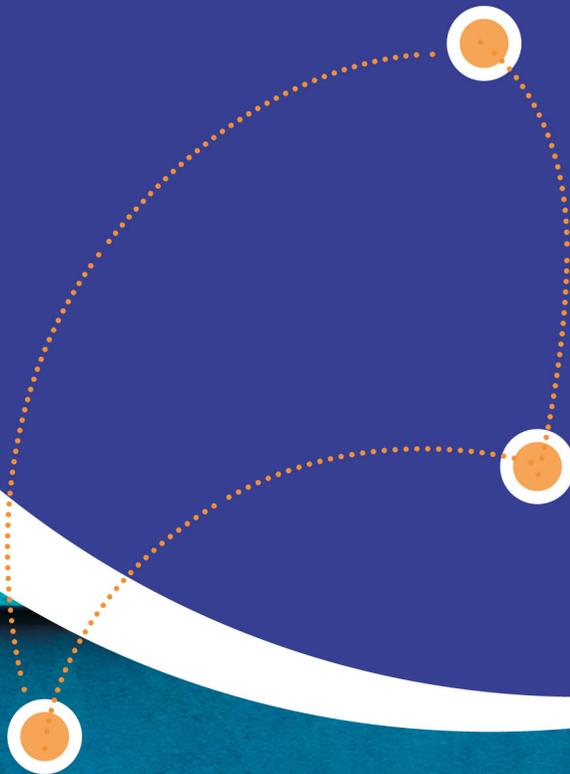


La Seguridad Humana y su complementariedad con la Seguridad Ciudadana: un estudio en la zona de triple frontera.



La Seguridad Humana y su complementariedad con la Seguridad Ciudadana: un estudio en la zona de triple frontera.

Ficha técnica:

“La Seguridad Humana y su complementariedad con la Seguridad Ciudadana: un estudio en la zona de triple frontera”, es una iniciativa del Centro de Estudios Judiciales (CEJ). Este Proyecto es cofinanciado por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) con apoyo del FEEI. Resolución N° 136 del 1 de abril de 2020.

Centro de Estudios Judiciales, 2021
William Richardson N° 181 c/ Calle Sajonia
Asunción, C.O. 1645, Paraguay

www.cej.org.py
Contacto: cej@cej.org.py

La presente publicación ha sido elaborada con el apoyo del CONACYT. El contenido de la misma es responsabilidad exclusiva de los autores y en ningún caso se debe considerar que refleja la opinión del CONACYT.

Equipo de Investigación:

Coordinadora del Proyecto

María Victoria Rivas

Investigador Internacional Asociado

Franz Vanderschueren (Bélgica/Chile)

Investigador Principal

José Vicente Caballero Quiñónez

Experta en Metodología

Patricia Mendoza

Asistente de Investigación

Luis Adlán

Investigadores Invitados:

Hernán Arturo Mayor González

Lucio Ramón Ibáñez Arce

Abreviaturas

ANDE	Administración Nacional de Electricidad
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CDE	Ciudad del Este
CEJ	Centro de Estudios Judiciales
CONACYT	Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología
CODENI	Consejería Municipal por los Derechos del Niño
COT	Crimen Organizado Transnacional
ENSC	Encuesta Nacional de Seguridad Ciudadana
FONACIDE	Fondo Nacional de Inversión Pública y Desarrollo
MEC	Ministerio de Educación y Ciencias
MDI	Ministerio del Interior
MDS	Ministerio de Desarrollo Social
MP	Ministerio Público
MSPBS	Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PND	Plan Nacional de Desarrollo
SENAVITAT	Secretaría Nacional de la Vivienda y el Hábitat
SAS	Secretaría de Acción Social
SENAD	Secretaría Nacional Antidrogas
SNNA	Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia
STP	Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social
SPS	Sistema de Protección Social
USF	Unidad de Salud de la Familia

Índice

Prólogo	Pág. 7
Resumen	Pág.11
Abstract	Pág. 12
Antecedentes	Pág. 13
<i>Objetivos de la investigación</i>	Pág. 14
<i>Marco teórico</i>	Pág. 15
<i>Estado del arte</i>	Pág. 21
<i>Metodología de trabajo</i>	Pág. 28
<i>Universo y muestra</i>	Pág. 29
<i>Justificación</i>	Pág. 30
CAPÍTULO I: Contextualización geográfica y socioeconómica del territorio	Pág. 31
CAPÍTULO II: Principales hallazgos por dimensión de seguridad humana en el área de estudio	Pág. 41
CAPÍTULO III: El Sistema de Protección Social (SPS)	Pág. 69
CAPÍTULO IV: Modelo de gestión de la seguridad ciudadana	Pág. 101
Conclusiones y recomendaciones	Pág. 119
Bibliografía	Pág. 128

Prólogo

La publicación que se presenta aborda desde la ciudad la temática esencial de la gestión de la seguridad. Lo hace focalizando sobre Ciudad del Este que se configura como una urbe compleja por sus características fronterizas y geopolítica con actividades comerciales que involucran además de Paraguay, a Argentina y Brasil.

La pregunta central de la investigación es: ¿Cómo abordar la seguridad de esta ciudad asumiendo una perspectiva amplia de inclusión social de todos sus habitantes y todos sus barrios, que permita a la vez abordar paralelamente la prevención del delito y del conjunto de vulnerabilidades de los ciudadanos y garantizar la sintonía con el trabajo del sistema de justicia penal, en particular de la policía en un contexto fronterizo complejo? Para este objetivo, la investigación reúne, procesa, analiza y sistematiza informaciones provenientes del terreno a partir de las cuales propone un modelo de política municipal de prevención multisectorial integral que alcanza el ámbito barrial.

Teniendo en cuenta los objetivos de esta investigación que supera los límites de Ciudad del Este por su impacto potencial en Paraguay y en la región latinoamericana, parece útil abordar brevemente la relación entre municipios y seguridad en el contexto latinoamericano.

La intervención municipal en seguridad inicia formalmente en América Latina al comienzo del año 1990 en Colombia. Poco a poco se expandió en forma dispar en la mayoría de los países de la región latinoamericana haciendo que esta práctica innovadora se haya consolidado después de treinta años en pocas ciudades y permanezca embrionaria en otras sin que exista una modalidad común de abordaje en los municipios y países de la región.

Sin embargo, la experiencia de los diversos países, en particular las ciudades íconos como Bogotá y Medellín, el impacto de la evolución de la delincuencia y las propuestas de Naciones Unidas y de diferentes instituciones internacionales han permitido identificar algunos principios fundamentales de la gestión de la seguridad en ciudades, que se sintetizan a continuación.

La primera evidencia que deriva de la experiencia mundial es que sin la proactividad de los municipios en materia de seguridad es poco probable que exista una política de prevención efectiva que supera los límites de proyectos aislados y sin continuidad porque los niveles y la complejidad de la delincuencia son demasiado elevados para poder ser abordados solo por los gobiernos centrales a través del sistema de justicia penal. Por otra parte, las autoridades locales son las únicas que tienen la legitimidad y la proximidad necesarias para conocer las demandas y prioridades de la población, así como para movilizar a los actores locales en una política de prevención que requiere un proceso de coproducción local de seguridad.

