incidencia y gravedad (daño)?
- ¿Qué tipos de delitos presentan la tasa de crecimiento más elevada?

La ASS no sólo debe examinar los problemas sino también hacer hincapié en los activos, los puntos fuertes y las posibilidades que pueden servir de base al PMO. Estos activos pueden ser:

- Grupos de intereses potentes, con la voluntad y la capacidad de desempeñar un importante papel en la implementación del PMO;
- Proyectos y programas exitosos de participación cuyos servicios podrían ser ampliados;
- Servicios existentes que, con ajustes, pueden contribuir a la realización de algunos de los objetivos del Programa;
- Ciertas políticas públicas que alientan la resolución de ciertos problemas en el aglomerado urbano en el que se inserta el barrio; y

- Programas de financiación que facilitan recursos para actividades que pueden enmarcarse en el PMO.

Localizar y ponderar estos activos resulta fundamental para priorizar los problemas que surgen de la ASS. Tal priorización también puede recurrir a las observaciones que distintos organismos nacionales, provinciales y/o municipales puedan hacer. Cada componente de Barrios Seguros procesará dichas observaciones y las ponderará al momento de priorizar los problemas que caen bajo su foco, conforme se detalla en las secciones respectivas del presente manual.

2.5 La ejecución de la intervención

La ejecución de la intervención comienza en el día 1 de implementación del PMO en el barrio seleccionado y consiste en la puesta en funcionamiento de las tareas contempladas en dicha programación.

Cada uno de los componentes que forman parte de Barrios Seguros tendrá su propio EE, que formará parte del EE del PMO.

2.5.1 Dirección y gestión del PMO

El EE actuará como encargado de la ejecución armónica y simultánea de cada uno de los componentes que forman parte del Programa. La Subsecretaría de Prevención del Delito y la Violencia llevará a cabo la dirección de todos los EE de cada uno de los PMO a través de sus dos direcciones, la Dirección de Operaciones del Plan Barrios Seguros y la Dirección de Instrucción y Despliegue de las Unidades de Prevención Barrial.

El EE estará integrado por técnicos nacionales designados por la Subsecretaría de Prevención del Delito y la Violencia, técnicos provinciales designados por el postulador habilitado, y técnicos locales destinados por el gobierno municipal en cuya jurisdicción se emplaza el barrio objeto de la intervención.

2.5.1.1 Representantes nacionales

Los representantes del MS y del resto de los organismos nacionales involucrados en el PMO deberán:

- Observar y coordinar el trabajo de los diversos actores participantes con el objetivo de fortalecer las acciones que éstos ya realizan;

- Coordinar la encuesta para generar la línea de base y la de medición de impacto en relación a la percepción de los vecinos sobre la intervención;
- Coordinar las redes estatales y articular de manera multiagencial, con el propósito de avanzar en diferentes procesos de inclusión social sostenibles en el tiempo para aquellos grupos que se encuentran expuestos a situaciones de alta vulnerabilidad y/o en situaciones de conflicto con la ley penal;
- Actualizar el MaRL confeccionado por el ED, para sumar nuevas presencias de dispositivos y facilitar su acceso e interpretación por parte de los vecinos y efectores locales;
- Elaborar reportes diarios sobre los territorios abordados, de acuerdo a los establecido por el SME;
- Asesorar en torno a programas sociales como de prevención del delito y la violencia, acordes al barrio conforme a sus requerimientos;
- Asistir en la metodología para generar espacios de recepción de demandas sociales que permitan acercar las políticas públicas a los vecinos del barrio objetivo;
- Coordinar esfuerzos de puesta en valor de lugares emblemáticos y sensibles para la comunidad junto a jornadas de sensibilización, de manera que posibilite una mayor y mejor integración social en el barrio;
- Favorecer la realización de actividades culturales y de esparcimiento por parte de las escuadras y divisiones especializadas de las Fuerzas Policiales y de Seguridad como ser la Escuadra Blanca de la PFA, la Escuadra Azul y Fiel de la PFA, orquestas y bandas sinfónicas, etc.;
- Promover convocatorias ciudadanas en torno a fechas barriales significativas y eventos propios de cada barrio, en coordinación con la Provincia y el Municipio;
- Promover la firma de convenios con entidades deportivas (ej. clubes de fútbol de primera división y otros de carácter barrial) para que den clínicas con los jóvenes del barrio a la vez que se los acompañe con talleres de prevención de las violencias;
- Promover firmas de convenios con Organizaciones No Gubernamentales para ejecutar proyectos de expresión cultural, realizando actividades convocantes

para los vecinos y que permitan trabajar en torno a los factores de riesgo del delito y la violencia;

- Promover firmas de convenios con Organizaciones No Gubernamentales, sindicatos e Instituciones Educativas para ejecutar proyectos de formación en oficios;
- Articular el trabajo con parques industriales en la inserción laboral de jóvenes;
- Participar de los encuentros periódicos que se den en el barrio, con referentes y vecinos de la comunidad para fomentar la participación en la toma de decisiones respecto a la prevención de la violencia y el delito;
- Planear y/o coordinar el despliegue logístico del personal de las Unidades de Prevención Barrial;
- Generar mapas georreferenciados en relación a las problemáticas referidas a la seguridad, en pos de planificar intervenciones focalizadas;
- Coordinar y supervisar los procesos de georreferenciación de delitos en el ámbito de su competencia;
- Proponer programas de entrenamiento especializado y capacitación a las áreas competentes para las policías jurisdiccionales que trabajarán en el marco de Barrios Seguros;
- Relevar información atinente a delitos, actividades criminales y percepción ciudadana sobre la seguridad, a fin de elaborar informes analíticos que sirvan de insumos para la definición de las políticas públicas; y
- Sondar la autopercepción de las Unidades de Prevención Barrial, en relación a su labor en materia de proximidad.

2.5.1.2 Representantes provinciales

Los representantes del gobierno provincial con jurisdicción en el barrio objeto de la intervención deberán:

- Recepcionar, documentar y derivar a las diversas áreas competentes a nivel provincial las situaciones problemáticas que pudieran ser relevadas por las FFSS y los agentes comunitarios durante el despliegue del PMO;
- Proveer información cuantitativa y cualitativa, relativa a la totalidad de incidencias, denuncias y requerimientos de carácter delictivo y/o

- contravencional relevados por las comisarías jurisdiccionales existentes en el territorio durante la totalidad del ciclo vital de ejecución del programa;
- Realizar el seguimiento del procedimiento resolutorio de aquellas situaciones que le fueran planteadas;
 - Disponer y designar agentes de la Policía Provincial que el MS crea necesario para cumplir con el abordaje, el cual será previamente capacitado en la función de policía de aproximación, a efectos que actúen como instructores y quienes puedan posteriormente llevar adelante la capacitación y el reordenamiento de los agentes bajo su jurisdicción designados a tareas de seguridad ciudadana;
 - Sostener la recuperación de espacios públicos que contribuyan a disminuir los episodios de violencia con actividades inclusivas en forma periódica;
 - Hacer efectiva la presencia de dispositivos estatales provinciales en el barrio, a los fines de dar solución a las problemáticas encontradas y dotar de presencia estatal al territorio;
 - Coadyuvar en el desarrollo de programas, tales como eventos o jornadas, orientados a lo social y a la prevención del delito y la violencia; y
 - Desarrollar la infraestructura edilicia necesaria para garantizar la presencia institucional del Estado en condiciones estructurales y de servicio que se ajusten a las provistas por el MS.

2.5.1.3 Representantes municipales

Los representantes del gobierno municipal con jurisdicción en el barrio objeto de la intervención deberán:

- Generar espacios de recepción de demandas sociales que permitan acercar las políticas públicas a los vecinos del barrio objetivo;
- Disponer de agentes territoriales, a los fines que puedan efectuar las encuestas de línea de base como de monitoreo del programa y a su vez, atender problemáticas específicas de los habitantes de la comunidad y generar las derivaciones correspondientes;
- Favorecer la dotación de espacios necesarios tanto para la instalación de las Unidades de Prevención Barrial, como de los diferentes dispositivos que actúen en el barrio;

- Realizar encuentros periódicos con referentes y vecinos de la comunidad para fomentar la participación en la toma de decisiones respecto a la prevención de la violencia y el delito, en conjunto con agentes de la Subsecretaría de Prevención del Delito y la Violencia y provinciales;
- Brindar servicios de mediación de conflictos a nivel comunitario que apunten a desarticular las causas de la violencia que se desata por conflictos comunes;
- Realizar talleres enfocados a ejes que demanden los jóvenes en torno a prevención del delito y la violencia;
- Realizar eventos y jornadas enmarcados en programas sociales y de prevención del delito y la violencia, sugeridos por la Subsecretaría de Prevención del Delito y la Violencia; como así también acompañar a los dispositivos ofrecidos por las distintas áreas del Gobierno Nacional como Provincial; y
- Fomentar el sentimiento de apropiación de los recursos por parte de los vecinos, de manera que se propicie la cohesión social en el barrio.

III. Componente 0

Este componente es nombrado como 0 por ser la base sobre la cual se posibilitarán las demás intervenciones en el barrio abordado. Posee la característica de tener distintos alcances o versatilidad según el territorio que se trate.

Antes de adentrarnos en los elementos que se deben tener en cuenta para la descripción del Componente, corresponde determinar los alcances del crimen organizado, sus delitos conexos y las consecuencias que tienen en los territorios que se llevan a cabo.

3.1. Marco de referencia

Como definición en el marco supranacional, en diciembre de 2000 se suscribió la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (ONU, 2000) en donde se definió como “grupo delictivo organizado” a un grupo estructurado de tres o más personas que exista durante cierto tiempo y que actúe concertadamente con el propósito de cometer uno o más delitos graves o delitos tipificados con miras a obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u

otro beneficio de orden materia. Para ahondar en dicha definición, se agrega que integra la categoría de delito organizado a las actividades colectivas de tres o más personas, unidas por vínculos jerárquicos o de relación personal, que permitan a sus dirigentes obtener beneficios o controlar territorios o mercados, nacionales o extranjeros, mediante la violencia, la intimidación o la corrupción, tanto al servicio de la actividad colectiva como con fines de infiltrarse en la economía legítima, en particular por medio de:

- a) el tráfico ilícito de estupefacientes o sustancias sicotrópicas y el blanqueo de dinero;
- b) la trata de personas;
- c) la falsificación de dinero;
- d) el tráfico ilícito o el robo de objetos culturales;
- e) el robo de material nuclear y su uso indebido en perjuicio de la población;
- f) los actos terroristas;
- g) el tráfico ilícito o el robo de armas y materiales o dispositivos explosivos;
- h) el tráfico ilícito o el robo de vehículos automotores;
- i) la corrupción de funcionarios públicos” (Resa, 2003).

De manera previa, en la Declaración Política y Plan de Acción Mundial de Nápoles contra la Delincuencia Transnacional Organizada de las Naciones Unidas de 1994 (ONU, 1994), se delinearón las siguientes características del crimen organizado: conformación de grupos que se dediquen a la delincuencia; vínculos jerárquicos o relaciones personales que permiten el control por el/los jefe/s; utilización de violencia, intimidación o corrupción para obtener beneficios o controlar un territorio o mercado; lavado de activos/ blanqueo de fondos; potencial para insertarse en una nueva actividad; cooperación con otros grupos de crimen organizado.

Si bien la literatura internacional reconoce las dificultades para establecer una definición común de crimen organizado, en general se recurre a marcar diferencias o notas características del crimen organizado por sobre el crimen común. Un aspecto

central es que la criminalidad organizada supone la distribución de nuevos bienes y servicios mientras que mediante el delito común se redistribuyen rentas que ya existían. Además, el crimen organizado posee una prolongada permanencia en el tiempo, así como un importante desarrollo operativo y logístico.

La concentración de actividades delictivas de tipo organizado no ocurre de manera aleatoria, sino que requieren de la concurrencia de ciertas circunstancias que hacen de suelo fértil para dichas prácticas. Como fuera señalado en la sección 2.1.3, hay porciones del territorio de los aglomerados urbanos que concentran desproporcionadamente violencias pudiendo ser caracterizadas mediante “puntos calientes”. Sin embargo, a esta violencia se le suelen sumar privaciones urbanas y en general un déficit de los servicios estatales. Éstos incluyen aquellos destinados a brindar educación, salud o bienestar social, evidenciando también una carencia o deficiencia del servicio público a cargo de hacer cumplir la ley destinado a la conjuración y prevención del delito. En suma, es lo que puede denominarse Estado débil en cuanto a la baja capacidad estatal para gobernar legítimamente, hacer cumplir la ley de manera sistemática y administrar justicia efectivamente (Bagley, 2008). En espacios con tales privaciones, la adhesión de parte de sus habitantes a actividades criminales emerge como una estrategia de supervivencia que puede ser entendida como racional (Bagley, 2008).

3.2 Alcances y objetivos

El C0 es el comienzo de las intervenciones de Barrios Seguros y comprende la participación activa de agencias estatales dedicadas a investigación criminal, juzgamiento penal y fuerzas policiales y de seguridad encargadas de dar cumplimiento a directivas judiciales. El escenario óptimo o deseable es aquel en que las causas judiciales sobre actividad de crimen organizado, en el barrio seleccionado, se encuentre en un estadio de investigación avanzado y puedan ejecutarse allanamientos y aprehensiones que pongan fin a la actividad ilícita.

Entre los objetivos tácticos que se intentan alcanzar están el de “reducir los índices de criminalidad, poniendo especial atención en la reducción de homicidios dolosos” (objetivo táctico #1); “trabajar en el control del narcomenudeo y la erradicación del

crimen organizado en focos vulnerados” (objetivo táctico #2); y “degradar el funcionamiento de los distintos mercados ilegales emplazados en el barrio, en especial aquellos que recurren al uso de la violencia para operar” (objetivo táctico #7).

3.3 Ejecución del CO

3.3.1 Elementos del CO

Entre los elementos que se deben tener en cuenta para este Componente se hallan los siguientes:

- Presencia de bandas delictivas dedicadas al crimen organizado;
- Avance de causas judiciales e información pormenorizada sobre funcionamiento de crimen organizado en el territorio; y
- Compromiso provincial / municipal para el establecimiento de condiciones de orden en el territorio.

Dadas las características particulares de cada territorio susceptible de ser abordado por Barrios Seguros y los diferentes grados de desarrollo del crimen organizado allí presente, es comprensible la aparición de nuevos elementos para la realización de un diagnóstico adecuado. Asimismo, pueden contribuir a la conformación de herramientas que posibiliten dar un golpe certero a dichas organizaciones y así poder establecer mínimas condiciones de orden a través de una firme y constante presencia estatal.

Presencia de bandas delictivas dedicadas al crimen organizado

La presencia de criminalidad organizada ocurre principalmente en territorios en donde el Estado se encuentra ausente o su presencia es débil e intermitente. Como fuera señalado, allí la principal relación Estado-comunidad puede darse en allanamientos o detenciones puntuales con órdenes judiciales. Tales procedimientos, en esos contextos, involucran una alta posibilidad de concluir con un escalamiento de la violencia para resolver esos conflictos y socavar aún más la confianza de los habitantes en la institución policial y el Estado en general. Precisamente, es a través de esa relación tumultuosa que el crimen organizado cobra mayor preponderancia en

relación al resto de la comunidad que habita ese territorio, obteniendo ventaja de ello y logrando un apoyo explícito o silencio del resto de los habitantes.

Frente a la retracción estatal, quien puede asegurar mínimas condiciones de orden para subsistir, es el crimen organizado. Ante la falta de servicios públicos adecuados, falta de inversiones externas y depresión de los precios de los inmuebles, se suma una problemática también acuciante: el desempleo. Ya en esta instancia, la obtención de ingresos por vía legal o ilegal comienza a relajarse para los integrantes de la comunidad ante metas culturales y presiones grupales que confluyen hacia un éxito medido en la obtención de dinero sin importar los medios. Este proceso termina por menoscabar los controles informales y abreviar a una cultura de aceptación y utilización de la violencia como forma legítima de resolver conflictos.

Cabe señalar que el aspecto económico del desarrollo del crimen organizado no se agota en la comisión de delitos como el tráfico de estupefacientes o robo de automóviles, sino que se extiende a la comisión de delitos comunes y un aspecto poco explorado que es la utilización de fondos obtenidos ilícitamente en actividades económicas lícitas. Es decir, la puesta en marcha de comercios, compra-venta de inmuebles, automóviles, patrocinio de clubes barriales, etc. Asimismo, puede pensarse en todos los comercios lícitos y trabajadores que dependen directa o indirectamente del dinero volcado al mercado por parte de la organización criminal.

El conocimiento del desarrollo del crimen organizado, sus actores, consecuencias en el entorno en que se desenvuelven y el impacto que generaría su desbaratamiento resulta clave para coordinar políticas públicas que aborden con seriedad el fenómeno. Sin embargo, este conocimiento –análisis criminal- requiere de herramientas y destrezas específicas que son diferentes al análisis del delito. No sólo se necesita recolectar datos acerca de un evento delictivo específico, sino que el análisis de inteligencia criminal se define como la sistemática reunión, evaluación, análisis, integración y diseminación de información sobre criminales, especialmente en relación con sus asociaciones y su identificación con actividad criminal organizada (Gottlieb, 1992).

Avance de causas judiciales e información pormenorizada sobre funcionamiento de crimen organizado en el territorio

En el marco de un Estado de derecho debe imperar la aplicación de la ley por sobre la venganza privada: *“ningún habitante de la Nación puede ser penado sin juicio previo fundado en ley anterior al hecho del proceso, ni juzgado por comisiones especiales, o sacado de los jueces designados por la ley antes del hecho de la causa”* (Constitución Nacional, art. 18). En este sentido, la aplicación de la fuerza por parte de los agentes estatales enrolados en cuerpos policiales estables tiene que darse en un ámbito de estricta legalidad y contar con el soporte judicial que permita rendir cuentas acerca de su utilización.

Para el caso de causas complejas que involucren actividades relacionadas con delito organizado como narcotráfico, trata de personas o robo y desguace automotor, la actividad judicial previa puede insumir sendos meses e incluso años de investigación y actividad procesal hasta llegar a la etapa de allanamientos y aprehensiones. En tal instancia los Cuerpos Policiales y Fuerzas de Seguridad Federales pueden ocupar una posición de peso en torno a investigación y aporte de información solicitada e instruida por la autoridad judicial competente.

Cabe resaltar que en Argentina el sistema de justicia está compuesto por el Poder Judicial de la Nación y el Poder Judicial de cada una de las provincias, así como el Ministerio Público Fiscal, el Ministerio Público de la Defensa y el Consejo de la Magistratura. En el marco de dicho sistema, los cuerpos policiales y fuerzas de seguridad actúan como auxiliares de justicia. En lo que respecta al Programa Barrios Seguros, interesa la distinción entre jurisdicción federal y jurisdicción ordinaria, ya que es determinante para dilucidar quién es responsable de impartir justicia y qué fuerza de seguridad será la encargada de dar cumplimiento a las mandas judiciales. Si se toma en consideración que los delitos vinculados a tráfico de estupefacientes representan una importante cifra en el conjunto de delitos de crimen organizado, en relación a jurisdicción debe señalarse la Ley N° 26.052 de Desfederalización parcial de la competencia penal en materia de estupefacientes de 2014. Si bien su aplicación es

progresiva a medida que las provincias adhieren a ella, resulta necesario saber si el barrio seleccionado forma parte de una provincia adherida a dicha ley puesto que, en caso afirmativo, es la provincia con sus agencias judiciales y penales quienes tendrán una mayor injerencia en la investigación y juzgamiento de delitos vinculados al narcotráfico.

La información pormenorizada de actividad delictiva de naturaleza organizada implica varios niveles de análisis: la operacional y la estratégica. En la primera se encuentra la identificación de sospechosos y su participación en delitos, la identificación de vacíos de información, la provisión de perfiles, etc. En tanto que para el análisis estratégico, realizado para informar a decisores y tomar decisiones con resultados a mediano y largo plazo, se incluye la identificación de *modus operandi*, patrones y tendencias delictivas, amenazas emergentes y cómo factores externos como tecnología, demografía o cuestiones económicas pueden potencialmente impactar en la actividad criminal (INTERPOL, 2014).

Compromiso provincial / municipal para el establecimiento de condiciones de orden en el territorio

El accionar sobre grupos de delito organizado con certeros allanamientos y procedimientos judiciales que incauten grandes cantidades de material ilícito o aprehensiones de sus jefes no siempre puede asegurar su éxito a mediano o largo plazo. Existe un fenómeno estudiado por la criminología y que aplicado al narcotráfico es conocido como “efecto cucaracha” lo que implica la dispersión y desplazamiento de las redes delictivas de un sitio a otro buscando condiciones más propicias o con menos amenazas para realizar sus actividades.

No solo está el riesgo de que ocurra una reorganización en otra ciudad. También puede ocurrir que otro grupo ocupe el espacio vacante dejado por la organización que sufrió el embate judicial y vuelva a ser disputado el rol estatal. Es necesario el compromiso provincial y municipal para el establecimiento de condiciones de orden en forma duradera a través de la dinamización y presencia de servicios públicos que efectivicen los derechos de sus habitantes.

Para continuar con el resto de los Componentes del Programa corresponder tener en consideración las cuatro dimensiones en las que se asienta el crimen organizado con el fin de prever, mitigar, reducir y eliminar la aparición de nuevos grupos:

- El comportamiento de la oferta.
- El comportamiento de la demanda o de los clientes.
- Los reguladores, que es el entorno en el que se desarrolla el negocio ilegal.
- El comportamiento de la competencia, directamente afectando los beneficios. (ALBANESE, 2011).

Comprendiendo estas dimensiones, puede avanzarse en el resto de los elementos que giran en torno a los delitos y las violencias en el barrio objeto del Programa Barrios Seguros así como en los factores que contribuyen a acentuar o disminuir las vulnerabilidades de los sujetos.

IV. Componente 1: intervenciones en el medio institucional

4.1 Marco de referencia

La evidencia científica disponible sugiere que buena parte de las situaciones de violencias que vulneran a los barrios objeto del Programa se explican por factores propios del barrio—esto es, factores comunitarios—. En tal sentido, en la sección 1.2.2 se detalla que tanto la infraestructura institucional del barrio como la existencia de mercados ilegales locales forman parte fundamental del mencionado tipo de factores.

En efecto, la concentración de desventajas urbano-sociales, que deviene en aislamiento físico y social de los residentes, tiende a limitar la calidad, cantidad y diversidad de las instituciones públicas del barrio, componente determinante para el control social formal. Especialmente, en lo referido al servicio de las policías y agencias judiciales.

Ciertamente, las actividades derivadas de la existencia y funcionamiento de distintos tipos de mercados irregulares y/o ilegales en estos barrios, vgr. Tráfico de drogas, influye en el desarrollo de algunas conductas de los residentes. Estos mercados

producen resultados económicos y políticos relevantes como la creación de empleo, la oferta de servicios básicos y la producción de autoridad. Deben ser entendidos con verdaderos configuradores de comportamientos en estos lugares, tanto de los directamente involucrados como del resto de los residentes.

En los barrios vulnerados por las violencias el medio institucional—entendido como el conjunto de instituciones públicas que ejercen el control social formal—presenta serios déficits de cobertura y/o calidad que erosionan la capacidad de prevenir, conjurar y mitigar las situaciones de violencia. Puede ocurrir, cuando debido a su déficit de cobertura y/o calidad se crea un contexto en el que la ley no se percibe como existencialmente relevante y cierto cinismo moral/legal colectivo se expande entre los residentes del barrio. Así, la violencia se enseña, se aprende o contagia y se transmite inter-generacionalmente a través de un set de prescripciones y proscripciones (o de reglas informales) de comportamiento, basadas en la creencia que en el espacio barrial no hay legitimidad alguna del sistema formal y las pautas culturales de la sociedad en general. Se genera así un mecanismo cultural de naturalización y perpetuación de conductas anti-sociales y violentas.

Para revertir tal situación, las FFSS tienen un papel central. El papel que desempeña la policía, sin embargo, debe ser constante, impactante y flexible a las demandas y requisitos cambiantes de los barrios objeto del Programa. Estos barrios son áreas difíciles, por lo que precisan una respuesta operacional que sea proporcional a las preocupaciones de criminalidad, conflicto social y bienestar social que estén presentes. En parte, esto requiere una presencia policial autorizada que establezca control y mejore la confianza entre las comunidades y la policía (y otras agencias de servicio público), pero que también incorpore un enfoque que conduzca a reducciones sostenibles del delito, mejore la seguridad pública y fortalezca la capacidad de la comunidad y reduzca el riesgo de conflicto social.

La resolución de problemas es un método central del enfoque policial orientado a problemas (POP). Se enfoca en maximizar la capacidad de prevenir el crimen y controlar las amenazas a la seguridad pública en lugar de depender de actividades reactivas y represivas como el principal medio para lograr reducciones en el crimen. Un enfoque POP, por lo tanto, proporciona la base sobre la cual se puede construir la

restauración inicial del control (es decir, desde grupos criminales) para ayudar a mantener reducciones en el crimen, mejorar las relaciones comunitarias y apoyar desarrollos para mejorar el bienestar social.

4.2 Alcance y objetivos

En tal contexto, el C1 agrupa intervenciones a distinto nivel, tipo y alcance sobre el medio institucional que se justifican, orientan y se limitan a contribuir con la realización de los objetivos estratégicos y tácticos de Barrios Seguros, detallados en la sección 1.3.1.1.

Los niveles y tipos de intervención tienen que ver con las distintas agencias estatales que requieren expandir su cobertura sobre el barrio o mejorar la calidad en la prestación del servicio, de modo de remover los aspectos asociados con la generación de actos o situaciones de violencia. En este componente la principal intervención tiene que ver con el servicio de policía y de justicia, pues sin ellos—en cobertura y calidad adecuada—no es dable esperar que el resto de las agencias estatales funcionen en el barrio apropiadamente.

Por ello, cada una de estas intervenciones del C1—empezando por la intervención policial—se orienta a expandir la cobertura y mejorar la calidad en la prestación de los bienes y servicios de aquellas agencias estatales nacionales, provinciales y municipales.

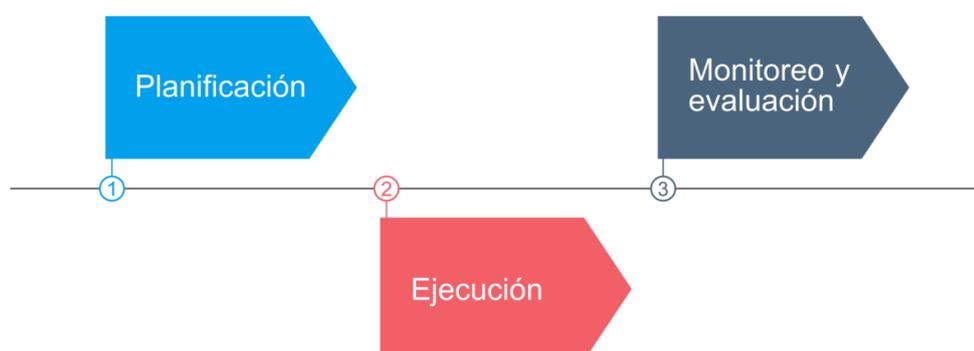
El objetivo de dicho mejoramiento es, en algunos tipos y niveles de intervención, contribuir directamente a reducir significativa y sustentablemente los niveles de violencias del tipo inter-personal y de naturaleza física, sexual, psicológica y de privaciones que vulneran a los barrios objeto y sujeto del Programa (Sección 1.3.1.1.1: objetivo estratégico). En otros tipos y niveles de intervención, el objetivo es desplegar y ofrecer un tipo de servicio que permita fortalecer los mecanismos de control social formal (objetivo táctico #3); degradar el funcionamiento de los distintos mercados ilegales emplazados en el barrio, en especial aquellos que recurren al uso de la violencia para operar, como el mercado de las drogas (objetivo táctico #4); y modificar las normas y pautas culturales de adaptación y transmisión inter-generacional de la violencia (objetivo táctico #5).

De tal forma, aquellas intervenciones que lleven adelante los actores gubernamentales federales, provinciales y municipales sobre el medio institucional del barrio no constituyen un mero plan de acceso a servicios públicos o una mera saturación policial. Requieren, desde este punto de vista, una fuerte inversión en materia institucional que permita equiparar la dotación, acceso y calidad de los bienes y servicios públicos prestados en el barrio con lo que se ofrecen en el resto de la ciudad.

El C1 debe diseñarse en función del objetivo estratégicos y los objetivos tácticos del Programa, y se justifican y limitan en ellos. Resulta importante destacar tal limitación del alcance del C1 pues el riesgo de desperfilar las acciones emprendidas en este marco es alto y ello, eventualmente, impactaría en todo el programa, distorsionándolo.

Con dicho alcance y objetivos, y conforme se detallara en la sección II, el diseño del C1 de Barrios Seguros sigue el mismo proceso de planeamiento, ejecución y control del resto del programa, pues se entiende como un componente concurrente, antes que independiente, al resto de los componentes del Programa.

Figura nro. 4.1 Etapas del C1



Fuente: elaboración propia

4.3 Planificación del C1

Conforme lo detallado en la sección 2.4, la planificación del C1 consiste en la preparación de las intervenciones que permitirán controlar los factores institucionales cuya acción u omisión se encuentran involucrados en el problemas de los delitos y las violencias y de inseguridad subjetiva que aqueja a los residentes del barrio objeto de la intervención.

Tal preparación debe indicar (UNODC, 2011:74):

- *Los principales problemas de delitos, violencias e inseguridad subjetiva que tiene el barrio ;*
- *Sus causas probables de índole institucional, esto es, la falta/mala calidad de infraestructura institucional y el funcionamiento de mercados ilegales;*
- *Las prioridades para la intervención a breve, medio y más largo plazo;*
- *Un conjunto de iniciativas propuestas para atender tales prioridades;*
- *Los actores que participarán en la ejecución del plan; y*
- *La financiación y los recursos que se han de facilitar o aportar paralelamente.*

Estos aspectos se engloban en dos fases del proceso de planeamiento del C1. La primera refiere a la apreciación de la situación, esto es, a la identificación, medición, y ponderación de aquellos delitos, violencias y miedos que existen en el barrio objeto de la intervención, y que deben abordarse desde el medio institucional para cumplir con el objetivo estratégico y los objetivos tácticos. La segunda fase consiste en la programación de intervenciones que conformarán el C1, a través del cual Barrios Seguros abordará aquellos factores institucionales, de acuerdo a ciertos principios operativos y recomendaciones que enmarcan el diseño del C1.

En este sentido, resulta importante destacar que ni la apreciación de la situación ni la programación de obras y acciones del C1 se debe realizar de manera desconectada o independiente del resto de los componentes. Por el contrario, el cumplimiento de los objetivos estratégicos y tácticos se logra con la ejecución concurrente y coordinada de los componentes.

Figura nro. 4.2 Fases de la Planificación del C1



Fuente: elaboración propia

4.3.1 Apreciación de la situación delictual y de inseguridad subjetiva (ASC1)

La apreciación de la situación delictual y de inseguridad subjetiva del barrio objeto de la intervención, o apreciación de la situación relativa al C1 (ASC1), consiste en la reunión y análisis de información sobre los factores institucionales detallados en las secciones 1.2.2. Además, su vinculación con los delitos, las violencias, la percepción de riesgo de victimización y el temor que vulnera a los sujetos.

En tal sentido, la ASC1 alimenta y forma parte de la ASS sobre la que se preparan todos los componentes que forman parte de Barrios Seguros. La ASC1 es una dimensión o temática especial dentro de la ASS y, por tanto, una pieza fundamental para la planificación, ejecución y evaluación del programa en su conjunto.

La metodología de elaboración de la ASC1 es sencilla, pues consiste en el empleo de las herramientas e instrumentos de recolección de datos y el uso de fuentes para reunir información sobre los delitos, las violencias y la inseguridad subjetiva relacionada con el medio institucional del barrio objeto del Programa explicadas en la sección 2.4.1.

Entonces, la ASC1 debe reconocer y describir con precisión el problema de seguridad desde la perspectiva del C1, es decir, explicando (Consejo de Prevención Baja Sajonia: 2007):

- ¿En qué consiste exactamente el problema, de qué manera se manifiesta, cuáles son las áreas delictivas específicas que afecta?;
- ¿Dónde se presenta exactamente el problema en una zona claramente delimitada que habrá que definir, en qué momento y en qué medida?;
- ¿Quién está afectado directa o indirectamente por el problema (descripción, por ejemplo, según la edad, el sexo, características sociales, procedencia)?;
- ¿Qué consecuencias directas e indirectas tiene el problema?;
- ¿Cuánto hace que existe ya el problema y si últimamente ha cambiado?; y
- Si ya se ha trabajado en la solución del problema en el lugar concreto. ¿Quién colabora, cómo actualmente o quién debería sumarse en el futuro (por ejemplo, la asistencia a niñas, niños y adolescentes, profesores, policía, ministerio público fiscal), qué soluciones (medidas) se escogieron y qué éxitos o fracasos se pueden apreciar?

Asimismo, la ASC1 debe analizar rigurosamente las condiciones de la aparición del problema, con los correspondientes informes teóricos o científicos y la evidencia empírica que explica los factores de riesgo involucrados en dicho problema.

4.3.1.1 Definición de los problemas delictuales

En general, el público espera que las FFSS se encarguen de todo tipo de problemas, desde pequeños inconvenientes públicos hasta conductas delictivas graves. Por tal razón una tarea importante de la ASC1 es determinar los problemas que se conectan con los objetivos estratégicos y tácticos del Programa y merecen una respuesta a través del POC1.

El modelo estratégico de policiamiento adoptado por el POC1 (sección 3.3.2.3) requiere que las FFSS organicen al menos parte de su labor en una nueva unidad de trabajo: un problema policial. El problema policial es diferente de un incidente o un caso. Bajo el modelo POP adoptado, un problema tiene las siguientes características básicas (Scott, 2015:9):

- Concierno al público y a la policía;
- Involucra el comportamiento o las condiciones que caen dentro de las responsabilidades amplias pero no ilimitadas de la policía;
- Implica múltiples incidentes o casos recurrentes, relacionados entre sí de una o más maneras; y
- Es poco probable que se resuelva sin intervención policial especial.

En otras palabras, los problemas que deben formar parte de las ASC1 tienen las siguientes características:

- Relevancia comunitaria. Individuos, grupos u organizaciones se ven afectados por el problema;
- Son nocivos. El problema causa daño real o percibido a los miembros de la comunidad. El daño no es necesariamente el resultado de una conducta criminal;
- Hay expectativa de resolución. La expectativa del público de que la policía aborde el problema es razonable. Algunos problemas sobre los cuales los

- ciudadanos llaman a la policía son abordados de forma más adecuada por ciudadanos u organizaciones privadas u otras agencias gubernamentales;
- Contienen eventos. El problema se experimenta a través de eventos discretos que pueden o no dar lugar a llamadas de policía por servicio;
 - Son recurrentes. Los eventos discretos habrán sido recurrentes durante algún tiempo y, lo más importante, es probable que continúen repitiéndose en ausencia de alguna intervención policial especial.; y
 - Tienen similitud. Los eventos discretos son similares entre sí de una o más maneras.

La distinción entre incidentes y problemas debe ser clara al momento de confeccionar la ASC1, como también debe ser clara la distinción entre patrones de incidentes y problemas.

Las FFSS tratan rutinariamente con muchos patrones de incidentes: una oleada de robos en el barrio, una serie de quejas sobre exceso de velocidad a lo largo de un tramo de avenida que circunvala el barrio, una serie de agresiones sexuales o asesinatos, y así sucesivamente. Si estos patrones de incidentes deben abordarse mediante un enfoque de resolución de problemas o simplemente a través de una investigación criminal intensiva o un patrullaje dirigido es en gran medida una cuestión de juicio. El punto principal es reconocer que hay una distinción por hacer.

Debido a que el modelo POP implica un análisis profundo de las causas y factores que contribuyen a los problemas subyacentes, a menudo requiere más tiempo y recursos que el manejo de incidentes y la investigación de casos. Muchos patrones de incidentes se abordarán adecuadamente mediante la aplicación de técnicas policiales convencionales para aprehender o disuadir a los delincuentes conocidos y para ayudar a las víctimas. En general, los problemas son distintos de los patrones de incidentes en una o más de las siguientes formas:

- Los patrones de incidentes ocurren en un período de tiempo más corto (días o un par de semanas); los problemas persisten durante periodos de tiempo más largos (meses, años o décadas).
- Es probable que los patrones de incidentes sean obra de uno o de un grupo relativamente pequeño de delincuentes o afecten a un número relativamente

pequeño de víctimas; los problemas tienden a ser obra de un flujo constante de nuevos delincuentes o afectan a un flujo constante de nuevas víctimas.

- Los patrones de incidentes tienden a ocurrir en uno o en algunos pocos lugares; los problemas tienden a ocurrir en múltiples ubicaciones.
- Los patrones de incidentes tienden a tener causas bastante directas; los problemas tienden a tener causas múltiples y relativamente complejas y factores contribuyentes.

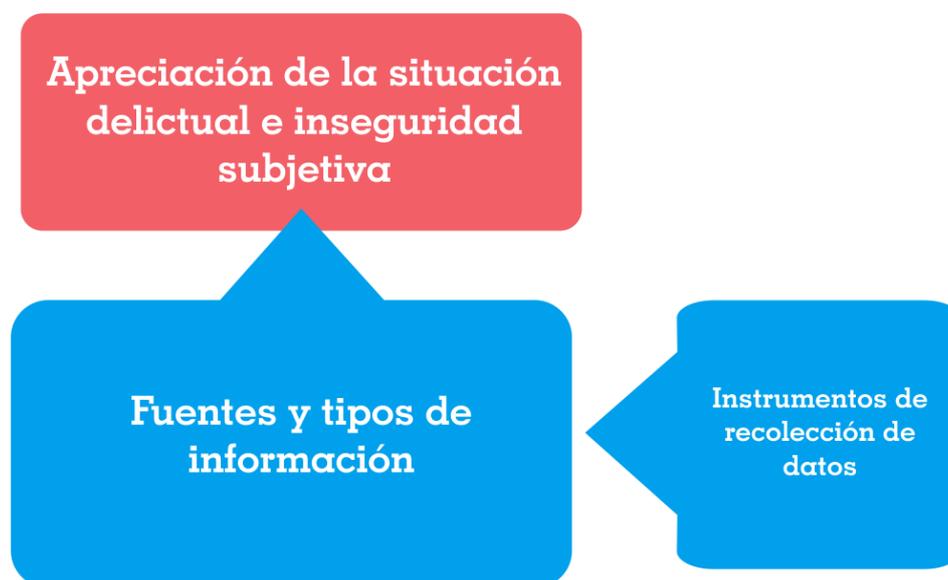
Lo más importante es definir una situación problemática como un problema, en oposición a un patrón de incidente y conlleva el compromiso de analizar la situación para comprender sus causas y factores contribuyentes. Luego se procede a desarrollar e implementar respuestas diseñadas para lograr a largo plazo mejoras sostenibles en la respuesta de la comunidad y la policía al problema.

Es vital que cualquier FFSS sea capaz de responder y manejar incidentes; reconocer e interrumpir patrones de incidentes; identificar, analizar y abordar problemas crónicos. Para hacerlo, la agencia policial debe desarrollar y aplicar los sistemas y métodos más adecuados a la situación.

La confección de la ASC1 tiene que:

- Reconocer posibles problemas que justifiquen una investigación adicional por parte de la policía;
- Verificar que los problemas percibidos son reales y justifican la atención de la policía;
- Definir problemas con precisión y de manera que facilite a la policía abordarlos;
- Persuadir a otros para que no den problemas a la atención especial de la policía; y
- Determinar el nivel apropiado de agregación para abordar el problema.

Figura nro. 4.3 Metodología de elaboración de la ASC1



Fuente: elaboración propia

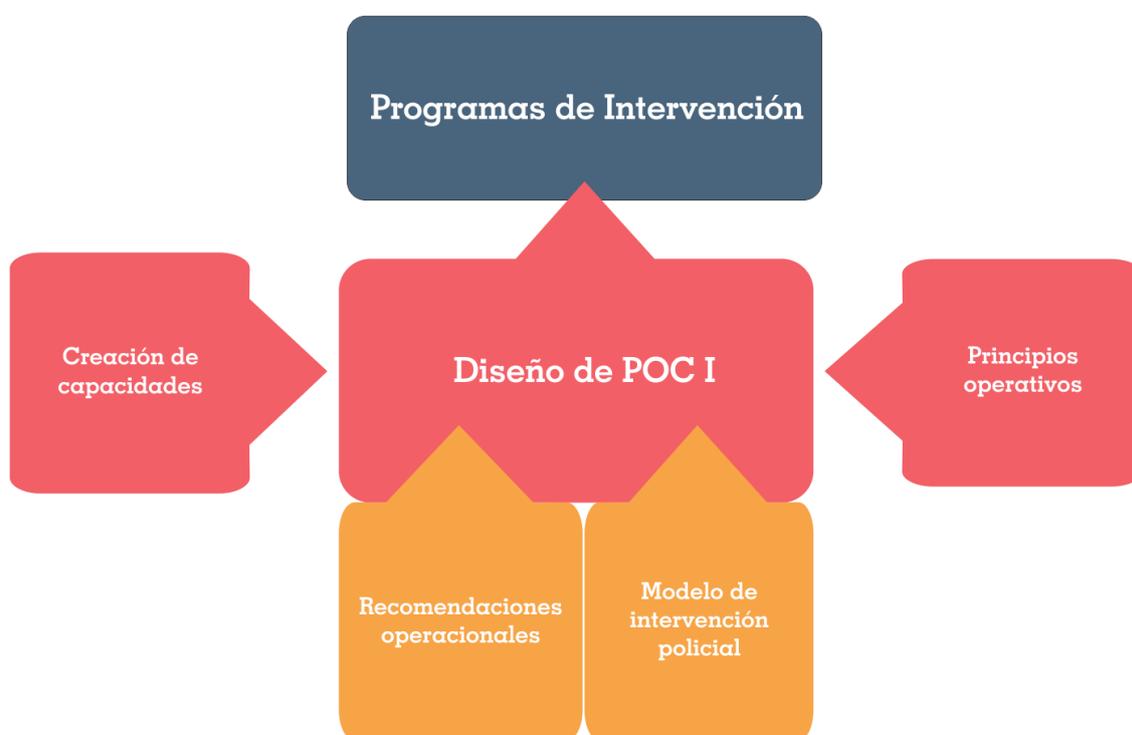
El ED es el responsable por la elaboración del documento oficial que contiene la ASC1. Tal documento obrará como línea de base de la inseguridad objetiva y subjetiva, de modo que las intervenciones que se programarán en el marco del C1 serán seleccionadas y diseñadas como respuesta específica a la situación reflejada en la ASC1. Asimismo, en tanto línea de base deberá contener la información suficiente para conducir luego las evaluaciones de resultados del C1 y del Programa. Por ello, de la rigurosidad de la AS dependerá buena parte del éxito del C1.

4.3.2 Programación del C1

La programación de intervenciones del C1 es la respuesta a los problemas identificados y ponderados por la ASC1, pero también a los requerimientos institucionales del POC2 y del POC3. Como se explicara, más allá del análisis separado que se hace en este manual de cada uno de los componentes del Programa y de su preparación y ejecución, todos son aspectos de un mismo programa y se expresan operacionalmente en un mismo instrumento: el PMO. En este caso, el origen y la justificación de las intervenciones que forman parte del C1 se genera en los aspectos del medio institucional apreciados como generadores de situaciones criminógenas y de inseguridad subjetiva, así como apoyo al resto de las acciones.

Por ello, la programación del C1 consiste en organizar el despliegue de FFSS conforme al modelo estratégico adoptado para el policiamiento de los barrios objeto del Programa (sección 3.3.2.3). Además consiste en contemplar ciertas recomendaciones operacionales que responden a las conflictividades particulares de dichos barrios (sección 3.3.2.4) y principios operativos (sección 3.3.2.2) que alinean el diseño del C1 con los principios rectores del Programa Barrios Seguros (sección 1.3.1.2). Todo ello lleva a la creación de capacidades policiales específicas para enfrentar los problemas delictuales que integran la ASC1 (sección 3.3.2.1).

Figura nro. 4.4 Metodología para la programación del C1



Fuente: elaboración propia

Los responsables de la programación son los integrantes del ED para el barrio objeto de la intervención. Deberán elaborar el POC1, herramienta que integra el PMO y que expresa formalmente la estrategia de intervención institucional—principalmente policial—del delito y las violencias para el barrio, agrupando y armonizando todas las intervenciones.

4.3.2.1 Creación de capacidades: el CPB

Dadas las características de los barrios objeto del Programa, el medio institucional presenta una grave amplitud e intensidad de problemas vinculados a los delitos y las violencias que se verán reflejadas en la ASC1. Ello significa que la programación del C1 debe comenzar desarrollando las capacidades para responder a tales problemas.

Por lo tanto, las características especiales que tienen el objeto y sujeto de Barrios Seguros requieren el desarrollo de un elemento especial dentro de las FFSS focalizado en el policiamiento de estos barrios. Dicho elemento—el CPB—deben orientarse a:

- Prevenir y conjurar el delito en el barrio asignado, trabajando de manera articulada con la comunidad y el resto de los organismos públicos, bajo la conducción del MS;
- Sostener una presencia policial firme y confiable que garantice la libre circulación de personas en el espacio público;
- Prevenir la violencia y contribuir a la resolución de conflictos y la convivencia pacífica;
- Brindar especial atención a víctimas y a personas en situación de vulnerabilidad;
- Identificar situaciones que puedan incidir sobre la proliferación de hechos delictivos y propiciar soluciones sostenidas;
- Comprender, analizar y producir conocimiento sobre la situación de seguridad en el barrio en coordinación con el EE; y
- Atender demandas de la comunidad vinculadas con trámites y denuncias, resolviendo las situaciones que resulten de su competencia y/o realizando orientaciones y derivaciones efectivas, en el marco de los lineamientos establecidos por el PMO.

Bajo el modelo que guía al empeño del CPB, se organiza en torno a UPB. Cada UPB está compuesta por tres operadores policiales que brindan: prevención, seguridad propia en el desplazamiento, cobertura propia y general.

A su vez cada UPB se caracteriza por: a) Poseer cuadrícula de recorrido propia; b) Equipos de comunicación y c) Autonomía de desplazamiento. A su vez, sus operadores

poseen: a) Responsabilidad administrativa jerárquica; b) Responsabilidad de compromiso eventual; c) Idéntica capacitación de sus componentes.

Para tales cometidos, los agentes que integren el CPB que será desplegado deben ser capacitados en: a) Técnicas habituales en procedimientos policiales; b) Técnicas de reducción o restricción física, en esgrima de bastón policial, elemental y viable de fácil aplicación; c) Técnicas de aproximación al ciudadano en la resolución de conflictos de manera pacífica; d) Técnicas de intervención y control de lugares abiertos y cerrados; e) Doctrina sobre el uso progresivo y escalonado de la fuerza; f) Conocimientos de relaciones humanas para mejorar el accionar policial y su vinculación con el ambiente donde desarrollara su actividad de prevención, especialmente con temas orientados a violencia de género e intrafamiliar; consumo problemático de sustancias; situaciones de niños, niñas y adolescentes presuntos infractores de la ley penal o con derechos vulnerados; trato respetuoso de la diversidad de género; situaciones de posible trata de personas.

El MS dispondrá de instructores y materiales pedagógicos para el entrenamiento del personal de las FFSS federales y provinciales que integren tal elemento.

4.3.2.2 Principios operativos para el diseño de las intervenciones del C1

Las intervenciones policiales que se desarrollen en el marco del C1 para alcanzar los objetivos planteados anteriormente deberán estar guiadas por los siguientes principios operativos consistentes con los principios rectores del Programa descritos en la sección 1.3.1.2, y con los objetivos detallados en la sección 1.3.1.1.

4.3.2.2.1 Compromiso del liderazgo policial

Los oficiales jefe y superiores deben identificar el modelo estratégico enunciado en la sección 3.3.2.3 como la herramienta clave y adecuada para cumplir con la misión y los valores de la institución policial en los barrios objeto del Programa. Dicho compromiso debe traducirse en un liderazgo que promueva y moldee la colaboración en todos los niveles de la institución involucrados en la implementación del C1. Asimismo, debe brindar oportunidades para la participación y supervisión de la comunidad en el servicio que presta la institución.

4.3.2.2.2 Policiamiento como servicio

Las FFSS deben fortalecer su orientación hacia un modelo de servicio, en donde su rol de auxiliares de la justicia se complemente con una visión de facilitadores de soluciones a problemas de conflictividad, desorden y violencia en la comunidad a la que sirve. Ello requiere que las FFSS colaboren más estrechamente con los proveedores de servicios basados en la comunidad.

4.3.2.2.3 Articulación y transversalidad

Las intervenciones policiales enmarcadas en el C1 deben articularse con las intervenciones, obras y acciones proyectadas en los C2 y C3 de Barrios Seguros, que usualmente desarrollan las distintas agencias del nivel municipal, provincial y nacional. Al mismo tiempo, estas intervenciones articuladas en el barrio objeto del Programa deben aprovechar los recursos existentes en todas las políticas sectoriales de dichos niveles de gobierno dándoles contenidos específicos para responder al problema de los delitos y las violencias del barrio en cuestión.

4.3.2.2.4 Entrenamiento especializado

El servicio policial proyectado para los barrios objeto del Programa requiere que el personal policial desarrolle ciertas habilidades, destrezas y aptitudes distintas a las requeridas para el resto de los elementos que conforman el cuerpo policial. El entrenamiento para la prestación del servicio debe incluir: interacción social, comunicación, empatía, habilidades para desescalar, justicia procedimental (respeto y legitimidad), quita de prejuicios implícitos, conciencia cultural, colaboración y resolución de problemas.

4.3.2.2.5 Involucramiento de la comunidad

Los oficiales de policía deben enfocarse en construir relaciones con los miembros de la comunidad y los distintos actores interesados del barrio objeto de la intervención. Entre las estrategias efectivas para la construcción de relaciones se incluyen: tener un contacto directo o “cara a cara”, ser buenos oyentes y relacionarse con los miembros de la comunidad de una manera honesta, comprensiva, empática y transparente. Las instituciones policiales deben proporcionar a los funcionarios las herramientas para ser constructores de relaciones efectivas y apoyar la creación de asociaciones colaborativas multisectoriales para resolver problemas comunitarios.

4.3.2.2.6 Comunicación efectiva

Las instituciones de policía deben promover la interacción positiva de la comunidad a través de mejores estrategias de comunicación y divulgación y, crear una marca organizacional que refleje los beneficios de la colaboración. En cada caso las agencias deberán propiciar las estrategias de comunicación que consideren más adecuadas para dar a conocer sus acciones en el territorio intervenido en virtud de las características propias y particulares de cada comunidad.

4.3.2.2.7 Basamento científico

El diseño de las intervenciones que se enmarcan en el C1 deben corresponder con una situación precisa y conocida científicamente, así como contar con una justificación teórica que explique la forma en la que la intervención modificará los mecanismos de control social formal, el funcionamiento de los mercados ilegales y las adaptaciones culturales a la violencia existentes en los barrios objeto del Programa.

4.3.2.2.8 Integridad

Las intervenciones policiales diseñadas en el marco del C1 deben ejecutarse atendiendo los máximos niveles de profesionalismo e integridad del funcionario policial de modo de poder incrementar la legitimidad de la institución, y por propiedad transitiva de la autoridad pública.

4.3.2.2.9 Uso racional de la fuerza

El empleo de la coacción estatal en los barrios objeto del Programa debe tener especial cuidado en su uso racional, lo que implica reconocer su legalidad, oportunidad, proporcionalidad, moderación y responsabilidad.

4.3.2.2.10 Resolución pacífica de conflictos

Emparentado con el principio anterior, la resolución pacífica de conflictos hace referencia a incorporar técnicas de resolución de situaciones mediante el uso del diálogo; analizar las posibles estrategias a utilizar mediante el uso de una comunicación efectiva; y reconocer las posibles necesidades y deseos del sujeto activo al momento de la intervención.

4.3.2.3 El modelo de intervención policial del Programa Barrios Seguros

Antes que por su capacidad para resolver por sí solo los problemas para los cuales se emplea el C1, la importancia de la intervención policial radica en que abre las puertas para el resto de las intervenciones promovidas por Barrios Seguros, incluyendo las del resto de sus componentes. Ciertamente, no podrían implementarse acciones sobre el medio social, comunitario, físico y/o funcional sin antes contar con estándares mínimos de orden y seguridad garantizados por el servicio de policía.

Dado que los medios físicos, funcionales, sociales y comunitarios sobre los que opera Barrios Seguros son bien distintos al del resto de la ciudad en el que el barrio se inserta, la intervención policial que requiere el C1 es también diferente.

Se requiere de enfoques que sean flexibles a las necesidades cambiantes, a las dinámicas y a los cambios en la provisión del servicio en las áreas a las cuales se dirige el Programa. Precisa una contribución de la policía claramente instruida, informada e involucrada en la prestación del servicio. Es por estas razones que, un enfoque POP es adecuado para Barrios Seguros.

Sin embargo, se reconoce que para hacerlo será necesario que la policía aprenda a adaptar la forma en que desempeñan sus funciones, considerándose esto en términos de un proceso de modernización y evolución. El modelo POP es un enfoque que implica un proceso a través del cual los problemas delictivos se consideran, responden y evalúan por su impacto. POP tiene un enfoque hacia la maximización de la capacidad para prevenir el crimen y controlar las amenazas a la seguridad pública en lugar de depender de actividades reactivas y represivas como el principal medio para lograr reducciones en el crimen. En este sentido, alienta a la policía a considerar, examinar y responder a los problemas delictivos (que implican una colección de incidentes), en lugar de simplemente responder a un incidente después del siguiente.

Un enfoque POP reconoce que la utilización de la fuerza, el arresto y la investigación son oportunidades de respuesta importantes que están disponibles (y que también se pueden usar cuando sea apropiado), pero también busca equilibrar este tipo de respuestas al considerar si otras alternativas pueden tener un mejor impacto (como estrategias de interrupción, iniciativas de reducción de riesgos y programas de participación comunitaria).

En términos POP, un problema se puede definir como:

- Un patrón recurrente de incidentes;
- Algo que está causando daño a la comunidad, y
- Donde hay oportunidades además de, o como alternativas a, la respuesta e investigación para controlar eficazmente la delincuencia o evitar nuevos incidentes.

Un problema puede involucrar cualquier inconveniente o una combinación de conflictos de delincuencia y desorden, ya sea de alto o bajo volumen, incidentes serios o menos graves, o relacionados con el crimen organizado o el comportamiento oportunista individual. En esta línea, un aspecto clave de POP es comprender el problema específicamente, a partir del cual se pueden determinar respuestas personalizadas y especiales. Comprender cómo la policía debe responder a los problemas requiere algo más que simplemente saber qué conducta es ilegal, también requiere comprender los otros intereses en juego, calificar si las respuestas al uso pueden ser efectivas y considerar las consecuencias de las actividades elegidas.

La esencia de un enfoque POP es comprender lo que implica el método de resolución de problemas, y aplicarlo de manera consistente y reflexiva a los problemas que deben abordarse. POP sigue el proceso de resolución de problemas, sintetizado en el policiamiento a través del método SARA, por su sigla in inglés, que significa: Escaneo, Análisis, Respuesta y Evaluación. El método de resolución de problemas alienta a la policía a pensar y comportarse de una manera más metódica y sistemática al comprender eficazmente - diagnosticar- el problema, determinar el tratamiento requerido -respuestas adecuadas- y luego construir conocimiento evaluando si las actividades de respuesta funcionaron. Una vez que el método de resolución de problemas se aprende y comprende, puede aplicarse ampliamente al rango de problemas (por ejemplo, diferentes tipos de delitos y comportamientos ofensivos) y en una variedad de maneras (por ejemplo, dirigir actividades operativas, investigativas y estratégicas).

POP puede aplicarse a problemas simples y complejos, problemas relacionados con el crimen, conflicto, desorden y seguridad ciudadana, a problemas específicos (por ejemplo, un determinado tipo de delito), a grupos y comunidades victimizados

específicos (p.e. los más afectados por la violencia doméstica violencia) y a tipos específicos de involucramiento criminal (como la actividad criminal de individuos específicos y la actividad criminal de grupos organizados).

Cuadro nro. 4.1 Aspectos fundamentales del modelo POP

ÉNFASIS PRIMARIO	Un proceso general para mejorar las respuestas al crimen y los problemas de seguridad ciudadana.
COLABORACIÓN POLICÍA – COMUNIDAD	Sobre la base de problema a problema.
TIPOS DE RESPUESTA QUE PROMUEVE	Enfoque hacia las respuestas preventivas en lugar de solo las reactivas, con una fuerte preferencia para examinar si se pueden usar alternativas a la aplicación de la ley.
GRADO EN QUE LA POLICÍA COMPARTE LA AUTORIDAD DE TOMA DE DECISIONES CON LA COMUNIDAD	Alienta enérgicamente el aporte de la comunidad al tiempo que preserva la autoridad decisoria final de la policía.
ÉNFASIS EN LAS HABILIDADES DE LOS OFICIALES	Enfatiza las habilidades intelectuales y analíticas, la necesidad de calificar la actividad de respuesta y fomentar una filosofía de aprendizaje.
MANDATO Y ROL POLICIAL	Alienta un rol amplio, pero no ilimitado, para la policía, ayuda a la policía a reconocer sus límites de capacidad (pero ayuda a la policía a reconocer las oportunidades de aprovechar la capacidad de otros) y ayuda a evitar la creación de expectativas poco realistas de la policía.

Fuente: Spencer Cheney, adaptado de Scott & Kirby (2012).

Junto con un enfoque POP, los modelos de ILP y EBP también se deben aplicar en ciertas fases para formar un enfoque de "policiamiento inteligente" en el marco de Barrios Seguros. Estos enfoques pueden parecer inicialmente bastante sofisticados para la actuación de la policía, pero es la evolución a este estilo de policiamiento lo que debe alentarse activamente para asegurar el efecto a largo plazo del Programa. La combinación de estos enfoques se muestra como la principal forma en que la policía puede mejorar su eficacia, y también apoya el cambio de operar como una fuerza policial a un servicio policial.

La labor policial dirigida a la inteligencia pone énfasis en el uso de la inteligencia criminal para informar las tácticas policiales. Su objetivo es reunir y utilizar la inteligencia criminal para atacar a delincuentes prolíficos, evitar la fijación de

investigaciones de casos reactivos y tener una mentalidad más preventiva y convicciones sólidas. De manera más extensa, un enfoque ILP puede operar como un modelo de gestión más amplio para la policía ayudando a establecer una base más objetiva y sistemática sobre la cual tomar decisiones, determinar prioridades y destinar recursos, así como crear una cultura más responsable, operacionalmente efectiva y orientada al desempeño.

Un enfoque de EBP alienta a la policía a determinar "lo que funciona", a aprovechar la creciente base empírica y las buenas prácticas sobre los resultados del trabajo policial para guiar su propia actividad policial, y también alienta a la propia policía a garantizar que evalúen adecuadamente las actividades que realizan.

Una intervención policial guiada por la inteligencia, orientada a los problemas y basada en evidencia científica tiene todos los ingredientes necesarios para ayudar a asegurar el éxito del C1. En combinación, estos enfoques pueden denominarse un enfoque de "policiamiento inteligente" que infunde al modelo estratégico en torno al cual se debe diseñar el POC1.

4.3.2.4 Recomendaciones operacionales

El servicio de policía se debe prestar en un medio caracterizado por una alta vulnerabilidad urbano-social y que ostenta niveles desproporcionadamente altos de violencias. En dicho contexto, ciertos colectivos—niños, niñas y adolescentes, mujeres—y problemáticas—violencia intra-familiar, de género y consumo problemático de sustancias psicoactivas—requieren especial atención en cuanto a la respuesta cotidiana que un efectivo policial ofrezca en cada encuentro. Estos aspectos impactan fuertemente en la legitimidad policial y, por tanto, de Barrios Seguros en su conjunto.

4.3.2.4.1 Niñas, niños y adolescentes³

Los principios rectores de Barrios Seguros (sección 1.3.1.2) llevan a resaltar la consideración de las personas como sujetos de derechos. Por ello, es fundamental un

³ Elaboración en base a reproducción, adaptación e integración de antecedentes e información de Documento de Trabajo INEES N° 10 (2013). Programa de Capacitación Policial Operativa. Abordaje policial desde la seguridad ciudadana: intervenciones en situaciones con niños, niñas y adolescentes. Ministerio de Seguridad.

rol activo de las FFSS que tenga especial cuidado y atención en las intervenciones que involucren a niñas, niños y adolescentes en conflicto con la ley penal.

Las niñas, niños y adolescentes, se encuentran en un momento vital caracterizado por el desarrollo de vínculos de amistad, de valores, de construcción de identidad, de pertenencia al grupo. Este proceso de cambio, implica también, rupturas con determinados valores y desafíos a la autoridad del mundo adulto (madre, padre, maestros, personal policial, etc.). A raíz de ello, desarrollarse en ambientes seguros y en espacios democráticos resulta fundamental para el ejercicio de los derechos y para asumir las obligaciones propias de la edad.

Los adultos, las instituciones del Estado, entre ellas las FFSS, son responsables de tal desarrollo en la construcción de ciudadanía, especialmente cuando estamos hablando de personas en proceso de crecimiento. Ciertamente, las FFSS, en muchas ocasiones, son quienes señalan el límite a la transgresión a la norma. Este límite que impone la autoridad policial, instituye la ley en el territorio, y habilita la posibilidad de construir igualdad entre los ciudadanos. En otras palabras, crea un Otro que tiene los mismos derechos y obligaciones ante la ley. Permite romper con los códigos que imponen los más fuertes e instaura la ley para todos.

Las intervenciones de las FFSS en materia de derechos de niñas, niños y adolescentes, deben encuadrarse en el marco de un paradigma específico: el de Protección Integral de Derechos.

El Estado argentino, a partir de la ratificación a la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño (en adelante CIDN) en el año 1990, asumió el compromiso y la obligación de asegurar a niñas y niños todos los derechos reconocidos en ella.

Las niñas, niños y adolescentes tienen un plus de derechos. La CIDN, y en consonancia, leyes nacionales y provinciales dictadas con posterioridad, reconocen a las niñas, niños y adolescentes como sujetos de derecho, con los mismos derechos que todas las personas, más un plus de derechos, como anteriormente fue mencionado. Es decir, además de los derechos (civiles, políticos, económicos, sociales y culturales) que son comunes a todas las personas por su condición de tales, a los niños, niñas y

adolescentes se les reconoce una serie de derechos específicos que deben ser especialmente tenidos en cuenta en todas las intervenciones que los involucren.

Los derechos adicionales a los que se hacen referencia, obligan al Estado y a sus funcionarios a dar a las niñas, niños y adolescentes, más y mejores oportunidades. Por ello, la actuación de las FFSS en relación a este colectivo debe considerar las siguientes recomendaciones generales.

Interés superior del niño

Se define como la máxima satisfacción integral de derechos, en el marco de los Derechos Humanos. Dicho interés, obliga a cualquier funcionario o agente estatal y a la sociedad civil a tener presentes todos los derechos de las niñas, los niños o los/las adolescentes involucrados en una situación. De acuerdo a este principio, cuando una situación presenta un conflicto entre los derechos de un/a niña, niño o adolescente y los derechos legítimos de un adulto, y la situación no puede componerse respetando los derechos de todas las partes a la vez, prevalecerán las soluciones que favorezcan los derechos de los más jóvenes.

El niño como sujeto de derechos

El reconocimiento de la niña y del niño como titulares de todos sus derechos, significa que no dependen de la voluntad discrecional de sus padres, juez, instituciones policiales y de seguridad u otro adulto para ejercer sus derechos. De esta forma, la responsabilidad de los funcionarios del Estado está orientada, tanto a la protección de los derechos de las niñas, los niños y los/as adolescentes cuando han sido afectados, como a la promoción de tales derechos, para que niñas, niños y adolescentes desarrollen sus capacidades para ejercer sus propios derechos en forma autónoma.

Por ser titulares de sus derechos, las niñas, los niños y los/as adolescentes pueden exigir su cumplimiento en forma directa ante las autoridades estatales, incluidas las FFSS Federales u otras.

Autonomía progresiva

Las niñas, los niños y los/as adolescentes requieren protección especial y apropiada acorde a su edad, madurez y necesidades individuales en todas las circunstancias. Los adultos deben estimular en ellos y ellas, progresivamente, y a medida que se

desarrollan, el mayor protagonismo en la definición de sus asuntos. La CIDN les reconoce la autonomía para el ejercicio y goce de sus derechos. Significa que toda intervención en materia de seguridad se realizará tomando en cuenta la opinión de éstos sobre la situación que los involucra y el modo de resolverla.

A fin de promover un mejor ejercicio de su autonomía, se ofrecerá a la niña o al niño orientaciones apropiadas a su edad y la asistencia técnica específica (por ejemplo, órgano de protección, abogado defensor), garantizando que la niña, el niño y el/la adolescente sea debidamente asistido para ejercer sus derechos.

El principio de autonomía progresiva reconoce los derechos de todas las niñas y los niños y supone que existe una progresividad en el efectivo ejercicio que la niña o el niño puede realizar por sí mismo de sus derechos y que éste se encuentra ligada al proceso evolutivo.

Cuanto menor sea la autonomía de la niña, del niño y del adolescente, mayor será la obligación de los adultos de proveerle prontamente la asistencia y cooperación adecuadas para que puedan ejercer sus derechos.

Prioridad de atención (garantía de prioridad)

Es obligación del Estado priorizar, a través de las políticas públicas, incluidas las de seguridad, el resguardo y pleno ejercicio de derechos por parte de las niñas, los niños y los/as adolescentes, sin discriminación alguna.

Cuando alguna niña o niño se vea impedido por cualquier motivo a acceder a sus derechos, el Estado está obligado a reforzar sus políticas mediante la implementación de aquellas destinadas a grupos específicos o especialmente vulnerables. El Estado tiene la obligación de ofrecer una respuesta adecuada para que la niña o el niño del que se trate, pueda prontamente ejercer su derecho.

Esto puede requerir tanto acciones positivas por parte del Estado o de remoción de los obstáculos que impiden el acceso de las niñas, los niños y los/as adolescentes al pleno ejercicio de sus derechos.

Derecho a expresar su opinión y que la misma sea tenida en cuenta

La niña, el niño y el/la adolescente tiene derecho a expresar su opinión con libertad en todos los asuntos que lo afecten. Es obligación del Estado generar las condiciones para

darle la oportunidad de ser escuchado en cualquier procedimiento judicial o administrativo.

En la medida de lo posible debe ofrecérsele diferentes alternativas para que escoja la que mejor restablezca su derecho.

4.3.2.4.2 Familia: violencia intra-familiar y violencia de género⁴

En el marco de los compromisos internacionales asumidos por el Estado argentino, la violencia de género ha sido reconocida como una violación a los Derechos Humanos. Ello implica un especial deber de protección y la obligación de enfrentar dicha problemática, tanto en el ámbito de prevención, como en el de atención, investigación y sanción.

En el tratamiento de esta temática, las FFSS tienen un papel específico e irremplazable que es preciso fortalecer. Con el objetivo de garantizar una respuesta adecuada y eficaz, es necesario abordar la violencia desde una perspectiva amplia e integradora que redefina la actuación de los/as integrantes de las FFSS. Dicha actuación debe ser considerada no sólo en relación a la intervención ante casos que constituyen delitos, sino también en torno a todos los tipos de violencia que refiere la Ley N° 26.485 de “Protección Integral para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en los ámbitos en que desarrollen sus relaciones interpersonales”.

Una adecuada intervención policial debe asegurar el empoderamiento de las víctimas y, para ello, demanda el desarrollo de múltiples capacidades y estrategias por parte del personal actuante: ya sea para la actuación directa ante un delito cuya base sea la violencia de género, como para el despliegue de respuestas preventivas. Por eso es fundamental la articulación con todos los actores territoriales, locales y nacionales disponibles en la materia.

Por medio de la Resolución del Ministerio de Seguridad N° 505 de 2013 “Pautas para la intervención Policial en casos de violencia en relaciones familiares”, el MS instruyó a las FFSS a adecuar sus normas y procedimientos internos al protocolo establecido por

⁴ Elaboración en base a reproducción, adaptación e integración de antecedentes e información de Documento de Trabajo INEES N° 9 (2009): “Abordaje policial desde la seguridad ciudadana: intervenciones en situaciones de violencia intrafamiliar y violencia de género”. Ministerio de Seguridad.

dichas Pautas, y a las áreas correspondientes del MS a colaborar en el proceso de capacitación en la temática.

Esta Resolución tiene como correlato las normas internacionales en materia de Derechos Humanos y las modificaciones de la legislación argentina que han avanzado en el reconocimiento y ampliación de los derechos de las mujeres a una vida libre de violencia. Entre dicho marco normativo podemos citar:

- Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer, aprobada por Ley 24.632;
- Ley Nacional N° 26.485 de Protección Integral para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en los ámbitos en que se desarrollen sus relaciones interpersonales; y
- Ley Nacional N° 24.417 de Protección contra la violencia familiar.

Son víctimas de violencia de género aquellas personas identificadas socialmente con aspectos o atributos femeninos. En consecuencia, son principalmente las mujeres quienes padecen este tipo de violencia, pero también niñas/os, personas homosexuales, personas trans, adultos/as mayores y personas con discapacidad.

El concepto de género, y en consecuencia el de violencia de género, se ha ido complejizando a medida que los estudios en la temática se ampliaron. Sin embargo, pese al tiempo transcurrido, cabe destacar que la violencia de género en todas sus formas y tipos continúa afectando principalmente a las mujeres y a las niñas. Esta es la causa que origina y explica la promulgación de múltiples herramientas normativas, tanto nacionales como internacionales, que se han ido formulando y ampliando a partir de mediados del siglo pasado y cuyo fin es el de resguardar y garantizar los derechos de quienes han sido históricamente discriminadas y violentadas por el solo hecho de ser mujeres.

Asimismo, la Ley N° 26.485 trata específicamente sobre la violencia contra las mujeres y la define como: *“Toda conducta, acción u omisión que, de manera directa o indirecta, tanto en el ámbito público como en el privado, basada en una relación desigual de poder-entre el agresor y la víctima-, afecte su vida, libertad, dignidad, integridad física,*

psicológica, sexual, económica o patrimonial, como así también su seguridad personal”.

Quedan comprendidas las perpetradas desde el Estado o por sus agentes y existen distintos tipos y modalidades de violencia contra las mujeres. Entre los tipos de violencia se encuentran los siguientes:

- Física: La que se emplea contra el cuerpo de la mujer produciendo dolor, daño o riesgo de producirlo y cualquier otra forma de maltrato agresión que afecte su integridad física;
- Psicológica: La que causa daño emocional y disminución de la autoestima o perjudica y perturba el pleno desarrollo personal o que busca degradar o controlar sus acciones, comportamientos, creencias y decisiones, mediante amenaza, acoso, hostigamiento, restricción, humillación, deshonra, descrédito, manipulación, aislamiento. Incluye también la culpabilización, vigilancia constante, exigencia de obediencia o sumisión, coerción verbal, persecución, insulto, indiferencia, abandono, celos excesivos, chantaje, ridiculización, explotación y limitación del derecho de circulación o cualquier otro medio que cause perjuicio a su salud psicológica y a la autodeterminación;
- Sexual: Cualquier acción que implique la vulneración en todas sus formas, con o sin acceso genital, del derecho de la mujer de decidir voluntariamente acerca de su vida sexual o reproductiva a través de amenazas, coerción, uso de la fuerza o intimidación, incluyendo la violación dentro del matrimonio o de otras relaciones vinculares o de parentesco, exista o no convivencia, así como la prostitución forzada, explotación, esclavitud, acoso, abuso sexual y trata de mujeres;
- Económica y patrimonial: La que se dirige a ocasionar un menoscabo en los recursos económicos o patrimoniales de la mujer, a través de: La perturbación de la posesión, tenencia o propiedad de sus bienes; La pérdida, sustracción, destrucción, retención o distracción indebida de objetos, instrumentos de trabajo, documentos personales, bienes, valores y derechos patrimoniales; La limitación de los recursos económicos destinados a satisfacer sus necesidades o privación de los medios indispensables para vivir una vida digna; La limitación o

control de sus ingresos, así como la percepción de un salario menor por igual tarea, dentro de un mismo lugar de trabajo; y

- Simbólica: La que a través de patrones estereotipados, mensajes, valores, íconos o signos transmita y reproduzca dominación, desigualdad y discriminación en las relaciones sociales, naturalizando la subordinación de la mujer en la sociedad.

Por otro lado, existen distintas modalidades en según los ámbitos: violencia doméstica; violencia institucional; violencia laboral; violencia contra la libertad reproductiva; violencia obstétrica; violencia mediática.

Las FFSS posiblemente se encuentren, en su mayoría, con casos de violencia doméstica. Por ello esta modalidad requiere especial atención en los barrios objeto del Programa, sin dejar de considerar la importancia de conocer e intervenir sobre otras modalidades de violencia.

La violencia doméstica es aquella ejercida por un integrante del grupo familiar en el ámbito de las relaciones de familia, entendiéndose como tales, a aquellas relaciones caracterizadas por un vínculo afectivo doméstico que se desarrollan tanto en el ámbito público como privado (es decir, independientemente del espacio físico donde ésta ocurra).

Se entiende por grupo familiar, a los lazos originados por afinidad, el matrimonio, las uniones de hecho y las parejas o noviazgos, pues no se limita a los lazos de consanguinidad. En este sentido, no se exige como requisito indispensable la convivencia entre la víctima y la persona agresora. La violencia intrafamiliar puede incluir también relaciones que impliquen lazos vigentes o finalizados.

Se observan cuatro procesos básicos que operan impidiendo el reconocimiento de la violencia:

- Invisibilización (Bajo porcentaje de denuncias y falta de estadísticas);
- Naturalización (Estereotipos sociales de comportamiento asociados a la masculinidad y feminidad, permiten que actos violentos sean considerados propios del orden natural);
- Insensibilidad social (Ausencia de compromiso emocional ante los hechos); y

- Encubrimiento (Ocultamiento en el orden familiar; por ejemplo para preservar la integridad de la familia, incluida la del agresor).

A nivel normativo, en la Argentina la igualdad ante la ley, la garantía del pleno goce y ejercicio de los derechos, la garantía de la igualdad real de oportunidades y de trato se reconocen en la Constitución Nacional (art. 16, art.37, art. 75 inc. 22, art. 75 inc. 23).

Asimismo, nuestro país es parte de la Convención Internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la Mujer y de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer –Convención de Belem do Pará- 1996. En este marco, en los años 1994 y 2009 se sancionaron la Ley de Protección contra la violencia familiar 24.147 y la ley Nacional 26.485 de protección integral a las mujeres, respectivamente. También, desde el año 2015, la Corte Suprema de Justicia de la Nación asume la labor de elaborar un Registro Nacional de Femicidios de la Justicia Argentina.

Por su parte, el Instituto Nacional de las Mujeres⁵ es el organismo rector de las políticas públicas en materia de prevención, sanción y erradicación de las violencias contra las mujeres. Propone como sus líneas principales de acción: la erradicación de toda forma de violencia hacia las mujeres y niñas, el empoderamiento económico y promoción de la autonomía de las mujeres y el empoderamiento político y participación en paridad en todos los espacios de toma de decisión.

4.3.2.4.3 Consumo problemático de sustancias psicoactivas⁶

El consumo problemático de sustancias psicoactivas genera especiales consecuencias en los sujetos de Barrios Seguros. En tal sentido, se presenta como un problema social, de salud y de seguridad.

Entendemos la problemática del consumo como un síntoma social que está íntimamente relacionada con el malestar en el vivir que atraviesa a muchos residentes de los barrios objeto del Programa. Aquella persona que por causa de la dependencia se encuentra en estados de deterioro físico y psíquico, antes dejó de comer, de jugar,

⁵ Hasta septiembre de 2017 denominado Consejo Nacional de las Mujeres (Decreto Nº 1000/17)

⁶Elaboración en base a reproducción, adaptación e integración de antecedentes e información de “Nuevos abordajes de actuación policial en casos de consumos problemáticos de sustancias psicoactivas y uso del espacio público desde una perspectiva de Seguridad Ciudadana”, Ministerio de Seguridad.

de ir a la escuela, de tener proyectos, etc. Entonces, dicho tipo de consumo provoca ruptura de lazos o vínculos habituales.

Asimismo, es un problema de salud. En este caso corresponde comprender el concepto de enfermedad en un sentido amplio ya que el consumo afecta al sujeto en el cuerpo, o sea en lo orgánico, pero también psicológicamente y en su relación con los demás.

Consumir compulsivamente y en cantidad es riesgoso y fatídico. Se establecen diferentes cuadros tóxicos: pérdida de conciencia; cuadros de intoxicación; excitación psicomotriz; comportamientos autodestructivos.

Finalmente, es un problema de seguridad cuando el consumo de sustancias se realiza en el espacio público y altera las reglas de convivencia. Por lo tanto es central pensar prácticas innovadoras en el restablecimiento del orden en el espacio público, sobre todo, entendiendo que en los barrios se entremezcla lo público y lo privado. Se requiere la intervención de las FFSS en la gestión del conflicto y evitar el incremento de la conflictividad.

Es necesario resaltar que el consumo excesivo de alcohol es una práctica que en la actualidad se ha naturalizado. Sin embargo el uso problemático de bebidas alcohólicas no está considerado socialmente como un problema, no se cuestiona el consumo, ni se lo observa como una droga. Hay al respecto tolerancia social.

Resulta menester tener claro que las situaciones de abuso de drogas son situaciones difíciles, no sólo por lo que son en sí mismas para la persona y su entorno sino para quién está allí interviniendo.

La finalidad de la actuación es preservar la seguridad de las personas y facilitar las condiciones para el acceso de los servicios de salud y sociales.

4.3.2.5 Diseño POC1

El POC1 consiste, en primera instancia, en el conjunto ordenado, coherente y coordinado de intervenciones policiales. Luego, también consta de distintos actores estatales que el EE realizará sobre el barrio objeto del Programa de modo de expandir y mejorar la calidad de la infraestructura institucional, desarticular los mercados ilegales y colaborar con la modificación de las normas y pautas culturales de adaptación y transmisión intergeneracional de la violencia.

El diseño del POC1 involucra la determinación de los objetivos operacionales de cada una de sus fases de ejecución, de las tareas de organización y despliegue de los elementos de las FFSS que se prevé emplear, de las metas e indicadores que formarán parte del SME.

4.3.2.5.1 Problema-objetivo y objetivos operacionales

El POC1 debe establecer claramente los problemas y los objetivos operacionales que buscará abordar.

Idealmente, el POC1 debe especificar el problema que se abordará, es decir, aquellos actos o situaciones de delitos y violencias y/o aspectos de la inseguridad subjetiva que buscan abordarse desde el medio institucional. Estos objetivos se desprenden de la ASC1, por lo que deben estar formulados de manera precisa, ser mensurables y describir la situación a la que se quiere llegar así como a qué grupos se dirige la consecución del objetivo operacional.

Si bien esto parece obvio, con demasiada frecuencia los proyectos no especifican un objetivo-problema, o lo especifican en términos de la actividad a realizar en lugar del problema a resolver. Ejemplos de esto podrían ser "emprender un proyecto para atacar delincuentes prolíficos" o "emprender un proyecto para construir albergues juveniles en parques locales".

El problema con estos enfoques orientados a procesos para especificar objetivos es que se pueden lograr sin tener ningún impacto en el problema que se propusieron abordar. Por ejemplo, un proyecto dirigido a delincuentes prolíficos puede tener éxito en el sentido de que ha identificado a las personas adecuadas y las ha involucrado en programas y apoyo policial, pero no puede cambiar sus niveles individuales de delito. En tales circunstancias, el proyecto ha entregado exitosamente su intervención, pero no ha podido afectar el problema. Desde una perspectiva POP, se deberían ver tales proyectos como fallas, ya que el problema persiste.

Por lo tanto, los objetivos del POC1 deben estar orientados a los problemas, especificando el problema que se abordará.

Una formulación clara del problema en la ASC1 conduce a un objetivo claro. Por ejemplo, cuando se entiende que el problema es "el comercio de drogas en ciertos

bunkers", se espera que el objetivo sea "reducir el número de bunkers que comercian drogas", no "aumentar los procedimientos contra bunkers de droga". La claridad en el objetivo permite ajustes razonables al plan de respuesta si una respuesta en particular no parece ser efectiva.

Si bien los objetivos-problema deben centrarse en los resultados y en los problemas, los objetivos operacionales deben centrarse en la producción y la intervención. Es decir, deben especificar lo que realmente van a emprender como respuesta y, preferiblemente, cuánto van a emprender. Por ejemplo, un objetivo-problema del POC1 puede ser "reducir robos en el barrio", mientras que un objetivo operacional puede ser "proporcionar un adicional de 100 horas de patrulla de alta visibilidad en áreas de puntos calientes". Es importante tener en cuenta la necesidad para distinguir entre lo que se está tratando de lograr (el propósito de la iniciativa) y cómo se está tratando de lograrlo (los medios hacia el final).

4.3.2.5.2 Recursos empleados

Asimismo, el diseño del POC1 debe prever los recursos temporales, personales, técnicos, económicos y materiales que probablemente serán necesarios para implementar las medidas, durante todo el tiempo de ejecución determinado. En tal sentido, el diseño del POC1, en lo referido a las responsabilidades y competencias para intervención de los distintos organismos gubernamentales involucrados, es consistente con los arreglos institucionales para la implementación de Barrios Seguros (sección 2.3).

Cuando el POC1 contemple el empleo de FFSS, el mismo debe prever las etapas de escalamiento del empleo de dichos elementos, como el proceso de escalamiento y transferencia de responsabilidad a la Fuerza Policial provincial con jurisdicción en el barrio.

Entonces, el POC1 debe también contemplar qué sucederá con las intervenciones una vez que el problema que motivó el involucramiento de FFSS se controló, pero también qué sucederá cuando el problema que motivó la implementación del Programa en el barrio se modificó positivamente. Es decir, se deberá explicitar los criterios para determinar bajo qué condiciones, el POC1:

- Da por concluido el empleo de FFSS. En estos casos, debe considerar si la intervención puede interrumpirse abruptamente o si es necesario reducir lentamente la actividad y salir gradualmente;
- Continúa operando con FFSS, más allá de los tiempos originalmente programados. En algunos casos, puede decidir que el equipo existente continúe operando en su formato original. Esto representa una situación de no cambio, aunque debe reconocer que tal enfoque probablemente no sea sostenible a largo plazo;
- Entrega a la FFPP provincial la responsabilidad total del policiamiento; o
- Integra el servicio de policía con el regular que se presta para toda la ciudad. Este es el escenario más ambicioso y menos probable en el mediano plazo, pero el POC1 debe contemplar en qué condiciones es posible incorporar al barrio objeto del Programa al servicio regular que se presta para toda la ciudad.

Al considerar estas distintas opciones de estrategia de salida a seguir, el POC1 debe abordar una serie de preguntas, a saber:

- ¿Se ha prevenido / reducido / eliminado suficientemente el problema original al que se dirigió el POC1?
- ¿Qué es probable que suceda con el problema una vez que se detenga el POC1?
¿Se espera que reaparezca?
- ¿Cuáles serán las opiniones de los interesados para detener el POC1?
- Si la continuación del POC1 es necesaria, ¿puede la organización apoyarla financiera / políticamente? ¿Hay otras organizaciones que estarían dispuestas / capaces de emprender la respuesta? ¿Aceptarían las partes interesadas la implementación de estas otras organizaciones?