Una primera condición para que una ciudad tenga mayor probabilidad de éxito en materia de prevención y de resiliencia comunitaria, es la vigencia de una gestión de la seguridad liderada por su autoridad, es decir, por los intendentes que deberían asumir y proyectar una visión que se traduzca en una narrativa para todos los actores de esta gestión progresivamente compartida por la población misma. Esta perspectiva inicial lejos está de ser un programa policial de disminución del delito para proyectar un horizonte que ofrezca un mejoramiento de la calidad de vida para toda la ciudadanía. El ejemplo de Medellín donde el alcalde en plena guerra civil propuso “Medellín ciudad de paz” es simbólico. Esta narrativa creada por la autoridad legítima es fundamental para evitar cambios difícilmente comprensibles y fortalece la unidad de acción de todos los actores involucrados. Esta perspectiva orientada hacia el mejoramiento de la calidad de vida evidencia el rol principalmente preventivo de las ciudades en materia de gestión de la seguridad.

La segunda condición de éxito radica en la presencia de un equipo técnico financiado y experto en el abordaje de los problemas de seguridad. Sería ingenuo prescindir de este instrumento fundamental que garantiza enfoques y prácticas pertinentes en materia de prevención.

La tercera condición imprescindible es la realización de un diagnóstico que abarca el conjunto del territorio de la ciudad alcanzando el nivel barrial. Este último aspecto es una exigencia que deriva de la evolución de la delincuencia y del deterioro de tejido social en los barrios vulnerados y en aquellos de violencia crónica desde el inicio del siglo. La ventaja de este enfoque que sigue la metodología comprobada en Rotterdam (Países Bajos) y replicada en Durban (RSA) y Guadalajara (México) es que permite a las autoridades locales disponer de un mapa barrial con un sistema de alerta que genera la base del monitoreo de una política de prevención a partir de una matriz de indicadores precisos correspondientes al tipo de barrios. Por otra parte, esta metodología lleva a un abordaje de los territorios desde una perspectiva de seguridad humana que supera la focalización en el delito, característica de la seguridad ciudadana en Latinoamérica.

Esta perspectiva abarca el conjunto de vulnerabilidades de los habitantes y las confrontan con los determinantes e impactos del delito. Como lo expresa la Resolución 64/291 de las Naciones Unidas:

La seguridad humana es un marco normativo de carácter dinámico y práctico para abordar las amenazas generalizadas e intersectoriales de manera coherente e integral a través de una mayor colaboración y asociación entre los gobiernos, las organizaciones internacionales y regionales, la sociedad civil y los agentes de base comunitaria (2012, pág. 9)

La cuarta condición es la existencia de una estrategia que sea coherente con los resultados del diagnóstico tanto con respecto a las prioridades de la población como también en conformidad con el tipo de barrios. Toda estrategia requiere un diseño que tenga en cuenta la tipología de los barrios ya sea en términos de plazos como en modalidades de intervención. En efecto, en un barrio de violencia crónica las intervenciones preventivas

exigen tiempos largos que pueden alcanzar los diez años, mientras que en otros pueden ser más cortas.

El grado de integralidad de los programas varía también por tipo de barrio. Es ilusorio esperar resultados sustentables en materia de prevención social si no se aborda simultáneamente el mejoramiento urbanístico de barrios deteriorados o de violencia crónica. De igual modo, es poco probable que una estrategia dirigida al narcomenudeo tenga éxito sustentable sino está acompañada de intervenciones que favorezcan otras fuentes de generación de ingreso. Por otra parte, la estrategia requiere recursos humanos y financieros, lo que implica prioridades, calendarización de las intervenciones, plan de movilización de fondos y garantía de continuidad del financiamiento.

Además, la experiencia ha mostrado que la implementación de una estrategia, es decir, de un conjunto de proyectos o programas, requiere la cooperación de actores locales que coproducen seguridad con el equipo técnico. Estos actores varían en función al tipo de proyecto y se relacionan con las particularidades del tema abordado. Por ejemplo, en un proyecto de reducción de violencia escolar, los participantes que acompañarán al equipo técnico del proyecto deberían incluir por lo menos a los estudiantes, los profesores, los padres de familia y los actores del entorno de la escuela como también a las autoridades administrativas del sistema escolar.

En materia de prevención, el rol de los participantes es asumir la corresponsabilidad de la implementación y gestión de los programas o proyectos y no solamente el estar informados de las decisiones y resultado. La coproducción de seguridad es una característica esencial de la política de prevención efectiva de los municipios y es un componente básico del objetivo central de todas las ciudades que quieren abordar la inseguridad en forma sustentable apuntando a la resiliencia comunitaria.

Adicionalmente, la estrategia para ser efectiva y pertinente exige un monitoreo durante toda la implementación y una evaluación de impacto al final del proceso. Finalmente, una estrategia requiere una política de comunicación. No basta con realizar intervenciones efectivas, hay que asegurar que la población entienda lo que se hace y por qué, y esté informada sobre las causas de los éxitos y fracasos. Es parte de la indispensable pedagogía de la conducción de un proyecto de seguridad o de prevención si se quiere llegar a una resiliencia comunitaria.

La gestión de una política de seguridad urbana exige además una cooperación efectiva con las distintas instituciones gubernamentales involucradas. En particular, la cooperación con la policía local es fundamental. No solamente esta debe estar informada de los pasos de una estrategia, conocer el papel que desempeña en esta, sino también contribuir tanto a su formulación como a su implementación.

La no participación de la policía significaría un riesgo elevado de obstaculización de la estrategia sobre todo si se refiere a la prevención dirigida a los jóvenes o a otros temas sensibles para la policía.

La región latinoamericana está en deuda en materia de reformas policiales y la brecha entre ciudadanos y policías se ha ampliado peligrosamente.

La implementación de una estrategia de prevención por parte de la ciudad constituye una ocasión para recuperar la confianza entre ciudadanía y policía. Las lecciones que emergen de varios países y ciudades que intentan reformar policías muestran que la legitimidad policial es fundamental e implica no solo respeto de los Derechos Humanos, la no discriminación de las personas y la profundización de los valores democráticos en el actuar policial, sino que también evidencian la exigencia de efectividad de la policía en materia de prevención del delito.

Los criterios que permiten evaluar la legitimidad de los agentes de policía que trabajan en los municipios abarcan cuatro orientaciones dominantes. La primera se refiere a la generación de confianza entre policía y ciudadanía e incluye por ejemplo la vigencia de espacios formales de encuentro entre policías y ciudadanía, la familiarización con los jóvenes y sus culturas, las habilidades de coproducción con gobierno y sociedad civil, la vigencia de instancias para la rendición de cuentas de la policía a la sociedad civil y eventualmente, la participación de la ciudadanía en la construcción de criterios de selección del personal.

La segunda orientación se refiere a la identidad como policía de proximidad sociopolicial, que significa conocimiento del territorio y de sus vulnerabilidades, y promoción de la organización comunitaria para realizar tareas de prevención. La capacidad de fortalecer la resiliencia comunitaria es un tercer tipo de criterio que incluye la exigencia de instancias de análisis, planeación y evaluación de estrategias de seguridad, la creación de mecanismos para atender pacíficamente conflictos vecinales como la mediación y justicia restaurativa, la capacidad de elaborar estrategias de seguridad contextualizadas y flexibles, y de incorporar la tecnología para la prevención. El cuarto tipo de criterio considera los indispensables resultados logrados en materia de prevención del delito.

La situación compleja de Ciudad del Este por su situación geopolítica y los riesgos de actividades comerciales propicia todo tipo de ilegalidades y corrupciones al mismo tiempo que los problemas de exclusión social deberán permitir avances en la prevención, como lo muestra esta investigación, y también en materia de legitimidad policial.

La construcción de paz, convivencia y ciudadanía en zonas complejas como las ciudades fronterizas y los barrios de alta complejidad enfrentan el doble desafío de construir prevención y legitimidad policial como formas de consolidación democrática. Por la calidad de su aporte, esta investigación contribuye a esta noble tarea.

Franz Vanderschueren

Resumen

La investigación analiza la validez de un modelo de gestión de planes participativos de seguridad ciudadana, -considerando factores de seguridad humana-, para contextos urbanos en zona de frontera, visibilizando las fortalezas de las políticas públicas en contextos fronterizos entre Paraguay, Brasil y Argentina. Se focaliza sobre Ciudad del Este que se configura como una urbe compleja por sus características fronterizas y geopolíticas con actividades comerciales que involucran, además de Paraguay, a Argentina y Brasil.

Los barrios analizados se caracterizan por su constitución a partir de procesos migratorios internos, una escasa vinculación con las ciudades de Argentina y Brasil; y con elementos marcados de pobreza multidimensional. Para lo cual se identifican los factores socioeconómicos y culturales que inciden en la seguridad ciudadana de las comunidades asentadas en la zona de triple frontera.

Los resultados proponen adaptar y aplicar un modelo de intervención en materia de prevención del delito, eficiente para los barrios excluidos o sectores vulnerables que permita mejorar los niveles de seguridad ciudadana en las comunidades asentadas en la zona de triple frontera. Este modelo reconoce la sinergia existente entre la perspectiva de protección y garantía de derechos y, por tanto, vincula la temática de la seguridad humana con dicha perspectiva. A tal fin, la investigación releva la dimensión contextual de frontera donde los procesos de intercambios sociales, económicos, culturales y demográficos producidos en un espacio articulado entrecruzan culturas distintas.

Mediante dicho enfoque el estudio reúne, procesa, analiza, y sistematiza informaciones provenientes de terreno a partir de las cuales testea un modelo de política municipal de prevención del delito multisectorial e integral que alcanza el ámbito barrial.

Entre los hallazgos se evidencia la ausencia de factores de seguridad humana insertados en los programas y planes de desarrollo territorial, por cuanto estos se enfocan en el factor económico y social; en su implementación se observa la débil articulación existente entre los gobiernos, y de estos con las propias instancias legitimadas por el municipio y la oferta pública existente en el territorio. Este hecho habilita la necesidad de generar mecanismos eficientes de articulación, lo cual resulta un punto crítico para el desarrollo de Planes de Seguridad Ciudadana con enfoque en la seguridad humana. Un aspecto a corregir consiste en el actual desaprovechamiento de las redes de protección social existentes en el ámbito del MERCOSUR, dado que no existen procesos de articulación social entre los municipios de la triple frontera. Un aspecto positivo es la existencia de un capital social importante en estado latente.

Palabras clave: Seguridad humana, seguridad ciudadana, seguridad, inseguridad, violencia, participación ciudadana, políticas públicas, asentamientos, vulnerabilidad, situación de riesgo, indicadores de desarrollo humano, triple frontera, Ciudad del Este.

Abstract

The research analyzes the validity of a management model of participatory citizen security plans, considering human security factors, for urban contexts in the border area, making the strengths of public policies in border contexts visible between Paraguay, Brazil and Argentina. It focuses on Ciudad del Este, which is considered to be a complex city due to its border and geopolitical characteristics with commercial activities that involve, in addition to Paraguay, Argentina and Brazil.

The analyzed neighborhoods are characterized by their constitution of internal migratory processes, a scarce connection with the cities of Argentina and Brazil, and with marked elements of multidimensional poverty. Socioeconomic and cultural factors that affect citizen security of the communities settled in the triple frontier area are identified.

Results propose to adapt and apply an intervention model in crime prevention, efficient for excluded neighborhoods or vulnerable sectors that allows for improving the levels of citizen security in the communities settled in the triple frontier area. This model recognizes the existing synergy between the perspective of protection and guarantee of rights and, therefore, links the issue of human security with said perspective. For this reason, the research reveals the contextual dimension of the border where the processes of social, economic, cultural and demographic exchanges produced in an articulated space intersect different cultures.

Through this approach, the study gathers, processes, analyzes and systematizes information from the field, from which it tests a multisector and comprehensive municipal crime prevention policy model that reaches the neighborhood level.

Among the findings, the absence of human security factors inserted into territorial development programs and plans is evident, since they focus on economic and social factors; in its implementation, a weak articulation between the governments is observed, and of these, with their own legitimized instances from the municipality and the existing public supply in the territory. This fact enables the need to generate efficient articulation mechanisms which is a critical point for the development of Citizen Security Plans with a focus on human security. One aspect to be corrected is the current failure to take advantage of existing social protection networks within MERCOSUR, given that there are no processes of social articulation between the municipalities of the triple frontier. One positive aspect is the existence of an important social capital in a latent state.

Keywords: Human security, citizen security, security, insecurity, violence, citizen participation, public policies, settlements, vulnerability, risk situation, human development indicators, triple frontier, Ciudad del Este.

Antecedentes

En el año 2016, el Centro de Estudios Judiciales (CEJ) en el marco de la cooperación del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), llevó adelante una investigación denominada “La Seguridad Humana y su Complementariedad con la Seguridad Ciudadana”, la misma se llevó a cabo en cuatro contextos suburbanos de Gran Asunción, ubicados en la capital, en la ciudad de Ñemby, Limpio y Luque, respectivamente.

En dicho estudio quedó demostrada la relación intrínseca que existe entre el desarrollo humano en los colectivos sociales y la seguridad ciudadana. Y como los planes locales y nacionales apuntan a un número reducido de indicadores en sus planes sostenibles de desarrollo territorial y social. Ante esta situación la práctica propone un modelo de gestión participativo destinado a cubrir las necesidades comunitarias, probado en cuanto a sus potencialidades y plazos de implementación, y ajustes en localidades, comunidades ubicadas en zona de frontera.