Por ello, el POC1 también debe contemplar las instancias y mecanismos de entrenamiento de las FFPP provinciales en los requerimientos del modelo estratégico de policiamiento adoptado por Barrios Seguros (sección 3.3.2.3).

4.4 Ejecución del C1

La ejecución del C1 refiere a la realización de las intervenciones que modifiquen el medio institucional del barrio objeto del Programa. Dado el alcance, objetivos y

principios operativos que guían el POC1, su ejecución requiere un esfuerzo de conformación y articulación de redes de trabajo y apoyo para su implementación que involucra a todos los niveles de gobierno y distintas agencias de cada uno de ellos.

Como se explicara, el POC1 no es un mero programa de expansión de servicios públicos o de saturación policial. Por el contrario, constituye un instrumento pensado y empleado para cumplir con el objetivo estratégico y los objetivos tácticos de Barrios Seguros.

Su ejecución se realiza en fases principales, cada una con objetivos operacionales propios, aunque articulados con la fase siguiente.

4.4.1 Fase 1: individualización de los principales responsables de los problemas criminales consignados en la ASC1

Esta fase consiste en la reunión de inteligencia sobre delincuentes prolíficos para identificar a las personas que necesitan ser arrestadas y procesadas en el primero momento de ejecución del POC1.

En particular, esta fase identifica a las personas que son miembros activos de grupos delictivos y que actualmente tienen una gran influencia en el área e imponen su autoridad.

4.4.2 Fase 2: arrestos, recuperación de la autoridad y el control, y compromiso con la comunidad

Esta fase implica arrestar y procesar a los que fueron identificados desde la fase 1. Requiere, por tanto, un alto nivel de presencia de la patrulla policial para establecer el control y ser claros en el establecimiento de reglas. Asimismo, resulta necesario comenzar y desarrollar relaciones comunitarias que incluyan explicar a la comunidad qué implica el Programa, qué están tratando de hacer la policía y otras autoridades, enfatizando el importante papel de la comunidad para ayudar a lograr estos objetivos. Es decir, la mayoría de la gente no quiere vivir con miedo a la inseguridad, confrontada por conflictos sociales y donde la delincuencia organizada a menudo dicta lo que sucede. En cambio, la policía y otros trabajan para ayudar a la comunidad a recuperar el control y garantizar que las personas puedan vivir en un entorno más seguro y más seguro.

4.4.3 Fase 3: resolver problemas locales de delincuencia y seguridad ciudadana, y mantener el capital social.

Involucra que la policía sea consciente de las prioridades del crimen y la seguridad pública en el vecindario y que trabaje de una manera estructurada y sistemática al abordarlas.

Esta fase tiene como objetivo construir sobre las fases anteriores aprovechando la relación más fuerte con la comunidad, desarrollando un enfoque multi-agencial para abordar el crimen local y asuntos de seguridad ciudadana, aprovechando el conocimiento y la experiencia que habrían adquirido las FFSS por su participación activa en el barrio.

Al reducir la victimización, la vulnerabilidad y mantener una comunicación efectiva con la comunidad, las personas se sienten más seguras de sí mismas, confían más en la policía y otros miembros de la comunidad, lo que a su vez genera capital social que ayuda a mantener un buen nivel de orden.

Requiere una articulación muy precisa con los POC2 y POC3, para abordar los factores de riesgo del medio social, comunitario, físico y funcional que concurren en la generación de los delitos y las violencias así como el sentimiento de inseguridad.

Debe considerar en todos los casos:

- La coordinación y articulación entre todos los actores gubernamentales intervinientes en el POC1, especialmente los representantes del gobierno municipal del barrio objeto de la intervención;
- La coordinación y articulación con aquellas instituciones y/u organizaciones que intervengan en los POC2 y POC3; y
- La definición de alianzas estratégicas para la implementación, seguimiento y sostenibilidad del proyecto, tales como: unidad de mantención y seguimiento; comités de seguridad ciudadana; unidad o grupos encargados de diversas tareas comunitarias; entre otros.

Para la implementación y ejecución de las intervenciones contempladas por el POC1 se debe conformar un EE, como parte especializada en este componente del EE del PMO.

El EEPOC1 debe contar al menos con:

- Un representante del MS, otro del gobierno provincial y otro del gobierno municipal con jurisdicción en el barrio objeto de la intervención; y
- Un representante de las FFSS federales y otro de la FFPP provincial.

El POC1 será ejecutado por el EE señalado, teniendo funciones de supervisión técnica de las intervenciones y la sistematización de la información, que en este caso será el control de gestión de las intervenciones, conforme a una verificación periódica de la planificación original y los avances del plan de trabajo.

V. Componente 2: intervenciones en el medio social y comunitario

5.1 Marco de referencia

El sujeto del Programa Barrios Seguros—medio social y comunitario de los barrios vulnerados—puede ser modificado de un modo tal que reduzca la vulnerabilidad a los delitos y las violencias que efectivamente hoy sufren sus residentes y el nivel de inseguridad subjetiva con el que viven, especialmente referida a la percepción de riesgo y el temor. En este sentido, como bien se explicara en la sección 1.2, ciertos rasgos individuales de los residentes, en interacción con relaciones inter-personales poseedoras de determinados aspectos y características de índole comunitaria, pueden crear o transformar el contexto en el que se producen las interacciones sociales. También pueden, consecuentemente, disminuir la propensión a desarrollar actos o situaciones de violencias, y/o reducir la exposición a factores que refuerzan o promueven actos o situaciones de violencias.

En efecto, englobados en el enfoque genéricamente denominado de “prevención social y comunitaria”, distintas experiencias y perspectivas teóricas han ayudado a entender cómo aspectos sociales de los residentes y comunitarios de un barrio tienen un rol central en el nivel de delitos y violencias que los vulneran.

En este sentido, algunos aspectos del medio social se encuentran envueltos en el desarrollo de la propensión criminógena en ciertos individuos. La propensión criminógena es el conjunto de reglas de conducta que surgen de los saberes, los

valores morales, las emociones, y de la (in)habilidad para autocontrolarse ante la presencia de una motivación u oportunidad para cometer un delito, que genera la tendencia a romper una regla (Wikström, 2009).

Así, una persona con alta propensión criminógena tiende a ver la oportunidad de robar o agredir donde otros no la ven. Por ejemplo, en una disputa familiar, la persona con alta propensión criminógena consideraría la violencia física como una forma de resolver el conflicto. Ante situaciones como estas, la persona con alta propensión criminógena tiende a actuar más por impulso o por hábito que como resultado de un proceso deliberativo.

La propensión criminógena se forma en ciertos individuos a partir de determinados rasgos, algunos de carácter individual, otros inter-personal, y otros de carácter social.

5.1.1 Factores individuales

Los factores individuales son aquellas características o rasgos de las personas que influyen en el desarrollo de comportamientos violentos, como la edad, los ingresos y la educación; trastornos psicológicos y de personalidad; abuso de alcohol y sustancias psicoactivas; historial de abuso o experimentación de actos o situaciones de violencia, entre otros. Estos atributos individuales hacen referencia a aquellos aspectos de la personalidad que predisponen a romper las reglas y, por tanto, tienden a incrementar las chances de desarrollar comportamientos violentos, respecto a las personas que no disponen de ellos.

En tal sentido, la población de residentes de los barrios vulnerados por las violencias tiende a concentrar desproporcionadamente rasgos individuales involucrados en el desarrollo de propensión criminógena. Por ello, reducir los delitos y las violencias requiere prevenir la propensión criminógena de ciertos residentes, lo que implica trabajar en aquellos factores individuales que operan a su favor.

5.1.2 Factores inter-personales

Siguiendo la perspectiva expuesta en la sección 1.2, la conducta criminal o violenta es una conducta más, que puede explicarse mediante las teorías generales de la conducta humana. Como tal, es un comportamiento aprendido en la interacción con otras personas—principalmente dentro de grupos cercanos como familiares, compañeros,

vecinos—en un proceso de comunicación que moldea la personalidad, pues por ello se denominan procesos de socialización. Dicho aprendizaje comprende tanto técnicas de cometer delitos o actos violentos como motivos, impulsos, racionalizaciones y actitudes que definen favorablemente aquellos actos delictivos o violentos.

Por lo tanto, dadas sus características, hay ciertas relaciones sociales cercanas—vgr. Familiares, de pareja, o de pares— que aumentan el riesgo de convertirse en víctima o perpetradores de actos o situaciones de violencia. La frecuencia y el ambiente en el que se producen esas relaciones inter-personales pueden aumentar el riesgo de desarrollar conductas violentas, pues los pares, la pareja y los miembros de la familia tienen el potencial de configurar el comportamiento de un individuo y la gama de experiencias de este. Por caso, un adolescente involucrado en un grupo de pares que realiza frecuentemente actos violentos tiende a incrementar las chances de desarrollar él mismo comportamientos violentos, respecto a aquel que no se involucra con tal grupo.

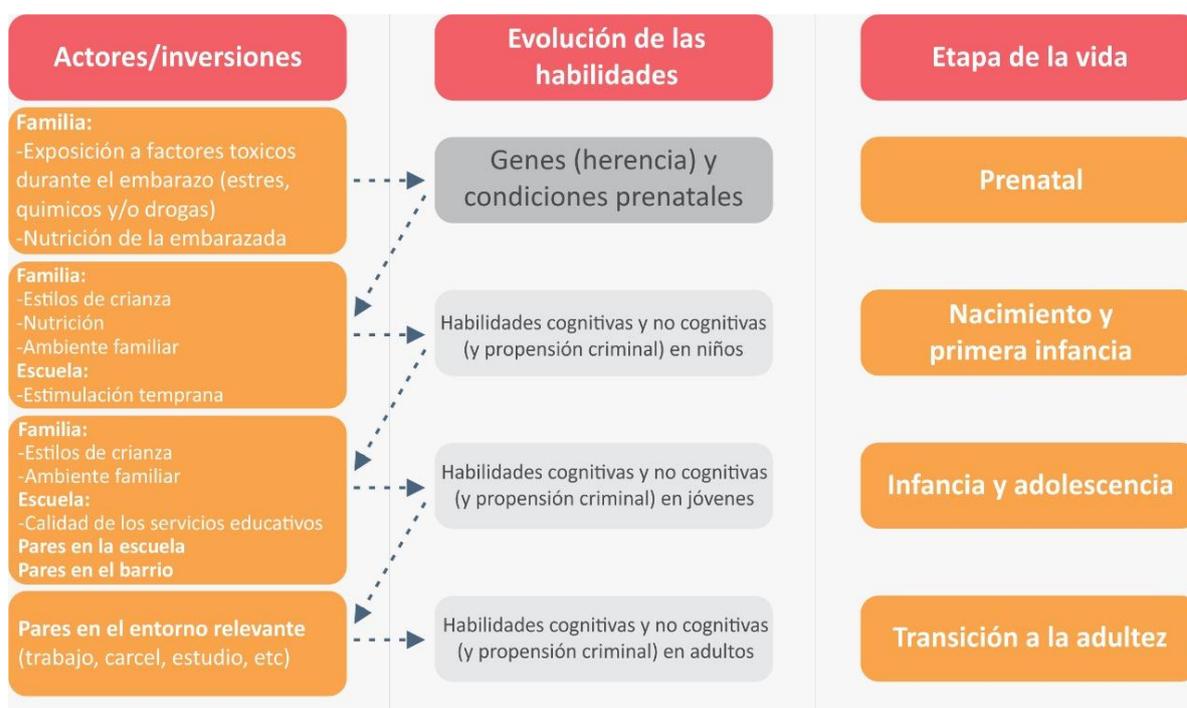
La falta de un apropiado control directo de los padres sobre sus hijos, de un control indirecto mediante el desarrollo de lazos estrechos y afectivos con ellos, y de supervisión que modele y haga cumplir conductas apropiadas, al tiempo que castigue conductas anti-sociales, también se encuentra vinculado con el desarrollo de la propensión criminógena en ellos.

En definitiva, sea a nivel individual como inter-personal, como apunta CAF (2014:58-59) *“...la formación de la propensión criminógena depende de la acumulación de habilidades cognitivas y no cognitivas (socioemocionales). Evidencia empírica reciente (Friehe y Schildberg-Hörisch, 2014) muestra justamente que a mayores niveles de habilidades cognitivas y no cognitivas, la propensión criminógena es menor. Esta relación entre habilidades y propensión criminógena está en parte mediada por los efectos de las habilidades sobre las capacidades de autorregulación y de ejercicio de la elección racional. Dada esta relación entre habilidades y propensión criminógena, puede afirmarse que existen intervenciones que se pueden hacer para reducirla, al igual que por ejemplo sucede con las intervenciones para aumentar las capacidades cognitivas.”*

La formación de la propensión criminógena se da a lo largo de casi toda la vida. Sin embargo, el mentado proceso no es lineal. Por el contrario, existen etapas “críticas” y también “sensibles” en las que se forman las habilidades sensoriales, de lenguaje, otras cognitivas y socioemocionales a lo largo del ciclo de vida. *“Los períodos de formación de las habilidades sensoriales, de lenguaje y otras cognitivas, en ese orden, tienen períodos críticos que se van cerrando uno tras otro relativamente temprano (Bardin, 2012). Algunos ponen el énfasis en intervenciones en los primeros años de vida (Heckman, 2006), mientras que otros (Heckman y Krautz, 2014) sugieren también intervenir en púberes y adolescentes” (CAF, 2014:60).*

La Figura Nro. 4.1 elaborada por CAF muestra el proceso de formación acumulativo de habilidades a lo largo de etapas claves en la vida de las personas, así como los distintos actores que participan en cada etapa para llevar adelante esas inversiones.

Figura nro. 5.1 Formación de habilidades a lo largo del ciclo de vida



Fuente: CAF (2013)

5.1.3 Factores comunitarios

Finalmente, tal como se detalla en la sección 1.2.2, los contextos en los que las personas actúan y las relaciones interpersonales se producen—como el barrio—también moldean las conductas y, por tanto, determinadas características del barrio se asocian con ser víctimas o perpetradores de actos violentos.

Ciertamente, los barrios mediatizan los efectos que generan los procesos macro-sociales, por un lado, y contextualizan las decisiones y elecciones de los individuos y las dinámicas de las relaciones inter-personales, por otro. En otras palabras, las características de un barrio pueden agravar o reforzar el impacto negativo de ciertos procesos macro-sociales como el desempleo, la desindustrialización, la desigualdad, o dificultar las soluciones implementadas por las políticas sectoriales que buscan resolver esos problemas, como las políticas laborales, educativas o sanitarias.

En esta inteligencia, en los barrios vulnerados por las violencias el medio comunitario tiene ciertos aspectos que socavan, obstaculizan o impiden que la comunidad de residentes alcance niveles de eficacia colectiva adecuados, desarrolle lazos e

interacciones sociales positivas, disponga de una infraestructura organizacional necesaria que preste servicios en la calidad requerida, y prevenga el funcionamiento de mercados ilegales dentro o conectados con el barrio.

5.2 Alcance y objetivos

El C2 agrupa intervenciones a distinto nivel y alcance sobre el medio social y comunitario que se justifican, orientan y limitan a contribuir con la realización de los objetivos estratégicos y tácticos de Barrios Seguros, detallados en la sección 1.3.1.1.

Los niveles de intervención tienen que ver con los factores de riesgo mencionados en la generación de la propensión criminógena, esto es, individual, interpersonal, y comunitaria. Así, el C2 contempla intervenciones en el medio social—prevención social del delito y la violencia—de modo de modificar aquellos aspectos individuales y/o de las relaciones interpersonales que se encuentran asociados con el desarrollo de la propensión criminógena. Desde el plano individual (vgr. inserción laboral de jóvenes), pasando por el ámbito familiar (vgr. prevención temprana de la violencia intrafamiliar) y llegando hasta la educación (vgr. mediación de conflictos en la escuela). Al hacerlo contribuye a reducir la vulnerabilidad social a los delitos y las violencias y el nivel de inseguridad subjetiva, colaborando de tal forma con la realización del objetivo estratégico del Programa.

De igual forma, el C2 contempla intervenciones en el medio comunitario de modo de fortalecer la organización y funcionamiento de la comunidad sujeto del Programa, especialmente en aquellos mecanismos que se vinculan con el control social de los delitos y las violencias. Es decir, realizando intervenciones en el medio comunitario que faciliten el fortalecimiento de la eficacia colectiva (objetivo táctico #1) y de la densidad de lazos sociales (objetivo táctico #2), contribuyan a una mejor provisión del servicio de policía y justicia (objetivo táctico #3), y dificulten el funcionamiento de los mercados ilegales que operen en el barrio (objetivo táctico #4). El vehículo principal para ello es la participación local en los asuntos securitarios del barrio.

Por otro lado, el C2 contempla intervenciones de distinto alcance. El enfoque epidemiológico o de salud explicado en la sección 1.2 identifica tres alcances distintos

para cada nivel de intervención, de acuerdo a las características y necesidades del grupo objetivo. Así, se contempla (CESC, 2004:4):

- Prevención primaria: dirigida a la población en general y, comúnmente, responde a necesidades inespecíficas, actuando sobre los contextos sociales y situacionales que favorecen la violencia;
- Prevención secundaria: dirigida a grupos de riesgo específicos y sus necesidades (niños, niñas, adolescentes y/ o mujeres), que ya han tenido algún problema producto de la violencia y que requieren tratamiento y apoyo para evitar la revictimización, o bien para que no se conviertan en futuros victimizadores; y
- Prevención terciaria: dirigida a grupos específicos de personas que han cometido infracciones a la ley, que han ingresado al sistema penal, buscando promover su rehabilitación y reinserción social positiva al momento de su liberación.

Cuadro nro. 5.1 Tipos de factores de riesgo, niveles y alcances de las intervenciones del C2

	Individual	Inter-personal	Comunitaria
Primaria	<p>Educación y socialización</p> <p>Déficits de atención, hiperactividad, o trastornos de aprendizaje</p> <p>Déficits de habilidades socio-cognitivas o del procesamiento de la información</p> <p>Alto estrés emocional</p> <p>Creencias y actitudes anti-sociales</p>	<p>Contextos de crianza autoritarios</p> <p>Prácticas de disciplinas duras, laxas o inconsistentes</p> <p>Bajo involucramiento parental</p> <p>Débiles lazos emocionales con padres o cuidadores</p> <p>Hacinamiento</p> <p>Inestabilidad de ingresos familiares</p> <p>Baja funcionalidad familiar</p> <p>Déficit de monitoreo</p> <p>Déficit escolar o escolaridad de baja intensidad</p>	<p>Concentración desproporcionada de desventajas sociales</p> <p>Baja disposición a intervenir en asuntos comunes</p> <p>Débiles lazos e interacciones sociales positivas</p> <p>Pobre infraestructura organizacional</p>
Secundaria	Historial de	Violencia	Mercados ilegales

	victimización o de conducta agresiva temprana Trabajo con grupos de riesgo (jóvenes y mujeres) en potenciar sus factores protectores Adicciones	intrafamiliar Padres con adicciones Vinculación o participación con grupos de pares conflictivos	Adaptaciones culturales a la violencia
Terciaria	No reparación de consecuencias del delito Capacidades disminuidas para la reinserción social	Cumplimiento de las condiciones de liberación anticipada (restricciones y exclusiones)	Concentración desproporcionada de población con antecedentes penales

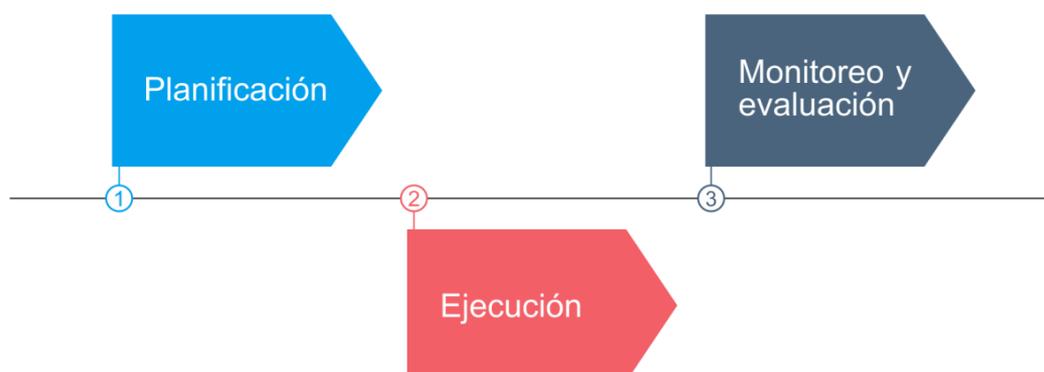
Fuente: elaboración propia

De tal forma, las intervenciones que en el marco de Barrios Seguros los actores gubernamentales federales, provinciales y municipales realicen sobre el medio social y comunitario del barrio no constituyen un mero plan de asistencia social. Los barrios elegibles por el Programa requieren, desde un punto de vista social y comunitario, una fuertísima inversión en esas materias que permita su regeneración social y dignifique a sus residentes. Tal alcance excede los objetivos del Programa.

Por el contrario, el C2 del Programa debe diseñarse en función de los objetivos estratégicos y tácticos, y se justifican y limitan en ellos.

Con dicho alcance y objetivos, y conforme se detallara en la sección II, el diseño del C2 de Barrios Seguros sigue el mismo proceso de planeamiento, ejecución y control del resto del Programa, pues se entiende como un componente concurrente.

Figura nro. 5.2 Etapas del C2



Fuente: elaboración propia

5.3 Planificación del C2

Conforme lo detallado en la sección 2.4 para el Programa en su conjunto, la planificación del C2 consiste en la preparación de las intervenciones que permitirán controlar los factores de riesgos individuales, inter-personales y comunitarios que se encuentran involucrados en la propensión criminógena existente entre los residentes del barrio objeto de la intervención.

Tal preparación debe indicar (UNODC, 2011:74):

- Los principales problemas de delitos, violencias e inseguridad subjetiva que tiene el barrio;
- Sus causas probables de índole social y comunitaria;
- Las prioridades para la intervención a breve, medio y más largo plazo;
- Un conjunto de iniciativas propuestas para atender tales prioridades;
- Los actores que participarán en la ejecución del plan; y
- La financiación y los recursos que se han de facilitar o aportar paralelamente.

Estos aspectos se engloban en dos fases del proceso de planeamiento del C2. La primera refiere a la apreciación de la situación, esto es, la identificación, medición, y ponderación de aquellos factores que existen en el barrio objeto de la intervención, y que deben abordarse para cumplir con el objetivo estratégico de Barrios Seguros.

La segunda fase consiste en la programación de intervenciones que conformarán el C2, a través del cual el Programa abordará aquellos factores, de acuerdo a ciertos principios operativos y recomendaciones que enmarcan el diseño del C2.

En este sentido, resulta importante destacar que ni la apreciación de la situación ni la programación de obras y acciones del C2 se debe realizar de manera desconectada o independiente del resto de los componentes.

Por el contrario, el cumplimiento de los objetivos estratégicos y tácticos se logra con la ejecución concurrente y coordinada de los componentes.

Figura nro. 5.3 Fases de la Planificación del C2



Fuente: elaboración propia

5.3.1 Apreciación de la situación de vulnerabilidad social e inseguridad subjetiva (ASC2)

La apreciación de la situación de vulnerabilidad social e inseguridad subjetiva del barrio objeto de la intervención, consiste en la reunión y análisis de información sobre los factores de riesgo individuales, inter-personales y comunitarios detallados en las secciones 4.1 y su vinculación con los delitos, las violencias, la percepción de riesgo de victimización y el temor que vulnera a los sujetos. Es decir, consiste en determinar al momento de preparar la intervención de Barrios Seguros en un barrio en particular, qué factores específicos del medio social y comunitario se encuentran vinculados en

dicho barrio con la generación de propensión a actos o situaciones de delitos y violencias así como con el nivel de inseguridad subjetiva que se observan allí.

La ASC2 es una dimensión o temática especial dentro de la ASS y, por tanto, una pieza fundamental para la planificación, ejecución y evaluación del Programa en su conjunto.

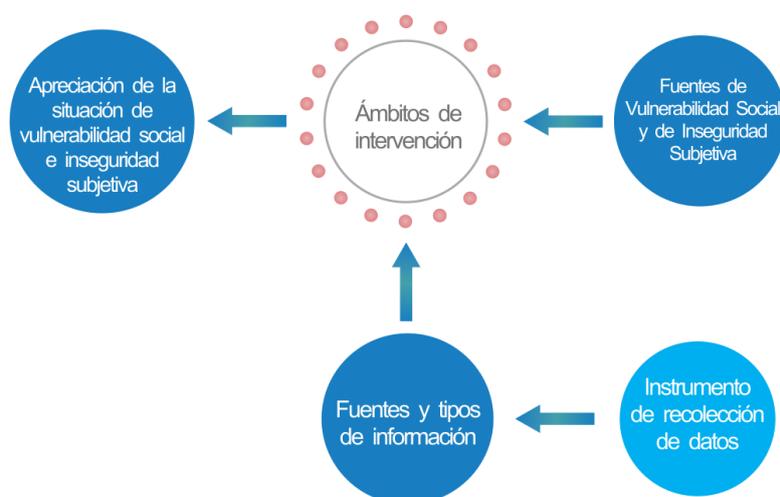
La metodología de elaboración de la ASC2 es sencilla, pues consiste en el empleo de ciertas herramientas e instrumentos de recolección de datos (sección 4.4.1.3) y el uso de ciertas fuentes (sección 4.4.1.2) para reunir información sobre los distintos factores de riesgo (sección 4.1) que existen en los diferentes ámbitos de intervención del barrio objeto del Programa (sección 4.3.1.1).

Entonces, la ASC2 debe reconocer y describir con precisión el problema de seguridad desde la perspectiva del C2, es decir, explicando (Consejo de Prevención Baja Sajonia: 2007):

- ¿En qué consiste exactamente el problema, de qué manera se manifiesta, cuáles son las áreas delictivas específicas que afecta?;
- ¿Dónde se presenta exactamente el problema en una zona claramente delimitada que habrá que definir, en qué momento y en qué medida?;
- ¿Quién está afectado directa o indirectamente por el problema (descripción, por ejemplo, según la edad, el sexo, características sociales, procedencia)?;
- ¿Qué consecuencias directas e indirectas tiene el problema?;
- ¿Cuánto hace que existe ya el problema y si (en especial, últimamente) ha cambiado (por ejemplo, si ha habido un enconamiento o circunstancias especiales)?; y
- Si ya se ha trabajado en la solución del problema en el lugar concreto. ¿Quién colabora cómo actualmente o quién debería sumarse en el futuro (por ejemplo, la asistencia a niñas, niños y adolescentes, profesores, policía, fiscalía), qué soluciones (medidas) se escogieron y qué éxitos o fracasos se pueden apreciar?

Asimismo, la ASC2 debe analizar rigurosamente las condiciones de la aparición del problema, con los correspondientes informes teóricos o científicos y la evidencia empírica que explica los factores de riesgo involucrados en dicho problema.

Figura nro. 5.4 Metodología de elaboración de la ASC2



Fuente: elaboración propia

El ED es el responsable por la elaboración del documento oficial que contiene la ASC2. Tal documento también obrará como línea de base de las fuentes de vulnerabilidad social y de inseguridad subjetiva, de modo que las intervenciones que se programarán en el marco del C2 serán seleccionadas y diseñadas como respuesta específica a la situación reflejada en la ASC2. Asimismo, en tanto línea de base deberá contener la información suficiente para conducir luego las evaluaciones de resultados del C2 y de Barrios Seguros. Por ello, de la rigurosidad de la AS dependerá buena parte del éxito del C2.

5.3.1.1 Ámbitos de la intervención⁷

Los barrios objeto del Programa se encuentran en una situación de vulnerabilidad urbana y social que los expone a ser vulnerados desproporcionadamente por las violencias. Por ello, además de los factores de riesgo de tipo comunitario, es dable esperar una concentración desproporcionada de factores de riesgo individual e interpersonal.

Consecuentemente, la ASC2 debe focalizar la identificación y ponderación de dichos factores en ciertos ámbitos, de modo de facilitar la programación posterior de intervenciones que busquen controlarlos.

⁷ Elaboración en base a recopilación, reproducción, adaptación e integración de antecedentes e información de Husain (2007).

Si bien los factores comunitarios vinculados con el nivel de delitos y violencias se obtienen del barrio en su conjunto, la ASC2 se limitará a identificar y ponderar los factores de riesgo individual e inter-personal asociados con conductas anti-sociales, delictivas y violentas que operen: i) en el ámbito personal, afectando a niños y adolescentes, mujeres y adultos mayores; ii) en el ámbito familiar; iii) en el ámbito escolar; y iv) en el ámbito laboral.

5.3.1.1.1 *Persona*

En general, las violencias que vulneran los barrios objeto del Programa tienden a producir mayor daño cuando afectan a los grupos de residentes más vulnerables, como las personas con discapacidad, niñas, niños, y adolescentes, mujeres o a los adultos mayores.

Niñas, niños y adolescentes

Como víctimas, las niñas, niños y adolescentes padecen graves perjuicios en los barrios vulnerados por las violencias y en contextos distintos: en casa o en su familia, o bien dónde residen, en el colegio, en la comunidad y en los lugares de recreación.

La violencia reviste varias formas, entre otras el *bullying*, los castigos corporales, la violencia emocional, los servicios sexuales, el trabajo forzado y el homicidio. Además, la mayoría de los actos violentos sufridos por niñas, niños y adolescentes son perpetrados por personas que ven a diario: padres, amigos de colegio, profesores, empleados, pareja y pares.

Asimismo, ciertas experiencias de la niñez y de la adolescencia también pueden tener una relación con comportamientos conflictivos o adicciones posteriormente en la vida. La experiencia de victimización en esta edad tiene una fuerte influencia como factores de riesgo y con efecto acumulativo.

Las niñas, niños y adolescentes víctimas de violencia tienen un doble *hándicap*. No tan sólo son víctimas, sino que presentan una probabilidad aumentada, más tarde en su vida, de volver a ser víctimas, de pasar a ser ellos mismos violentos y de seguir el camino de la criminalidad. De este modo, se establece un círculo vicioso y la violencia se perpetúa en la transmisión inter-generacional de la violencia: por caso, las jóvenes víctimas pasan a ser victimarios de sus propios hijos.

Para poder romper el círculo de la violencia y de la criminalidad conviene identificar, prioritariamente, la violencia contra los niños y así luchar contra ella, identificando los numerosos factores de riesgo involucrados en estos actos y situaciones.

Por ello, la ASC2 deberá también analizar la situación de los niños y adolescentes en conflicto con la ley penal.

La ASC2 debe valorar la índole y la magnitud del problema, a los efectos de saber: cuántos causas del fuero penal juvenil hay en trámite; qué actividades les llevan a infringir la ley; cuál es el perfil demográfico de los casos; qué factores de riesgo surgen en sus antecedentes; qué respuestas hay vigentes; cuántos jóvenes tienen antecedentes penales; en qué medida los delitos están vinculados con las adicciones; y cuántos jóvenes están bajo custodia o en centro de detención.

Mujeres

Una de las formas más comunes de violencia contra las mujeres es la ejercida por su pareja y ha sido definida por la Organización Mundial de la Salud como cualquier comportamiento en una relación íntima que causa un perjuicio o sufrimientos físicos, psicológicos o sexuales a las personas que forman parte de esta relación. Se trata entre otras, de los siguientes comportamientos:

- Actos de agresión física, tales como cachetazos, puñetazos, patadas y golpes;
- Violencias psicológicas, tales como el recurso a la intimidación, a la humillación y al constante rebajamiento;
- Relaciones sexuales forzadas y otras formas de coerción sexual; y
- Varios comportamientos autoritarios o tiránicos, tales como extraer una persona de su familia o de sus amigos, vigilar sus hechos y gestos, limitar su acceso a cualquier tipo de ayuda o información.

La violencia ejercida por parejas íntimas tiene un efecto nocivo con consecuencias considerables sobre los individuos, su familia y la comunidad, que pueden perdurar mucho después de la detección de la violencia, así como afectar gravemente la salud física y mental tanto de las mujeres que vivieron con parejas violentas como de los niños que fueron testigos de esta violencia.

Los casos de violencia entre parejas íntimas no se declaran o están sub-declarados por varias razones: vínculo afectivo, dependencia financiera, preocupación por el bienestar de los niños, religión y disponibilidad de la ayuda.

Los servicios de salud (hospitales, salas de primeros auxilios, médicos familiares, etc.), de los servicios sociales y de los centros de educación que tratan estos problemas son fuentes recurrentes para identificar este tipo de situaciones. Además, organizaciones comunitarias también pueden proveer información.

Ciertos datos pueden ser recogidos mediante EV pero las declaraciones voluntarias serán poco numerosas. Estudios específicamente diseñados y ejecutados para inspirar la confianza y la seguridad de las víctimas pueden permitir aprender más al respecto. La policía, particularmente los agentes especializados en este tipo de violencia, los servicios de ayuda a las familias, los médicos de familias y visitadores sociales (enfermeras, trabajadores sociales, psicólogos, etc.), los servicios de emergencia de los hospitales; los docentes de las escuelas; los líderes religiosos o comunitarios; los servicios de justicia penal, las organizaciones de ayuda a las víctimas y testigos, los grupos de mujeres, entre otros, pueden ser fuente de información al respecto.

La ASC2 debe ofrecer una estimación de cuántas personas serían víctimas de violencia entre parejas íntimas en el barrio y brindar una comparación con el aglomerado urbano donde este se inserta; cuál es la forma de la violencia (física, sexual, psicológica, económica); cuáles son las proporciones de mujeres y de hombres entre las víctimas; si el problema se agrava en ciertas zonas o comunidades étnicas particulares; si existen respuestas gubernamentales, su alcance y calidad; qué factores causan o contribuyen a esta violencia y cuál es la magnitud de las agresiones repetidas.

Jóvenes

Los jóvenes son el grupo etario que usualmente tienen una mayor tasa de victimización y, a su vez, de involucramiento en actos o situaciones delictivas y violentas. De los múltiples factores de riesgo individual e inter-personal que se encuentran alrededor de este grupo, la ASC2 deberá concentrarse en aquellos vinculados a la empleabilidad y las adicciones.

Si bien no deben realizarse lecturas lineales, las bajas condiciones de empleabilidad y la carencia de empleo estable son considerados factores de riesgo en los jóvenes, sobre todo respecto a ciertos delitos generadores de dinero. Sea porque, ante la ausencia de empleos legítimos, el delito es generador de ingresos, o porque la carencia de empleo lleva a erosionar los vínculos positivos con la comunidad, lo cierto es que existe una correlación entre el acceso de los jóvenes al mercado de trabajo y las probabilidades de involucramiento en actividades criminales. Por ello, la ASC2 debe identificar y ponderar este tipo de factores de riesgo que pesan sobre los jóvenes.

La evidencia internacional también demuestra que el empleo estable en hombres jóvenes puede resultar ser un factor muy importante de prevención precisamente porque responden negativamente a las historias criminales. El empleo puede dar a jóvenes en riesgo una participación en la sociedad, pero su valor preventivo puede depender de la amenaza de perder esa participación.

Asimismo, mejores oportunidades laborales no solo tienen un efecto estático o de corto plazo sobre la delincuencia, sino también impactos de más largo plazo debido a la posibilidad de acumular habilidades laborales deseables en actividades legales.

Cabe destacar que en el contexto latinoamericano *“los y las jóvenes sufren altas tasas de desempleo, duplicando generalmente el nivel general del desempleo, lo que refleja serios problemas de inserción laboral”* (WELLER: 61).

Atendiendo dichos obstáculos, se recomienda dirigir acciones principalmente a:

- Generar y promover oportunidades de educación y capacitación laboral para personas que se encuentran en situación de vulnerabilidad;
- Facilitar trayectos educativos novedosos con posibilidades de inserción laboral;
- Vincular a jóvenes con espacios educativos formales, ya sean primarios, secundarios o universitarios;
- Generar espacios de referencia entre pares;
- Facilitar la transición de la escuela al trabajo;
- Promover la transición desde el desempleo o la inactividad hacia el trabajo, en particular para las personas desempleadas de larga duración, las mujeres y otros grupos desfavorecidos;

- Generar capacitaciones que permitan impulsar emprendimientos propios y fomentar el empleo cooperativo; y
- Articular políticas públicas con los Ministerios de Trabajo, Producción, Desarrollo Social; Parques Industriales; Cámaras Empresariales; Sindicatos; Universidades.

Las intervenciones que comprendan tales acciones deben diseñarse conforme las realidades referidas al mercado laboral tanto del aglomerado urbano en el que se inserta el barrio como del barrio mismo, las condiciones de empleabilidad de los grupos con mayor vulnerabilidad, y la ASC2.

El consumo problemático de alcohol tiene consecuencias graves en los jóvenes, como deterioro de la salud, problemas sociales o una combinación de ambos. Está fuertemente vinculado con el maltrato a la pareja o hacia un niño. En las comunidades locales las consecuencias incluyen violencia familiar (familiar hacia los niños o los hijos mayores), violencia interpersonal en la vía pública, accidentes viales, problemas en la vía pública y problemas en el trabajo.

Por ello, la ASC2 debe estimar cuál es el grado de gravedad del problema del alcoholismo; cuántas personas se ven afectadas por este problema; cuáles son los lugares, modos y momentos de consumo; si ciertos grupos demográficos están más afectados que otros; cuál es la eficiencia y la accesibilidad de los tratamientos y de los servicios de ayuda.

Asimismo, el abuso grave de drogas ilícitas puede rápidamente acarrear violencia, malos tratos o negligencia que tiene un impacto en las parejas y los infantes. El uso de sustancias ilegales puede alterar la capacidad de trabajo, aumentar la probabilidad de accidentes y hacer que un individuo agreda con el fin de obtener dinero para comprar droga. También puede acarrear o fortalecer la exposición a otros modos de vida criminales, lo que provoca una mayor implicación en la criminalidad.

El ED debe recopilar información relativa a los usuarios, a los droga dependientes, a la solicitud de tratamientos y a la disponibilidad de servicios. Los servicios de salud, las asociaciones que trabajan en el ámbito de los problemas de drogas y ofrecen consultas a los usuarios, los grupos comunitarios, entre otros, pueden ser fuentes de ayuda. Asimismo, las investigaciones de campo pueden generar datos cuantitativos sobre el

consumo, y los servicios de justicia tendrán a su disposición informaciones relativas a la correlación entre el consumo de drogas y las infracciones.

Por ello, la ASC2 debe estimar cuál es la prevalencia del consumo de drogas ilícitas; cuál es el perfil demográfico de los consumidores; qué drogas se consumen; cuál es el grado de consumo problemático; cuáles son los programas de prevención y tratamiento implementados.

Adultos mayores

Los adultos mayores son otro de los grupos que padecen mayores daños por la violencia que vulnera a los barrios objeto del Programa. Los distintos impactos de la violencia en los individuos son generalmente percibidos de modo más agudo en las personas de edad.

Generalmente, el maltrato de las personas de edad es ejercitado por miembros de la familia u otras personas conocidas de éstas, en su domicilio, en el domicilio de la persona donde residen o en las instituciones que los alojan.

La ASC2 en lo referido al maltrato de las personas de edad plantea las mismas dificultades que las planteadas para con la violencia entre parejas. Incluso se agrava por la índole más invisible y privada del comportamiento culpable, la dependencia, el aislamiento y las consecuencias de la revelación sobre la relación y sobre las atenciones médicas de la persona de edad. Por ello, la información sobre este asunto será seguramente muy limitada, debiéndose recurrir a:

- Los servicios de salud y sociales y ONGs que trabajan en estos sectores;
- Profesionales que trabajan en el área (médicos, enfermeras, trabajadores sociales);
- Cualquier servicio local cuya misión específica sea ocuparse de las personas de edad; e
- Instituciones de cuidado para distintas poblaciones que reciben exclusivamente o entre otras, a grupos de personas de edad.

Recurriendo a esas y otras fuentes, la ASC2 debe poder determinar qué porcentaje de la población se considera como “adulto mayor”; cuántas personas serían víctimas de maltrato de personas de edad dentro de la familia o de la familia ampliada y dentro de

una institución; cuál es la forma de la violencia (física, sexual, psicológica, económica); cuáles son las proporciones de mujeres y de hombres entre las víctimas; existen intervenciones gubernamentales para tratar este problema.

5.3.1.1.2 Familia

Como se explicó en la sección 4.1.2, determinadas relaciones inter-personales pueden ser criminógenas, esto es, tener determinadas características que se asocian con la generación de conductas anti-sociales, delictivas o violentas.

En tal sentido, el tipo de paternidad puede ser un factor de riesgo de índole inter-personal. Sucede que los padres desempeñan un papel importante en la reducción de la violencia contra los niños porque el estilo de crianza se correlaciona fuertemente con la probabilidad de conducta agresiva de los niños. La crianza que permite el apego seguro de los niños a los cuidadores, promueve el aprendizaje cognitivo y controla las reacciones socioemocionales de los niños parece reducir la violencia en ellos y mejorar una gama de resultados de desarrollo.

A su vez, las niñas, niños y adolescentes que crecen en hogares donde los padres/adultos responsables son violentos, autores de delitos, adictos, llevan una vida caótica o ejercen una disciplina incoherente, corren más riesgos de ser víctimas en casa, presentan un riesgo ampliado de volver a ser víctimas y de caer en actividades delictivas más tarde en su vida. La crianza áspera e inconsistente se asocia con problemas de conducta y agresión infantil, y existe evidencia convincente respecto al rol crítico que desempeñan las relaciones familiares en las adaptaciones culturales a la violencia y la transmisión intergeneracional de la violencia. Esto sugiere que la exposición temprana a la violencia aumenta la probabilidad de victimización y el comportamiento violento en la vida posterior.

Para valorar la índole y la magnitud de estos problemas en el barrio objeto del Programa, el ED debe consultar a representantes de los servicios sociales que pueden tener un registro de las niñas y niños en dificultad, así como el personal del sistema educativo. El personal de la salud pública y los médicos también deberían tener un buen conocimiento de los problemas, así como las organizaciones de ayuda a las familias y de protección de la infancia. La contribución de los líderes religiosos o representantes de organizaciones comunitarias también puede ser útil.

La ASC2 debe poder estimar cuántas niñas, niños y jóvenes están en “dificultad” debido a la situación en su hogar; si existen sistemas eficientes para identificar a las niñas, niños y a los jóvenes en dificultad; cuáles son las circunstancias en su hogar que les hace estar en dificultad; si tiene relación el problema con grupos demográficos particulares; qué servicios y programas tratan de resolver los problemas; en qué medida las respuestas son apropiadas y eficientes.

5.3.1.1.3 Escuela

Las escuelas son un ámbito en donde se presentan importantes factores de riesgo individual e inter-personal asociados con la violencia que afecta o desarrollan niñas, niños y adolescentes. La importancia de este ámbito, a su vez, radica en que es donde se desenvuelve buena parte del tiempo de la casi totalidad de las niñas, niños y adolescentes de un barrio. Lo que allí pasa, por tanto, debe ser considerado por la ASC2.

Así, en el plano individual, la escuela constituye uno de los principales ámbitos donde las niñas y niños pueden adquirir conocimientos y competencias que suelen mejorar su vida futura y que reducirán particularmente su riesgo de infringir la ley. Además de conocimientos escolares y de capacidades cognitivas, los niños podrán aprender a ser ciudadanos responsables, a establecer relaciones positivas con los demás y a adquirir otras capacidades fundamentales que los harán menos vulnerables y menos expuestos a desarrollar conductas problemáticas.

Las niñas y niños que no están escolarizados o que dejan la escuela, por el contrario, tienden a desarrollar bajas competencias básicas o a carecer de cualificación, por lo que presentan un riesgo más alto de victimización y de infringir la ley.

Asimismo, a menudo la escuela es el lugar donde se manifiestan o se identifican en primer lugar, los problemas de comportamiento u otros, que pueden trastornar el aprendizaje. Identificar posibles consecuencias de acciones y soluciones alternativas a problemas, tomando la perspectiva de otros e interpretando correctamente las señales sociales. Por lo tanto, los docentes tienen una posición privilegiada para detectar estas situaciones y disparar la ayuda a los alumnos y a sus familias.

Por otro parte, en el plano de los factores inter-personales, el ámbito escolar puede ser un espacio criminógeno. Para muchas niñas y niños la escuela es el ámbito dónde están expuestos al riesgo y viven la victimización, sienten temor y un sentimiento de exclusión o de rechazo. La violencia (que muchas veces tiene forma de *bullying*, pero también de robo y de agresiones) está presente en el nivel primario y secundario, implicando frecuentemente agresiones de carácter sexual o racial. Estos actos son perpetrados por y contra los jóvenes y el personal.

El resultado puede ser una grave interrupción de la educación de las niñas y niños. Asustados o sintiéndose agredidos o rechazados, pueden faltar, abandonar las clases, o involucrarse en un proceso de escolaridad de “baja intensidad”, esto es, asistir a clase pero no comprometerse con el proceso pedagógico.

Ciertamente, las escuelas operan insertas en contextos más amplios que influyen en su funcionamiento y en sus resultados. Las escuelas en barrios vulnerados por la violencia pueden experimentar más desorden que otras escuelas. Aunque no se puede esperar que las escuelas reviertan los problemas de sus comunidades, pueden influir en sus propias tasas de desorden. Más allá de las características relevantes de la comunidad en general, las características de las escuelas y la forma en que se administran explican cantidades significativas de variación en las tasas de conducta desordenada de las escuelas.

Por consiguiente, la ASC2 debe tener como prioridad la valoración de los problemas que se dan en el ámbito escolar. La consulta de los representantes de los servicios de educación y de los docentes debe ser el punto de partida. Convendrá buscar información relativa a las “solicitudes de intervención” de las escuelas ante la policía y servicios de justicia de menores.

Mediante esas y otras fuentes, la ASC2 debe estimar cuál es el porcentaje de jóvenes que llegan al final de la secundaria; si existe un mecanismo de valoración de la seguridad de los alumnos y del personal en la escuela; de existir, cuál es el sentimiento de seguridad de los alumnos y de los profesores; cuál es el nivel de ausentismo escolar, de las sanciones y expulsiones; cómo se trata a los alumnos despedidos/excluidos; cuál es la índole de la violencia en la escuela y cuál es su prevalencia; cuál es la magnitud del consumo de estupefacientes; cuáles son las intervenciones que implican a los

servicios de educación, de policía y de salud que existen en la actualidad; cuál es la magnitud/costo del crimen contra los recintos y las instalaciones de las escuelas.

5.3.1.1.4 Barrio

Dadas las características de Barrios Seguros, los factores comunitarios que operan a escala barrial son el foco de la intervención, por lo que deben ser el centro de la ASC2. Como se detallara en la sección 1.2.2, la concentración desproporcionada de privaciones o desventajas sociales en un barrio tiende a debilitar dos mecanismos de control social de los delitos y las violencias: la eficacia colectiva y la intensidad y dirección de los lazos e interacciones sociales.

Consecuentemente, la ASC2 debe identificar y ponderar la confianza mutua, las expectativas compartidas sobre el orden y funcionamiento del barrio, los lazos e interacciones sociales entre los residentes, así como sus niveles y formas de participación comunitaria. Todo ello con el fin de analizar la capacidad y la voluntad de la comunidad para intervenir en los asuntos que hacen a la vida social barrial haciendo efectivos los valores de sus residentes.

5.3.1.2 Fuentes y tipo de información

Para recolectar datos sobre los factores de riesgo individual, inter-personal y comunitario (sección 4.1) que existen en los distintos ámbitos de intervención (sección 4.3.1.1) de los barrios objeto del Programa, el ED deberá recurrir tanto a fuentes primarias como secundarias (sección 2.4.1.5).

“Los censos de población y las encuestas de hogares facilitan información muy útil sobre, por ejemplo, la magnitud, edad, origen étnico y género de la población, así como su distribución geográfica, y también sobre la amplitud de la familia u hogar y los factores relacionados con los ingresos.

La información de salud pública es una fuente importante de datos sobre lesiones, accidentes y muertes violentas. Los datos sobre salud se han venido empleando ampliamente en este tipo de apreciaciones, aportando información sobre el consumo de drogas y alcohol, accidentes y agresiones, o mortalidad infantil, puede aportar información útil para conocer mejor las características de la delincuencia y la victimización.” (UNODC, 2011:63)

“Otras fuentes de datos son los servicios escolares y de educación, los servicios sociales y de familia, los servicios a las víctimas y los servicios de lucha contra incendios, además de las organizaciones cívicas y el sector privado.” (UNODC, 2011:64)

El uso de cada fuente no implica que deba utilizarse toda la información de cada tipo para la realización de la ASC2. La ASS sobre la que se basa la programación de todos los componentes del Programa contiene la información completa del barrio objeto de intervención. Por ello, lo que corresponde hacer en el marco del C2 es reunir aquellos datos socio-demográficos, económicos y comunitarios que permitan entender y ponderar los factores de riesgo individual, inter-personal y comunitario del barrio. En otras palabras, en el marco del C2 se debe reunir toda la información demográfica, social, económica y comunitaria que permita entender los factores de riesgo que explican la propensión a los delitos y las violencias que vulnera a los barrios objetos del Programa.

5.3.1.3 Instrumentos de recolección primaria de datos

La ASC2 requiere de múltiples instrumentos o herramientas para la recolección y ponderación de información, percepción y evidencia relevante para determinar las problemáticas y potencialidades en los barrios. A menudo, las fuentes secundarias son insuficientes, desactualizadas o sesgadas, de modo tal que debe recurrirse a las fuentes primarias a través de distintas técnicas.

Principalmente, los instrumentos para la recolección de datos que permitan al ED observar, reconocer y levantar el diagnóstico con una perspectiva de prevención comunitaria son la EV, la observación sistemática directa, los talleres de auto-diagnóstico y las entrevistas con informantes clave (sección 2.4.1.5.1). En este sentido, no es necesaria la aplicación de todas las herramientas de manera simultánea, sino las que sean más efectivas según el contexto observado.

Adicionalmente, se recomienda mantener un equilibrio entre herramientas cuantitativas y cualitativas. Por lo tanto, su selección y utilización dependerán tanto de la realidad a la que se enfrente cada ED en el territorio, como también respecto del presupuesto, tiempo disponible y fuentes de información.

En el caso de la EV, una sección debe evaluar la valoración de la vida barrial y a la satisfacción experimentada sobre diferentes variables que inciden significativamente en la calidad de vida, en orden a conocer cuáles son los problemas de seguridad asociados a distintos grupos de residentes. Fundamentalmente, la EV debe poder relevar el grado de eficacia colectiva y lazos e interacciones sociales que tienen los residentes.

5.3.2 Programación

La programación de intervenciones del C2 es la respuesta a los problemas identificados y ponderados por la ASC2. El origen y la justificación de las intervenciones que forman parte del C2 se genera en los factores de riesgo individual, inter-personal y comunitario apreciados como generadores de propensión criminógena y de inseguridad subjetiva.

Por ello, la programación del C2 consiste en la priorización de los problemas situacionales que integran la ASC3 (sección 4.3.2.1), y en la elaboración de intervenciones para abordarlos (sección 4.3.2.3), en base a ciertos principios operativos (sección 4.3.2.2) consistentes con los principios rectores y objetivos de Barrios Seguros.

Figura nro. 5.5 Metodología para la programación del C2



Fuente: elaboración propia

Los responsables de la programación son los integrantes del ED para el barrio objeto de la intervención, quienes deberán elaborar el POC2, herramienta que integra el PMO. Expresa formalmente la estrategia de prevención social y comunitaria del delito y las violencias para el barrio, agrupando y armonizando todas las intervenciones que se desarrollarán en el marco de Barrios Seguros, a los efectos de responder a las principales problemáticas identificadas. En tal sentido, el POC2 debe ser una herramienta de gestión que ordene las intervenciones agrupadas en el C2 y las armonice con los POC1 y POC3.

5.3.2.1 Priorización de los problemas a abordar

Dadas las características de los barrios objeto del Programa, el medio social y comunitario presenta una grave amplitud e intensidad de problemas vinculados a los delitos y las violencias que se verán reflejadas en la ASC2. Ello significa que la

programación del C2 debe comenzar priorizando los problemas que se abordarán desde este marco.

“El establecimiento de prioridades dependerá en parte del alcance y la gravedad de los problemas, las personas afectadas por ellos, el grado en que parezcan ir en aumento, la importancia de los daños corporales y temores conexos, así como los costos sociales y económicos que impliquen dichos problemas.” (UNODC, 2011:74)

“En relación con los grupos vulnerables, pueden existir graves problemas de carencia de hogar entre los niños y jóvenes, y de vulnerabilidad a la victimización. La violencia y la intimidación en las escuelas y sus alrededores también son un posible problema. Tal vez las chicas y mujeres estén expuestas a un alto riesgo de agresión sexual y violación fuera de sus hogares, y sean vulnerables a la violencia en la familia. Es posible que bandas violentas de adultos traten de captar a adolescentes para redes de micro-tráfico de drogas. Las comunidades de migrantes y los refugiados pueden ser objeto de hostilidad y victimización. Y quizás haya pocos servicios y programas, o simplemente no existan, para los que salen de prisión.” (UNODC, 2011:75) Trazar un panorama de los lugares y poblaciones más vulnerables ayuda a determinar las áreas, delitos y grupos prioritarios a los que puede beneficiar la estrategia de prevención.

5.3.2.2 Principios operativos para el diseño de las intervenciones del C2

Las acciones que se desarrollen en el marco del C2 para alcanzar los objetivos planteados deberán estar infundidas y guiadas por los siguientes principios operativos, consistentes con los principios rectores del Programa Barrios Seguros descritos en la sección 1.3.1.2 y con los objetivos del Programa detallados en la sección 1.3.1.1.

5.3.2.2.1 Integralidad

Dado el carácter multidimensional del problema de los delitos, las violencias y la inseguridad subjetiva (sección 1.1), las respuestas a dichos problemas deben entonces reflejar la multidimensionalidad del fenómeno y atenderlo de manera holística. Por tal motivo, las intervenciones del C2 buscan abordar la mayor cantidad de factores de riesgo individuales, inter-personales y comunitarios que se encuentren involucrados en la propensión y exposición criminógena en el barrio.

5.3.2.2.2 Articulación y transversalidad

Las intervenciones enmarcadas en el C2 deben preferentemente articular las obras y acciones potencialmente útiles para responder a los delitos y violencias que usualmente desarrollan las distintas agencias de los niveles municipal, provincial y nacional. Al mismo tiempo, estas intervenciones articuladas en el barrio objeto del Programa deben aprovechar los recursos existentes en todas las políticas sectoriales de dichos niveles de gobierno, dándoles contenidos específicos para responder al problema de los delitos y las violencias del barrio en cuestión.

5.3.2.2.3 Sostenibilidad de los efectos

Las intervenciones enmarcadas en el C2 deben diseñarse de modo tal de prever y estimar no solo los efectos en el corto plazo sino también en el mediano y largo plazo, pues buena parte de los factores de riesgo que buscan abordarse requieren procesos largos y sostenidos en el tiempo. Ello implica que resultan fundamentales el correcto funcionamiento de los mecanismos de monitoreo y evaluación del componente, así como prever los fondos que hagan sostenibles las acciones efectivas.

5.3.2.2.4 Institucionalización

Así como las obras y acciones que se desarrollan en el marco de los C1 y C3 de Barrios Seguros son producto de agencias gubernamentales definidas, las intervenciones desarrolladas en el marco del C2 deben provenir de estructuras institucionalizadas que vayan formalizando cuestiones como la participación comunitaria y el involucramiento de los residentes en los asuntos de seguridad.

5.3.2.2.5 Dosificación suficiente

Las intervenciones realizadas en el marco del C2 deben diseñarse de modo tal de brindar la suficiente intervención para producir los efectos deseados por Barrios Seguros y dar seguimiento según sea necesario para mantener dichos efectos. Como se mencionara, la situación de vulnerabilidad social de los barrios objetos del Programa requiere intervenciones que reviertan las desventajas estructurales que concentran dichos barrios.

5.3.2.2.6 Basamento científico

El diseño de las intervenciones que se enmarcan en el C2 deben corresponder con una situación precisa y conocida científicamente, y contar con una justificación teórica que explique la forma en la que la intervención modificará los factores de riesgo involucrados en el desarrollo de la propensión criminógena en el barrio objeto del Programa.

5.3.2.2.7 Flexibilidad

Las intervenciones diseñadas en el marco del C2 deben pensarse para y por la comunidad, es decir, se tienen que poder adaptar a dicha comunidad y las normas culturales de sus residentes, antes que resultar enlatados de aplicación universal. Las buenas prácticas y la experiencia comparada son sumamente útiles a condición de ser tomado a modo de referencia y sin exigencia de replicación.

5.3.2.2.8 Evaluación de resultados

Las intervenciones diseñadas en el marco del C2 deben plantearse metas y objetivos claros y hacer un esfuerzo para documentar sistemáticamente sus resultados en relación con los objetivos. Un correcto diseño de esas metas y objetivos facilitará luego la evaluación del impacto del C2 y su contribución relativa al cumplimiento de los objetivos de Barrios Seguros.

5.3.2.2.9 Profesionalismo

Las intervenciones diseñadas en el marco del C2 deben ejecutarse por intermedio de agentes entrenados, sean estos estatales como no estatales. Las acciones que en este componente se requieren no son paliativos a la situación de vulnerabilidad en la que se encuentran los residentes ni extensiones de programas sociales o comunitarios. Por el contrario, intervenir en el medio social y comunitario con fines de prevención del delito y la violencia es un campo profesional en sí mismo, que—como tal—requiere de destrezas y habilidades especiales.

5.3.2.3 Diseño POC2

El POC2 consiste en el conjunto ordenado, coherente y coordinado de intervenciones dirigidas a ciertos ámbitos (sección 4.3.1.1) que el EE y la comunidad realizarán sobre el barrio de modo de reducir las vulnerabilidades sociales a los delitos y violencias y la

inseguridad subjetiva identificadas en la ASC2 y ponderados como prioritarios. Tales intervenciones deben discutirse y diseñarse en base a los principios operativos detallados en la sección anterior, que deben inspirar y enmarcar la programación de las obras y acciones del C2.

El diseño del POC2 involucra la determinación de los objetivos de prevención, de los objetivos de proyecto, de la población objetivo de las intervenciones, de la duración de las mismas y de los recursos necesarios para realizarlas.

El POC2 debe establecer claramente los objetivos de prevención, los objetivos de cada proyecto de intervención y los grupos de destinatarios de las intervenciones. A la hora de establecer objetivos, hay que diferenciar básicamente entre objetivos de prevención y de proyecto. Cada proyecto tiene que indicar siempre sus objetivos de prevención y sus objetivos de proyecto de manera clara y precisa (Consejo de Prevención Baja Sajonia: 2007).

Los objetivos de prevención tienen que ver con aquellos actos o situaciones de delitos y violencias o aspectos de la inseguridad subjetiva que buscan abordarse. Así, un objetivo de prevención puede ser la violencia doméstica o los delitos cometidos por grupos de adolescentes.

Los objetivos del proyecto de intervención son, en cambio, los efectos que se pretenden conseguir a través del proyecto sobre los factores de riesgo asociados con aquellos actos o situaciones de delitos y violencias. En un proyecto cuyo objetivo preventivo es la reducción entre los jóvenes de los delitos por lesiones en el entorno escolar, podría haber los siguientes objetivos de proyecto: mejorar en general el clima escolar, reforzar las competencias sociales de los jóvenes, especialmente a la hora de resolver los conflictos, aumentar el control social en el entorno escolar.

Los objetivos del proyecto tienen que poder derivarse en el contexto teórico de los objetivos de prevención: así, tiene que poder presentarse de manera plausible que al alcanzar el objetivo del proyecto se está influyendo al mismo tiempo en la consecución del objetivo de prevención que implica.

De esta manera se puede hacer referencia a teorías criminológicas/suposiciones razonadas teóricamente o a resultados empíricos para explicar que -siguiendo con el

mismo ejemplo- la “mejora del clima escolar general”, el “afianzamiento de las competencias sociales de los jóvenes, sobre todo en la resolución de conflictos” así como el “aumento del control social en el entorno escolar” constituyen en cada caso un planteamiento adecuado para poder alcanzar el objetivo de prevención: “reducir la incidencia de delitos de lesiones entre jóvenes en el entorno escolar”.

Asimismo, como se mencionara anteriormente, los objetivos de prevención se desprenden de la ASC2, en particular de los problemas priorizados conforme se explica en la sección 4.3.2.1. Dichos objetivos deben estar formulados de manera precisa, ser medibles y describir la situación a la que se quiere llegar y a qué grupos se dirige la consecución del objetivo de prevención. Los grupos de destinatarios de los objetivos del proyecto no tienen por qué ser idénticos con los grupos de destinatarios de los objetivos de prevención. En el ejemplo citado, el objetivo de proyecto de “mejorar el clima escolar general” va dirigido a los maestros (o a la dirección de la escuela), mientras que el objetivo de prevención va dirigido a los jóvenes.

Por ello, el diseño de la intervención debe determinar a qué grupo va dirigida la consecución de los objetivos del proyecto. También debe establecerse en qué marco temporal / hasta cuándo (dedicación temporal) se han de conseguir los objetivos de proyecto deseados.

La vinculación entre las acciones previstas y los objetivos de prevención y del proyecto debe estar claramente explicada, es decir, cómo para conseguir los objetivos del proyecto, se derivan y justifican las medidas apropiadas.

Asimismo, el diseño del POC2 debe prever los recursos temporales, personales, técnicos, económicos y materiales que probablemente serán necesarios para implementar las medidas, durante todo el tiempo de ejecución determinado. En tal sentido, el diseño del POC2, en lo referido a las responsabilidades y competencias para intervención de los distintos organismos gubernamentales involucrados, es consistente con los arreglos institucionales para la implementación de Barrios Seguros (sección 2.3).

5.3.2.3.1 Recomendaciones en cada ámbito de intervención

A los efectos de orientar el modo en que se llevan a la práctica dichos principios, se reseña como ejemplo una serie de intervenciones llevadas a cabo desde la Subsecretaría de Prevención del Delito y la Violencia del MS.

Niñas, niños y adolescentes

Programa Abordajes con niñas, niños y adolescentes

La Subsecretaría de Prevención del Delito y la Violencia coordina aquellas intervenciones orientadas al abordaje de factores de riesgo en relación a la violencia de y sobre niñas, niños y adolescentes. Se incluyen propuestas de acción para esa población en tanto destinatarios directos o indirectos de las mismas, con especial foco en los territorios signados por la pobreza y escasa o deficitaria presencia estatal.

Como se ha referido en el punto 3.3.2.4.1, para el trabajo con esta población se considera como norma fundamental a la CIDN. También como ya se ha señalado, el organismo competente en la materia a nivel nacional es la Secretaría Nacional de la Niñez, Adolescencia y Familia (SENAF). Desde esa perspectiva y en función de la especificidad de la tarea que le compete al MS y los organismos que de él dependen, se consideran como eje las normas e interpretaciones relativas a diferentes tipos de violencias. De este modo, las acciones diseñadas contemplan particularmente los siguientes artículos de la Convención:

- Artículo 19: derecho del niño a no ser objeto de ningún tipo de violencia.
- Artículo 37: responsabilidad de los Estados Partes en velar por que ningún niño sea sometido a torturas ni a otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.
- Artículo 31: derecho del niño al descanso y el esparcimiento, al juego y a las actividades recreativas propias de su edad y a participar libremente en la vida cultural y en las artes.

Asimismo, las Observaciones Generales (OG) elaboradas por el Comité de los Derechos del Niño (órgano máximo de interpretación de la CIDN) para cada uno de esos artículos

también forman parte de las herramientas centrales para el trabajo con niñas, niños y adolescentes en pos de garantizar un enfoque de derechos.

Además de la focalización en dicha normativa, el diseño y la implementación de las acciones persigue el logro de una efectiva articulación con los *organismos locales de niñez*. Esto resulta fundamental para el cumplimiento de las normas estipuladas, así como para el cumplimiento del fortalecimiento de un abordaje multiagencial a partir del Programa Barrios Seguros. El trabajo conjunto con instituciones educativas y comunitarias que puedan ayudar a identificar con mayor precisión las demandas puntuales de cada territorio y suma al logro de los objetivos planteados en cada acción. Para ello es importante el adecuado registro de los recursos locales relacionados con niñez para su difusión en el marco de las actividades.

Las características propias del Sistema de Protección importan la construcción de una institucionalidad que permita hacer efectiva esta perspectiva y lógica de funcionamiento y también la articulación con otros organismos provinciales y/o municipales. Esto es la creación y/o reordenamiento de las áreas de infancia y adolescencia tanto a nivel provincial como a nivel de los municipios – áreas que tradicionalmente formaron parte de las áreas sociales provinciales como municipales y que asumieron el rol de autoridad de aplicación del mencionado sistema. Incluyen organismos territoriales para la atención de niñas, niños y adolescentes en el ámbito del Poder Ejecutivo (Defensorías Zonales en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires - distribuidas geográficamente por comunas - Servicios Locales y Servicios Zonales de Protección de Derechos en la Provincia de Buenos Aires), la reforma en el ámbito del Poder Judicial, el diseño de procedimientos de atención de situaciones excepcionales, y la organización y adecuación de la oferta programática destinada a la niñez y la adolescencia.

Teniendo en cuenta este marco, las propuestas diseñadas y llevadas a cabo por los equipos de la Subsecretaría de Prevención del Delito y la Violencia se ofrecen en función de dos modalidades: talleres de intercambio en base a temáticas y problemáticas concernientes al grupo poblacional y espacios de recreación y referenciación para niñas, niños y adolescentes.

Talleres de intercambio en base a temáticas y problemáticas concernientes al grupo poblacional

Los talleres propuestos forman parte de una línea de acción relativa a la Concientización Social en la Prevención. Se encuentran en consonancia con varias de las recomendaciones de la ONU para el trabajo con niñas, niños y adolescentes (OG 8) como ser las siguientes:

- Los Estados deberían asignar recursos adecuados a abordar los factores de riesgo y prevenir la violencia antes de que ocurra. Las políticas y los programas deberían abordar los factores de riesgo inmediatos, como la falta de apego de los padres a los hijos, la desintegración de la familia, el uso indebido de alcohol o drogas, y el acceso a armas de fuego;
- Elaborar programas de educación para padres que tengan en cuenta las cuestiones de género y se centren en formas de disciplina no violentas. Esos programas deberían formular unas relaciones sanas entre padres e hijos y orientar a los padres hacia formas de disciplina y criterios para el desarrollo de los hijos constructivos y positivos;
- Actividades seguras de recreo y otro tipo para niñas y niños;
- Iniciativas destinadas a combatir el uso de tecnologías de información, como Internet, teléfonos móviles y juegos electrónicos, en la explotación sexual de los niños y otras formas de violencia.

Las temáticas que los equipos de la Subsecretaría de Prevención del Delito y la Violencia abordan en relación a esta población en tanto destinatarios directos o indirectos son las siguientes:

- Prevención del Grooming y Riesgos en la Web;
- Prevención del Bullying y Cyberbullying;
- Consumo Problemático de Sustancias Psicoactivas;
- Noviazgos Violentos y Primeras Relaciones;
- Diversidad Sexual;
- Vínculos saludables entre padres e hijos;
- Niñas y Niños Víctimas de Violencia de Género; y
- Manejo de las emociones.

El mayor porcentaje de los talleres donde los destinatarios son niñas, niños y adolescentes se realizan en articulación con las escuelas de los municipios en pos de un trabajo integral. En estos casos, son los propios municipios a través de sus áreas de Seguridad los que trabajan en la recolección de las demandas de las temáticas de interés para cada escuela. De ese modo, se planifican ciclos de charlas de diferentes temas destinados a distintas edades. La eficacia de los desarrollos de los ciclos radica en la posibilidad de que tal planificación pueda ser integral y cuente con los actores municipales, de las instituciones educativas y los equipos de la Subsecretaría de Prevención del Delito y la Violencia. Asimismo, permite incluir los talleres en función del trabajo de tutorías o proyectos anuales en cada una de las escuelas. De tal manera, la integralidad no sólo radica en el trabajo articulado sino en la inclusión no disruptiva de los espacios de taller en el ámbito educativo.

Si bien durante el trabajo territorial es indefectible encontrar obstáculos para cumplir con tales expectativas de modalidad de trabajo, es entonces importante su registro y la reelaboración de las estrategias (evaluación de proceso) para identificar con mayor transparencia los resultados de la implementación de las acciones (evaluación de resultados).

Otras formas de abordajes con la población específica surgen de acuerdo al trabajo de los equipos territoriales de la Subsecretaría de Prevención del Delito y la Violencia en articulación con espacios y actores de la comunidad donde las niñas, niños y adolescentes concurren cotidianamente como Centros Culturales, Comedores o Centros de Desarrollo Social Locales. En estos casos, los talleres no sólo resultan favorables al cumplimiento de los objetivos en materia de prevención de las problemáticas específicas, sino también para el fortalecimiento de los espacios comunitarios como referentes positivos para la población en cuestión.

Por su parte, los talleres dirigidos a la población adulta también surgen por diferentes modos de articulación (Subsecretaría - Áreas de Seguridad Municipales - Escuelas/ Subsecretaría – Escuelas – Espacios Comunitarios / Secretaría – Áreas de Seguridad Municipales - Centros de Desarrollo Social Locales) e incluyen tanto a familiares de las niñas, niños y adolescentes, así como a trabajadores del ámbito educativo. Se busca fortalecer las herramientas básicas para la identificación y abordaje tempranos de las

principales problemáticas, la resolución pacífica de conflictos y el reconocimiento de las agencias locales competentes para viabilizar respuestas concretas.

Para la población específica estas agencias pueden ser servicios zonales de niñez, centros de salud, dispositivos integrales de abordaje territorial (DIAT) y centros de recepción de denuncias.

Por su parte, la selección de temas se respalda en una sólida fundamentación por la relevancia actual que cobran a nivel mundial en materia de prevención de los delitos y las violencias en la población.

El Grooming y los Riesgos en la Web resultan aspectos fundamentales para abordar en relación a la seguridad en internet y las tecnologías de la información y de la comunicación (TIC), considerando especialmente los abusos sexuales de niños grabados en imágenes, la captación de menores con fines sexuales y el ciberacoso. Según UNICEF, *“la influencia decisiva que ejerce Internet en la vida de los niños de todo el mundo seguirá en aumento y evolución (...) la creatividad que propician las TIC lleva a pensar que siempre habrá elementos nuevos que planteen situaciones de riesgo también nuevas, que requerirán a su vez repuestas estratégicas innovadoras (...)”* (UNICEF, 2012:21)

El mismo organismo agrega que *“Aun cuando los niños y jóvenes son un factor central para el desarrollo de una Internet más segura, es responsabilidad de los gobiernos y del sector privado garantizar que la protección forme parte de los esfuerzos para brindar un acceso más amplio y extender los beneficios positivos que aporta Internet.”* (UNICEF, 2012:21)

El Bullying -agresión para ejercer poder sobre otra persona- resulta otra de las problemáticas que ha cobrado mayor visibilidad a nivel mundial.

“Los datos procedentes de 106 países muestran que la proporción de adolescentes en edades comprendidas entre 13 y 15 años que dicen haber experimentado bullying va desde el 7% en Tayikistán al 74% en Samoa. Entre los países de alto poder adquisitivo de los que existen datos, la horquilla estaría entre el 9% en Italia y el 52% en Lituania. En 14 de los 67 países de bajo y medio poder adquisitivo con datos, más de la mitad de la población estudiantil dijo que recientemente había sufrido acoso.” (UNICEF, 2010:2)

Es posible sumar datos oficiales relativos a la Argentina: según la prueba Aprender 2017, el 63% de los estudiantes de secundaria y el 55% de estudiantes de primaria

afirmaron presenciar escenas de “discriminación por alguna característica personal o familiar”. La mayor frecuencia de hechos violentos en el nivel secundario se centra en formas de discriminación, insultos, agresiones a través de redes sociales, maltrato a docentes y daños en infraestructura escolar.

Por su parte, el consumo problemático de sustancias psicoactivas ha sido reconocido como un problema importante de salud pública para las Américas. Desde el área de abuso de sustancias de la OMS se señala que *“el enfoque de salud pública en las políticas sobre drogas lleva implícito el análisis del problema y de sus determinantes, pero también implica la organización de las respuestas desde los sistemas y servicios de salud, con una aproximación colectiva.”* (OPS-OMS, 2014)

De todas formas, si bien se hace hincapié en la perspectiva sanitaria, *“la aproximación al problema debe ser multisectorial y conlleva la participación activa de la sociedad civil.”* (OPS-OMS, 2014)

En este sentido, el trabajo que se propone desde los distintos talleres que ofrece la subsecretaría, tienen su basamento en el material elaborado por Sedronar (órgano nacional rector en la materia) en función de un paradigma multicausal, relacional e interdisciplinario tanto como herramienta para la comprensión de la problemática como para el diseño de estrategias de abordaje con los sujetos.

En relación a la temática de noviazgos violentos y primeras relaciones, según la OMS/OPS *“La violencia infligida por la pareja es una de las formas más comunes de violencia contra la mujer e incluye maltrato físico, sexual o emocional y comportamientos controladores por un compañero íntimo”* (OMS/OPS, 2013:1). Según un estudio que reunió datos de 24.000 mujeres de 10 países que representaban diversos entornos culturales, geográficos, urbanos y provinciales, la prevalencia de situaciones de violencia hacia la mujer es elevada.

- De 13% a 61% señalaron que alguna vez habían sufrido violencia física perpetrada por su pareja;
- De 4% a 49% comunicaron que habían sido víctimas de violencia física grave infligida por su pareja;
- De 6% a 59% indicaron que en algún momento de sus vidas sufrieron violencia sexual perpetrada por su pareja;

- *De 20% a 75% notificaron que, en el transcurso de su vida, habían sufrido uno o más actos de maltrato emocional perpetrados por su pareja. (OMS/OPS, 2013:2)*

Teniendo en consideración estos datos así como la transversalidad de la seguridad en relación a otros ejes como la educación, la salud, y la cultura, en los talleres propuestos se abordan las prácticas violentas naturalizadas durante el noviazgo desde un enfoque de género. En materia de prevención, el principal trabajo radica en ejercitar la desnaturalización y deconstrucción de los principales conceptos relacionados con el amor y los vínculos en la sociedad. Las definiciones que preponderan en los diferentes momentos están influenciadas por la política, la cultura, los valores e ideales de la época, la educación, las costumbres familiares y el devenir de la propia historia de los sujetos.

La violencia hacia la mujer por parte de su pareja es una expresión evidente de violencia de género, ya que la mujer es especialmente vulnerable en sociedades en las que hay una desigualdad entre los géneros, rigidez en los roles sexuales y una tolerancia en la sociedad sobre el ejercicio del control y el poder por parte de los varones en las relaciones de pareja.

Espacios de recreación y referenciación orientados a niñas, niños y adolescentes.

La Subsecretaría de Prevención del Delito y la Violencia incluye entre las acciones orientadas a niños, niñas y adolescentes actividades de Karate, Calistenia, Remo, Teatro Participativo y espacios de Juegotecas.

La elección del tipo de actividad se encuentra relacionada con las demandas puntuales en cada comunidad, las características geográficas de cada barrio, así como la disponibilidad de infraestructura.

Actividades deportivas

Las actividades deportivas que se proponen trascienden la actividad competitiva en sí. Se requiere trabajar desde *“una perspectiva de actividad física y movimiento humano más integral, que contempla la motricidad como una herramienta para el aprendizaje, como medio de recreo, como actividad que forma parte de la cultura y puede ser un*

motor que genera o redimensione el capital social de las comunidades” (UNICEF-CEDAL: 21).

A modo de ejemplo, a partir de la práctica de Karate que se ofrece desde la Subsecretaría de Prevención del Delito y la Violencia en articulación con espacios comunitarios y municipales de los territorios donde se implementa el Programa Barrios Seguros, se busca alcanzar un bienestar físico y mental, desarrollando los vínculos interpersonales y el respeto hacia la sociedad en su conjunto como parte de las bases de la disciplina.

De forma complementaria, se trabajan los ejes de educación, salud y redes de vínculos a partir de la presencia cotidiana de tutores que a lo largo del ciclo acompañan y toman registro de aquellas demandas y situaciones de mayor vulnerabilidad para abordar de manera conjunta con otros actores o espacios comunitarios, así como agencias del Estado. De esta manera, el trabajo se extiende por fuera de las clases, y busca lograr articulaciones con las instituciones educativas y las familias de las niñas, niños y adolescentes que participan. La actividad ha tenido lugar en diferentes barrios desde 2015, desarrollándose en la actualidad en Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Provincia de Buenos Aires y Provincia de Misiones.

La práctica de Remo, incluida en el Programa de Actividades Náuticas de la Subsecretaría de Prevención del Delito y la Violencia, posee el objetivo general de fomentar el acercamiento entre la ciudadanía, las políticas de seguridad ciudadana y las fuerzas de seguridad a partir de actividades náuticas que brinden una formación deportiva y laboral para potenciar tanto la salud física como mental, la generación de vínculos sanos y la inclusión laboral de la población (ver *infra* Inclusión Educativa y Capacitación Laboral). La principal articulación desde la Subsecretaría de Prevención del Delito y la Violencia se realiza con la Prefectura Naval Argentina, proveyendo a los docentes y las medidas de seguridad para la práctica. También es fundamental la articulación con el gobierno local para la complementación de los recursos. Asimismo, el equipo territorial trabaja en conjunto con las organizaciones comunitarias barriales para la convocatoria y el acompañamiento de los participantes. Las tareas de la subsecretaría también incluyen el aporte de los materiales para el mantenimiento del

espacio donde se realizan las prácticas, así como de los botes e instrumentos de navegación necesarios.

La actividad de Calistenia (entrenamiento físico con equipamiento de barras y paralelas) posee el objetivo de fomentar la actividad deportiva entre los niños, niñas y adolescentes promoviendo el fortalecimiento de espacios barriales y comunitarios a través del trabajo articulado con instituciones del barrio para prevenir la emergencia o consolidación de comportamientos violentos y delictivos.

Actividades recreativas

Juegoteca

Los espacios de Juegotecas se orientan a la población de niñas y niños posibilitando su inclusión en espacios de juego y la participación de los adultos responsables en otras actividades en paralelo.

También se generan estos espacios de recreación y referenciación orientados a los jóvenes en función de evidenciar para algunos grupos, la vulneración del derecho al juego debiendo asumir de manera temprana roles y responsabilidades pertenecientes a la vida adulta. La primera Juegoteca propuesta desde la Subsecretaría de Prevención del Delito y la Violencia surgió a partir de la evidencia de obstáculos en la regularidad de asistencia de las mujeres participantes del Programa Encuentro de Mujeres (Ver apartado Mujeres en esta misma sección) en el barrio Zavaleta de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. La apertura de manera simultánea de un espacio para las niñas y niños de las participantes permitió mejorar la convocatoria y ampliar la llegada de las acciones para la prevención a niñas, niños y adolescentes. El juego más allá del componente lúdico, les permite a quienes lo practican *“adquirir destrezas físicas e intelectuales (...), cualidades morales, en el sentido de que a través del juego se pueden cultivar muchos valores positivos como el respeto y la disciplina.”* (UNICEF-CEDAL: 27).

Teatro Barrial Participativo

El Programa Teatro Barrial Participativo forma parte de las actividades culturales diseñadas para el trabajo con niñas, niños y adolescentes. A partir de herramientas de entrenamiento teatral se propone el trabajo conjunto de la creatividad, el desarrollo

físico y mental y el fortalecimiento del tejido social en función de la implementación de acciones para la prevención del delito y la violencia. En este caso, la articulación para el desarrollo de las acciones se realiza con los espacios comunitarios y religiosos donde acuden de manera habitual los jóvenes de los barrios abordados, multiplicando la diversidad de opciones para incluir a los jóvenes en actividades culturales. Los resultados de la implementación del Programa han resultado positivos al lograr el fortalecimiento de las redes de los jóvenes y el abordaje de las distintas formas de delito y violencia que los mismos participantes manifiestan, a través de herramientas lúdicas.

Mujeres

Entre las situaciones de violencia, la violencia de género prevalece a nivel nacional e internacional como temática fundamental para problematizar y abordar desde las políticas públicas de gobierno.

Así, teniendo en consideración los datos estadísticos locales (Ver punto 4.3.2.4.2) la creciente visibilización de la problemática a nivel global y la necesidad de trabajar desde los Estado Nacional herramientas para la prevención de las violencias hacia las mujeres y en pos de una igualdad de género, es que la Subsecretaría incluye esta temática dentro de las acciones para la prevención.

Así como para las acciones orientadas a niñas, niños y adolescentes, aquellas destinadas a mujeres o que incluyen cuestiones de género como temática, se trabajan de acuerdo a diferentes modalidades. Para todas ellas, es central para los equipos que brindan los talleres conocer los recursos locales de denuncia, acompañamiento y asesoramiento para orientar, derivar y brindar como herramientas para la vida cotidiana. Desde los organismos internacionales se señala al conocimiento como un factor fundamental de la prevención, por ello *“las mujeres deben conocer sus derechos y hacerlos valer, por lo que es necesario publicar y distribuirles información acerca de sus derechos individuales consagrados en las convenciones internacionales y en las leyes nacionales”* (CEPAL 1996: 37).

Talleres de concientización y sensibilización

Los talleres propuestos forman parte de una línea de acción relativa a la Concientización Social en la Prevención. Dicha línea conlleva una perspectiva de género, por lo tanto la temática se abarca desde diferentes propuestas.

Los talleres están dirigidos a población joven y adulta. Se desarrollan mayormente en instituciones educativas y espacios comunitarios, según la articulación lograda desde los equipos de la Subsecretaría de Prevención del Delito y la Violencia en cada territorio, o bien la realizada a través de las áreas municipales.

Durante el período 2017-2018 se llevaron a cabo más de 200 talleres, abarcando distintas localidades de la Provincia de Buenos Aires, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y la Provincia de Salta.

Los temas abordados son los siguientes:

- *Estereotipo de Género y Discriminación a la Mujer*

Se trabaja el esclarecimiento del concepto de violencia contra la mujer y el de sexismo, enfatizando en la necesidad de desnaturalizar todos los tipos y modalidades de violencia de género, sobre todo las simbólica y mediática que fomentan la perpetuación de roles estereotipados, prejuicios y discriminación hacia las mujeres.

- *Prevención de la Violencia contra las Mujeres – Violencia Doméstica*

Se abordan mitos fundacionales de las relaciones de pareja en las que el lugar inferiorizado de la mujer propende a la perpetuación de situaciones de violencia, maltrato y subordinación naturalizados en la sociedad. Se trabaja el círculo de la violencia y la dificultad de poder salir de esta situación de círculo vicioso y encierro para aquellas que padecen la violencia.

- *Micromachismos*

Se trabaja con una serie de frases para reflexionar acerca de la necesidad de desnaturalizar la problemática de la violencia contra la mujer, de-construyendo estereotipos culturales cristalizados, que posicionan a la mujer en lugares de inferioridad y vulnerabilidad y son reproducidos socio-culturalmente.

- *Sororidad*

Se trabaja con frases que reflejan mitos sociales sobre las relaciones entre mujeres y características de personalidad estereotipadas atribuidas a las mujeres mayoritariamente. La Sororidad alude a la agrupación que se forma por la amistad y

reciprocidad entre mujeres que comparten el mismo ideal y trabajan por alcanzar un mismo objetivo, en este caso el acompañamiento y la contención contra la violencia de género.

- *Crianza sin Estereotipos de Género*

Se transmite la necesidad de hacer un cambio sociocultural y educativo frente a las nuevas generaciones, donde se muestren y enseñen modelos de roles no sexistas ni estereotipados y modos de vinculación más saludables y menos violentos.