Ante las evidencias obtenidas deseamos adentrarnos a un nivel de mayor complejidad, analizando la injerencia del territorio (triple frontera) en el comportamiento de los indicadores y la situación de la seguridad fronteriza y su impacto sobre la calidad de vida de las comunidades y particularmente la aplicabilidad del modelo propuesto.

La propuesta de investigación aplicada apuntó a desarrollar un trabajo articulado con actores claves a nivel central, municipal e incluso regional en cuanto a los niveles de riesgo y el manejo de la conflictividad comunitaria y el acceso a los programas “socioeconómicos de desarrollo en estado de implementación”.

Al respecto, debe mencionarse que desde el Gabinete Social de la Presidencia de la República, se está trabajando articuladamente con cada instancia de la oferta pública nacional la implementación del “Sistema de Protección Social”, el cual está basado en la identificación de acciones estratégicas teniendo en consideración las necesidades que deben ser satisfechas en el curso de una vida; estudia a las vidas individuales, los contextos estructurales y el cambio social de manera conjunta y multidisciplinaria.

En este contexto de iniciativas tendientes al desarrollo individual y comunitario, revierte suma importancia el rol del Ministerio del Interior, el cual tiene por misión crear y aplicar las políticas públicas que garanticen la seguridad ciudadana y la gobernabilidad democrática, contribuyendo al desarrollo del país y el bienestar de la población con enfoque de Derechos Humanos.

Objetivos de la investigación

a. Objetivo general

Comprobar la validez de un modelo de gestión de planes participativos de seguridad ciudadana -considerando factores de seguridad humana- para contextos urbanos en zona de frontera, visibilizando las fortalezas de las políticas públicas en contextos fronterizos entre Paraguay, Brasil y Argentina.

b. Objetivos específicos

1.2.1 Identificar los factores socioeconómicos y culturales que inciden en la seguridad ciudadana de las comunidades asentadas en la zona de triple frontera, particularmente en barrios marginales ubicados en la urbe de la ciudad de Hernandarias, Departamento de Alto Paraná.

1.2.2 Relevar y describir los niveles de violencia identificados en las comunidades y barrios seleccionados y evaluar su impacto en la seguridad ciudadana urbana y comunitaria.

1.2.3 Estimular la interacción social entre los pobladores, los actores institucionales vinculados al área social y la seguridad, y los actores políticos en torno a la política social y la política criminal para zonas fronterizas.

1.2.4 Adaptar y aplicar un modelo de intervención eficiente municipal para los barrios excluidos o sectores vulnerables, que permita mejorar los niveles de seguridad ciudadana en las comunidades asentadas en la zona de triple frontera.

Marco teórico

Se asume, en principio, la sinergia existente entre la perspectiva de protección y garantía de derechos, así se vincula la temática de la seguridad humana con dicha perspectiva, para los fines de la iniciativa se releva la dimensión contextual de frontera donde los procesos de intercambios sociales, económicos, culturales y demográficos producidos en un espacio articulado, entrecruzan culturas distintas.

Particularmente, en el caso de la zona de triple frontera es importante distinguir procesos de producción y circulación de bienes y personas, desarrollo y dinámica de mercados, identificando que los tráficos ilegales implican a diferentes fuerzas sociales y económicas con sus propias lógicas. Asimismo, los procesos de vulnerabilidad social, pobreza y desigualdades que distinguen a las sociedades articuladas también forman parte del contexto.

Considerando esta complejidad, la propuesta del triángulo de la violencia desarrollado por Galtung (2016), permite una aproximación más pertinente a la trama de factores concurrentes con sus correspondientes conflictos en el contexto definido por la triple frontera. El autor en su propuesta define que la violencia visible se analiza en su relación con la violencia invisible y esto implica considerar la articulación entre violencia directa, violencia cultural y violencia estructural.

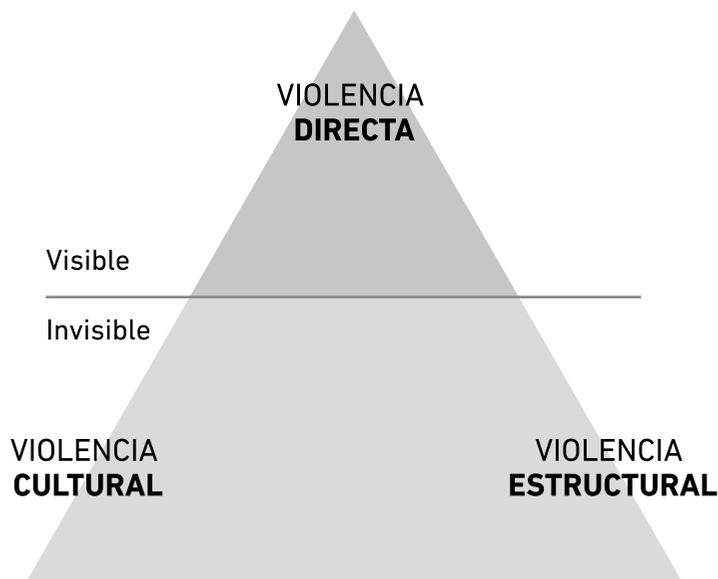


Figura N° 1. Triángulo de violencia de Galtung

En el esquema de Galtung (2016), la violencia estructural se expresa por niveles considerables de desigualdad y pobreza, ello suele asociarse, a su vez, con una débil institucionalidad en un permanente conflicto por el poder, producen respuestas a la violencia con una débil legitimidad estatal. Al respecto, es importante señalar que el término “violencia estructural” según el autor es aplicable en aquellas situaciones en las que se produce un daño en la satisfacción de las necesidades humanas básicas (supervivencia, bienestar, identidad o libertad) como resultado de los procesos de estratificación social, por tanto, no existe la necesidad de violencia directa.

Por su parte la seguridad objetiva, se refiere al delito registrado, al índice que mide la violencia y el delito delictivos que se cometen en un territorio, en una ciudad, en un país. La seguridad objetiva transmite un sentimiento, una sensación y una percepción real, medible y por lo tanto objetiva. Es decir, ofrece un panorama real y fidedigno del nivel de seguridad (o inseguridad) existente.

En este sentido, Alberto Binder (2017) establece que la inseguridad objetiva consiste en la cantidad de hechos de violencia, robos, secuestros, es decir, hechos delictivos que se producen en un espacio determinado, siendo sus datos cuantificables.

Por su parte, la seguridad subjetiva se refiere al sentimiento, a una sensación o percepción de la posibilidad de ser víctima de un delito o crimen, pero no es cuantificable ni medible, corresponde a sentimientos, percepciones y sensaciones subjetivas de las personas en relación a los hechos delictivos, que no ofrece datos reales de la inseguridad existente, por seguridad subjetiva o sensación de inseguridad.

Alberto Binder, como se citó en Domenighini (2010), establece que la seguridad subjetiva consiste en el temor, la incertidumbre, el miedo al otro, el sentimiento de vulnerabilidad que deviene de los hechos reales como así también de otros factores de carácter subjetivo.

Por su parte, Gabriel Kessler (2009) considera a la inseguridad subjetiva como un problema autónomo de la seguridad objetiva o de las tasas de delito “reales”. El miedo al delito en una sociedad, en un periodo determinado, es el resultado de un proceso sociocultural.

Una noción asociada es la de vulnerabilidad psicosocial, entendida como el grado de fragilidad psíquica que la persona tiene por haber sido desatendida en sus necesidades psicosociales básicas, en términos sencillos traducida a seguridad afectiva, económica, protección, educación, tiempo de dedicación; como así también, comida, agua potable, trabajo y salud.

Cita Kessler (2009) en Sociología del temor al delito que “la situación de vulnerabilidad se juega predominantemente frente a lo social, ya que se genera como una falla en la contención grupal y comunitaria, al no poder garantizar el efectivo acceso a los Derechos Humanos fundamentales”. Por otra parte, es importante mencionar que el enfoque de seguridad humana apunta a proteger tres libertades: a. libertad frente al miedo, relacio-

nada a la calidad de vida y la seguridad personal, la cual se ve afectada por alteraciones imprevistas y repentinas en la calidad de vida, tales como el delito, pérdida de empleo, persecución política y discriminación. b. libertad frente a las miseria-carencias, vinculada principalmente a problemáticas como las enfermedades, el hambre, la pobreza o la degradación medioambiental; y c. la libertad de vivir con dignidad, asociada al goce pleno de los derechos humanos, según el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD (2011)

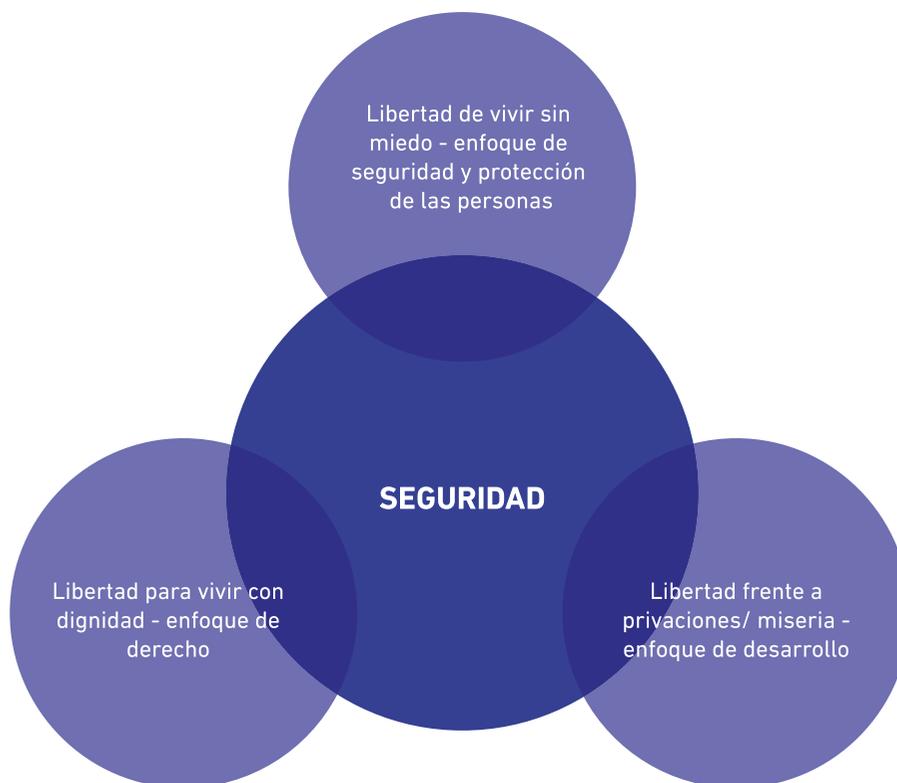


Figura N° 2. Gráfico de relación entre seguridad y libertades

El enfoque de seguridad humana, desarrollado en el marco de las Naciones Unidas, establece la existencia de determinadas dimensiones de la seguridad humana que se indican resumidamente a continuación: i. Seguridad económica: garantía de un ingreso básico asegurado proveniente de un trabajo productivo remunerado o de financiamientos con fondos públicos a través de algún sistema de seguridad o programas sociales. ii. Seguridad alimentaria: acceso a los alimentos nutritivos sin importar su raza, religión, estatus social o régimen político del país en el que se encuentren. iii. Seguridad en la salud (sanitaria): vivir libre de riesgos causados por distintas enfermedades, hasta contar con el acceso a servicios de salud óptimos. iv. Seguridad ambiental: medio ambiente saludable y estable. v. Seguridad personal: ausencia de violencia física dentro de una sociedad. vi. Seguridad comunitaria: toma en cuenta la seguridad de la comunidad, porque es ahí donde se entretienen las distintas dinámicas sociales que enriquecen la cultura de

los Estados y vii. Seguridad política: capacidad para generar un ambiente estable donde las personas se desarrollen en una sociedad basada en el respeto a los derechos fundamentales.