- *Tipos y Modalidades de Violencia contra la Mujer – Ley 26.485*

Se trabaja la importancia de la Ley de Protección Integral de la Mujer N° 26.485, los derechos que esta reconoce y los distintos tipos y modalidades de violencia que nombra. Se informa sobre instituciones y organismos que trabajan en el abordaje, el asesoramiento, patrocinio, contención y la prevención (dependiendo del territorio). También se asesora e informa sobre la posibilidad de hacer la denuncia y las medidas cautelares de protección.

- *Trata de personas con fines de explotación sexual*

El taller busca brindar información y sensibilizar acerca de la trata de personas con fines de explotación sexual dentro de un marco estructural como es la violencia de género.

Ante esta problemática, el Ministerio de Seguridad de la Nación ha asumido el compromiso de investigar las organizaciones criminales que se apropian de la vida de las personas y ponerlas a disposición de la Justicia. El objetivo principal es que las víctimas puedan recuperar sus vidas y el poder de decisión sobre ellas mismas. Así, un equipo interdisciplinario de profesionales trabaja poniendo el foco en tres ejes: prevención, concientización y erradicación. Llevando información a la comunidad educativa y a las organizaciones de la sociedad civil.

- *Noviazgos violentos*

Ver lo desarrollado para esta temática en *infra Talleres de intercambio en base a temáticas y problemáticas concernientes al grupo poblacional* en relación a niñas, niños y adolescentes.

Programa Encuentro de Mujeres

Desde la subsecretaría de Prevención del Delito y la Violencia se busca generar un espacio continuado de contención, reflexión, referencia y acompañamiento para mujeres en los distintos barrios en los cuales se trabaja. El objetivo es fomentar el vínculo entre la ciudadanía y las políticas públicas de Seguridad Ciudadana a través de la propuesta de espacios de sensibilización y fortalecimiento integral de las mujeres en función de generar redes de vínculos saludables. Allí se incluyen, no solo los talleres de concientización señalados arriba, sino también actividades recreativas y físicas. Las distintas actividades se alternan para cada encuentro. El Programa es coordinado por el equipo de la Subsecretaría de Prevención del Delito y la Violencia, pero asimismo, trabaja varias temáticas en articulación con otras agencias estatales (Centros de Salud, Centros de Acceso a la Justicia, etc.) en función de las demandas particulares que surgen de las participantes. La inclusión de otros actores a lo largo del Programa permite fortalecer el real conocimiento de los recursos y actores locales existentes para resolver problemas puntuales.

Esta propuesta se adecúa a lo recomendado por expertos del Banco Mundial, en línea con investigaciones de OMS y otros organismos relacionados con la consolidación de políticas públicas en materia de género, quienes han concluido que entre los principales elementos para el éxito en la implementación de programas de esta índole se encuentran la participación comunitaria, la extensión en el tiempo y la comunicación intensiva (BM, 2016).

Los principales resultados dan cuenta de un gran avance en relación al objetivo general. Se ha evidenciado la generación de un espacio de confianza e intercambio donde se han compartido experiencias personales y se han logrado construir de manera colectiva formas de responder a las problemáticas que atravesaba cada una de las mujeres.

Asimismo, se ha observado la capacidad grupal de registrar situaciones de violencia, pensar respuestas factibles, hacer uso de recursos para la orientación y denuncia, tanto en situaciones personales como ayudando a otras mujeres. Adicionalmente, se logró la inclusión de varias de las participantes en otras actividades brindadas por la Subsecretaría, fomentando la ampliación de las redes de contención y pertenencia.

Adultos mayores

La elaboración de acciones específicas de prevención destinadas a los adultos mayores es necesaria de acuerdo a lo estipulado por el artículo 17 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ratificado por la República Argentina en el año 2003. En el mismo sentido, la regla N° 6 de las 100 reglas de Brasilia sobre Acceso a la Justicia de las Personas en Condición de Vulnerabilidad se consigna que *“el envejecimiento también puede constituir una causa de vulnerabilidad cuando la persona adulta mayor encuentre especiales dificultades, atendiendo a sus capacidades funcionales, para ejercitar sus derechos ante el sistema de justicia”*.

Actualmente no sólo el envejecimiento se ha vuelto una cuestión importante en materia de políticas públicas por el avance de los derechos que se le reconoce al colectivo de adultos mayores, sino que también se ha incrementado proporcional y en número absoluto las personas mayores en todo el mundo. En este sentido, Argentina no es la excepción y las proyecciones hacia el año 2050 demuestran dicho incremento (OMS 2015: 45).

Programa Tercera Edad

En este marco, la Subsecretaría de Prevención del Delito y la Violencia ha desarrollado un programa orientado a Adultos Mayores, con el fin de lograr un espacio de reflexión, prevención del maltrato y la violencia, promoción de participación activa e inclusión social para la población adulta mayor. Las actividades apuntan a promover la participación activa, plural y crítica de este grupo social, desde una perspectiva integral. No sólo se busca promover una imagen positiva de la vejez, sino también el respeto y dignidad de esta población, así como a la protección de sus derechos.

Mayormente se trabaja en articulación con los espacios comunitarios de los barrios que habitualmente reciben a esta población. De esta forma, se colabora con el fortalecimiento del funcionamiento de los mismos, sumando actividades e información sobre el funcionamiento actualizado de los recursos locales que reciben sus demandas específicas. Se trabaja de manera articulada con áreas estatales que poseen

actividades destinadas a esta población como ANSES, oficinas de PAMI (UFI-PAMI) y Sedronar.

El trabajo se plantea de acuerdo a 3 modalidades:

- *Taller de Seguridad Integral en el Adulto Mayor*

La importancia de abordar la seguridad integral en este colectivo reside, no solo en que *“las personas mayores víctimas de maltrato tienen el doble de riesgo de morir que las que informan no sufrir maltrato”* (OMS 2015: 175) sino también en que *“el miedo al delito y el hecho de haber sido víctima de delito (...) puede aumentar el riesgo de aislamiento social y el sentimiento de vulnerabilidad”* (OMS 2015: 175).

- *Taller Encuentros Mayores. Ciclo de charlas para la Tercera Edad.*

Uno de los principales inconvenientes con que se topan los adultos mayores en su cotidianeidad es toda una serie de prejuicios sobre la condición de vejez. Como se afirma desde la OMS, *“aunque hay pruebas considerables de que los adultos mayores contribuyen a la sociedad en muchos sentidos, a menudo se los ve de manera estereotipada como una carga o como personas débiles, alejadas de la realidad o dependientes”* (OMS 2015: 9). A través de este taller se plantean y reflexionan acerca de diferentes temáticas referidas a la tercera edad en función de situaciones o cuestiones que se presentan en la cotidianidad del adulto mayor tales como prejuicios y mitos en la tercera edad; salud en la tercera edad; el adulto mayor como sujeto de derechos y obligaciones y su bienestar psico-físico.

- *Taller Adultos Mayores en acción. Inclusión e inserción social a través de un oficio.*

Se propone brindar un espacio de capacitación en la técnica Shibory -teñido de géneros textiles para la creación de productos y/o reciclaje de textiles en desuso-. Se apunta al aprendizaje de la técnica y a su apropiación para una posible salida laboral en el marco del objetivo general de inclusión social de esta población, generación de espacios de interacción y creación de redes entre los participantes y su barrio.

Esta forma de trabajo se encuentra en consonancia, por ejemplo, con la *Red Mundial de Ciudades y Comunidades Amigables con las Personas Mayores* de la OMS, que cuenta con la participación de varias ciudades argentinas.

Juegoteca y Teatro Participativo

En Juegoteca y Teatro orientados a personas de la tercera edad se trabajan técnicas de memoria para mejorar la codificación, almacenamiento y recuperación de la información. Asimismo, se busca fomentar actividades para adquirir y recuperar la agilidad mental mediante cálculos en los distintos juegos. En Teatro Participativo a partir de herramientas de entrenamiento teatral se trabajan el fortalecimiento de los vínculos, la creatividad, la memoria, la adaptación al otro, la tolerancia y la posibilidad de trabajar en equipo.

5.4 Ejecución del C2

La ejecución del C2 refiere a la realización de las intervenciones que modifiquen el medio social y comunitario del barrio objeto del Programa. Dado el alcance, objetivos y principios operativos que guían el POC2, su ejecución requiere un esfuerzo de conformación y articulación de redes de trabajo y apoyo para su implementación que involucra a todos los niveles de gobierno y distintas agencias de cada uno de ellos. El proyecto debe considerar en todos los casos:

- La coordinación y articulación entre todos los actores gubernamentales intervinientes en el POC2, especialmente los representantes del gobierno municipal del barrio objeto de la intervención;
- La coordinación y articulación con aquellas instituciones y/u organizaciones que intervengan en los POC1 y POC3; y
- La definición de alianzas estratégicas para la implementación, seguimiento y sostenibilidad del proyecto, tales como: unidad de mantención y seguimiento; comités de seguridad ciudadana; unidad o grupos encargados de diversas tareas comunitarias; entre otros.

Para la implementación y ejecución de las intervenciones contempladas por el POC2 se debe conformar un EE. El EEPOC2 debe contar al menos con:

- Un coordinador(a) técnico del C2. Además de la coordinación de la gestión de acciones, etapas y fases que implica el proyecto y la movilización del equipo local definido como apoyo, tendrá la función de ser contraparte válida y permanente entre la institución ejecutora, los actores locales y la comunidad. Corresponderá la función de “Coordinación Técnica de la Intervención” a un profesional designado desde el gobierno municipal.
- Profesionales del área social, quienes deberán contar con experiencia en elaboración y desarrollo técnico de proyectos con grupos vulnerables y participación comunitaria. Los proyectos deben abordarse condicionados a incorporar los principios operativos detallados en la sección 4.3.2.2 y demás directivas técnicas derivadas del marco de referencia del C2. También deberán tener capacidades y habilidades para planificar, presupuestar y especificar técnicamente los proyectos, especialmente formar parte del equipo en la planificación del C2.

El POC2 será ejecutado por el EE señalado anteriormente, teniendo funciones de supervisión técnica de los proyectos y la sistematización de la información, que en este caso será el control de gestión de las intervenciones. Ello se hará conforme a una verificación periódica de la planificación original y los avances del plan de trabajo.

VI. Componente 3: Intervenciones en el medio físico-funcional

6.1 Marco de referencia

La evidencia científica disponible sugiere que el medio físico y funcional de los barrios objeto del Programa puede ser modificado de un modo tal que reduzca la vulnerabilidad a los delitos y las violencias que efectivamente hoy sufren sus residentes y el nivel de inseguridad subjetiva con el que viven, especialmente referida a la percepción de riesgo y el temor.

En este sentido, el diseño urbano y la arquitectura pueden crear o transformar los espacios disminuyendo las posibilidades de que los actos o situaciones de violencias ocurran.

También puede incrementarse el sentido de pertenencia, el compromiso y la corresponsabilidad de lo que sucede en los barrios, fortaleciendo así los mecanismos de control social.

En efecto, englobados en el enfoque genéricamente denominado de “prevención situacional”, distintas experiencias y perspectivas teóricas han ayudado a entender cómo aspectos físicos y de funcionamiento de un barrio tienen un rol central, tanto directo como indirecto, en el nivel de delitos y violencias que los vulneran.

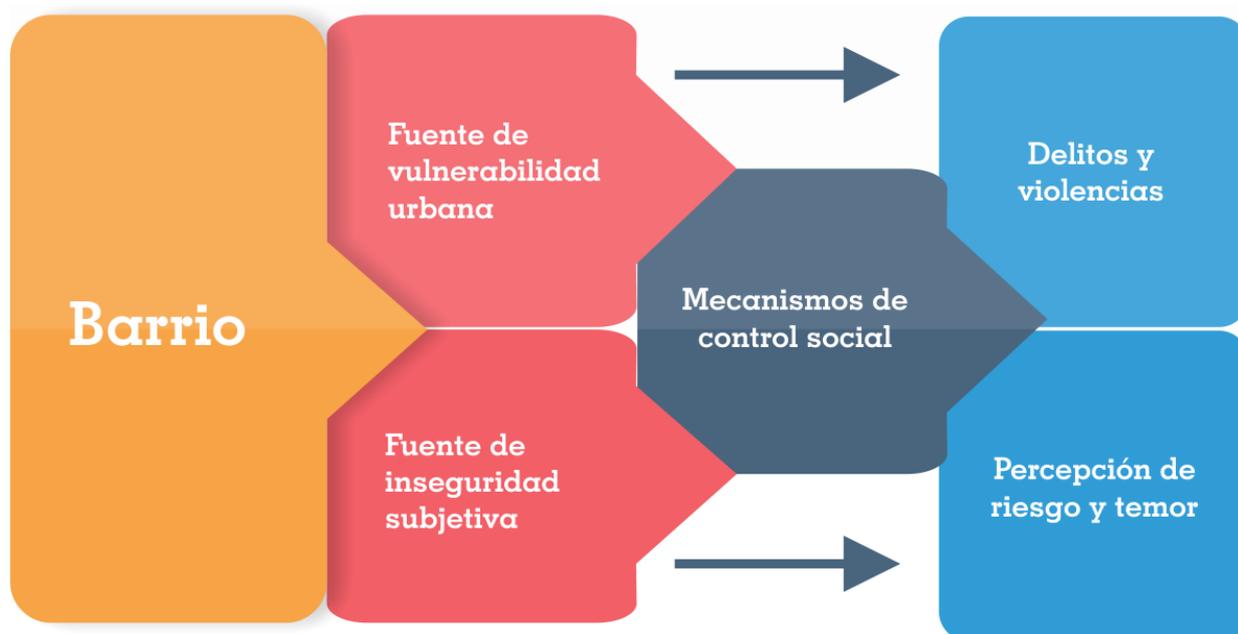
En este sentido, ciertos aspectos del medio físico y funcional pueden tener un efecto directo en materia de seguridad cuando: a) facilitan u obstaculizan las oportunidades para ciertos delitos y violencias; b) potencian o mitigan el impacto de dichos delitos y violencias; y c) generan percepción de riesgo de victimización y de temor en sus residentes y transeúntes.

Ciertamente, las conductas anti-sociales, delictivas y/o violentas se producen en un espacio determinado, cuyos aspectos físicos y funcionales pueden jugar un rol directo en facilitar u obstaculizar algunos de ellos. También pueden aumentar o reducir la recompensa o los efectos de su realización, y abandonar o proteger a las potenciales víctimas de ellos.

Asimismo, los mencionados aspectos físicos y funcionales de los barrios objeto de la intervención también pueden tener un efecto indirecto cuando socavan, obstaculizan o impiden que la comunidad de residentes alcance niveles de eficacia colectiva adecuados, desarrolle lazos e interacciones sociales positivas, disponga de una infraestructura organizacional necesaria que preste servicios en la calidad requerida, y prevenga el funcionamiento de mercados ilegales dentro o conectados con el barrio.

Finalmente, dichos aspectos físicos y funcionales también pueden modificar, promover o socavar percepciones y emociones respecto a los delitos y las violencias que terminan incrementando el nivel de inseguridad subjetiva

Figura nro. 6.1. Fuentes de vulnerabilidad urbana e inseguridad subjetiva

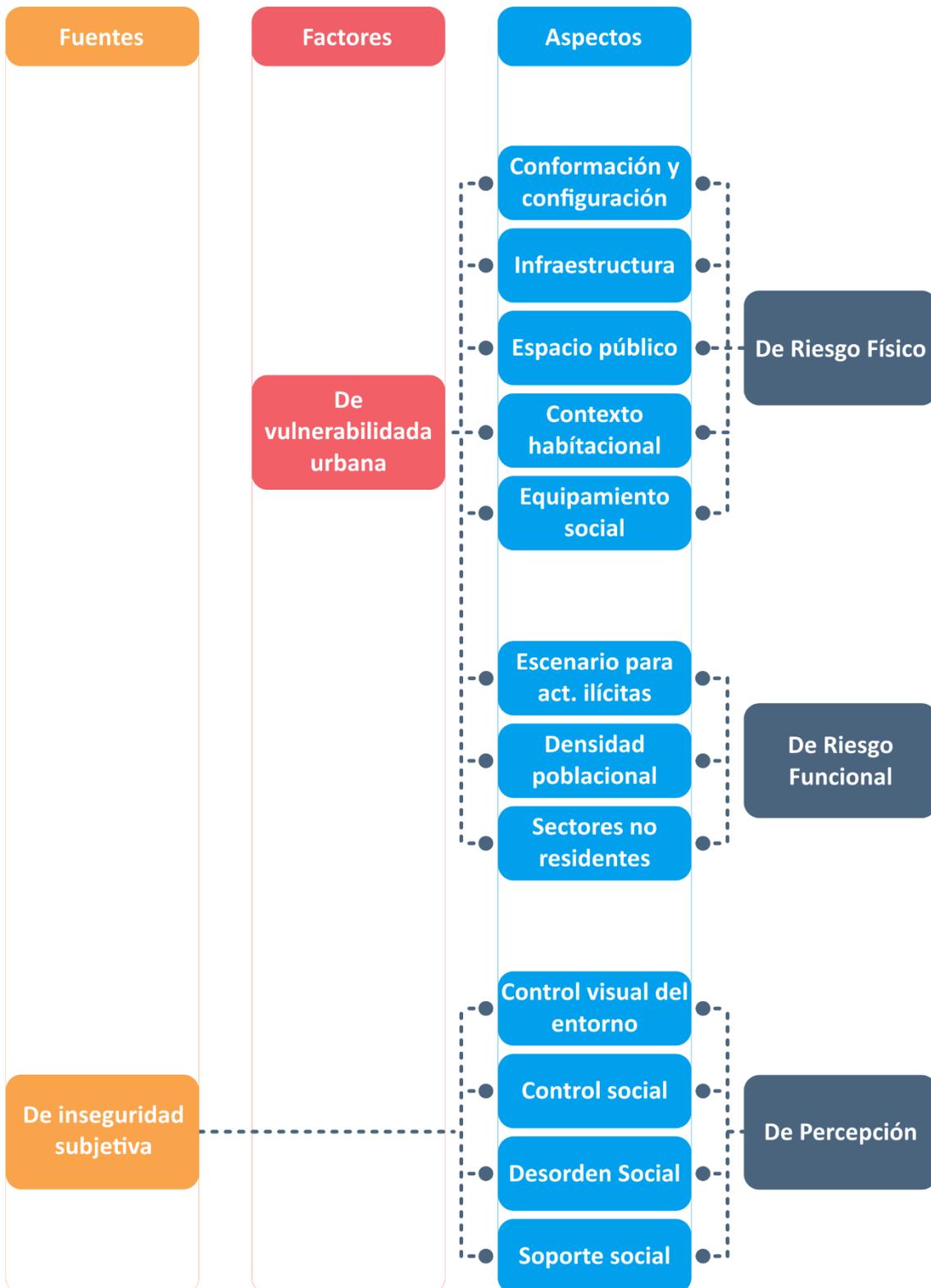


Fuente: elaboración propia

En este compendio, el C3 agrupa de forma sistemática, coherente y coordinada a aquellas obras y acciones sobre el medio físico y funcional tendientes a modificar aquellos aspectos que obran directa e indirectamente como fuentes de vulnerabilidad urbana a ciertos delitos y violencias y como fuentes de inseguridad subjetiva de los residentes.

En tal sentido, Casanova Henríquez (2016) realiza una clasificación de dichos aspectos urbanos que resulta útil tanto para la realización de la apreciación de la situación como para la programación de obras y acciones.

Figura nro. 6.2 Fuentes, factores y aspectos físicos y funcionales



Fuente: Adaptado de Casanova Henríquez (2016)

6.1.1 Fuentes de vulnerabilidad urbana⁸

6.1.1.1 Factores de riesgo físico

Los factores de riesgo físico son aquellos aspectos del barrio objeto de intervención que facilitan la ocurrencia de ciertos delitos y violencias, aumentando así la exposición de los residentes a ellos. Dificultan y debilitan sus habilidades para mitigar los efectos de los delitos y las violencias; y socavan los mecanismos de control social de los delitos y las violencias. Tales aspectos físicos del barrio pueden ser:

6.1.1.1.1 De conformación y configuración urbana

Algunos barrios tienen elementos físicos y/o geográficos en su trama urbana que generan sectores con bordes sin uso y/o actividad, áreas desvinculadas o segregadas, o hasta abandonadas por el Estado y la comunidad. Todo ello termina dificultando la oferta de bienes y servicios públicos, erosionando los lazos sociales, e incentivando su apropiación para usos indebidos.

Usualmente, los aspectos de conformación y configuración de la trama urbana que pueden resultar factores de riesgo físico pueden ser:

- Espacios públicos alejados de las residencias y sin posibilidad de control de lo que allí ocurre;
- Límites comunales que normalmente no tienen una mantención adecuada;
- Elementos geográficos en medio de la trama barrial, tales como cursos de agua, zonas de derrumbes, quebradas, cerros u otros; zonas de bordes sin uso y actividad, que significan barreras urbanas o geográficas que generan “tierras de nadie” y desconectan y segregan áreas dentro del barrio;
- Recovecos entre edificios sin mantención ni vigilancia natural, que facilitan su apropiación para actividades irregulares o delictivas;
- Asentamientos en sitios residuales o remanentes públicos (bordes de cursos de agua o espacios públicos);
- Elementos urbanos relevantes tales como línea férrea, autopista, límites comunales, pasos bajo nivel, que desconectan y segregan áreas dentro del barrio;

⁸ Elaboración en base a reproducción, adaptación e integración de Casanova Henríquez (2016^a, 2016^b)

- Edificaciones industriales, sin regulación y abandonados en medio de barrios residenciales;
- Estructura vial desconectada, deficientes accesos al barrio; y
- Vías de circulación peatonal discontinuas o con cierres de pasajes.

6.1.1.1.2 De la Infraestructura Urbana

Los aspectos de la infraestructura del barrio que pueden resultar en factores de riesgo físico refieren al funcionamiento o la precariedad, al estado de mantención o la inexistencia de recursos e instalaciones urbanas. La inexistencia de instalaciones o su existencia deficitaria puede provocar alteraciones en el barrio, ocasionando lugares anónimos y carentes de mantención o cuidado. También pueden generar espacios abandonados por la comunidad y las autoridades, que son apropiados por determinadas personas o grupos.

Los principales factores de riesgo físicos relacionados con la infraestructura son:

- Sectores sin red de abastecimiento de agua potable;
- Sectores sin canalización cerrada de alcantarillado;
- Calzadas sin canalización de aguas pluviales o ausencia de brocal (cuneta);
- Calles sin cobertura de recolección de residuos domiciliarios;
- Ausencia de calles para el acceso de vehículos de emergencia en sectores con agrupación de viviendas;
- Calles sin red de iluminación pública o suministro eléctrico;
- Mobiliario urbano mal localizado en la vía pública, sin funcionamiento, con inadecuada mantención y alto deterioro, que obstaculizan el control visual y el movimiento expedito de las personas; y
- Conexión informal e ilegal al suministro eléctrico.

6.1.1.1.3 Del espacio público

Usualmente, el espacio público en los barrios objeto de la intervención genera factores de riesgo físico cuando tienen presentes algunas de las condiciones mencionadas a continuación:

- Lugares y/o ambientes físicamente deteriorados, descuidados o en abandono, sin mantención, tales como sitios baldíos, terrenos sin destino y/o uso definidos;
- Equipamiento, mobiliario o elementos urbanos que obstaculizan el espacio público;
- Equipamiento, mobiliario o elementos urbanos obsoletos en el espacio público;
- Carencia de infraestructura y/o equipamiento urbano, o el existente en desuso;
- Lugares sin o escasa iluminación o visibilidad;
- Sectores con vegetación sin mantención, descuidada y que obstaculice la iluminación;
- Lugares trampa o espacios recovecos, oscuros, sin alternativas de rutas y recorridos;
- Cierros de propiedades con muros opacos y en largas extensiones, que dan al espacio público;
- Sitios baldíos con falta de delimitación y cierres desprotegidos; y
- Existencia de basurales e insalubridad en el espacio común.

6.1.1.1.4 Del contexto habitacional

Las características constructivas de la vivienda o de los agrupamientos de viviendas pueden generar también factores de riesgo físicos.

En ese sentido, los principales fenómenos a ser identificados son:

- Alto nivel de hacinamiento en viviendas sociales;
- Edificaciones o agrupaciones habitacionales que generan fondos de sitios o fachadas sin actividad hacia los espacios públicos;
- Espacios de copropiedad sin equipamiento o espacios residuales entre bloques de vivienda;
- Unidades habitacionales descuidadas y abandonadas;
- Invisibilidad exterior-interior y viceversa de viviendas urbanas;
- Bloques de departamentos sin control de accesos; y
- Precario nivel de consolidación de veredas y senderos peatonales.

6.1.1.1.5 Del equipamiento social

Finalmente, ciertas características del equipamiento de uso público—sean estos para albergar actividades sociales comunitarias, de esparcimiento, recreación, deportes, educativos, de salud, asociatividad, abastecimiento o seguridad preventiva—pueden generar factores de riesgo físico.

Los principales factores de riesgo relacionados con el equipamiento de uso público son:

- Carencia de servicios urbanos y sociales en el barrio;
- Falta de soporte comunitario y de espacios de desarrollo social;
- Falta de plan de gestión, mantención y administración;
- Escasa actividad y diversidad de horarios de ocupación;
- Precariedad de sus edificaciones; e
- Inexistencia de oferta de infraestructura dentro del barrio.

Espacios urbanos con estas condiciones hacen que las personas dejen de transitar, pasear, permanecer, recrearse y en definitiva desincentiven el “uso y ocupación” de ellos. Por tanto, el espacio pierde “vigilantes naturales”, elementos esenciales que permitirían inhibir ciertos delitos de oportunidad, modificar ciertos comportamientos o patrones antisociales y aumentar la sensación de seguridad de los espacios urbanos.

6.1.1.2 Factores de riesgo funcional⁹

El medio físico es usado tanto por residentes como por no residentes del barrio, y de dicho uso surgen las conductas que se quieren promover y las que se quieren evitar. Las actividades y dinámicas habituales derivadas de la particularidad de cada barrio, pueden contribuir a aumentar o disminuir la vulnerabilidad al delito y las violencias.

Generalmente, las fuentes de vulnerabilidad mencionadas se asocian con contextos espaciales determinados, con horarios específicos y su relación en determinados grupos de personas. Así, pueden existir espacios de riesgo, pero también horarios de riesgo asociados con ciertos espacios.

Por ello, la identificación de las fuentes de vulnerabilidad urbana no se limita a los aspectos físicos del medio barrial sino al uso que de él hacen los distintos grupos de

⁹ Elaboración en base a reproducción, adaptación e integración de Casanova Henríquez (2016^a, 2016^b)

residentes. Ciertamente, lo que hay que identificar son conductas asociadas con el medio físico y la forma en la que este se usa, de modo de accionar sobre ese medio físico-funcional para disuadir o promover aquellas conductas.

Entonces, el uso o la funcionalidad del medio físico pueden generar factores de riesgo funcional cuando existen en el barrio:

- Sectores urbanos con usos de suelo que implican escasa presencia de personas (sectores exclusivos para comercio, servicios, productivos, industriales);
- Zonas con alta densidad poblacional;
- Zonas que congreguen mayor cantidad de población joven, adulto mayor, mujeres y desempleados (agentes de riesgo social a problemas delictivos, tanto de ser victimizadas como de ser victimarios);
- Espacios de reunión no deseados, sin vigilancia formal o natural, que son escenarios ideales para actividades ilícitas, incivildades, hechos de violencia;
- Recorridos usuales con inadecuada iluminación y escasa vigilancia natural de las personas; y
- Sectores focalizados con actividades nocturnas y consumo de alcohol, propiciando la ocurrencia de acciones de violencia y actividades anti-sociales.

6.1.2 Fuentes de percepción de riesgo y temor¹⁰

Si bien la percepción de riesgo y el miedo tienen un componente ecológico determinante, fundamentalmente asociado con la proximidad física con actos y situaciones de violencia, existen también aspectos del medio físico y funcional que pueden resultar ser fuentes de percepciones que contribuyan o socaven el sentimiento de seguridad y el temor. Dichos aspectos pueden no generar una mayor vulnerabilidad al delito, pero influyen en lo que el residente y no residente percibe respecto a su seguridad y al miedo que le genera.

Asimismo, ese sentimiento de inseguridad no es homogéneo, pues se expresa de distinta manera según los distintos grupos sociales que residen en el barrio y según el uso que cada uno haga del medio físico.

¹⁰ Elaboración en base a reproducción, adaptación e integración de Casanova Henríquez (2016^a, 2016b)

6.1.2.1 Factores de percepción

Los aspectos del medio físico y funcional que inciden en el sentimiento de inseguridad y el temor de los residentes se denominan factores de percepción. A pesar que dichos factores pueden ser variados y diferenciados, es posible agruparlos en categorías que definen conceptos asociados a la prevención situacional, tales como:

6.1.2.1.1 Control visual del entorno

Refiere a aquellos aspectos del espacio público que debido a su deficiente funcionamiento o posición inadecuada o falta de mantención, interrumpen el campo visual inmediato y distante de los transeúntes.

En ese sentido, los principales fenómenos a ser identificados para su caracterización son:

- Iluminación deficiente, que provoca dificultad para observar trayectos o presencia de personas en el espacio público durante la noche;
- Vegetación desbalanceada y/o carente de mantención, que obstruye campos visuales en áreas verdes o espacios públicos;
- Obstrucción de visibilidad por elementos físicos; y
- Lugares trampa o espacios recovecos.

6.1.2.1.2 Control social

Refiere a aquellos espacios públicos que se encuentran subutilizados, carentes de vitalidad y/o con ausencia de personas positivas ocupándolos. Como consecuencia, los residentes se retiran de ellos, reduciéndose la sensación de control social en esos espacios.

En ese sentido, los principales fenómenos a ser identificados para su caracterización son:

- Falta de vigilancia natural provocado por actividad deficiente en el espacio público que estimule la interacción de los vecinos sobre este espacio, o por encontrarse alejado de unidades residenciales;
- Espacios abandonados, descuidados o anónimos que por causa de su inactividad no promueven su utilización, cuidado o mantención;

- Falta de consolidación de espacios públicos, causado por carencia de elementos o mobiliario urbano que promueva actividades de ocupación o tránsito; y
- Falta de sentido de territorialidad y pertenencia, ocasionado por espacios no identitarios y diversidad de usos o elementos presentes que no responden a las necesidades propias de los habitantes del barrio.

6.1.2.1.3 Desorden social

Refiere a aquellos aspectos del barrio vinculados a su funcionamiento habitual, cuando este se caracteriza por actitudes de incivilidad, faltas o utilización dominante excluyente del espacio público por parte de grupos de personas sean propias o ajenas al barrio.

Los principales fenómenos a ser identificados para su caracterización son:

- Acumulación informal de basura y escombros;
- Rayados en muros y superficies del espacio público;
- Consumo de alcohol y consecuente manifestación de ebriedad en la vía pública;
- Venta y consumo de droga;
- Vandalismo, peleas callejeras o acción de pandillas; y
- Ocupación del espacio público por grupos negativos.

6.1.2.1.4 Soporte social

Aquellos aspectos del barrio vinculados a la deficiencia y/o ausencia de acciones de asociativismo dentro del barrio. Esto genera fragmentación del tejido social, desamparo y falta de coordinación comunitaria para enfrentar problemas sociales que involucren la seguridad del barrio.

En tal sentido, se hace necesario identificar y caracterizar en el diagnóstico de las problemáticas de seguridad existentes en el barrio, algunos de los fenómenos que se mencionan a continuación:

- Falta de espacios de uso comunitario;
- Falta de articulación, organización comunitaria y participación ciudadana; y
- Conflictos comunitarios y/o sociales.

6.1.3 En síntesis

- Los barrios objeto del Programa usualmente tienen aspectos físicos y funcionales que obran como fuentes de vulnerabilidad a los delitos y las violencias y de percepción de riesgo y de temor pueden originarse en factores físicos o en factores funcionales del barrio.
- Los factores físicos refieren a aspectos vinculados a la configuración y conformación urbana, la infraestructura urbana, el espacio público, el contexto habitacional, y el equipamiento social del barrio.
- Los factores funcionales refieren a aspectos vinculados al uso barrio, en particular a los escenarios para actividades ilícitas, la densidad poblacional, y los sectores para no residentes del barrio.
- Las fuentes de inseguridad subjetiva refieren a aquellos aspectos del medio físico y funcional que afectan el control visual del entorno, el control social, el desorden social y el soporte social del barrio.
- Las obras y acciones que se realizan sobre el medio físico y funcional para abordar estas fuentes de vulnerabilidad y de percepción de riesgo y temor reciben el nombre de prevención situacional y constituyen el C3 del Programa Barrios Seguros.

6.2 Alcance y objetivos

Las intervenciones sobre el medio físico-funcional que plantea el C3 se justifican, orientan y limitan a contribuir, tanto de manera directa como indirecta, con el alcance de los objetivos estratégicos y tácticos del Programa detallados en la sección 1.3.1.1.

Directamente, realizando obras y desarrollando acciones sobre el medio físico y funcional que disminuyan las oportunidades de ocurrencia de actos o situaciones criminales o violentas que contribuyan a reducir el nivel de percepción de riesgo de victimización y de temor (reducción del nivel de inseguridad subjetiva).

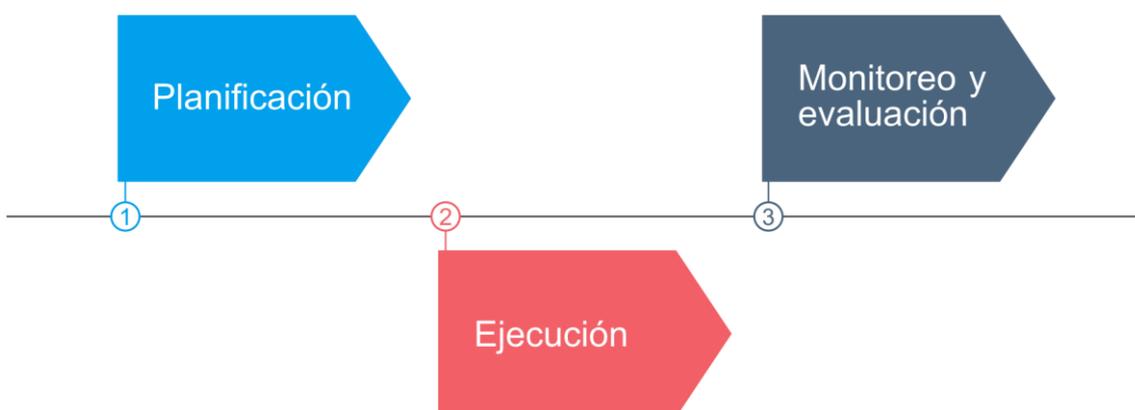
Indirectamente, realizando intervenciones en el medio físico y funcional que faciliten el fortalecimiento de la eficacia colectiva (objetivo táctico #1) y de la densidad de lazos sociales (objetivo táctico #2), contribuyan a una mejor provisión del servicio de policía

y justicia (objetivo táctico #3), y dificulten el funcionamiento de los mercados ilegales que operen en el barrio (objetivo táctico #4).

El C3 debe diseñarse en función de los objetivos estratégicos y tácticos del Programa, y se justifican y limitan en ellos. Resulta importante destacar tal limitación del alcance del C3 pues el riesgo de desperfilar las acciones emprendidas en este marco es alto y ello, eventualmente, impactaría en todo el Programa, distorsionándolo.

Con dicho alcance y objetivos, y conforme se detallara en la Sección II, el diseño del C3 sigue el mismo proceso de planeamiento, ejecución y control del resto del Programa.

Figura nro. 6.3 Etapas del C3



Fuente: elaboración propia

6.3 Planificación del C3

La planificación del C3 de Barrios Seguros consiste en la preparación de las obras y acciones que permitirán reducir las fuentes de vulnerabilidad a ciertos delitos y violencias y de inseguridad subjetiva en el barrio objeto de la intervención.

Tal preparación debe indicar (UNODC, 2011:74):

- Los principales problemas de delitos, violencias e inseguridad subjetiva que tiene el barrio;
- Sus causas probables de índole física y funcional;
- Las prioridades para la intervención a breve, medio y más largo plazo;
- Un conjunto de iniciativas propuestas para atender tales prioridades;
- Los actores que participarán en la ejecución del plan; y

- La financiación y los recursos que se han de facilitar o aportar paralelamente.

Estos aspectos se engloban en dos fases del proceso de planeamiento del C3. La primera refiere a la apreciación de la situación, esto es, a la identificación, medición, y ponderación de las fuentes de vulnerabilidad urbana a los delitos y las violencias y a las fuentes de inseguridad subjetiva que existen. La segunda fase consiste en la programación de obras y acciones que conformarán el C3.

Figura nro. 6.4 Fases de la Planificación del C3



Fuente: elaboración propia

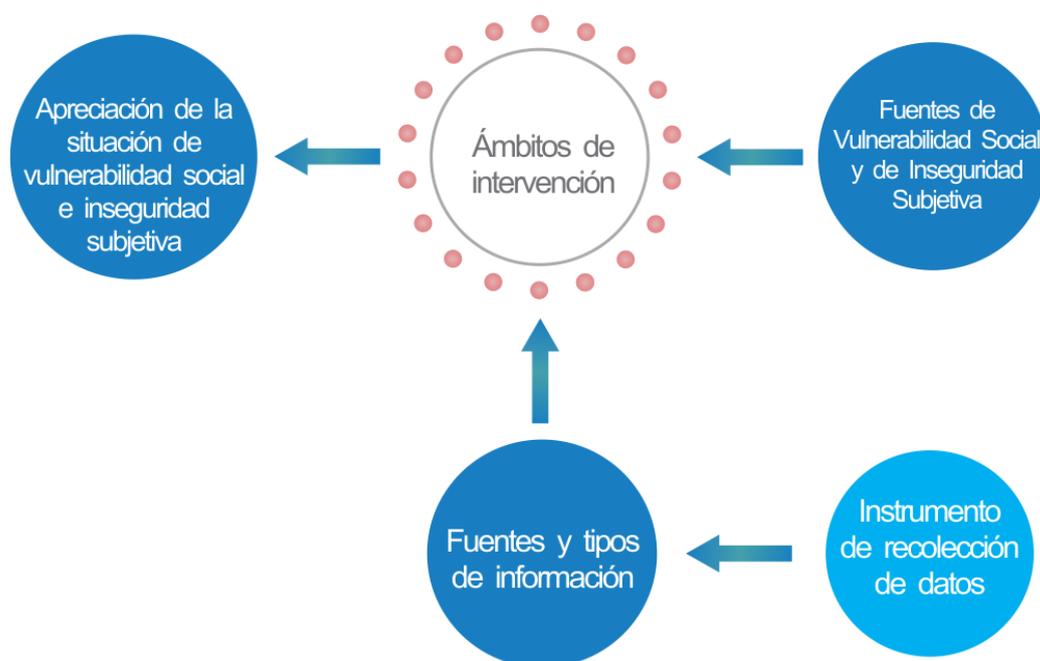
6.3.1 Apreciación de la situación de vulnerabilidad urbana e inseguridad subjetiva (ASC3)

La apreciación de la situación de vulnerabilidad urbana e inseguridad subjetiva del barrio objeto de la intervención, o apreciación de la situación relativa al C3 (ASC3), consiste en varias acciones. Entre ellas se destacan la reunión y análisis de información sobre los factores físicos, funcionales y de percepción detallados en las secciones 5.1.1 y 5.1.2 y su vinculación directa e indirecta con los delitos, las violencias, la percepción de riesgo de victimización y el temor que vulnera a los sujetos del Programa. Es decir, consiste en determinar qué factores específicos del medio físico y funcional se

encuentran vinculados en dicho barrio con los actos o situaciones de delitos y violencias y el nivel de inseguridad subjetiva que se observan allí.

La metodología de elaboración de la ASC3 es sencilla, pues consiste en el empleo de ciertas herramientas e instrumentos de recolección de datos (sección 5.4.1.3) y el uso de ciertas fuentes (sección 5.4.1.2) para reunir información sobre los distintos factores de riesgo físico, funcional y de percepción (sección 5.1) que existen en los diferentes ámbitos de intervención del barrio objeto del Programa (sección 5.3.1.1).

Figura nro. 6.5 Metodología de elaboración de la ASC3



Fuente: elaboración propia

El ED es el responsable por la elaboración del documento oficial que contiene la ASC3, que formará parte de la preparación del Programa, especialmente de la ASS y del MaSe del barrio objeto de la intervención. Tal documento también obrará como línea de base de las fuentes de vulnerabilidad urbana y de inseguridad subjetiva, de modo que las acciones que se programarán en el marco del C3 serán seleccionadas y diseñadas como respuesta específica a la situación reflejada en la ASC3. Asimismo, en tanto línea de base deberá contener la información suficiente para conducir luego las evaluaciones de resultados del C3 y del Programa. La ASC3 deberá georreferenciar las principales variables, de modo de apoyar y alimentar la caracterización integral de la seguridad que se ofrece en el MaSe. La información deberá registrarse en mapas que

permitirán describir gráficamente la forma en que se distribuyen las fuentes de vulnerabilidad urbana y de percepción de riesgo y temor en el barrio objeto de la intervención. Tal procedimiento lleva a generar dos tipos de recursos de georreferenciación, a saber: i) el MaVU; ii) el MaPe.

El MaVU registra y georreferencia los lugares que presentan los factores de riesgo físicos asociados al barrio y sus principales concentraciones, así como las problemáticas de uso y actividad y su territorialización específica. Por su parte, el MaPe permite revelar como los usuarios perciben su espacio, los lugares donde se sienten más atemorizados y las variables que inciden en ello.

6.3.1.1 Ámbitos de intervención¹¹

Como se explicara en la sección 1.3.2.1, el barrio objeto del Programa no debe considerarse como un espacio autónomo ni homogéneo. La vivienda, la agrupación de viviendas, y el espacio público son tres ámbitos básicos en los que se desenvuelven las distintas dinámicas barriales y, por tanto, donde es posible advertir la presencia de fuentes de vulnerabilidad urbana y de inseguridad subjetiva. En ciertos barrios, dependiendo su escala y complejidad, pueden identificarse otros ámbitos adicionales como edificios comerciales, grandes estructuras de equipamiento público, vacíos de la trama urbana, entre otros.