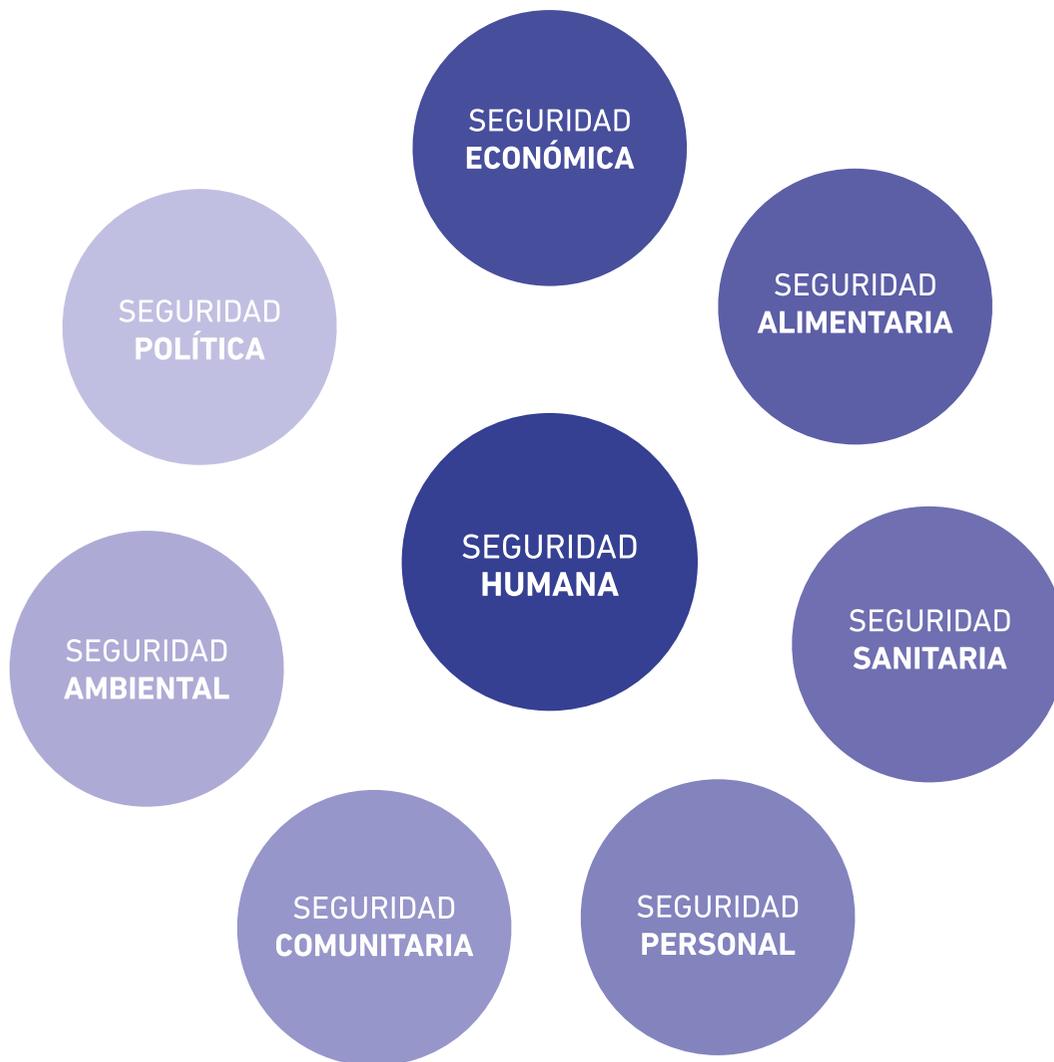


Figura N° 3. Componentes de la Seguridad Humana, según Chanona (2020, pág. 27)

Por cuanto desde esta perspectiva, la seguridad ciudadana -vinculada inicialmente solo al control del delito- representa una de las dimensiones de la seguridad humana y, por lo tanto, de desarrollo humano, e involucra la interrelación de múltiples factores entre los cuales se cuentan la historia y la estructura del Estado y la sociedad; las políticas y programas de los gobiernos; la vigencia de los derechos económicos, sociales, culturales; y el escenario regional e internacional.

En este sentido, la prevención del delito ha tomado una presencia relevante en el análisis y discurso público, reconociendo la necesidad de acciones de índole social, políticas y económicas para disminuir la magnitud del fenómeno criminal.

Así el concepto de seguridad ciudadana incluye una problemática multidimensional que involucra a diversos actores públicos, en la dimensión preventiva de la seguridad ciudadana, esta se ve amenazada cuando el Estado no cumple con su función de brindar protección ante el crimen y la violencia social, lo cual interrumpe la relación básica entre gobernantes y gobernados.

Precisamente la dimensión preventiva de la seguridad ciudadana se vincula con la inclusión de una pluralidad de actores, que incluye la comunidad local, el diseño, la implementación y la evaluación de las políticas de seguridad. De nuevo puede señalarse que en este punto la dimensión preventiva de la seguridad ciudadana precisa considerar, en el momento del diseño de políticas de seguridad, las dimensiones de la seguridad humana.

Similares consideraciones también pueden aplicarse a la idea de prevención del delito. En principio puede asumirse la definición de la Organización de las Naciones Unidas, donde la prevención del delito comprende las estrategias y las medidas que procuran reducir el riesgo de ocurrencia de delitos y sus potenciales efectos perjudiciales para las personas y la sociedad, incluyendo el temor a la delincuencia, mediante intervenciones que influyan en sus múltiples causas. Asimismo, debe recordarse que, para el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, la seguridad ciudadana es -la condición de vivir libre de amenazas derivadas del delito y la violencia- y consiste en la protección de un núcleo básico de derechos que incluyen el derecho a la vida, el respeto a la integridad física y material y el derecho a tener una vida digna.

De nuevo es posible encontrar en estos planteos el tema de la protección de derechos humanos, en este caso asociada a la seguridad ciudadana y esto expande el alcance del concepto.

Juan Carlos Ruiz (2013), en su artículo Políticas dirigidas a barrios y el derecho a la seguridad: lecciones del caso chileno, resalta la importancia de la mirada de la seguridad como un derecho y la cohesión social como un objetivo de largo plazo relacionado con la prevención y el control de la violencia. Para ello realiza una comparación entre dos programas implementados en Chile, el Programa Barrio Seguro y el Programa de Mejoramiento de Barrio. El citado autor señala que, los barrios pobres, especialmente los informales, se encuentran bajo intensos procesos de exclusión multidimensional y alta vulnerabilidad, sobre todo en las grandes metrópolis de la región. La seguridad se juega no solo la vida de la persona individual, sino también las de la sociedad y la ciudad.

La seguridad es además un derecho humano de cuarta generación, tanto de los individuos como de las comunidades, que les permite alcanzar una calidad de vida acorde con la dignidad de ciudadanos, según Ruiz et al. (2009).

Torry y Farrington (1995), citado por Mariano Tenca, plantean una clasificación que reconoce cuatro modelos preventivos: i. Prevención situacional del delito: constituye un conjunto de intervenciones basadas en las teorías de la oportunidad delictiva y dirigida a reducir las oportunidades para la comisión de los delitos. Básicamente las interven-

ciones implican la gestión, diseño o manipulación del ambiente o los productos para prevenir la delincuencia. Las técnicas situacionales resultan agrupadas en cinco categorías en función de su objetivo: aumentar el esfuerzo para cometer el delito, aumentar los riesgos del delito, reducir las recompensas del delito, reducir las provocaciones que pueden derivar en la comisión del delito y eliminar las excusas utilizadas para 'racionalizar' o justificar el delito. ii. Prevención temprana del delito o intervención en la infancia y la adolescencia: abarca un conjunto de estrategias diseñadas para prevenir el desarrollo del comportamiento delictivo en 'grupos de riesgo' mediante la disminución de factores de riesgo y el fortalecimiento de los factores de protección durante el desarrollo infantil y juvenil. El enfoque comprende programas sociales, educativos, sanitarios y formativos destinados a familias en riesgo con el fin de proporcionarles ayuda y facilidades para la crianza de sus hijos. También incluye proyectos de educación en escuelas o proyectos de esparcimiento y capacitación para niños y jóvenes. Este modelo se asemeja a lo que en Latinoamérica se conoce como 'prevención social del delito'. iii. Prevención comunitaria del delito: incluye un conjunto de intervenciones diseñadas para modificar las condiciones e instituciones sociales que influyen en la delincuencia en las comunidades residenciales. Se resalta el papel de la comunidad como un potencial generador de condiciones criminógenas, pero también como actor clave para prevenirla. Entre sus estrategias se encuentran los programas de vigilancia vecinal, la mediación comunitaria y el policiaamiento comunitario. iv. Prevención a través del sistema penal: abarca las intervenciones a cargo de la policía, los tribunales y las prisiones destinadas a prevenir la delincuencia mediante la disuasión, la incapacitación y/o la rehabilitación.

De los cuatro modelos, el modelo de prevención temprana del delito o intervención en la infancia y la adolescencia, y el modelo de prevención comunitaria del delito, son los que se vinculan de manera más estrecha con las dimensiones de la seguridad humana. Se reconoce que la prevención comunitaria del delito puede asumirse como uno de los aspectos de un mismo fenómeno que incluye a la prevención social y a la prevención temprana, la prevención comunitaria implica la formación de asociaciones entre diversas agencias estatales que suelen comprender muchas veces a la comunidad y a los organismos públicos en la búsqueda de mejoras al problema delictual, lo que lleva a que la comunidad se involucre en el diseño y desarrollo de las iniciativas preventivas. Los modelos de prevención integral tienen la virtud de componer la participación sinérgica de actores estatales que no pertenecen al sistema penal: áreas educativas, organizaciones no gubernamentales y comunitarias; integrantes del sector productivo: organizaciones de trabajadores o empresas privadas; integrantes del sistema penal; y ciudadanos.

ESTADO DEL ARTE

Estudios consultados analizan la influencia del Crimen Organizado Transnacional en la Triple Frontera compartida por Argentina, Brasil y Paraguay y sus decisiones en Política Exterior durante 1996 y 2006; un estudio en particular apela a la conceptualización de Seguridad Regional de Barry Buzan y Ole Waever y de Robert Stewart y Derrick Frazier, para avanzar hacia el resultado de la investigación que expone los factores que conllevaron al surgimiento de un Complejo de Seguridad Regional entre Argentina, Brasil y Paraguay para diezmar los efectos del Crimen Organizado Transnacional en la Triple Frontera, según Marín (2015).

La misma explica cómo el Crimen Organizado Transnacional y sus efectos en la gobernabilidad de los Estados pueden ser un motivo para el análisis de la situación como un Complejo de Seguridad Regional.

Por su parte, Bello Arellano (2013), identifica las características particulares que hacen de la Triple Frontera un espacio transfronterizo singular en el contexto suramericano, constituido como un “polo de atracción de actividades ilícitas”, punto de convergencia de diversos actores locales y transnacionales que llevan a cabo tales emprendimientos, y en consecuencia epicentro continental de las llamadas nuevas amenazas a la seguridad.

El autor señala tres factores que determinan la especificidad de la zona: una infraestructura física y de servicios notablemente más desarrollada que la mostrada por áreas fronterizas similares en el ámbito regional; una ubicación geográfica que posibilita el fluido intercambio y estrecha vinculación con los más importantes mercados del continente; y el factor considerado

determinante para entender el problema representado por un contexto de debilidad estatal y condiciones institucionales especialmente favorables que permiten que las actividades ilícitas fructifiquen.

Mientras que Bartolomé (2002) y Llenderozas (2008) describen y analizan la profunda interrelación que existe en la zona entre actividades asociadas al terrorismo de Medio Oriente, el delito organizado y la corrupción de funcionarios públicos.

Adicionalmente, enumera las principales medidas comunes adoptadas por los gobiernos de los tres países para enfrentar esta situación, así como los factores que limitan los niveles de eficacia y eficiencia de esas iniciativas trilaterales.

Entre sus conclusiones pueden destacarse algunos señalamientos sobre la situación de la Triple Frontera, que resumida en la violencia presenta un carácter multiforme, y por tanto debe asumirse la insuficiencia de los abordajes teóricos tradicionales para comprender situaciones grises de alta complejidad.

El trabajo finalmente destaca que resulta vital para los tres Estados involucrados, y para el hemisferio en general superar rápidamente esas limitaciones analíticas y generar la voluntad política que permita ejecutar políticas efectivas, pues tal vez estemos hablando de la fuente de amenazas más importante del Cono Sur americano.

Por su parte Devia Garzón y Ortega Avellaneda (2019), abordan en similar temática, una caracterización de la región de la Triple Frontera, con el fin de establecer el contexto que hace propicia la consolidación

de los esquemas criminales. Describen los principales crímenes que se desarrollan y los actores involucrados, y establecen cuáles fueron las respuestas de los tres gobiernos para superar la situación.

Los resultados observables, demuestran que las iniciativas implementadas por los gobiernos, en forma individual y en conjunto, finalmente resultaron insuficientes para contener el avance del fenómeno criminal, situación que define uno de los principales desafíos en la Triple Frontera.

Por su parte el carácter 'híbrido' de la amenaza definida por el crimen organizado transnacional en la Triple Frontera es analizado por Cuervo Ceballos (2018). La autora señala que el poder de las organizaciones criminales ha permeado las instituciones con el denominado crimen organizado transnacional, un fenómeno que se apoya en la apertura comercial, el flujo de bienes y personas, el crecimiento económico, el desarrollo tecnológico y el tránsito de agentes no estatales que comercializan productos ilícitos. En consecuencia, estas empresas del crimen representan un desafío para el Estado y son una amenaza visible para el corredor fronterizo entre Argentina, Paraguay y Brasil, así como para los demás países.

La autora identifica los factores más destacados que han contribuido al asentamiento de dichas redes criminales en la Triple Frontera, tales como: el crecimiento poblacional, las características geográficas que dificultan el control de la zona, las escasas iniciativas conjuntas, la ausencia de control y de políticas globales y el carácter híbrido de estas organizaciones.

Señala la existencia de una transnacionalización de las empresas criminales en la frontera entre Brasil, Argentina y Paraguay, las mismas pugnan por el control de espacios estratégicos y trabajan tanto internamente como en conjunto con otras organizaciones criminales para facilitar el tráfico ilícito de productos; el contrabando asociado a la corrupción en el entramado criminal.

Por su parte Béliveau (2011), analiza las representaciones de políticos y funcionarios de las ciudades vecinas Foz do Iguaçu y Ciudad del Este. Al definir los problemas de la región, los políticos y funcionarios de la "triple frontera" coinciden en que la pobreza y el desempleo constituyen el centro de los males que afectan a la región.

Musso (2006) analiza la necesidad de que Argentina, Brasil y Paraguay adecuen su capacidad de respuesta a los problemas de seguridad que caracterizan a la Triple Frontera, a través de mecanismos estatales de cooperación.

Ella describe el ámbito fronterizo como una zona donde se concentran y ejercen su influencia los actores económicos y sociales, públicos y privados de dos o más países, en un punto de contacto de influencia recíproca.

Entre las nuevas amenazas a la seguridad se encuentran el Crimen Organizado, el Contrabando y Falsificación, el Lavado de Dinero, el Terrorismo de Medio Oriente en la

Triple Frontera y la corrupción de funcionarios públicos. Entre sus conclusiones, destaca la necesidad de que la subregión adopte un concepto de seguridad que permita a los países encaminarse hacia la conformación de una comunidad de seguridad.

En ese sentido, se destaca la importancia de que los países de la subregión superen la visión tajante de los ámbitos de la defensa y la seguridad. La persistencia de seguir basando a la primera en la exclusiva preservación del territorio y la soberanía nacional arroja dudas sobre la posibilidad de erigir una institución formal de defensa.