Figura nro. 6.6 Ámbitos de intervención del barrio



Fuente: elaboración propia

¹¹ Elaboración en base a recopilación, reproducción, adaptación e integración de antecedentes e información de AA.VV (2003), Casanova Henríquez (2016 a y b), Ministerio de Vivienda y Urbanismo - del Interior y Seguridad Pública (2013), Ministerio del Interior y Seguridad Pública (2012), UN – HABITAT (2007).

A modo de guía o referencia para la elaboración de la ASC3, se detallan a continuación aquellos aspectos físicos y funcionales de los ámbitos de intervención mencionados que se vinculan con ciertos delitos, violencias, percepciones de riesgo de victimización y temor que vulnera a los sujetos de Barrios Seguros.

Cuadro nro. 6.1 Fuentes y factores situacionales y ámbitos de intervención

		Ámbitos de intervención		
		Vivienda	Agrupamiento de viviendas	Espacio público
Fuentes de vulnerabilidad urbana a los delitos y violencias	Factores de riesgo físico			
	Factores de riesgo funcional			
Fuentes de inseguridad subjetiva	Factores de percepción			

Fuente: elaboración propia

6.3.1.1.1 Vivienda

Generalmente, las casas y sus predios deben considerarse como un factor complementario que contribuye a la vigilancia natural del entorno residencial. Adicionalmente, en los barrios objeto del Programa, el entorno residencial debe considerarse como un factor complementario en la vigilancia natural de las residencias y sus dinámicas domésticas.

El déficit habitacional y las características constructivas de las viviendas son un serio problema generador de varios males sociales que padecen sus residentes. Aun así, dentro los problemas de diseño arquitectónico y de uso que tienen las viviendas deben evaluarse específicamente aquello que impide señalarle al potencial delincuente que está siendo vigilado que obstaculiza la comunicación e interacción entre los vecinos; y que fomenta una sensación de desorden social que contribuye al miedo de los residentes y transeúntes.

6.3.1.1.2 Agrupación de viviendas, perfiles de calle y estacionamientos

El ámbito de intervención contiguo al de las viviendas es la agrupación de viviendas (vgr. bloques de casas o edificios de departamentos), sus calles que la encuadran y,

eventualmente, sus estacionamientos para los residentes. La organización de estos conjuntos residenciales, las características de sus espacios comunes y equipamientos, su patrón de uso, la densidad de habitantes, y el tipo de conexiones con el barrio son algunos de los aspectos físicos y funcionales que explican la ocurrencia de ciertos delitos y violencias y el nivel de inseguridad subjetiva que tienen sus residentes o visitantes.

La organización de las agrupaciones de viviendas puede ser de tres tipos, a saber: a) agrupaciones isla (se pueden recorrer sus cuatro costados fácilmente); b) agrupación continúa con acceso en dos frentes paralelos; c) agrupación con edificación continua en cuatro bordes que conforman una manzana. Cada una influye de manera distinta en factores como el control visual del entorno, la densidad poblacional, la dotación de equipamientos o la existencia de áreas verdes de uso comunitario. La existencia de espacio común del agrupamiento de viviendas con equipamiento social influye en el uso del espacio público cercano al conjunto residencial.

Asimismo, la densidad de habitantes debe ser analizada y estudiada, siendo necesario relevar las alturas de edificación, la cantidad de unidades habitacionales por conjunto y el grado de diferenciación entre éstos.

Por otro lado, la existencia de senderos y vías de conexión expeditas, que permitan el acceso a transporte público y con ello a servicios y equipamiento comunal es otro aspecto que impacta en el grado de formación de sentido de comunidad entre sus residentes y de ellos con el barrio.

6.3.1.1.3 Espacios públicos y sus distintos elementos urbanos

El tercer ámbito de intervención es el espacio público del barrio. En general, el ordenamiento urbano del espacio público del barrio es la primera fuente de vulnerabilidades al delito, a la violencia y de inseguridad subjetiva. Los elementos naturales geográficos (vgr. cuencas hidrográficas, canales de drenaje pluvial abiertos, cerros, áreas de protección ambiental, riberas de litoral, chacras, etc.) y/o físicos (vgr. líneas ferroviarias, autopistas, puertos, puentes, etc.) son determinantes en el ordenamiento físico y funcional del barrio

Equipamiento urbano

Como equipamiento urbano se consideran las luminarias, el mobiliario urbano (los asientos, las paradas de buses y de taxis, la señalización), la vegetación, el paisajismo, y en general todo elemento que apoye la vida en el espacio público.

El alumbrado público puede actuar como catalizador para estimular la reducción de la delincuencia a través de un cambio en las percepciones, actitudes y comportamientos de los residentes y los delincuentes potenciales. Por una mayor visibilidad del entorno. Asimismo, puede fomentar el uso del espacio público e intensificar la vigilancia natural. También, la ubicación de asientos, basureros o cualquier otro tipo de mobiliario urbano pueden tener una incidencia positiva o negativa según respondan al uso del espacio público.

Generalmente, estos elementos presentan los siguientes problemas:

Grandes estructuras de equipamiento público

Las grandes estructuras de equipamiento público son edificios que, por su gran tamaño, tienen un impacto significativo en el entorno urbano (estadios y equipamiento deportivo en general, terminales de buses, estaciones de tren, colegios, iglesias, cementerios y hospitales) pueden ser fuentes de vulnerabilidad a los delitos y violencias y de inseguridad subjetiva.

Su frecuencia de uso puede variar notablemente dependiendo del caso particular; en este sentido, no es lo mismo un hospital que un terminal de buses, un cementerio o un estadio.

Equipamiento comercial

En ciertos barrios objeto del Programa pueden existir estructuras edilicias con distinto grado de desarrollo destinadas al emplazamiento de actividades comerciales. Las características arquitectónicas de dichos edificios y su relación con el entorno pueden ser fuentes de vulnerabilidad a los delitos y las violencias y de inseguridad subjetiva. La preeminencia de dinero en efectivo para realizar las transacciones comerciales en estos barrios hace que el lugar y su funcionamiento sean un objeto específico de análisis.

Por ejemplo, puntos donde la relación interior/externo es muy poca o nula, como las áreas limitadas por largos muros ciegos en los alrededores de los centros comerciales, tienden a incrementar la percepción de inseguridad dada la poca presencia natural de personas.

Además, estas áreas son probables puntos de deterioro ambiental, especialmente de noche cuando la iluminación puede ser débil. Un limitado número de accesos es característico de estos centros comerciales, lo cual reduce la presencia natural de personas a sólo algunos puntos de la edificación y a las áreas de carga y descarga.

Las áreas de estacionamiento de superficie, vecinas a puntos de poco control social, son también potenciales lugares para el delito.

Vacios de la trama urbana

Según la escala y complejidad del barrio objeto del Programa, el ámbito del espacio público se compone de áreas verdes y demás vacíos de la trama urbana (plazoletas, plazas y parques), cuyas características físicas y tipos de usos pueden ser también fuentes de vulnerabilidad a los delitos y las violencias y de inseguridad subjetiva.

Algunos de los problemas comunes tienen que ver con:

- Áreas verdes que por su deficiente mantención se encuentran en severo estado de deterioro y descuido;
- Espacios sin uso y destinos definidos, carentes de control social por su falta de actividad, desocupación y despoblamiento;
- Espacios con obstáculos visuales que se conviertan en potenciales lugares trampa;
- Existencia de circulaciones con poca presencia natural de personas, especialmente en horas nocturnas;
- Circulaciones perimetrales sin acceso y/o control visual hacia el interior;
- Iluminación mal distribuida o con poca mantención, que no es uniforme y produce bolsones de oscuridad;
- Puntos de poco control visual dentro de la plaza o parque que impiden ver y ser visto;

- Falta de señalización adecuada para comprender las actividades y circulaciones que se dan dentro del área verde correspondiente; y
- Vegetación mal mantenida que bloquea los campos visuales.

En el caso de los baldíos, los problemas de estos se vinculan a tener vegetación mal cuidada y largas malezas, transformándose éstas en variables físicas que colaboran a crear espacios que el delincuente puede usar de escondite. Al ser lugares sin uso activo por parte de la comunidad, carecen generalmente de luces, lo que aumenta la sensación de riesgo y temor de los habitantes del entorno en las noches. Otra variable física a considerar son sus cercos, pues algunos obstruyen los campos visuales del peatón hacia el interior del sitio y viceversa, aumentando su percepción de temor. En otros casos, con cierros transparentes, son lugares de acumulación de basura y mala mantención.

Conectividad y movilidad

También dependiendo de la escala y complejidad del barrio, el grado y los modos de conectividad de este con el resto de la ciudad y de movilidad interna pueden tener características funcionales que incrementen el nivel de vulnerabilidad a delitos y violencias y de inseguridad subjetiva.

Ciertamente, la desconectividad y falta de enlaces vehiculares y peatonales, debido a la existencia de calles y avenidas discontinuas o desarticuladas, generan segregación física. Dicha segregación puede disparar otro tipo de segregaciones y aislamientos debido a la dificultad en el acceso a los servicios básicos. Por ello, es vital contar con superficies que faciliten el desplazamiento vehicular y peatonal en el espacio público del barrio y que contribuyan a conformar rutas claras y orientadoras, con superficies que faciliten la accesibilidad universal de pedestres y personas con capacidades físicas especiales, así como la conformación de senderos peatonales al interior de parques y áreas verdes que promuevan su utilización.

Asimismo, las características de la oferta de servicios en el transporte público, vialidad peatonal, ciclovías y todos los sistemas de movilidad pública que relacionan el barrio y el resto de la ciudad también pueden contribuir a la segregación del mismo y a la inseguridad subjetiva.

Otro elemento importante son los pasos bajo y sobre nivel. Son rutas peatonales que, generalmente, cruzan flujos vehiculares significativos, como autopistas de alta velocidad o calles de tráfico intenso. Estas rutas definen predictores de movimiento que el delincuente puede captar fácilmente. Al carecer de actividades de borde, generan sensación de inseguridad al peatón. Cuando la vigilancia natural no es permanente y sólo existe una ruta posible de escape, también generan sensación de inseguridad.

La señalética también debe ser considerada, pues su existencia o carencia incide en cuan legible y transitable es el territorio barrial, tanto en las indicaciones de su infraestructura existente, como de las rutas y actividades que allí se desarrollan y que son de interés público.

Infraestructura y servicios

Finalmente, el espacio público se compone de servicios básicos y de infraestructura urbana que mantienen y ordenan el barrio, cuyas características pueden incrementar el nivel de vulnerabilidad a los delitos y las violencias y de inseguridad subjetiva.

El correcto suministro de servicios básicos incide en la estructura y el funcionamiento de las viviendas. Por caso, la gestión y administración eficiente de los residuos urbanos domiciliarios y la necesidad de considerar acciones orientados a su almacenamiento y recolección en el espacio público, promoviendo la limpieza de calles y aceras, resulta vital en tal sentido.

Asimismo, el escurrimiento de aguas superficiales provocadas por lluvias es de suma importancia, pues puede promover inundaciones o situaciones de insalubridad.

6.3.1.2 Fuentes y tipo de información

Para recolectar datos sobre los factores de riesgo físico, funcional y de percepción (sección 5.1.1 y 5.1.2) que existen en los distintos ámbitos de intervención (sección 5.3.1.2) de los barrios objeto del Programa, el ED deberá recurrir a fuentes primarias y secundarias de información.

Asimismo, de una u otra fuente de datos se requiere extraer, al menos, información del tipo socio-demográfica, económica, y urbano-morfológica. En el marco del C3 se debe reunir toda información demográfica y económica que permita entender los

factores de riesgo físico, funcional, y de percepción que explican parte de los delitos, las violencias, las percepciones de riesgo y el temor que vulnera a los barrios.

Particularmente, la localización y morfología del barrio determina muchos de los factores de riesgo y percepción. Por ejemplo, si se encuentra muy alejado de las zonas centrales, sin alternativas de transporte y delimitado por avenidas o rutas de velocidad produce una percepción de aislamiento y segregación que sólo va a poder ser compensado con elementos que aminoren estas sensaciones y carencias.

6.3.1.3 Instrumentos de recolección primaria de datos

La ASC3 requiere de múltiples instrumentos o herramientas para la recolección y ponderación de información, percepción y evidencia relevante para determinar las problemáticas y potencialidades en los barrios.

Principalmente, los instrumentos para la recolección de datos que permitan al ED observar, reconocer y levantar el diagnóstico con una perspectiva de prevención situacional son la observación sistemática directa, los talleres de auto-diagnóstico y el conteo de peatones (sección 2.4.1.5.1).

6.3.2 Programación

El origen y la justificación de las obras y acciones que forman parte del C3 se sustenta en los factores de riesgo físico, funcional y de percepción apreciados como generadores de ciertos actos o situaciones de delitos y violencias y de inseguridad subjetiva.

Por ello, la programación del C3 consiste en la priorización de los problemas situacionales que integran la ASC3 (sección 5.3.2.1), y en la elaboración de proyectos de obras y acciones para abordarlos (sección 5.3.2.3), en base a ciertos principios operativos (sección 5.3.2.2) consistentes con los principios rectores y objetivos del Programa.

Figura nro. 6.7 Metodología para la programación del C3



Fuente: elaboración propia

Los responsables de la programación son los integrantes del ED para el barrio objeto de la intervención, quienes deberán elaborar el POC3, herramienta que integra el PMO y que expresa formalmente la estrategia de prevención situacional del delito y las violencias para el barrio. En tal sentido, el POC3 debe ser una herramienta de gestión que ordene las obras y acciones agrupadas en el C3 y las armonice con los POC1 y POC2.

6.3.2.1 Priorización de los problemas a abordar

La ASC3 entrega una identificación y ponderación en términos de tiempo, espacio y población afectada de las fuentes de vulnerabilidad urbana a los delitos y las violencias y de inseguridad subjetiva. La respuesta de gestión debe comenzar jerarquizando y priorizando los problemas “situacionales” que se van a abordar con el C3.

Sucede que en los barrios vulnerados por las violencias el cúmulo de factores de riesgo físico, funcional y de percepción usualmente exceden las capacidades estatales disponibles para abordarlos en el corto plazo. Difícilmente el POC3 pueda dar cuenta de todos los problemas detectados por la ASC3 en el corto plazo. Por ello, la programación del C3 debe comenzar jerarquizando los problemas situacionales que el POC3 va a abordar, de manera de priorizar en el tiempo según tal jerarquía.

Para definir la escala de prioridades de los problemas situacionales que se quieren abordar a través del POC3 se pueden considerar los siguientes criterios de ponderación:

Cuadro nro. 6.2 Criterios para la ponderación

Ámbito	Elementos
Volumen	Considerar qué áreas o actividades concentran la mayor cantidad de factores físicos, funcionales y/o de percepción.
Tasa de incidencia	Considerar cuáles problemas inciden más en el volumen de delitos y violencias que vulnera a la población.
Riesgo	Considerar qué problemas presentan el mayor riesgo a los grupos más vulnerables.
Tasa de incremento	Considerar qué problemas se han incrementado de manera más rápida.
El miedo y la preocupación	Considerar aquellos problemas que preocupan más a las personas.
Impacto	Considerar qué problemas tienen el mayor impacto geográfico/poblacional.
Potencial reducción	Considerar qué problemáticas son más fáciles de prevenir.

Fuente: World Bank (2003:42)

6.3.2.2 Principios operativos para el diseño de las intervenciones del C3

Las acciones que se desarrollen en el marco del C3 para alcanzar los objetivos planteados anteriormente deberán estar infundidas y guiadas por los siguientes principios operativos (Ministerio de Vivienda y Urbanismo, 2013). Estos enmarcan las acciones sobre el medio físico-funcional para reducir la vulnerabilidad al delito y la violencia

6.3.2.2.1 Participación ciudadana y articulación comunitaria

El diseño de intervenciones urbanas también debe contemplar la mirada de los residentes. Tanto los residentes como las organizaciones territoriales y funcionales, comercio, iglesias y otros son quienes mejor conocen las fuentes de temor y seguridad de su barrio o zona. Por ello, corresponde incorporarlos en las distintas etapas del proceso, participando en el diagnóstico, elaborando la estrategia y haciéndose parte de la ejecución y posterior evaluación del proyecto.

6.3.2.2.2 Integralidad de los proyectos

Las intervenciones deben tener una visión integral sobre el uso que le darán los distintos grupos de personas. A mayor diversidad de la población residente, más diferentes serán las rutinas y costumbres asociadas al espacio público. En tal sentido, se debe contemplar la diversidad de la población, sus distintos grupos etarios y de género. También se requiere integrar información relevante de las distintas instituciones para diagnosticar focos de concentración de delitos del sector. La consideración de estos aspectos permitirá que los espacios intervenidos se usen con mayor frecuencia y a distintas horas.

6.3.2.2.3 Accesibilidad y movimiento peatonal

Las intervenciones deben incrementar la conveniencia de los accesos externos e internos y la facilidad de movimiento. El aumento del movimiento peatonal permite mejores posibilidades de control sobre el espacio inmediato, y da facilidades para acceder y desplazarse con libertad.

6.3.2.2.4 Vigilancia natural

Es la capacidad de control que puedan ejercer las personas producto del mejoramiento de las relaciones visuales establecidas al interior de un espacio público o entre los de carácter privado y/o público. Las personas, sea por su actividad o por mera presencia en un espacio urbano, vigilan su entorno de forma inconsciente. Así, el diseño del espacio puede facilitar o limitar el ejercicio de dicha vigilancia por parte de las personas dependiendo de, por ejemplo, la amplitud y profundidad de los campos visuales que genera y de cuán atractivo hace el espacio para ellas. Este principio permite inhibir ciertos delitos de oportunidad, modificar comportamientos o patrones antisociales y aumentar la sensación de seguridad.

6.3.2.2.5 Configuración de usos

Las intervenciones deben promover espacios que contemplen la mayor cantidad de usos y horarios compatibles. Un medio que contempla distintos tipos de uso, respeta la diversidad de la población. Esto contribuye a la cohesión de la comunidad pues genera una mayor interacción social entre sus habitantes. En este sentido, por ejemplo, no se debe perder de vista que la iluminación sea eficiente y distribuida de manera uniforme.

6.3.2.2.6 Sentido de mantención

Las intervenciones deben propiciar que los residentes participen del orden, cuidado y limpieza del barrio. Un mayor involucramiento de ellos reduce las posibilidades de ocupación por parte de grupos negativos y previenen posibles conflictos.

6.3.2.2.7 Identidad y reforzamiento territorial

La territorialidad que puede establecer el habitante con su entorno inmediato refuerza el sentido de pertenencia e identificación con el espacio, contribuyendo al empoderamiento de la comunidad. Direccional la ubicación deliberada de actividad humana, posibilita la coexistencia de distintos usos en áreas determinadas. Por su parte, la instalación de elementos urbanos en áreas potencialmente inseguras, puede contribuir al desplazamiento de algunos tipos de delitos y malas prácticas ejercidas en el espacio público.

6.3.2.3 Diseño del POC3

El POC3 consiste en el conjunto ordenado, coherente y coordinado de obras y acciones que el EE y la comunidad realizarán sobre el barrio de modo de reducir las vulnerabilidades urbanas a los delitos y violencias y la inseguridad subjetiva identificadas en la ASC3.

El POC3 puede comprender intervenciones físicas o modificaciones funcionales. Entre las primeras se encuentran el diseño de una plaza, la iluminación de determinado camino, o la recuperación de determinado espacio, entre otras. Mientras que se consideran modificaciones funcionales al uso de un espacio determinado y la habilitación o prohibición de determinadas actividades comerciales o recreativas en determinada zona.

Tales intervenciones, sean físicas o funcionales, deben discutirse y diseñarse en base a los principios operativos detallados en la sección anterior. A los efectos de orientar el modo en que se llevan a la práctica dichos principios, se sugieren ciertas recomendaciones generales y recomendaciones específicas en cada ámbito de intervención para la elaboración de los anteproyectos.

6.3.2.3.1 *Recomendaciones generales de diseño*

Se recomienda que las obras y acciones contenidas en el POC3 eviten espacios con las siguientes características:

- Espacios ambientales facilitadores para la ocurrencia de delitos y alta percepción de temor de la población;
- Espacios sin uso o sin destinos definidos, carentes de control social por su falta de actividad, desocupación y despoblamiento;
- Espacios descuidados, sin mantención, que propicien el anonimato;
- Espacios con obstáculos visuales que se conviertan en potenciales trampas; y
- Mobiliario urbano en el que su ubicación genere actos de vandalismo, consumo de drogas u otros efectos nocivos para el barrio, así como también que obstaculicen los desplazamientos peatonales y campos visuales del espacio público.

Asimismo, hay ciertas condiciones del medio físico-funcional que en general suelen fortalecerse o promoverse, pues obran como elementos que ayudan a reducir las vulnerabilidades urbanas a los delitos y las violencias y la inseguridad subjetiva. En tal sentido, el criterio general para la programación debe contemplar promover:

- Espacios que incentiven la participación y articulación comunitaria, y la confianza y colaboración entre los vecinos;
- Espacios que busquen aumentar las relaciones visuales y de interacción de los habitantes en su entorno, en los que se ejerza el control visual natural sobre ellos;
- Campos visuales y elementos físicos despejados, que integren rutas claras y orientadoras para recorridos y circulaciones, sin obstáculos, generando y prolongando circuitos y enlaces físicos y virtuales hacia y desde los accesos naturales del espacio;
- Zonas con diversidad de funciones y usuarios, que incluyan áreas lúdicas para niños, niñas y adolescentes, adultos y mujeres; áreas para practicar deportes; áreas de esparcimiento y recreación; áreas para espacios ciudadanos; áreas de ejercicio al aire libre y ciclovías;

- Entornos con adecuado mobiliario y equipamiento urbano, como basureros, paraderos, luminarias, entre otros, integrados al diseño general del proyecto;
- Espacios que promuevan el cuidado y la apropiación de los ciudadanos con su entorno, en los cuales la comunidad, autoridades y actores locales tengan un rol preponderante en el orden, mantención y limpieza; y
- Espacios que refuercen la identidad de los residentes con el espacio público. El diseño de estos lugares con participación ciudadana es una necesidad esencial para la comunidad, porque colabora al conocimiento de las personas entre sí y a la profundización de los lazos comunitarios.

6.3.2.3.2 *Recomendaciones específicas en cada ámbito de intervención*¹²

Conforme a los ámbitos urbanos sobre los que se recolectó información para la ASC3 (sección 5.3.1.1) existen ciertas recomendaciones específicas para cada uno de ellos.

Vivienda

Se recomienda:

- Diseñar y habilitar ventanas que permitan el control visual desde el interior al exterior;
- Reforzar mecanismos de cierre y seguridad de ventanas y puertas;
- La puerta de entrada de la casa debe ser visible desde el exterior;
- Instalar mirilla en la puerta de acceso, que permita identificar a los visitantes mientras se mantiene la puerta cerrada;
- Promover el diseño de fachadas simples, evitando volúmenes que impidan la visibilidad o elementos que sirvan de escalamiento;
- Proporcionar iluminación adecuada en el espacio de transición desde la vivienda al espacio público;
- Espacios intermedios entre lo público y lo privado que permita el contacto entre los vecinos y los transeúntes;
- Cuidar y mantener los espacios intermedios (poda de árboles y arbustos en antejardín);

¹² Elaboración en base a recopilación, reproducción, adaptación e integración de antecedentes e información de AA.VV (2003), Casanova Henríquez (2016 a y b), Ministerio de Vivienda y Urbanismo - del Interior y Seguridad Pública (2013), Ministerio del Interior y Seguridad Pública (2012), UN – HABITAL (2007).

- Cuidar y mantener los espacios públicos inmediatos a la vivienda (vereda y canteros con áreas verdes);
- Usar cercos transparentes y verificar que no estén bloqueados por la vegetación u otros elementos;
- Diseñar este espacio con diversos elementos (utilitarios y decorativos) que denoten la presencia de personas y el cuidado del lugar;
- Promover los campos visuales mediante una buena iluminación; y
- En casa esquina, ambas fachadas deben enfrentar la calle, incorporando en el diseño ventanas para la vigilancia natural.

6.3.2.3.3 *Diseño de los ante-proyectos*¹³

El ED elabora uno o más ante-proyectos de obras sobre el medio físico, o acciones sobre el medio funcional, para cada uno de los problemas situaciones priorizados.

Cada ante-proyecto deberá consignar los siguientes elementos:

Definición Territorial

Mientras que la ASC3 abarca todo el medio físico y funcional en el que se asienta el barrio objeto de intervención, el proyecto se limita exactamente a un sector específico de intervención vinculado con uno o más problemas. Esta delimitación debe considerar:

- Descripción general del sector: deberá incluir antecedentes generales como límites físicos, conformación histórica, usos principales e información general relevante;
- Estimación de beneficiarios: cantidad de personas que se verán beneficiadas directa o indirectamente por la intervención y describir cuál es el perfil y/o perfiles de población a los que va dirigida la intervención;
- Antecedentes gráficos del sector: como mínimo contar con mapas base que definen el área de intervención;
- Mapa ubicación: Foto Google Earth a una distancia vertical de 2 km. Existen casos en los que el territorio no cuenta en la versión actual del programa, con el “acercamiento” necesario, o que el sector a intervenir no se visualice en la

¹³ Elaboración en base a reproducción, adaptación e integración de antecedentes e información de Casanova Henríquez (2016a).

versión actual del programa, porque fue construido de manera posterior a la última fotografía disponible del territorio (por ejemplo, nuevos asentamientos). En estas situaciones, para dar cumplimiento a los requerimientos gráficos de base, podrá utilizarse otro tipo de mapas o planos disponibles en las bases cartográficas, que permitan especificar los elementos solicitados, utilizando escalas aproximadas de 1:2000 para el mapa de ubicación y 1:200 para el mapa de emplazamiento. De la misma manera es posible incorporar mapas o planos de los que se dispongan localmente;

- El contexto de la intervención: barrio, población, unidad vecinal, cuadrante, etc. Se debe definir un polígono de entre 200 y 400mts. de distancia horizontal respecto del proyecto (correspondiente al “área de influencia”);
- Mapa de emplazamiento: Foto Google Earth, con acercamiento entre 100 y 250 mts. Muestra el lugar específico de la intervención: terreno, calles, esquinas, manzanas etc. Se debe definir el polígono a intervenir, así como también se debe expresar gráficamente el área de influencia de la intervención. Para proyectos que intervengan sobre un territorio más amplio, debe ajustarse el acercamiento para representar gráficamente el espacio a intervenir; y
- Fotografías del lugar de intervención: Tomadas desde un mismo punto de día y de noche y de forma alargada (apaisadas).

Caracterización y descripción de la intervención

El proyecto debe contener:

- Descripción de la intervención: se consideran recuperación de espacios y equipamiento público mediante el mejoramiento de calzadas, mobiliario urbano, equipamiento deportivo, comunitario, arborización, áreas verdes, juegos infantiles; instalación y/o mejoramiento de alumbrado público peatonal; instalación de dispositivos de seguridad, etc. Incorporar la superficie a intervenir en metros cuadrados;
- Principios operativos prevención situacional: Referirse a los principios operativos del C3 y cómo se aplican y relacionan con el diseño de la intervención;

- Plan de gestión y sostenibilidad del proyecto: Se refiere a todas aquellas gestiones que se realizarán para el cuidado, mantención y sostenibilidad de la intervención. Como ejemplo puede mencionarse gestionar con la Municipalidad respectiva el compromiso de mantención de áreas verdes y/o espacios deportivos, coordinar entre los vecinos un plan de vigilancia del espacio intervenido, etc.; y
- Definición del impacto de la intervención: el nivel de impacto de la intervención sobre el problema de inseguridad que se desea resolver, y sobre el resto de las dimensiones de la vida barrial (económica, ambiental, entre otras).

6.3.2.3.4 Validación de los proyectos¹⁴

Para la validación comunitaria de los anteproyectos de intervención que formarán parte del POC3 deben recurrir, al menos, a las siguientes herramientas:

Recorridos en terreno:

Visitas a terreno con la comunidad a los puntos identificados en el diagnóstico con el objetivo de definir las características específicas que debe cumplir la solución de diseño que se implemente. En estos recorridos de terreno se sensibiliza a la comunidad sobre los aspectos de diseño presentes y deseados así como también se recaba información sobre:

- Elementos del entorno que les agradan o desagradan;
- Los usos del espacio y el sentido de éste para los usuarios; y
- Las ventajas y desventajas de propuestas alternativas de diseño que pudiesen haber.

VII. Sistema de Monitoreo y Evaluación

7.1 Marco de referencia

La efectividad de Barrios Seguros respecto al objetivo estratégico y los objetivos tácticos (sección 1.3.1.1) descansa en gran medida en el diseño y el uso de un

¹⁴ Elaboración en base a reproducción, adaptación e integración de antecedentes e información de AA.VV (2003).

apropiado sistema de monitoreo de la ejecución y evaluación de los resultados del programa. Por ello, el monitoreo y la evaluación deben formar un sistema pergeñado por el ED al momento de diseñar el PMO del barrio objeto de la intervención. Como tal, debe adecuarse a las características del destinatario de la información que se producirá y preparar los indicadores e instrumentos que se utilizarán para su recolección, registro y procesamiento.

7.1.1 El monitoreo del PMO

El monitoreo es el seguimiento que se realiza durante la ejecución del PMO de modo de revisar en forma periódica los aspectos sustantivos de los POC1, POC2, y POC3 para optimizar sus procesos, resultados e impactos. Por eso, constituye un insumo indispensable para la gestión operativa y estratégica de Barrios Seguros. Su objetivo es *“indagar y analizar permanentemente el grado en que las actividades realizadas y los resultados obtenidos cumplen con lo planificado, con el fin de detectar a tiempo eventuales diferencias, obstáculos o necesidades de ajuste en la planificación y ejecución”* (SIEMPRO y UNESCO, 1999).

Durante el monitoreo se recolecta información sobre:

- La ejecución de las actividades programadas en cada uno de los componentes del Programa, para apoyar la gestión cotidiana de los servicios, proyectos e intervenciones sobre el terreno;
- Los resultados conseguidos a través de la realización de las actividades y la respuesta de los/las titulares, para comprobar los avances y revisar el PMO; y
- La consecución de los objetivos operacionales y de los proyectos así como sus impactos para revisar la lógica de intervención y la resolución de problemas.

La actividad de monitoreo se realiza sobre la base de indicadores, esto es, medidas directas o indirectas de un evento, condición, situación o concepto, que permiten inferir conclusiones acerca de su comportamiento o variación. Surgen de operacionalizar los objetivos a alcanzar en el marco de los POC1, POC2 y POC3 y se expresan en metas a partir de las cuales se diseñan los indicadores que permiten medir el grado en el que fueron alcanzadas (Cohen y Franco, 1988).

Los indicadores tienen dos funciones principales. Por un lado, ayudar a monitorear los avances en la consecución de los objetivos operacionales y de proyecto. Por otro, aclarar la lógica de intervención del PMO al indicar lo que se desea lograr, la duración, la calidad requerida y la población objetivo de cada una de las intervenciones.

Por ello, sin una correcta definición de los indicadores, se dificulta la recolección de datos y disminuye la posibilidad de monitorear en forma adecuada la relación entre lo previsto y lo realizado. En tal sentido, se requiere tener en cuenta criterios básicos para la selección de los indicadores:

- Independencia: Cada indicador debe ser utilizado para medir un solo objetivo;
- Verificabilidad: Cada indicador debe ser empíricamente constatable;
- Validez: Cada objetivo debe contar con, al menos, un indicador; y
- Accesibilidad: La medición de los indicadores debe ser accesible.

Para llevar adelante tal selección, el ED debe considerar no solo la estructura y los objetivos del PMO, sino también la disponibilidad de datos, el tiempo y las capacidades necesarias para su recolección.

Usualmente, los indicadores más utilizados son los cuantificables, es decir, los que se expresan en cifras absolutas, tasas, proporciones o porcentuales. Si bien son necesarios, no resultan suficientes para comprender cómo se producen los procesos, qué oportunidades se encuentran, cuáles son los principales obstáculos o qué factores dificultan la acción. Para mejorar esa comprensión son necesarios los indicadores cualitativos, que complementan a los anteriores (Nirenberg y otros, 2000).

Por ello, el ED debe considerar cuatro aspectos fundamentales en el diseño del PMO a los efectos de asegurar un correcto monitoreo del mismo.

I. Construcción de indicadores: contemplando las cuatro categorías (Di Virgilio y Solano, 2012:49, en base a Cerezo y Fernández Prieto, 2011) de estos, a saber:

- De resultado: Dan cuenta del grado de alcance de los objetivos operacionales y de proyecto del PMO y de su contribución concreta para dar cuenta del problema que da origen a Barrios Seguros;
- De cobertura: La cobertura es la proporción de la población objetivo que efectivamente recibe los servicios que brindan los POC1, POC2 y POC3. Estos

indicadores reflejan la relación entre el PMO y los titulares actuales o potenciales de sus prestaciones;

- De producto: Los productos son los resultados concretos de las actividades, desarrolladas a partir de los insumos disponibles. Según su carácter de materialidad, pueden distinguirse entre bienes producidos (o resultados materiales) y servicios prestados. Estos indicadores facilitan el seguimiento de la oferta que brindan el PMO; y
- De proceso: Los procesos están constituidos por el conjunto de actividades que se realizan para tratar de alcanzar el objetivo buscado. Estos indicadores se relacionan con los insumos que se proveen para concretar estas acciones y con los productos que se obtienen durante dichos procesos. Facilitan el seguimiento de la implementación del PMO y pueden alertar sobre su desempeño.

II. Información básica: Necesaria para construir el dato del indicador o del conjunto de indicadores involucrados en el monitoreo.

III. Definición de la periodicidad del relevamiento: Depende del tipo de indicador, las características del POC1, POC2 y POC3 y de las necesidades de información.

IV. Selección de técnicas para el rastreo de indicadores: Para los indicadores de proceso y producto se utilizan, en general, los registros e informes de rutina producidos por el EE. En el caso de los indicadores de cobertura, se pueden utilizar también otros instrumentos como, por ejemplo, información sobre el uso efectivo de los beneficios del PMO y su accesibilidad. Estas fuentes y otras (encuestas, entrevistas, etc.) se pueden usar para medir los indicadores de resultado.

El monitoreo del PMO comienza desde el inicio del proceso de ejecución de cada uno de sus componentes. Para ello, deben seleccionarse miembros de los EE para que lleven adelante la tarea de registrar y mantener informados sobre el funcionamiento de las distintas actividades y sobre su consistencia con lo planificado.

El monitoreo debe ser capaz de determinar:

- Si las actividades del proyecto están produciendo los resultados de acuerdo a lo planificado;
- El avance hacia los objetivos;

- Los factores que contribuyen o impiden el progreso y logros; y
- La eficacia de la estrategia de asociación, es decir, ¿están todos los actores relevantes participando y contribuyendo de acuerdo a lo planificado?

En general, el SME debe contemplar la mayor cantidad de niveles de monitoreo posible, según lo detallado en el siguiente cuadro.

Cuadro nro. 7.1 Niveles de monitoreo

Actividades	Verificación de insumos y costos de las actividades implementadas
Resultados	Verificación de realización de objetivos específicos (monitoreo de efectos y la verificación de su contribución al objetivo).
Supuestos y riesgos	Observación de factores externos que influyen en el desarrollo del proyecto
Objetivo del proyecto	Monitoreo del objetivo principal del proyecto, del impacto

Fuente: Vanderschueren et al. (2010)

7.1.2 La evaluación del Programa Barrios Seguros

La evaluación puede definirse como la valoración fundada del PMO. Evaluar es fijar el valor de una cosa y para hacerlo se requiere un procedimiento que permita comparar aquello a evaluar respecto de un criterio o un patrón determinado (Cohen y Franco, 1988).

Como el monitoreo, la evaluación también es un instrumento fundamental de gestión. Reflexiona sobre la acción desarrollada se sirve de procedimientos sistemáticos de recolección, análisis e interpretación de información y a través de comparaciones respecto de parámetros definidos. Su realización se debe proyectar para durante y después de la implementación del PMO. Es a la vez un insumo para orientar la acción y un proceso permanente de aprendizaje y mejora que acompaña todo el ciclo de Barrios Seguros.

En general, se apoya en la formulación de preguntas precisas sobre uno o varios aspectos relativos al diseño, ejecución o impacto del PMO. Son los procedimientos de

recolección, análisis e interpretación de información los que constituyen la base sobre la cual es posible responder a dichos interrogantes.

Como cualquier producto de un proceso de investigación aplicada, los resultados de una evaluación constituyen un nuevo conocimiento práctico que permite ratificar o rectificar, tanto el PMO como el Programa.

En la evaluación se combinan distintos tipos de información. Por un lado, el propio proceso de diseño e implementación del PMO produce información; por el otro, se basa en la información que se produce a través del monitoreo, sobre el grado de ejecución de las actividades, la utilización de los recursos y el nivel de logro de los resultados esperados.

7.1.3 El SME del PMO

Si bien el monitoreo y la evaluación son actividades fuertemente interrelacionadas, no son sinónimos. Mientras el monitoreo es un proceso continuo y permanente; la evaluación se realiza en períodos establecidos y es de corte transversal.

No obstante, ambos son procesos interconectados y complementarios. El monitoreo puede detectar señales de alarma que serán insumo para la evaluación. Asimismo, ambos son fundamentales para la toma de decisiones a mediano y largo plazo y constituyen una fuente primordial de aprendizaje para los actores gubernamentales y las organizaciones de la comunidad involucradas en Barrios Seguros (Subirats, 1995).

Conceptualmente, el monitoreo permite ir observando de manera sistemática el proceso de implementación de cada uno de los componentes, advirtiendo las fortalezas y debilidades del trabajo que se está realizando y, por ende, posibilita los ajustes que se requieran para asegurar su efectividad.

La evaluación, por su parte, habilita medir los efectos deseados, y también los inesperados, permitiendo plantear otras formas de trabajar y de redefinir objetivos y nuevos focos de interés. La evaluación, entonces, se ejecuta en períodos de tiempo definidos en la planificación inicial y tiene como finalidad el establecer la pertinencia, eficacia, eficiencia e impacto del PMO, en general, y de cada uno de sus componentes, en particular.

Sin embargo, aunque con objetivos y en tiempos distintos, en la práctica ambas deben ser consideradas como parte del SME. Por tal motivo, se debe plantear como un proceso continuo de reunión, producción, análisis y difusión de la información que comienza en la misma planificación del Programa.

Por ello, el SME debe agrupar la información en torno a tres niveles de indicadores:

- Genéricos: son comunes a todos los componentes, como el índice de avance físico, de costo por unidad de producto, de eficiencia de la focalización, etc.;
- Sectoriales: se diseñan según el componente del PMO; y
- Específicos: solo se utilizan para una intervención, servicio, o acción dentro de uno de los componentes del programa.

Los cuatro productos básicos que debe generar el SME del PMO son:

- **Línea de base**, producido por el ED del PMO al momento de realizar la ASS, que permita dar cuenta de la situación que se encuentra antes de que comience la intervención;
- **Informes periódicos**, producidos por el EE del PMO, que permite seguir su desenvolvimiento. La periodicidad sugerida deberá adecuarse a la situación del barrio objeto de la intervención;
- **Supervisión en terreno**, con muestras aleatorias o intencionales para casos especiales; y
- **Evaluaciones de impacto**, que permitan medir el efecto del PMO sobre el problema que origina su implementación.

Cuadro nro. 7.2 Actividades del SME

	<i>Monitoreo</i>	<i>Evaluación</i>
<i>Objetivo</i>	Identificar los cambios registrados desde la ASS hasta los efectos perseguidos.	Establecer qué resultados se obtuvieron y cómo y por qué se lograron o no.
<i>Foco</i>	Se centra en los productos de los PM}CO1, POC2 y POC3, alianzas y actividades de asistencia de apoyo y en su contribución a los efectos.	Compara los efectos previstos por el PMO con los obtenidos. Se centra en cómo y por qué los productos y estrategias contribuyeron al logro de efectos. Se centra en cuestiones de relevancia, eficacia, sostenibilidad y cambio.
<i>Metodología</i>	Identifica y evalúa el desempeño (el progreso hacia los efectos) mediante el análisis y la comparación de indicadores en el tiempo.	Evalúa el logro de efectos comparando los indicadores antes y después de la intervención. Se basa en datos provenientes de fuentes externas.
<i>Aplicación</i>	Continua y sistemática por parte del EM.	Con límites de tiempo, carácter periódico, en profundidad. Evaluadores externos y socios.
<i>Uso</i>	Advierte a EE sobre problemas de desempeño, provee opciones para acciones correctivas y ayuda a exponer la responsabilidad.	Proporciona al personal directivo opciones de estrategia y política, ofrece material básico para el aprendizaje y ayuda a exponer la responsabilidad.

Fuente: Oficina de Evaluación (2002)

7.2 Alcance y objetivos

La tercera etapa de Barrios Seguros consiste en el diseño, la implementación, el uso y la comunicación entre las partes pertinentes, de un sistema de indicadores que iluminen los distintos aspectos de la ejecución del PMO y de sus efectos sobre el problema que busca abordar.

De esta forma, el SME se concibe como un proceso de autoevaluación y monitoreo interno, cuyos instrumentos son elaborados bajo el foco de los principios y componentes del Barrios Seguros y atendiendo a las particularidades de la intervención. Dado que los barrios objeto del Programa tienen un alto nivel de complejidad, informalidad y dinamismo, la metodología a implementar debe ser flexible y adaptada a cada barrio, capaz de integrar información de distintas fuentes y analizarla. Ello con la rapidez necesaria como para modificar las acciones que no estén dando los resultados esperados y considerar la percepción de todos los actores de la comunidad a lo largo del proceso de implementación de cada componente.

Por tales motivos, los objetivos del SME del Programa Barrios Seguros son:

- Facilitar la verificación del cumplimiento en tiempo y forma de las intervenciones, acciones y servicios que forman parte del PMO;
- Permitir la rectificación en tiempo y forma de las intervenciones, acciones y servicios planteados en el PMO cuando la realidad así lo demande;
- Promover la comunicación y cooperación de todas las partes interesadas a partir de información rigurosa y cierta sobre el estado de avance de cada uno de los componentes;
- Evaluar la efectividad de cada componente en la consecución de los objetivos estratégico y tácticos del Programa, así como la consistencia de las intervenciones, acciones y servicios;
- Medir el impacto del PMO sobre el problema objeto de Barrios Seguros; y
- Fortalecer el mecanismo de rendición de cuentas de las partes interesadas.

7.3 Diseño del SME

Varios aspectos deben considerarse al momento de diseñar la evaluación del Programa en cada barrio objeto de intervención.

7.3.1 Período de tiempo.

El Programa Barrios Seguros requiere un tiempo prudente de maduración, por lo que la evaluación debe dejar pasar un tiempo desde el comienzo de la ejecución. Resulta utópico esperar resultados positivos sustanciales en barrios donde los procesos de violencias fueron configurados en varias generaciones. Por ello, no se debe correr el riesgo de abandonar la intervención después de una evaluación de corto plazo que muestre resultados limitados.

Si se quiere garantizar la sustentabilidad de la intervención en el tiempo, se debe realizar una evaluación *ex post* algunos años después de iniciada su ejecución para ver si los efectos se han prolongado en el tiempo y si la población intervenida ha sido capaz de auto-sustentar los recursos entregados.

7.3.2 Evaluador

Mientras el seguimiento del PMO debe ser realizado por un EM designado por el MS, la evaluación puede ser realizada por un equipo interno o externo de acuerdo al caso. Generalmente se recomienda que sea un equipo externo, competente en técnicas de evaluación de barrios, quien realice esta tarea, a fin de garantizar el máximo rigor metodológico y la objetividad de los resultados. Sin embargo, el costo de tal evaluación puede llevar a que la evaluación se haga a través de un equipo del programa.

En cualquier caso, es deseable que quienes evalúan sean aceptados por los habitantes y que conozcan el proceso y las peculiaridades del barrio. En las situaciones más complejas, si es necesario, se puede contar con el apoyo técnico de consultoras, centros de estudios o universidades.

7.3.3 Razón y propósito

El SME de cada PMO debe dejar bien en claro qué preguntas se desean responder y cuáles serán los objetivos de la evaluación.

En general, los objetivos y las preguntas de la evaluación se derivan del problema delimitado. Las preguntas deben ser pertinentes, relevantes para la toma de decisiones posteriores a la evaluación y susceptibles de ser respondidas empíricamente con los recursos disponibles.

El objetivo general de la evaluación enuncia de manera precisa lo que se espera lograr a partir del proceso evaluativo, y debe corresponderse con las preguntas formuladas en torno al problema construido.

Los objetivos específicos de la evaluación deben referirse a las dimensiones del problema definidas anteriormente. Estos objetivos funcionan también como punto de foco, al que se puede volver en distintos momentos del proceso evaluativo.

A partir de los objetivos de la evaluación, es necesario definir el diseño evaluativo, es decir, el esquema general que permite detectar cuál es el mejor modo de alcanzar los objetivos postulados.

7.3.4 Implementación

La evaluación de intervenciones como Barrios Seguros tiene su especificidad, dado que cada PMO es diferente, y que en la configuración de un barrio se conjugan elementos tanto objetivos (edificios, espacios públicos, servicios, etc.) como subjetivos (identidad, pertenencia, interacción, confianza, etc.). Además, las fuentes de información no son universales ni fiables, por lo que la definición de un estándar metodológico universal es inconveniente.

Para construir la evidencia es necesario recolectar información que permita responder a las preguntas y cumplir los objetivos que nos planteamos en el componente. Entonces, ¿cómo se selecciona un instrumento? Para saber cuál de ellos se adecúa mejor a una evaluación determinada, se deben tener en cuenta los objetivos de la evaluación, los recursos disponibles y los tiempos establecidos.

Para la elección de los instrumentos y herramientas, es necesario preguntarse: ¿cuál es el mejor instrumento de recolección para cada indicador?, ¿cuáles de esos instrumentos son factibles de ser aplicados en esta evaluación particular?

7.3.5 Tipo de estrategia de evaluación

Al finalizar un ciclo de implementación del PMO se debe realizar una evaluación de sus resultados, efectos e impactos. A partir de ella, puede decidirse por ejemplo la continuidad de un programa, su replicación o la construcción de una experiencia superadora.

La evaluación *ex post* compara el estado “inicial” de la población objetivo (ASS) con la situación existente transcurrido un tiempo de operación del proyecto (línea de comparación), para eliminar (o al menos minimizar) la incidencia de factores externos.

En general, la evaluación *ex post* se concentra en el impacto social y busca responder a las siguientes preguntas: ¿en qué medida se alcanzaron los objetivos?, ¿cuáles fueron estos resultados?, ¿cuáles son sus efectos (esperados y no esperados)? y ¿cuál es el impacto de la intervención?

7.3.6 Enfoque de la evaluación

La evaluación puede responder a distintos propósitos, de allí que empleen distintos criterios para efectuarse. En general, la evaluación puede enfocarse en valorar la relevancia, la consistencia, la eficacia, la eficiencia, el impacto o la sostenibilidad del PMO.

7.3.6.1 Relevancia

La relevancia evalúa en qué medida el PMO se adapta a las prioridades del barrio detectadas en la ASS, es decir, en qué medida el plan/programa/proyecto responde a una matriz de necesidades. Al evaluar la relevancia del PMO, se consideran las siguientes preguntas: ¿hasta qué punto siguen siendo válidos los objetivos del PMO?, ¿en qué medida (relativa) la población objetivo o público beneficiario del PMO necesita las acciones que se plantean? y ¿cuál es la relevancia de las necesidades detectadas por la ASS a las que responde el PMO?

7.3.6.2 Consistencia

La consistencia evalúa el diseño del PMO, analizando el marco lógico a los efectos de determinar en qué medida los objetivos, metas y acciones del POC1, POC2 y POC3 son consistentes con el problema definido y las acciones son consistentes con los objetivos planeados. Al evaluar la relevancia de un PMO, se consideran las siguientes preguntas:

¿hasta qué punto los objetivos del PMO se corresponden con el problema definido?, ¿las actividades y productos de cada POC1, POC2, y POC3 son coherentes con la meta general y el logro de sus objetivos del PMO? y ¿las actividades y productos del PMO son coherentes con los impactos y efectos previstos?

7.3.6.3 Eficacia

La eficacia evalúa en qué medida las acciones implementadas por el PMO contribuyen a alcanzar los objetivos formalmente definidos, considerando las siguientes preguntas: ¿en qué medida se lograron los objetivos alcanzados? y ¿cuáles fueron los principales factores que influyeron en el logro o no de los objetivos?

7.3.6.4 Eficiencia

La eficiencia mide los resultados—cualitativos y cuantitativos—en relación con los insumos, a los efectos de evaluar si se utilizan los recursos menos costosos posibles para lograr los resultados deseados. Generalmente requiere comparar enfoques alternativos para lograr los mismos resultados, para ver si el proceso más eficiente ha sido adoptado.

Cuando se evalúa la eficiencia de un PMO, se consideran las siguientes preguntas: ¿fueron las actividades socialmente rentables?, ¿se alcanzaron los objetivos a tiempo? y ¿se implementó el PMO de la manera más eficiente en comparación con las alternativas?

Este tipo de enfoque es recomendable para medir los beneficios de intervenciones relativas al POC3, ya que permite determinar el aumento del valor/uso del suelo una vez terminada la intervención. No obstante, para el caso de Barrios Seguros su aporte es muy limitado, poco significativo y no tiene en cuenta ni la calidad de vida ni el empoderamiento de la comunidad, que son dos aspiraciones centrales de la política. Además, cada caso constituye un ejemplo único, difícilmente replicable y, por lo tanto, tiene una significación limitada.

7.3.6.5 Impacto

El impacto evalúa los cambios positivos y negativos producidos por un PMO, directa o indirectamente, en forma intencional o no. Esto implica los principales impactos y efectos derivados de la actividad en los indicadores que se establezcan. El examen

debe referirse tanto a los resultados previstos como a los no intencionados, y debe controlar el impacto positivo y negativo de factores externos.

Es decir, mediante la evaluación de impacto se determina la contribución real y prolongada del PMO al problema que originó su implementación. Es deseable que todo PMO realice una evaluación de este tipo para garantizar la efectividad de sus metodologías y justificar los recursos empleados.

Para llevar a cabo una evaluación de impacto es necesario haber completado rigurosamente la ASS (antes de ser intervenida) para luego compararla con los resultados obtenidos una vez avanzada o terminada la política o programa. Para esto se parte de una “Línea de Base”, que establece el punto de partida de la intervención, también conocido como año base, punto de referencia o año cero.

Al evaluar el impacto de un PMO, se consideran las siguientes preguntas: ¿Qué ha ocurrido como resultado del PMO en el problema?, ¿qué diferencia real ha hecho la actividad a los beneficiarios? y ¿cuántas personas han sido afectadas?

7.3.6 Sostenibilidad

La sostenibilidad se ocupa de medir si es probable que los beneficios de un PMO continúen después de que se hayan implementado las acciones contempladas en el mismo. Para ello, recurre a distintos criterios de sostenibilidad, como ser financieros, políticos, sociales, etc. Al evaluar la sostenibilidad de un PMO, se consideran las siguientes preguntas: ¿hasta qué punto perdieron los beneficios de un PMO una vez que cesaron las actividades? y ¿cuáles fueron los principales factores que influyeron en el logro o no de la sostenibilidad del programa o proyecto?

7.3.7 Buenas prácticas del SME

El SME del PMO cumplirá las funciones que se le asignan en tanto adopte estándares mínimos de actuación que garanticen la validez y fiabilidad de la información reunida. La credibilidad de las conclusiones y los análisis depende, en gran medida, del modo en que se llevan a cabo el seguimiento y la evaluación. Por ello, se recomienda (Oficina de Evaluación, 2002):

- Un buen monitoreo se centra en resultados y acciones que permiten identificar “lo que va bien” y “lo que no funciona” en términos de progreso hacia los

- resultados buscados. Luego lo consigna en informes, hace recomendaciones y complementa con decisiones y acciones;
- El buen monitoreo depende en gran medida de un buen diseño de cada uno de los POC1, POC2 y POC3. Si se diseña un proyecto de alguno de dichos componentes de manera deficiente, o se basa en premisas defectuosas, incluso el mejor seguimiento será incapaz de asegurar el éxito del proyecto. Por ello el ED tiene que tener presente que el diseño de una cadena realista de efectos, productos y actividades tiene especial importancia;
 - El buen monitoreo requiere presencia en el campo regular y habitual del EM del PMO, centrando la atención en los resultados y las acciones posteriores para verificar y validar los progresos. El EE asegura la continua documentación de efectos y problemas a medida que ocurren y no espera hasta último momento para tratar de recordar lo que sucedió;
 - El análisis regular de informes constituye otra norma mínima para un buen seguimiento.;
 - El seguimiento también se beneficia del uso de mecanismos participativos, a fin de asegurar compromiso, sentido de propiedad, continuación y realimentación sobre desempeño. Los mecanismos participativos incluyen grupos de efectos, reuniones de interesados, comités directivos y entrevistas a grupos focales;
 - El buen seguimiento halla modos de evaluar objetivamente el progreso y el desempeño sobre la base de criterios e indicadores claros. Para estimar mejor los progresos obtenidos, el EM deben desplegar esfuerzos para mejorar su sistema de medición del desempeño, elaborando indicadores y líneas de base;
y
 - Finalmente, como parte de un buen seguimiento, el EM genera de manera activa lecciones aprendidas, asegura el aprendizaje mediante todos los instrumentos de seguimiento, adapta estrategias acordes y evita repetir errores del pasado. El uso de medios electrónicos para memoria y compartir lecciones también se considera una norma mínima.

7.3.8 Herramientas del SME¹⁵

En esta instancia, existe un amplio abanico de instrumentos y técnicas a disposición del SME, a saber: encuestas; entrevistas individuales; grupos focales; datos secundarios; observación participante; lista de control con preguntas; análisis de las partes interesadas.

7.3.8.1 Encuestas

Las encuestas son un instrumento para recolectar información. Puede aplicarse a cualquier tipo de evaluación (Cohen y Franco, 1988). Proporciona datos cuantitativos y permite su comparación. Además, facilita la sistematización de la información proporcionada por un gran número de actores. En este caso, el cuestionario cuenta con un número fijo de preguntas y, muchas veces, las respuestas deben ajustarse a una cantidad prefijada de opciones. Este factor facilita la organización de la información, pero también puede generar que se pierdan de vista otras repuestas posibles.

El uso de una encuesta debe considerar los siguientes pasos:

- 1) Esclarecer qué información se espera obtener;
- 2) Determinar quiénes serán los/las encuestados/as: Para eso, es necesario definir tanto el universo como la muestra. El universo es el conjunto de todos los actores que son objetivo de la encuesta; la muestra es el pequeño grupo al que el/la evaluador/a decide encuestar. En un grupo pequeño, la muestra y el universo son iguales. Pero en grupos grandes puede ser necesario elegir a partir de criterios que garanticen que la totalidad del universo estará representado;
- 3) Redactar el cuestionario: Puede tener preguntas abiertas y/o cerradas. Las preguntas abiertas permiten al/la encuestado/a desarrollar sus opiniones; las cerradas habilitan una cantidad limitada de respuestas posibles. Una pregunta cerrada se utiliza, por ejemplo, para obtener información factual, valorar el acuerdo/ desacuerdo respecto de una propuesta o conocer la postura del/de la encuestado/a respecto de un determinado juicio;

No hay ninguna fuente en el documento actual.¹⁵ Elaboración en base a reproducción, adaptación e integración de antecedentes e información de Di Virgilio y Solano (2012).

4) Aplicar el cuestionario: Para aplicarlo es necesario contar con un tiempo y un espacio apropiado para que los/as encuestados/as puedan responderlo. Además, se necesita un/a aplicador/a que distribuya el cuestionario entre los/las encuestados/as. Los cuestionarios pueden realizarse también en línea, a través de aplicaciones gratuitas; y

5) Sistematizar los resultados: Finalmente, el/la evaluador/a deberá sistematizar los resultados para poder utilizar la información. Las herramientas en línea que permiten hacer encuestas suelen incluir también modalidades para sistematizar la información y la opción de sistematizar y descargar los resultados.

Para su uso se requieren los siguientes recursos:

- Humanos: En caso de aplicar el cuestionario impreso, será necesario contar con un/a aplicador/a que distribuya el cuestionario entre los/as encuestados/as. En caso de realizar el cuestionario a través de una plataforma web, simplemente se debe recopilar la lista de correos electrónicos a los que será enviado. La preparación del cuestionario requiere un trabajo minucioso que insumirá tiempo de la evaluación. En caso de existir particularidades culturales o de dialecto, será necesario incorporar personal adecuado para aplicar el cuestionario;
- Tecnológicos: Existen aplicaciones que permiten realizar cuestionarios con un número limitado de preguntas; y
- Presupuestarios: En principio, la encuesta no requiere demasiada inversión presupuestaria. No obstante, si el cuestionario a aplicar se compone de un número grande de preguntas o el número de encuestados/as es grande, será necesario contar con recursos para contratar aplicadores/as que se ocupen de toda la muestra, o pagar para usar las herramientas de las plataformas en línea que no eran gratuitas. Si el cuestionario no se aplica en línea, deben considerarse los costos logísticos de traslado de los/as aplicadores/as.

Para redactar un cuestionario es necesario conocer, al menos, el contexto en el cual será implementado y algunas de las hipótesis sobre la potencial información que se desea obtener. En este sentido, en contextos exploratorios se recomienda optar por la realización de entrevistas a los actores. La planificación y organización de una encuesta

insume, en general, mayor cantidad de tiempo que las entrevistas, y el proceso puede extenderse más de lo previsto.

7.3.8.2 Entrevistas individuales

La entrevista es una forma especial de encuentro cara a cara entre quien evalúa y quien es entrevistado. Es una herramienta no tan compleja, que requiere recursos moderados. Sin embargo, para obtener la información pretendida, es necesario interiorizarse antes sobre el tema y planificar el encuentro.

A través de las entrevistas es posible recabar información cualitativa que recupere la perspectiva de los actores sobre distintos tipos de cuestionarios: hechos específicos, procesos, análisis, propuestas, reacciones a las primeras hipótesis de los/las evaluadores, entre otras.

Las principales limitaciones de este método radican en el peligro de una elección sesgada de informantes, que atente contra la validez de los resultados.

El uso de entrevistas debe considerar los siguientes pasos:

- 1) Esclarecer qué información se espera obtener;
- 2) Definir quiénes son los actores clave que brindarán la información que se necesita;
- 3) Construir la guía de entrevista. La entrevista puede ser dirigida o semidirigida.; y
- 4) Aplicar las entrevistas.

A diferencia de la encuesta, las entrevistas permiten indagar la perspectiva de los actores y recuperar la diversidad de puntos de vista. Además, constituyen la opción más adecuada si quien evalúa tiene poco conocimiento sobre el contexto. En contraste con los grupos focales, la entrevista es personal y, en este sentido, permite abordar cuestiones conflictivas o menos explícitas a nivel grupal. En algunos casos, se ve limitada por la capacidad de expresión del/de la entrevistado/a.

7.3.8.3 Grupos focales

Es un tipo de entrevista particular en la que se trabaja con un grupo en simultáneo. Se organiza la interacción entre un conjunto determinado de personas y sobre un tema específico de interés para la evaluación. Esta discusión es guiada por quien entrevista, ya que se busca recolectar la información producida durante la interacción y el debate,

además de perspectivas y experiencias grupales. Cuando se agrupa a actores con posturas diferentes, se habilita la expresión y la posibilidad de explicar los distintos puntos de vista, y también la profundización de sus opiniones. Esta dinámica grupal es registrada y luego sistematizada para su análisis.

El uso de un grupo focal debe considerar los siguientes pasos:

- 1) Seleccionar el tema y los subtemas que iniciarán y guiarán el grupo focal;
- 2) Seleccionar y convocar a los actores que participarán: Se recomienda que el grupo focal se organice con un mínimo de ocho y un máximo de quince participantes;
- 3) Realizar una guía que oriente las intervenciones de quien modera: Esta guía es un listado de interrogantes o temas problemáticos a ser tratados durante la discusión. Las preguntas deben ser abiertas. También se pueden utilizar otros elementos para motivar el debate como videos, imágenes, fragmentos de documentos o situaciones ficticias creadas *ad hoc*;
- 4) Implementar el grupo focal; y
- 5) Sistematizar la sesión de grupo focal.

La principal diferencia entre las entrevistas y los grupos focales es la cantidad de personas involucradas. No obstante, el grupo focal no es la suma de entrevistas individuales, sino que se centra en un tema único, a partir del cual se busca profundizar, confrontar y justificar posiciones, además de estimular nuevas ideas. En esta herramienta, el foco está puesto en la interacción y el debate. Con respecto a los actores principales, se recomienda entrevistarlos en forma individual. A la hora de confrontar hipótesis sobre problemas relevantes, los grupos focales pueden brindar información muy relevante. Sin embargo, esta técnica tiene algunas desventajas: por ejemplo, las discusiones pueden reflejar normas sociales más que comportamientos reales, precisamente porque los participantes están respondiendo “en público”.

7.3.8.4 Datos secundarios

Los datos secundarios son la fuente más económica para conseguir información. En este caso, se utiliza la información construida por otros. Al no estar diseñados para el objetivo de la evaluación, los datos pueden resultar insuficientes o inadecuados; sin

embargo, muchas veces es la mejor opción para acercarse a un tema con pocos recursos. En general, las fuentes secundarias se integran con datos cuantitativos, pero también puede tratarse de datos cualitativos.

El uso de datos secundarios requiere considerar:

- 1) Detectar qué tipo de datos están disponibles y, entre ellos, seleccionar los que más se acercan a la información que se busca recopilar;
- 2) Detectar el objetivo para el cual fue producida la información. Esto permite tener en cuenta cuán cerca o lejos se encuentra de lo que se busca; y
- 3) Recolectar y, de ser necesario, volver a sistematizar los datos obtenidos para el objetivo que se busca.

Se sugiere tener en cuenta la antigüedad de los datos y la escala del análisis. Es decir, si los datos fueron producidos en el nivel nacional, regional, provincial o local, y cuánto se acercan o alejan de la escala donde se implementará el programa a evaluar.

Particularmente para el caso del PMO, es menester contar con la Encuesta Permanente de Hogares (EPH), los registros policiales y judiciales, los datos del sistema de salud local, entre otros.

7.3.8.5 Observación participante

La observación es uno de los primeros modos de conocer y acercarse a una cuestión. Su propósito es obtener información sobre lo que las personas hacen, formularse nuevas preguntas, plantear hipótesis explicativas, verificar datos y priorizar cuestiones clave que puedan ser luego profundizadas, por ejemplo, a través de entrevistas o grupos focales. En la evaluación del PMO, la observación participante se enfoca en la implementación de sus componentes.

Aunque uno de los beneficios principales de la observación es la posibilidad de acceder a los hechos de manera directa (y no a través del discurso de otros actores), es cierto que la presencia de un agente extraño siempre altera, en alguna medida, las interacciones y los comportamientos de los actores observados.

El uso de observación directa debe considerar:

- 1) Definir el objeto a observar, así como el momento propicio para realizar la observación;
- 2) Desarrollar una guía de observación que funcione a modo de checklist e incluya una columna que permita realizar comentarios y desarrollar temas relevantes;
- 3) Pactar con los actores a observar los tiempos de la observación;
- 4) Realizar la sesión de observación; y
- 5) Sistematizar la información recabada y elaborar conclusiones.

La observación es una técnica que requiere menos tiempo y capacidades específicas que otros instrumentos. Una de las principales ventajas es que se puede obtener información independientemente del deseo de proporcionarla y de la capacidad y veracidad de las personas que integran el grupo o comunidad a estudiar. De esta manera, se evitan posibles distorsiones. Se trata de un procedimiento que permite estudiar los hechos dentro de una situación contextual.

Como contraparte, quien observa no es una máquina que registra de manera neutra, aséptica y desapasionada todo lo que se pone bajo su mirada. Es necesario, entonces, adquirir la capacidad para distinguir entre los hechos observados y su interpretación. Otra de las dificultades de esta técnica es la posible influencia de quien observa sobre la situación que es motivo de investigación. Se recomienda que las observaciones sean complementadas con otros instrumentos de recolección, tanto para corroborar las hipótesis realizadas como para contraponer percepciones de los actores a los hechos observados.

7.3.8.6 Lista de control con preguntas

Una lista de control (por lo general, con preguntas) es un instrumento sencillo que puede ser utilizado para apoyar la difusión de prácticas de monitoreo estructuradas y estandarizadas. Dichas listas pueden ser utilizadas y comparadas en momentos diferentes y representan un instrumento práctico para ayudar al equipo a familiarizarse con los temas del proyecto y, por lo tanto, a volverse más rápido y efectivo.

Estas listas suelen ser diseñadas según necesidades específicas, aunque pueden ser adaptadas y usadas para proyectos diferentes en contextos similares. En todo caso, deben ser preparadas por personas con un profundo conocimiento de los temas específicos. El equipo del proyecto puede utilizarlas como una guía para las entrevistas o conversaciones informales y no debe tener ningún tipo de restricción para investigar o plantear temas no incluidos desde el principio. Las listas de preguntas pueden prever respuestas a preguntas cerradas (sí/no) o a preguntas con respuestas abiertas.

La principal ventaja de esta herramienta es su sencillez. Es fácil de confeccionar y utilizar. Además, si el monitoreo es realizado por distintos actores, permite estandarizar la información y procesarla con mayor facilidad.

7.3.8.7 Análisis de las partes interesadas

El análisis de las partes interesadas puede ser fundamental a la hora de identificar a aquellos actores que se deban involucrar en el proceso de Monitoreo y Evaluación o para definir la mejor manera de formalizar la información relevada. Puede ayudar también a identificar los conflictos potenciales o en curso y evidenciar las vías para enfrentarlos. Hay varias partes interesadas que pueden tener un papel importante, entre ellas: equipo del proyecto, titulares o grupos meta del proyecto, grupos excluidos de los beneficios del proyecto, informantes clave, donantes, funcionarios del gobierno que operan en el área, líderes locales.

Pasos para realizar el análisis de las partes interesadas:

- 1) Utilizar las herramientas necesarias para obtener información sobre los actores vinculados al proyecto, y sus intereses y expectativas sobre la política, programa o proyecto. Para eso, se pueden utilizar documentos de la intervención, entrevistas a actores relevantes u observaciones participantes;
- 2) Realizar una matriz donde se incluyan todos los actores detectados, su vinculación con el PMO, sus intereses y expectativas (explícitas o implícitas) y una jerarquización de su poder. Esta última columna implica destacar la capacidad del actor para obstaculizar o vetar la ejecución del proyecto (Estévez, 1999); y
- 3) Realizar inferencias a partir del análisis de la matriz: ¿cuán complejo es el espacio social en el que se implementará la política, programa o proyecto?, ¿qué dificultades

podrían interponer los actores para su implementación?, ¿qué cuestiones deben tenerse en cuenta para cumplir con las expectativas de los actores más relevantes?

Sin embargo, como toda esquematización, puede tener sesgos y limitaciones. Por eso, cuando se utiliza esta herramienta es importante triangular la información: hacer presentes las voces de actores diversos, con distintas vinculaciones e intereses respecto de la política, programa o proyecto

7.3.9 Procesamiento y análisis

Con la información recolectada, comienza uno de los principales desafíos: su procesamiento y análisis. Los resultados de este trabajo permiten extraer conclusiones y recomendaciones.

El mejor modo de orientar esta etapa es volver a las preguntas formuladas, ya que el fin de la recolección de la información es responderlas. A partir de esos interrogantes, es útil elaborar una matriz de datos que permita volcar la información obtenida y, de este modo, responder a cada una de las cuestiones.

En el análisis, es importante recordar que los datos recolectados hablan de cuestiones diversas, y tener en cuenta las limitaciones de cada instrumento. Por ejemplo, las entrevistas en profundidad brindan una posible interpretación de ciertos hechos, pero estas miradas pueden diferir entre distintos actores. Esto no necesariamente descalifica a quienes son informantes, sino que manifiesta la ausencia de consenso en la interpretación de ese hecho, o que existen conflictos de intereses entre los actores que lo interpretan.

Una vez procesada la información, se procede a la realización de un primer análisis de los datos, para identificar los nudos críticos. Este análisis suele ser descriptivo, aunque no por ello pierde calidad informativa. Luego, se profundizan los nudos críticos para completar esta fase de análisis. El segundo análisis permite realizar inferencias o extraer conclusiones más generales.

7.4 Utilización del SME

El conocimiento obtenido del SME del PMO debe ser incorporado en el sistema de toma de decisiones del Programa y, adicionalmente, formar parte del proceso de aprendizaje estructural de todos los actores gubernamentales involucrados en él.

En efecto, el SME genera información y datos que, una vez validados, se convierten en conocimientos que promueven el aprendizaje. Por tanto, dicho aprendizaje debe integrarse en el ciclo general de preparación y ejecución de Barrios Seguros mediante un sistema eficaz de retroalimentación. Por ello, la información debe difundirse y estar disponible para los posibles usuarios, a fin de convertirse en conocimiento aplicado.

Para asegurar que el aprendizaje sea pertinente, los resultados de la evaluación deben funcionar “en tiempo real”. Una ventaja inmediata es que las conclusiones se pueden controlar con los participantes en un plazo corto, lo cual da una oportunidad excelente de eliminar interpretaciones equivocadas, fomentar el “sentido de propiedad” de los participantes sobre la experiencia adquirida y hacer llegar los resultados de la evaluación a los interesados cuando les sea más útil.

El aprendizaje complementa la medición del desempeño al conferir a la evaluación un elemento cualitativo de medición. Incluso si los indicadores de los resultados no son buenos o claros, se puede aprender de este proceso y utilizar el conocimiento adquirido para mejorarlo.

Las evaluaciones no deben considerarse como un evento aislado sino como parte de un ejercicio mediante el cual los diferentes interesados pueden participar en el proceso continuo de generación y aplicación del conocimiento obtenido. Un SME que genere conocimientos, promueva el aprendizaje y sirva de orientación a las iniciativas es, por sí mismo, un medio importante de desarrollo de capacidades y de la sustentabilidad del Programa.

VIII. Resultados

A través de los datos que se presentan en este apartado, se pueden vislumbrar los logros de mayor impacto en diferentes indicadores que componen el programa Barrios Seguros, en pos de aportar resultados operativos luego de ahondar en las cuestiones procedimentales.

A partir del año 2016 se implementa el “Programa Barrios Seguros”. Comenzó en el barrio 31 y 31 bis de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, continuando por Alto Verde en la Provincia de Santa Fe, Carlos Gardel y Borges en Provincia de Buenos Aires y 1.11.14 en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires; siendo los más emblemáticos.

A continuación se mencionarán los puntos más destacados en cuanto a resultados del programa:

- 8.1 Reducción en los casos de homicidios dolosos,
- 8.2 Impacto sobre la relación “fuerzas de seguridad y comunidad”,
- 8.3 Prevención de ilícitos y seguridad ciudadana (labor UPB),
- 8.4 Lucha contra el narcomenudeo,
- 8.5 Espacios recuperados del narcotráfico para la comunidad,
- 8.6 Coordinación Multiagencial,
- 8.7 Actividades de Prevención del delito y la Violencia,
- 8.8 Lecciones aprendidas.

8. 1. Reducción en los casos de homicidios dolosos

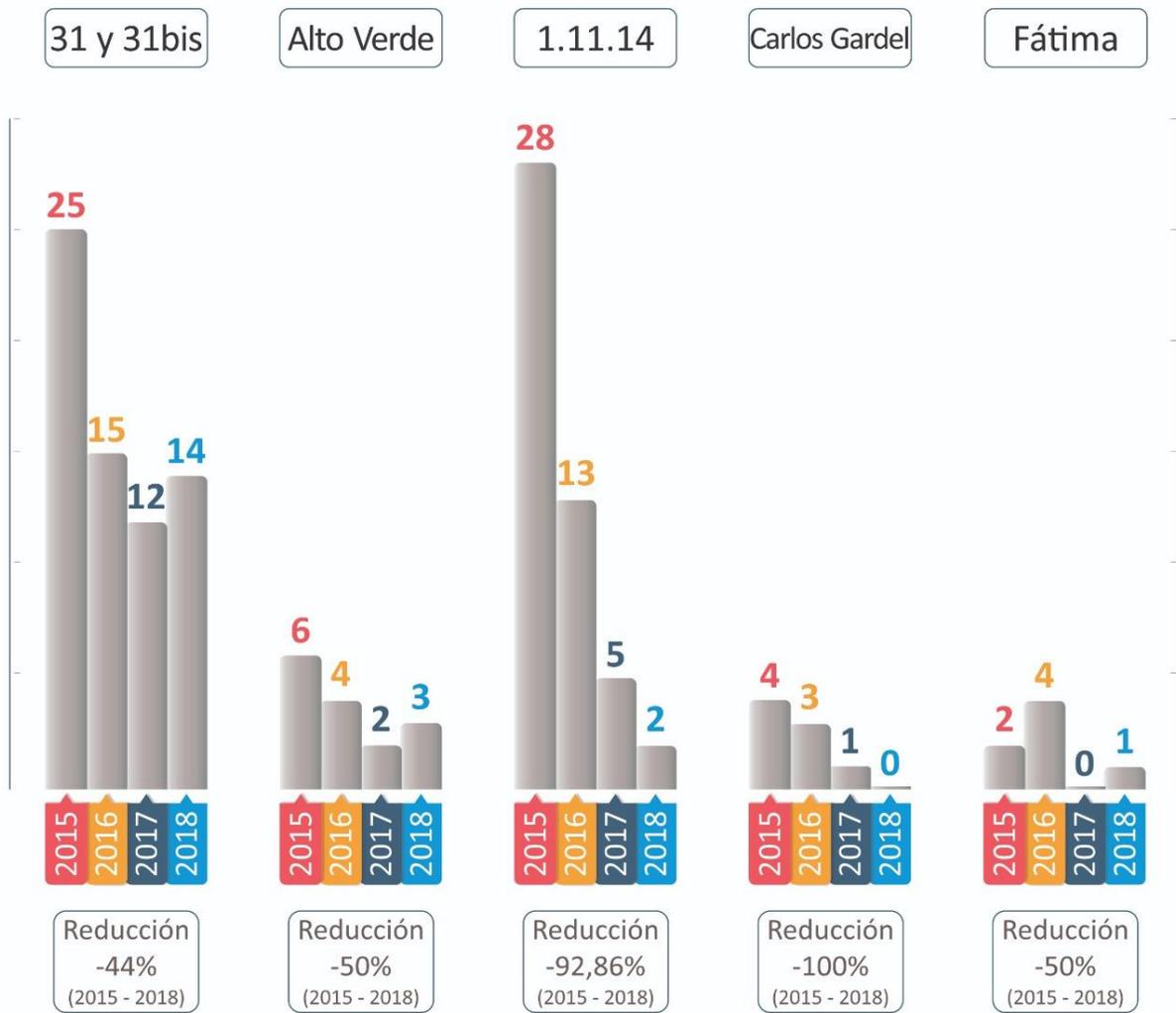
Dado que el contexto afecta las oportunidades y éstas a la incidencia del crimen, se sostiene (Cohen y Felson 1979) que para que un delito ocurra deben coincidir temporal y espacialmente tres elementos: un potencial agresor, la ausencia de un supresor efectivo y un objetivo apropiado. En función de este enfoque, siguiendo la lógica de dicho programa el crimen puede variar entre sectores de la ciudad, ya sea porque existen más y mejores objetivos criminales o por falta de una vigilancia efectiva.

En este sentido, el Programa Barrios Seguros opera de manera transversal modificando la oportunidad para todo tipo de crimen.

Específicamente, la ocurrencia de homicidios dolosos en los barrios que han sido intervenidos, se ha reducido de manera significativa.

Los homicidios dolosos del año 2018 se encuentran muy por debajo de la media de los últimos años.

Gráfico nro. 8.1 Variación interanual homicidios dolosos Barrios Seguros 2015-2018



Fuente: Ministerio de Seguridad de la Nación

Cuadro nro. 8.1 Homicidios dolosos en Barrios Seguros durante el año 2018

BARRIOS SEGUROS	CANTIDAD HOMICIDIOS 2018
BARRIO ALTO VERDE - SANTA FE	3
BARRIO CARLOS GARDEL - BUENOS AIRES	0
BARRIO LA LOMA / BORGES – BUENOS AIRES	0
BARRIO INTA – CABA	1
BARRIO RIVADAVIA I y II - CABA	2
BARRIO 1-11-14 – CABA	2
BARRIO 21-24/ ZAVALETA - CABA	2
BARRIO 31 - CABA	9
BARRIO 31 BIS – CABA	5
BARRIO CILDAÑEZ - CABA	1
BARRIO FÁTIMA – CABA	1
BARRIO LOS PILETONES - CABA	1
BARRIO ILLIA I Y II - CABA	0

Ya que la ocurrencia de delitos de esta índole involucra diferentes variables para su propensión, en el caso de los diferentes barrios que han sido abordados por el Programa Barrios Seguros se puede inferir que, la focalización espacial ha facilitado el diseño e implementación de las estrategias preventivas sumado a mitigación de oportunidades para el crimen generada por las mejoras en infraestructura, la cohesión social generada y las estrategias en el patrullaje brindadas por las Unidades de Prevención Barrial, entre otros.

8. 2. Impacto sobre la relación “fuerzas de seguridad y comunidad”

Como uno de los datos cualitativos para medir la efectividad del programa, se ha tomado en cuenta el impacto social¹⁶ de la intervención en función cómo es la relación entre las fuerzas de seguridad instaladas en cada barrio y su comunidad.¹⁷

La misión¹⁸ de las Unidades de Prevención Barrial (UPB) es prevenir el delito y la violencia, en territorios con altos niveles de conflictividad social, privilegiando el

¹⁶ “Barrios Seguros: Tito vive en el barrio Illia”, 23 de julio de 2018, <https://www.youtube.com/watch?v=dADCwF1t0hI>

¹⁷ “PNA – Rescatan niña en la villa 21-24”, 6 Marzo de 2019, https://www.youtube.com/watch?time_continue=6&v=3Et_293I7v8

vínculo con la comunidad, dado que su accionar está orientado a la resolución de conflictos y atención de necesidades de los vecinos. Su trabajo está orientado a la disuasión de las conductas violentas ponderando la resolución pacífica de conflictos como método para tratar situaciones problemáticas.¹⁹

Las UPB están integradas por Fuerzas Federales de Seguridad entre ellas Gendarmería Nacional Argentina (GNA), Policía Federal Argentina (PFA) y Prefectura Naval Argentina (PNA), quienes son asignadas en función del territorio en el que se efectúa el abordaje.

Dentro de esta línea, los indicadores de percepción que arroja una serie de encuestas realizadas por el Observatorio de la Deuda Social de la Universidad Católica Argentina (ODESA – UCA) deja demostrado que: en el barrio Alto Verde (Santa Fe), el 85,3% de los habitantes consideran a la Prefectura Naval Argentina (UPB-PNA) como confiable. En Carlos Gardel (Morón-PBA), el 72,2% de los entrevistados consideran a Gendarmería Nacional Argentina (UPB-GNA) como confiable y en el barrio 1.11.14 (CABA) el 75,7% de los entrevistados destaca el buen trato hacia ellos.²⁰

8. 3. Prevención de ilícitos y seguridad ciudadana (labor UPB)

Dentro de la labor realizada por las Fuerzas Federales de Seguridad en calidad de Unidad de Prevención Barrial, cabe resaltar que han detenido en procedimientos de flagrancia a 3.101 personas en todos los barrios comprendidos por el Programa Barrios Seguros entre los años 2016-2018.

Capacitaciones Unidades de Prevención Barrial (2016-2018)

Los agentes que integren las UPB son capacitados en: a) Técnicas habituales en procedimientos policiales; b) Técnicas de reducción o restricción física, en esgrima de bastón policial, elemental y viable de fácil aplicación; c) Técnicas de aproximación al ciudadano en la resolución de conflictos de manera pacífica; d) Técnicas de

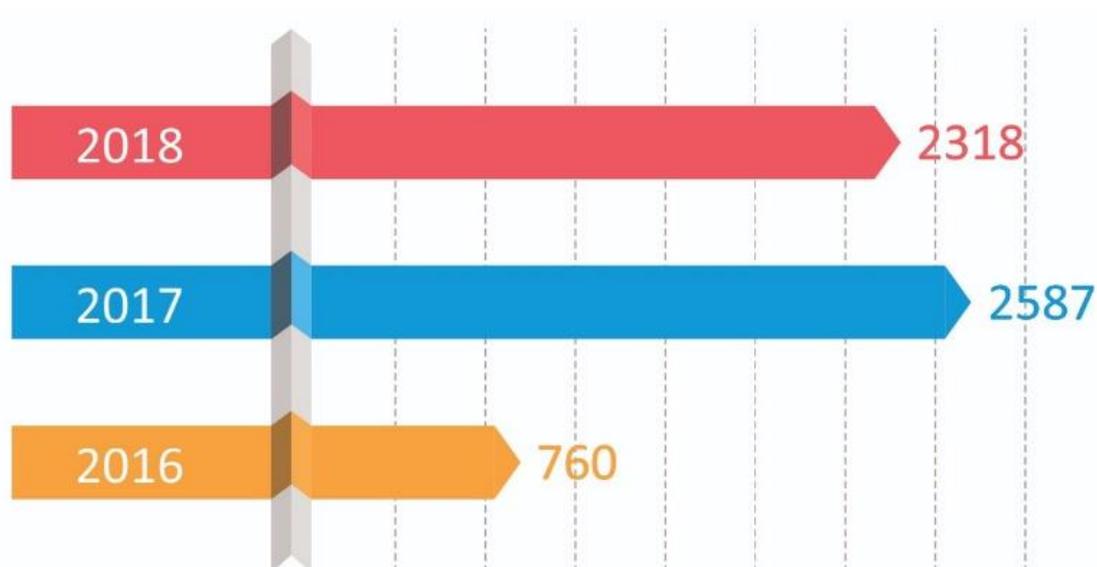
¹⁸ “UPB Barrio La Loma, Vicente López”, 5 de diciembre de 2018, <https://www.youtube.com/watch?v=6nRVkGtVsGg>

¹⁹ “Rescate incendio en Barrio Rivadavia”, 10 de septiembre de 2018, <https://www.youtube.com/watch?v=iYkjLwVjtq>

²⁰ “Vanina, una gendarme que trabaja en la UPB del barrio 1.11.14”, https://www.youtube.com/watch?v=8HS_SPYbvwwA

intervención y control de lugares abiertos y cerrados; e) Doctrina sobre el uso progresivo y escalonado de la fuerza; f) Conocimientos de relaciones humanas para mejorar el accionar policial y su vinculación con el ambiente donde desarrollara su actividad de prevención²¹, especialmente con temas orientados a violencia de género e intrafamiliar; consumo problemático de sustancias; situaciones de niños, niñas y adolescentes presuntos infractores de la ley penal o con derechos vulnerados; trato respetuoso de la diversidad de género; situaciones de posible trata de personas.

Gráfico nro. 8.1 Cantidad de efectivos policiales capacitados para UPB



Fuente: Elaboración propia

Estas capacitaciones refieren a las ofrecidas tanto a policía de la provincia como a las fuerzas federales de seguridad que cumplen la función de policía de aproximación. Durante el período 2016-2018 hubo un incremento del 205% en la cantidad de efectivos policiales capacitados en la materia.

Cantidad de procedimientos realizados (2018)

²¹ “Barrios Seguros: La Loma, Vicente López”, 10 de julio de 2018, https://www.youtube.com/watch?time_continue=8&v=mMk7siQySqA

Las Fuerzas Federales de Seguridad, en calidad de Unidades de Prevención Barrial, han efectuado 4101 procedimientos²² durante el año 2018. Lo que refiere represión de hechos ilícitos en cada uno de los barrios abordados.²³

Gráfico nro. 8.3 Cantidad de procedimientos realizados por las UPB



Estos valores refieren a los procedimientos llevados a cabo por las UPB pertenecientes a los barrios de Ciudad Autónoma de Buenos Aires: 21-24, Zavaleta, 1.11.14, Fátima, Piletones, Carrillo, INTA, Illia, Rivadavia I y II y Cildañez; La Loma/Borges, Carlos Gardel y La Cava (Provincia de Buenos Aires) y Alto Verde (en Provincia de Santa Fe).

Cantidad de operativos realizados (2018)

Del mismo modo, se han desarrollado 28.966 Operativos. Los mismos son dispositivos de prevención y seguridad, controles de personas y vehículos, acompañamientos a

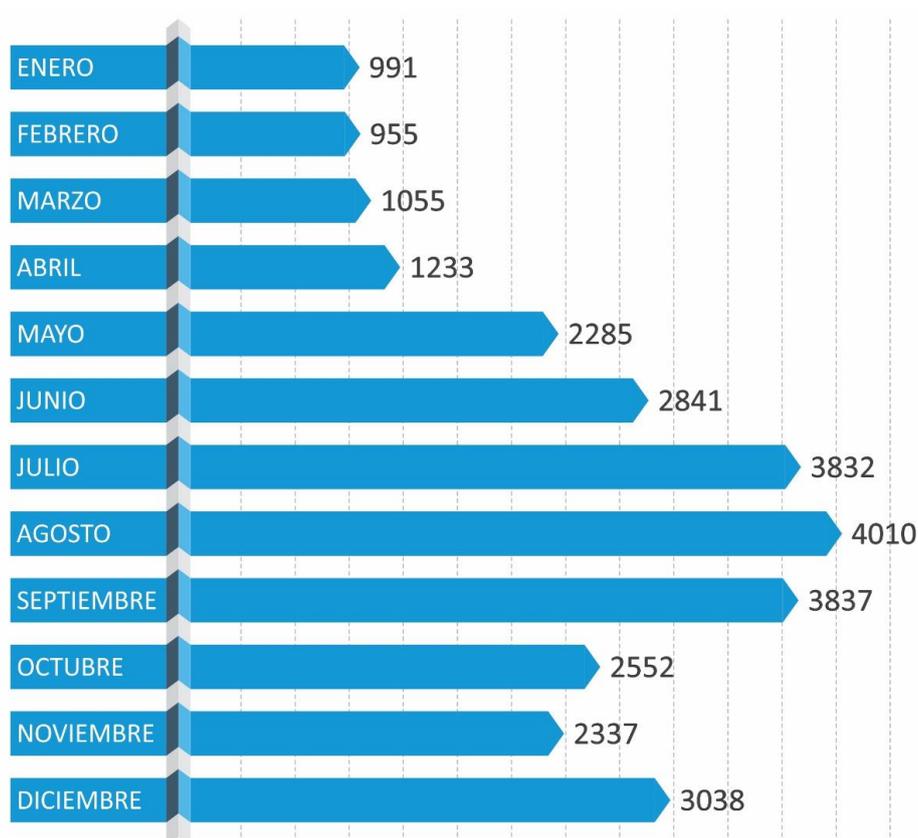
²² “Barrios Seguros: operativo de saturación en el Barrio 1.11.14”, 22 de Abril de 2019, <https://www.youtube.com/watch?v=iJoikSi5Dk>

²³ “Barrios Seguros: operativo de saturación en el Barrio 1.11.14 (helicóptero)”, de abril de 2019, <https://www.youtube.com/watch?v=GMzEQH22BRY>

otras agencias, patrullajes preventivos, con el objeto de desalentar la comisión de ilícitos.²⁴

De esas operaciones se pueden (y se suelen) desprender los procedimientos.²⁵

Gráfico nro. 8.4 Cantidad de operativos realizados por las UPB



Estos valores refieren a los operativos llevados a cabo por las UPB pertenecientes a los barrios de Ciudad Autónoma de Buenos Aires: 21-24, Zavaleta, 1.11.14, Fátima, Piletones, Carrillo, INTA, Illia, Rivadavia I y II y Cildañez; La Loma/Borges, Carlos Gardel y La Cava (Provincia de Buenos Aires) y Alto Verde (en Provincia de Santa Fe).

8. 4. Lucha contra el Narcomenudeo

En el marco de la lucha contra el narcomenudeo, el objetivo del programa apunta a reducir el microtráfico de drogas a nivel barrial en las áreas geográficas definidas por el abordaje, trabajando para que el vecino sienta que el comercio de la droga ya no llega a comunidad.

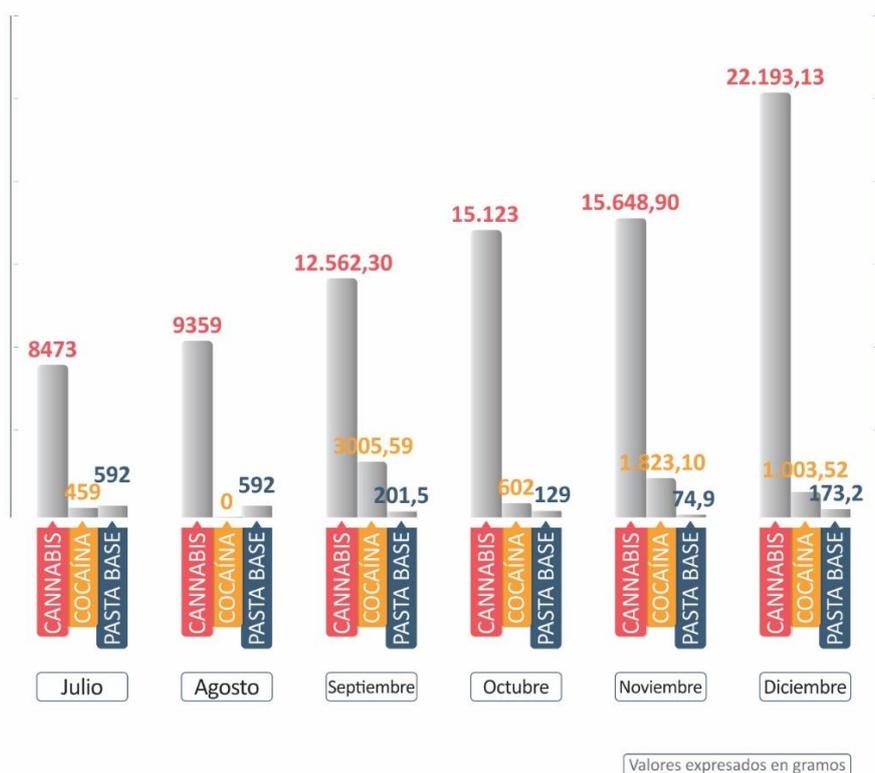
²⁴ “UPB Barrio La Loma, Vicente López”, 5 de diciembre de 2018, <https://www.youtube.com/watch?v=6nRVkGtVsGg>

²⁵ “Unidad de Prevención Barrial 1.11.14 (CABA)”, 28 de agosto de 2018, https://www.youtube.com/watch?v=IZQ6wX8e_zU

Objetivos específicos:

- Desarticular puntos de venta en los barrios,
- Reducir la oferta de drogas en las áreas de intervención estratégica,
- Impedir la consolidación de clanes familiares con fuerte anclaje territorial,
- Coordinar y sistematizar el esfuerzo policial en materia de lucha contra el micro-tráfico,
- Disminuir los delitos y la violencia asociada con la venta de drogas al por menor,
- Consolidar la confianza en las fuerzas de seguridad mediante la visibilidad operativa y la interacción con los vecinos.

Gráfico nro. 8.5 Incautaciones por Narcomenudeo (UPB) durante el año 2018



Estos valores refieren a las incautaciones por narcomenudeo llevadas a cabo por las UPB pertenecientes a los barrios de Ciudad Autónoma de Buenos Aires: 21-24, Zavaleta, 1.11.14, Fátima, Piletones, Carrillo, INTA, Illia, Rivadavia I y II y Cildañez. Los datos abarcan de Julio a Agosto dado que es la fecha en que se comenzó a medir.

Fuente: Elaboración propia

Como ejemplo de estos esfuerzos pueden mencionarse los resultados en el barrio 31 y 31 Bis, durante el año 2016 (fecha en que se implementó el programa), hubo un aumento de: 121,9% en la cantidad de detenidos por ley 23.737, 3.195,8% la incautación de paco y 549% la incautación de marihuana.

8. 5. Coordinación Multiagencial

La metodología de trabajo está enfocada en una intervención multiagencial, en la cual se diseñan estrategias que involucran en forma articulada y organizada a diferentes agencias estatales, de distintos niveles de gobierno, y también a actores de la sociedad civil.

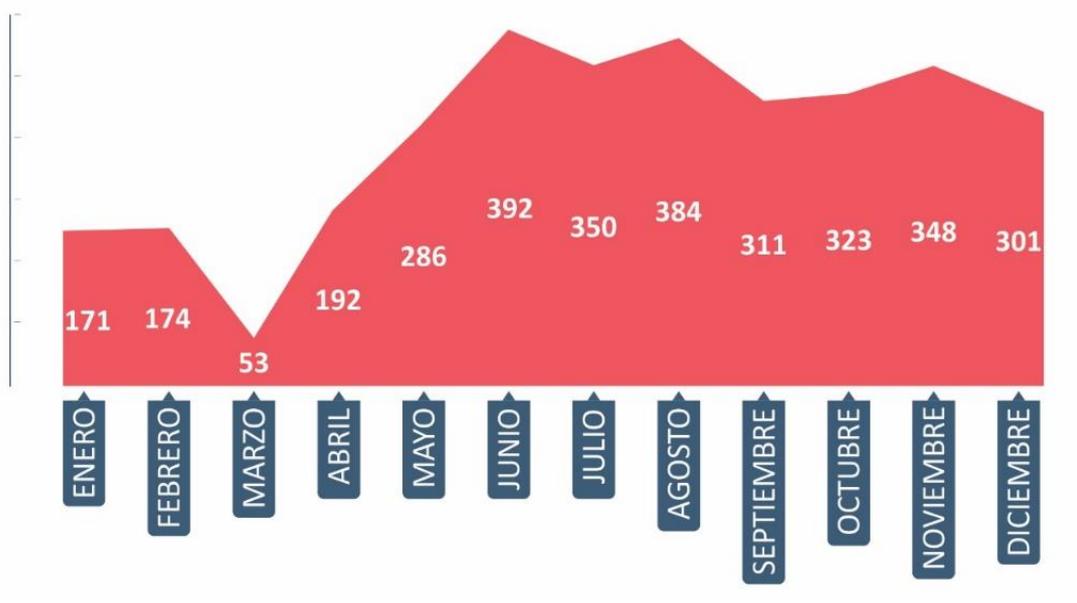
Esta coordinación de trabajo interministerial, propició mejoras en infraestructura como en cohesión social, siendo notoria la buena recepción del programa entre los vecinos de los diferentes territorios al consolidarse como barrios con las mismas características, servicios y presencia estatal en relación al resto de los pertenecientes a cada jurisdicción.

En este sentido, el CIPPEC (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento) otorgó el “Premio a la Innovación en la Gestión Pública” en el año 2018 por la iniciativa.

En función de esta coordinación multiagencial, las Unidades de Prevención Barrial, actúan como nexo y puerta de entrada de las diferentes áreas del Estado Nacional, Provincial y Municipal, como de distintas organizaciones de la sociedad civil, en los territorios abordados; dado que en un principio en tales barrios no hay presencia de instituciones ni organizaciones, cada UPB las protege a medida que se van desarrollando.²⁶

²⁶ “Barrios Seguros: realizamos mejoras en el Polideportivo Rivadavia II, 6 de marzo de 2019, https://www.youtube.com/watch?v=AzZ_RezBexQ

Gráfico nro. 8.6 Acompañamientos realizados por las UPB a diferentes áreas



Estos valores refieren a los acompañamientos brindados por las UPB pertenecientes a los barrios de Ciudad Autónoma de Buenos Aires: 21-24, Zavaleta, 1.11.14, Fátima, Piletones, Carrillo, INTA, Illia, Rivadavia I y II y Cildañez. La Loma/Borges, Carlos Gardel y La Cava (Provincia de Buenos Aires) y Alto Verde (en Provincia de Santa Fe).

Fuente: Elaboración propia

8. 6. Espacios recuperados del narcotráfico para la comunidad

Otro de los hitos importantes dentro de la intervención comunitaria del programa, refiere a los espacios recuperados del narcotráfico, consistente en recuperar puntos de venta de droga y transformarlos en oficinas estatales que brinden servicio a la comunidad a través de sus diferentes dispositivos.

Luego de los procedimientos efectuados por el Poder Judicial y las Fuerzas Federales de Seguridad en cada uno de los barrios abordados, en donde se realizan diversos operativos con allanamientos en distintos “bunkers” y, corroborando la existencia de organizaciones criminales que se dedicaban al almacenamiento y venta de drogas; la agencia judicial competente falla ante el requerimiento del fiscal a cargo, quien dispone la utilidad de dichos inmuebles. En el caso puntual del Barrio 31 y 31 Bis, a raíz del pedido realizado desde la Subsecretaría de Prevención del Delito y la Violencia, el juez a cargo dispuso que tres “casillas” sean entregadas al Estado, a los fines de generar espacios para atención de la comunidad.

Por tal motivo, las viviendas en cuestión fueron atribuidas a organismos tales como ATAJO del Ministerio Público Fiscal, la Subsecretaría de Integración Social y Urbana de la Ciudad de Buenos Aires, entre otros, quienes tienen la obligación de conservar y custodiar dichos sitios. En este sentido, donde antes se vendía droga, hoy se crearon espacios para los vecinos, ejemplos de ello son:

- Biblioteca “Popular de Derechos Carlos Mujica” (destinada a ATAJO). Inaugurada en Agosto de 2016.
- “La Casa del Pueblo” convertida en “Oficina de Terminalidad Educativa” (destinada al GCBA) – inaugurada en 2017.
- “Corralón de Tarzán” – transformado en “Centro de Desarrollo Empresarial y Laboral” (CeDEL). Destinado al GCBA. Inaugurado en 2016.



8. 7. Actividades de Prevención del delito y la Violencia

Dado que el propósito del programa es implementar una política integral de acción temprana, de asistencia²⁷, integración comunitaria e inserción socio-laboral se han llevado a cabo 1509 actividades de prevención del delito y la violencia a través de las

²⁷ “Patricia vive en el Barrio Zavaleta”, 19 de diciembre de 2018, <https://www.youtube.com/watch?v=ikTSqT1pMxg>

cuales se asistió a 59.392 personas de todos los barrios intervenidos (entre los años 2016-2018).²⁸

Hubo un aumento significativo en la oferta de eventos, talleres y jornadas orientadas a la prevención del delito y la violencia del 99,71%, durante el período 2016-2018.

Gráfico nro. 8.7 Cantidad de actividades de Prevención del Delito y la Violencia ofrecidas a la comunidad (2016-2018)



Refieren a todas las actividades realizadas en los barrios comprendidos por el Programa Barrios Seguros.

Fuente: Elaboración propia

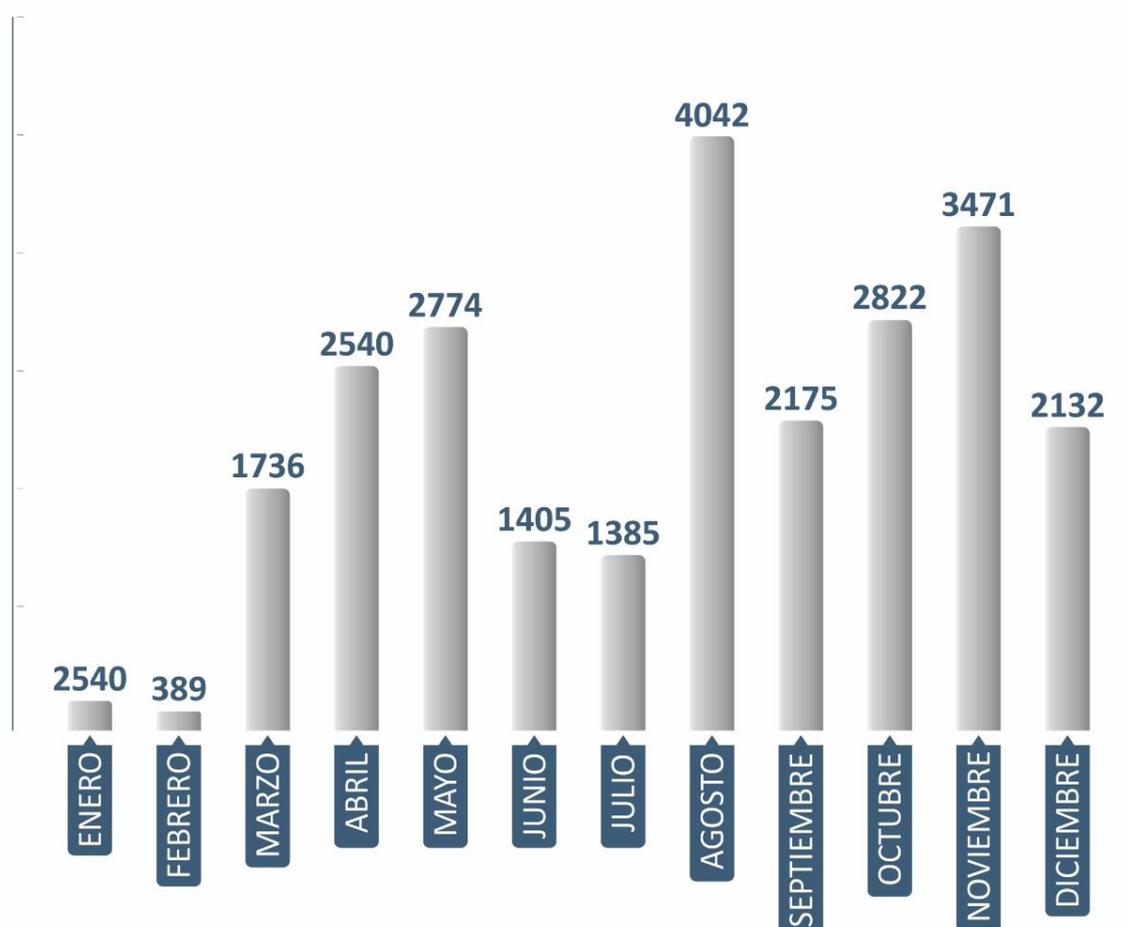
Durante los años 2016-2017 se ha asistido directamente a 34.085 personas de los distintos barrios abordados por el programa y, en el año 2018 se logró asistir a 25.307 personas.

La finalidad de los proyectos es promover la participación de la comunidad, instituciones académicas, instituciones de la sociedad civil, organizaciones comunitarias y el refuerzo de los lazos entre las fuerzas de seguridad y la comunidad.

²⁸ “Barrios Seguros: Taller de RAP en el Barrio Carlos Gardel en Morón”, 18 de marzo de 2019, <https://www.youtube.com/watch?v=djbb3d03oNA>

Durante los años 2016-2017 se ha asistido directamente a 34.085 personas de los distintos barrios abordados por el programa y, en el año 2018 se logró asistir a 25.307 personas.

Gráfico nro. 8.8 Asistencias directas a personas a través de las jornadas, eventos y talleres ofrecidos (2018)



Fuente: Elaboración propia

La finalidad de los proyectos es promover la participación de la comunidad, instituciones académicas, instituciones de la sociedad civil, organizaciones comunitarias y el refuerzo de los lazos entre las fuerzas de seguridad y la comunidad.²⁹

El trabajo en los distintos eventos, jornadas y talleres está orientado hacia las siguientes líneas de acción: deportiva, educacionales y de oficio, prevención situacional y diseño ambiental, expresiones culturales y concientización social en la prevención.³⁰

²⁹ "Barrios Seguros: Taller de RAP en el Barrio Carlos Gardel en Morón", 18/03/2019, <https://www.youtube.com/watch?v=djbb3d03oNA>.

8. 8. Lecciones aprendidas

Se ha realizado un gran trabajo de equipo, aunando las aptitudes individuales y potenciando los esfuerzos, como resultado de una positiva coordinación de equipos civiles en territorio.³¹

La coordinación interministerial propició mejoras en infraestructura como en cohesión social y fue notoria la buena recepción de los vecinos de ambos barrios al programa.

Se fortaleció el vínculo entre el Estado, la comunidad y las Fuerzas Federales de Seguridad, a través de la realización de diferentes actividades relacionadas con la participación comunitaria.³²

Se consiguió el trabajo de manera integrada con el gobierno local construyendo y fortaleciendo redes comunitarias de contención.

En torno a la actuación de las Unidades de Prevención Barrial, se demostró que tienen mejores condiciones objetivas y simbólicas para brindar un servicio preventivo y, al mismo tiempo reconstruir la legitimidad en el barrio.

³⁰ “Lorena participa del Encuentro de Mujeres en el Barrio 31”, 7 de agosto de 2018, <https://www.youtube.com/watch?v=oooiYHPhvCY>

³¹ “Barrios Seguros 2019”, 10 de junio de 2019, <https://www.youtube.com/watch?v=Mdy-g2I1-64>

³² “Alto Verde, Santa Fe”, 14 de febrero de 2018, https://www.youtube.com/watch?time_continue=70&v=dk0eGXwR8T0

8.9 Imágenes



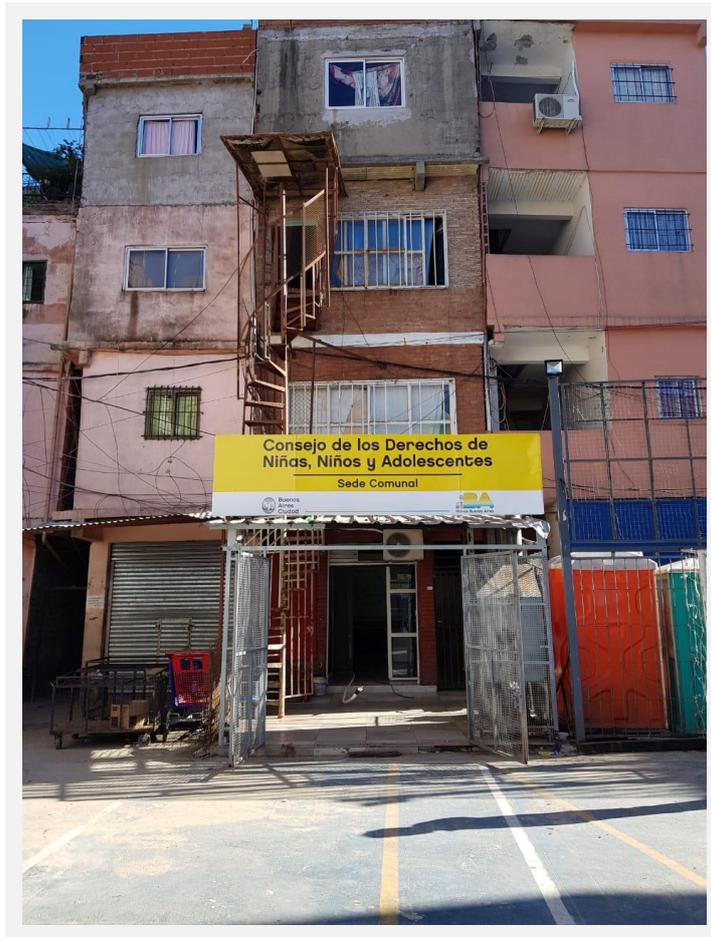
Vista panorámica Barrio 1.11.14 (CABA)



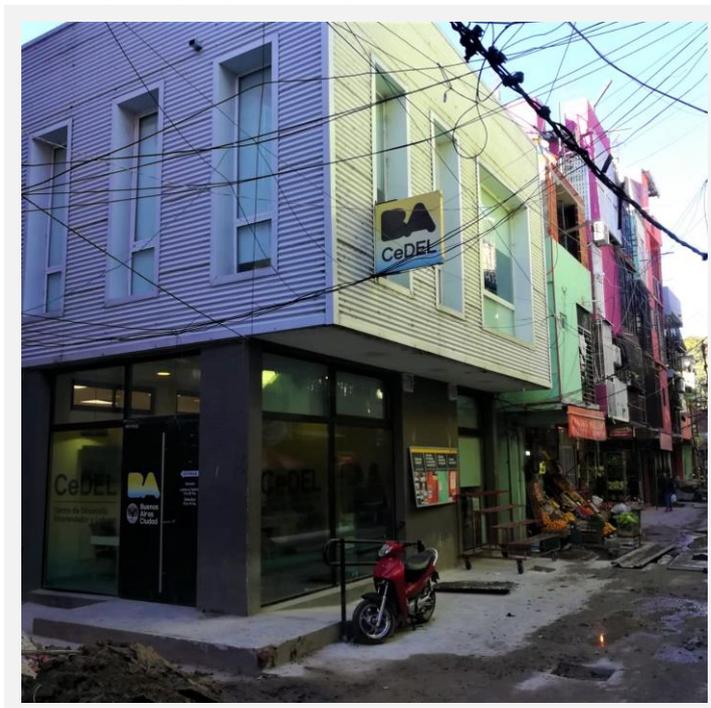
Procedimiento con incautación de drogas y armas (entre otros). Barrio 1.11.14 (CABA)



Operativo "Samurai". Incautaciones PFA. Barrio 21-24 Zavaleta (CABA)



Inauguración del Consejo de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes en Barrio 1.11.14 (CABA). Espacio recuperado del narcotráfico



Inauguración de Centro de Desarrollo Empresarial y Laboral en Barrio 31 y 31 Bis. Espacio recuperado del narcotráfico para la comunidad



Festejo patrio. Acercamiento de UPB-GNA con la comunidad Barrio Carlos Gardel (Morón - Provincia de Buenos Aires)



Taller de elaboración de patinetas orientado a niñas, niños y adolescentes Barrio Carlos Gardel (Morón - Provincia de Buenos Aires)



Cercanía de agentes UPB-GNA con la comunidad del barrio Carlos Gardel
(Morón - Provincia de Buenos Aires)



Festejo Patrio. Cercanía de fuerzas federales de seguridad con los vecinos del barrio La Loma
(Vicente López - Provincia de Buenos Aires)



Asistencia de agentes de UPB-PNA en parto de una vecina del barrio Zavaleta (CABA)



Jornada deportiva orientada a los niños en barrio 21-24 (CABA)



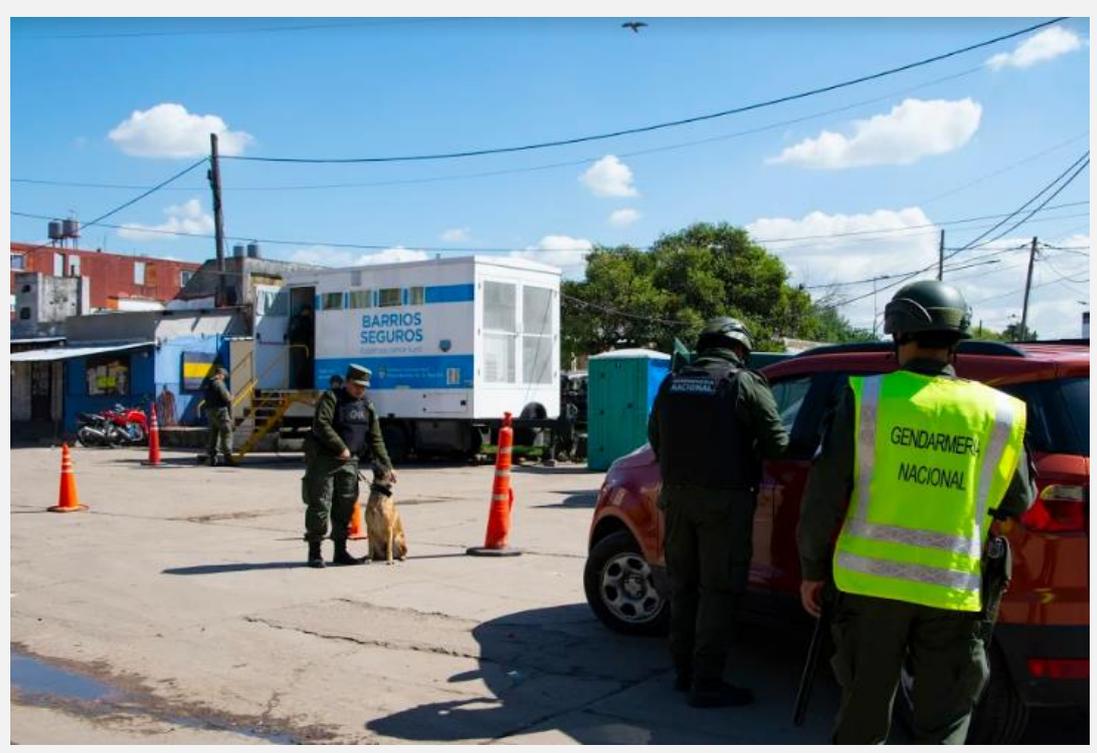
Taller de karate orientado a Niñas, Niños y Adolescentes del barrio La Cava
(San Isidro - Provincia de Buenos Aires)



Taller de patinetas en Barrio Carlos Gardel (Morón - Provincia de Buenos Aires)
Cercanía de agente UPB-GNA con los niños del barrio



Taller de títeres orientado a Niñas y Niños del barrio 31 y 31 bis (CABA)



**Operativo de control vehicular de UPB-GNA en barrio Carlos Gardel
(Morón - Provincia de Buenos Aires)**

Bibliografía

- AA.VV. (2003). Espacios urbanos seguros. Recomendaciones de diseño y gestión comunitaria para la obtención de espacios urbanos seguros, Ministerio del Interior, Ministerio de Vivienda y Urbanismo y Fundación Paz Ciudadana, Santiago de Chile.
- Albanese, Jay (2011). *Transnational Crime and the 21st Century*, Oxford University Press, New York, 2011.
- Anderson, Elijah (1999). *Code of the street. Decency, violence and the moral life of the inner city*. New York: Norton.
- Asociación Peruana de Empresas de Investigación de Mercados APEIM (1999). *La Investigación Cualitativa Mediante la Técnica de Focus Groups*.
- Araya Moya, Jorge (2009). *Índice de Vulnerabilidad Social Delictual*, Ministerio del Interior, Santiago, Chile.
- Bagley, Bruce M. (2008). *Globalización y Crimen Organizado en Latinoamérica y el Caribe*; en Solís, Luis G. y Rojas Aravena, Francisco (Eds.), *Crimen Organizado en América Latina y el Caribe*, FLACSO, Chile.
- Banco Mundial (2016). *Violencia de género: ¿la frena realmente una campaña?*, artículo disponible en <http://www.bancomundial.org/es/news/feature/2016/09/30/iniciativas-impacto-contraviolencia-genero>
- CAF (2014). *Por una América Latina más segura: Una nueva perspectiva para prevenir y controlar el delito*. Bogotá.
- Casanova Henríquez, Alejandra (2016a). *Modelo de Gestión e Intervención de Prevención Situacional en Barrios Residenciales*, mimeo, Montevideo.
- Casanova Henríquez, Alejandra (2016b). *Anexo B. Criterios técnicos de diseño urbano seguro*, mimeo, Montevideo.
- Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana (2004). *+ Comunidad, + Prevención*, Boletín nro. 1, Santiago de Chile.
- CEPAL (1996). *Violencia de género: un problema de derechos humanos*, Serie Mujer y Desarrollo N° 16.

- Cerezo, L. y Fernández Prieto, A. (2011). Manual de planificación, monitoreo y evaluación. Programa Remediar. Buenos Aires: Ministerio de Salud de la Nación. Consultado el 14 de julio de 2012.
- Cohen, E. y Franco, R. (1988). Evaluación de proyectos sociales. México: Siglo Veintiuno.
- Cohen, L y Felson, M. (1979). Social Change and Crime Rate Trends: A Routine Activity Approach. *The American Sociological Review*, 44(4), 588-608.
- Consejo de Prevención Baja Sajonia (2007). La calidad en la prevención de la delincuencia. Estándares Beccaría.
- Dewey, Matías (2015). *El Orden Clandestino*, Katz Editores, Buenos Aires.
- Dewey, Matías (2016). Porous Borders: The Study of Illegal Markets from a Sociological Perspective, MPIfG Discussion Paper 16/2, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Köln Max Planck Institute for the Study of Societies, Cologne.
- Dewey, Matías; Daniel Pedro Míguez y Marcelo Saín (2016). The strength of collusion: A conceptual framework for interpreting hybrid social orders, *Current Sociology*.
- Di Virgilio, María Mercedes y Solano, Romina (2012). Monitoreo y evaluación de políticas, programas y proyectos sociales, Fundación CIPPEC y UNICEF, Buenos Aires.
- Heise L., Ellsberg M., and Gottemoeller M., (1999) Ending violence against women. *Population Reports Series L (11)* Baltimore, Johns Hopkins University School of Public Health, Population Information Program, December.
- Estévez, A. (1999). Construcción de una matriz de actores para políticas públicas y proyectos dentro de un contexto de reforma del Estado. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de Buenos Aires.
- Gottlieb, S. (1992). "SHOCAP Program Implementation Guide: Law Enforcement Organizational Development and Productivity"; McLean, U.S. Department of Justice. INTERPOL, "Criminal intelligence analysis", COM/FS/2014-05/CAS-01
- Heise, L., & Garcia-Moreno, C. (2002). Violence by intimate partners. In: E. Krug, L. L. Dahlberg, J. A. Mercy, et al. (Eds.), *World report on violence and health*. Geneva: WHO.

- Husain, Sohail (2007). Guía sobre las Auditorías locales de seguridad: Síntesis de la práctica internacional, Foro Europeo para la Seguridad Urbana (FESU), París.
- INEES N° 10 (2013). Programa de Capacitación Policial Operativa. Abordaje policial desde la seguridad ciudadana: intervenciones en situaciones con niños, niñas y adolescentes. Ministerio de Seguridad, Buenos Aires.
- INEES N° 9 (2009): “Abordaje policial desde la seguridad ciudadana: intervenciones en situaciones de violencia intrafamiliar y violencia de género”. Ministerio de Seguridad.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos (2004). Metodología de elaboración del Índice de Privación Material de los Hogares (IPMH), CABA.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos (2016). La medición de la pobreza y la indigencia en la Argentina, CABA.
- Kaztman, Rubén (s/f). Notas sobre la medición de la vulnerabilidad social. CEPAL, Chile: Santiago.
- Krisch, M., Eisner, M., Mikton, C. and Butchart, A. (2015) Global strategies to reduce violence by 50% in 30 Years: Findings from the WHO and University of Cambridge Global Violence Reduction Conference 2014. Technical Report. Universidad de Cambridge, Cambridge, Reino Unido.
- Lupsha, Peter A. (1996) Transnational Organized Crime versus the Nation-State, *Transnational Organized Crime*, vol. 2, No. 1, 1996, pp. 21-48.
- Ministerio de Vivienda y Urbanismo en colaboración con el Ministerio del Interior y Seguridad Pública (2013). Orientaciones para la Prevención Situacional en Barrios. Serie: N° 3 Cuaderno barrio. Editora: Lídice Varas.
- Ministerio del Interior y Seguridad Pública, (2012) “Orientaciones Técnicas de Prevención Situacional del Delito”, Subsecretaría de Prevención del Delito, Chile: Santiago
- Nirenberg, O., Brawerman, J. y Ruiz, V. (2000). Evaluar para la transformación: Innovaciones en la evaluación de programas y proyectos sociales. Buenos Aires: Paidós.
- Oficina de Evaluación del PNUD (2002). Manual de seguimiento y evaluación de resultados, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, USA: New York.

ONU HABITAT- coautoría Universidad Alberto Hurtado, (2010), Programa de Naciones Unidas para los asentamientos humanos –Guía para la prevención en barrios. Hacia Políticas de cohesión social y seguridad ciudadana. Cap. Vulnerabilidad y Exclusión: La necesidad de una política de prevención en barrios.

Organización de las Naciones Unidas (1994). Declaración Política y Plan de Acción Mundial de Nápoles contra la Delincuencia Transnacional Organizada, 1994
Organización de las Naciones Unidas (2000), Resolución 55/25 de la Asamblea General, de 15 de noviembre de 2000.

Organización De Las Naciones Unidas. Departamento de Asuntos Económicos y Sociales. (2003). Informe sobre la situación del mundo 2003. Vulnerabilidad social: Fuentes y Desafíos. United Nations Publications, Nueva York.

Organización Mundial de la Salud (2015). Informe mundial sobre el envejecimiento y la salud. Ginebra, Suiza.

Organización Mundial de la Salud (2003). Informe mundial sobre la violencia y la salud. Organización Panamericana de la Salud, Washington, D.C.

Otto Thomasz, Esteban et al. (2014). Riesgo social: medición de la vulnerabilidad en grupos focalizados, Cuadernos del CIMBAGE nro. 16, pp. 27-51.

Papachristos AV, Meares TL and Fagan J (2012). Why do criminals obey the law? The influence of legitimacy and social networks on active gun offenders. *Journal of Criminal Law and Criminology* 102: 397–440.

Resa Nestares, Carlos. (2003). Crimen Organizado Transnacional: Definición, causas y Consecuencias. Universidad Autónoma de Madrid (UAM). Madrid.

Ruiz Rivera, Naxhelli (2012). La definición y medición de la vulnerabilidad social. Un enfoque normativo, *Investigaciones geográficas. Boletín del Instituto de Geografía, UNAM*, Num. 77, pp. 63-74.

Sampson, Robert J. (2003). The Neighborhood Context of Well Being, *Perspectives in Biology and Medicine* 46: S53-S73.

Sampson, Robert J. (2011). Neighborhood Effects, Causal Mechanisms, and the Social Structure of the City, *Analytical Sociology and Social Mechanisms*, edited by Pierre Demeulenaere, Cambridge and New York: Cambridge University Press, 227-250.

- Sampson, Robert J. (2013). The Place Of Context: A Theory And Strategy For Criminology's Hard Problems, 2012 Presidential Address To The American Society Of Criminology, *Criminology*, Volume 51, Number 1.
- Sampson, Robert J., Jeffrey Morenoff, and Felton Earls (1999). Beyond social capital: Spatial dynamics of collective efficacy for children. *American Sociological Review* 64: 633-660.
- Scott, Michael and Kirby, Sutart (2012) *Implementig Pop: Leading, Structuring, and Managing a Problem-Oriented Police Agency*; Center for Problem-Oriented Policing, Inc. EEUU: Washington DC.
- Scott, Michael S. (2015). *Identifying and Defining Policing Problems*, Center for Problem-Oriented Policing, Inc. EEUU: Washington DC.
- SIEMPRO y UNESCO. (1999). *Gestión integral de programas sociales orientada a resultados: Manual metodológico para la planificación y evaluación de programas sociales*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Small, Mario (2009). *Unanticipated Gains: Origins of Network Inequality in Everyday Life*. New York: Oxford University Press.
- Subirats, J. (1995). Los instrumentos de las políticas, del debate público y el proceso de evaluación. *Gestión y Política Pública*. IV, 1, (5-23). México: División de Administración Pública, Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE).
- Subsecretaria de Inversión Territorial de la Inversión Pública (s/f). *Selección de localidades vulnerables*, Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda, CABA.
- UN - HABITAT (2007). *Enhancing Urban Safety and Security. Global Report on Human Settlements*. Earthscan UK and US.
- UN - HABITAT (2007). *Folleto preparado por el programa Ciudades más Seguras*. UN-Hábitat.
- UN - HABITAT (s/f). *Local Safety Diagnosis Preparation Guidelines. ANNEX D to the Call for Proposals for the Formulation of Local Safety Diagnosis in the 13 Cities/Municipalities of Pcinjski and Jablanicki Districts*.
- UNICEF (2014). *Eliminar la violencia contra los niños y las niñas: Seis estrategias*.
- UNICEF-CEDAL (2010). *Modelo de prevención de la violencia a través del deporte, la cultura y la recreación*. San José de Costa Rica.

- UNODC (2011). Manual sobre la aplicación eficaz de las Directrices para la prevención del delito, Naciones Unidas, Nueva York.
- Van Bronkhorst, Bernice [assembler]; Staco, Veronique [researcher]. 2003. A resource guide for municipalities : community based crime and violence prevention in urban Latin America (English). Washington, DC: World Bank.
- Vanderschueren, Franz; Olave, Rosa María; Ruiz, Juan Carlos, Mosciatti, Ezio; del Canto, Cristian; Díaz, Germán (2010). GUÍA PARA LA PREVENCIÓN EN BARRIOS HACIA POLÍTICAS DE COHESIÓN SOCIAL y SEGURIDAD CIUDADANA, Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-HABITAT) en copublicación con Universidad Alberto Hurtado de Chile, Santiago.
- Waters H, Hyder A, Rajkotia Y, Basu S, Rehwinkel JA, Butchart A. (2004). The economic dimensions of interpersonal violence. Department of Injuries and Violence Prevention, World Health Organization, Geneva.
- Weller, Jürgen. (2003) La problemática inserción laboral de los y las jóvenes. En Macroeconomía del desarrollo N° 28, Santiago de Chile.
- Wikström, Per-Olof. (2009). Crime Propensity, Criminogenic Exposure and Crime Involvement in Early to Mid Adolescence. Monatschrift für Kriminologie und Strafrechtreform.
- WORLD BANK (2003). A resource guide for municipalities: community based crime and violence prevention in urban Latin America. Washington DC.



República Argentina - Poder Ejecutivo Nacional
2019 - Año de la Exportación

Hoja Adicional de Firmas
Anexo

Número:

Referencia: Manual del Programa BARRIOS SEGUROS

El documento fue importado por el sistema GEDO con un total de 260 pagina/s.