Un tema similar es abordado por Mascotto (2012) en su tesis analiza la cuestión de la seguridad en la Triple Frontera desde un enfoque subnacional. Encuentra como respuesta la falta de involucramiento por parte de los actores de la política descentralizada, esto es, gobernadores de estados y provincias, para los casos de Brasil y Argentina; autoridades departamentales, en el caso de Paraguay, y a su vez, intendentes y prefectos de las tres ciudades que están directamente afectados por la problemática. Segundo, el relativamente bajo nivel de cooperación existente entre estos actores, que se traduce en la cuasi ausencia de voluntad política en este sentido.

Las posibilidades de una gobernanza multinivel de la seguridad son analizadas por Flandes & Radseck (2012). Estos autores destacan que la agenda de seguridad en América del Sur requiere del manejo simultáneo de crisis domésticas, conflictos interestatales y amenazas transnacionales. Aunque localizados en diferentes niveles sistémicos (nacional, internacional y transnacional), los tres clústeres de conflicto frecuentemente están interrelacionados y tienden a superponerse en las áreas de frontera de la región.

Ante esta situación se preguntan si un enfoque multinivel con una arquitectura abarcativa de seguridad podría ser más instrumental que esquemas separados de gobernanza referidos a cada amenaza a la seguridad.

Señalan que, en la actualidad, en América del Sur coexisten y se superponen diferentes sistemas de gobernanza de seguridad y que, por otro lado, ni los modelos tradicionales de equilibrio de poder y de construcción de alianzas, ni el enfoque de la comunidad de seguridad pueden explicar en forma satisfactoria las dinámicas de seguridad regional.

Por su parte, Markus Gottsbacher (2013) resalta la importancia de construir seguridad pública y justicia, que sean incluyentes y legítimas desde la sociedad civil, con enfoques menos Estado céntricos y con mayor participación de las poblaciones, sobre todo de aquellas más vulnerables a las múltiples formas de violencia, como la violencia de género y el crimen organizado. Enfatiza la necesidad de considerar las estrategias locales y comunitarias para mejorar su seguridad y reducir la violencia, siendo necesario para ello el estudio y análisis de sus dimensiones culturales, económicas y políticas.

Un requisito fundamental para la legitimación de las políticas públicas es que la

misma en primer lugar sea inclusiva, y en segundo lugar que los principales beneficiarios, los ciudadanos o la sociedad y el Estado desarrollen vínculos que aseguren la confianza mutua. Para ello la auditoría y el monitoreo de políticas de seguridad del Estado por la sociedad civil es un elemento *sine qua non*. Otro aspecto importante en lo que refiere a las políticas de seguridad es que las mismas deben abordarse con un enfoque sistémico, es decir, la oferta pública debe estar soportada en un sistema coherente e interconectado, abarcando áreas como la salud pública, las políticas de educación, el desarrollo social, cultural o de justicia penal, y las actividades de control del crimen organizado, entre otras. Finalmente, haciendo referencia a los enfoques preventivos, el autor enfatiza la necesidad de la focalización, siendo un gran desafío que sean incluyentes y cuenten con legitimidad; siendo importante la construcción colectiva desde abajo, desde el nivel comunitario.

Sobre las implicancias de otras actividades delictivas en el tema de la seguridad, el artículo de Martens y Veloso (2019), arroja algunos resultados. Los mismos consideran la existencia de diversos tipos de actividades ilícitas que contribuyen a la generación de renta y movilizan la economía, en la frontera paraguayo-argentina.

Señalan que algunas son ejercidas públicamente y toleradas social e institucionalmente, a pesar de estar punidas conforme al derecho penal, se focalizan en uno de estos emprendimientos, conocido como ordeño de combustible, con el objetivo de describir su dinámica, y los mecanismos de interacción entre los combustibleros, las autoridades y la población.

Muestran que la comercialización del combustible sustraído se realiza de manera pública en varios barrios de la ciudad y transportado diaria o semanalmente a otras regiones del país. Señalan que la represión del fenómeno es excepcional, debido al pago mensual de los empresarios del rubro a algunas autoridades, así como por la justificación de la práctica en el convencimiento de que genera mano de obra, posibilitando el sostenimiento de las familias. Varios de los involucrados en la cadena comercial, aunque reconocen algún grado de ilegalidad de su práctica, no se perciben como delincuentes, justificándola en la necesidad de empleo y la inexistencia de fuentes lícitas de trabajo.

A partir de estos hallazgos, destacan que es precisa la comprensión cabal de las dinámicas políticas, sociales, económicas y legales vinculadas al ordeño de combustible en el Ñeembucú, así como de las demás actividades desarrolladas en la frontera paraguayo - argentina, en donde los límites entre lo legal e ilegal son difusos, por tanto es necesario desarrollar políticas públicas que profundicen la inclusión social y generen adhesión a los valores republicanos previstos en la Constitución Nacional, estudios que tiendan a la comprensión de la forma de hacer negocios fronterizos.

Pedro Dias Mangolini Neves, Fernando Monteiro y Gabriel Dias Mangolini Neves (2015), realizan una caracterización de los municipios que componen la triple frontera: Foz de Iguazú en Brasil, Ciudad del Este en Paraguay y Puerto Iguazú en Argentina.

Es importante mencionar el trabajo de investigación inédito denominado "Caracterís-

ticas prevalecientes en los hechos punibles realizados por adolescentes infractores de Ciudad del Este” Ibarra Arce, Barua y Ríos (2018), bajo la supervisión de Carlos Mancuello Egusquiza.

El objetivo principal del estudio consistió en identificar las características predominantes de los hechos punibles cometidos por adolescentes con proceso penal, entre los años 2017 y 2018. El mayor porcentaje de la población estudiada tiene una edad de 16 años y son del sexo masculino. Los principales delitos cometidos son hechos punibles contra la propiedad y fueron realizados sin haber portado armas. El 85 % de los adolescentes no contaba con un trabajo fijo al momento de cometer el hecho punible y el 15 % trabajaba en una actividad precaria.

El 80 % de los adolescentes entrevistados convive solo con su madre, el otro grupo de 15 % vive con un familiar y el otro 5 % vive solo. En cuanto al horario en el que los adolescentes cometen más hechos punibles se destaca que la misma tiene prevalencia en el horario de la tarde, seguido de la noche y de la franja comprendida de la mañana; la mayoría de los casos se tratan de delitos cometidos en compañía de otro involucrado. El 62 % de los adolescentes entrevistados manifestaron tener residencia en Ciudad del Este. Los delitos cometidos principalmente ocurrieron en Ciudad del Este, fuera del barrio donde residían, principalmente en zonas donde se identifican un mayor poder adquisitivo.

Brígida Renoldi (2020) en Diagnóstico sobre la percepción de la seguridad en población que habita la frontera norte argentina, en su capítulo segundo, realiza un análisis de Puerto Iguazú y su vinculación con las fronteras vecinas. En materia socioeconómica, se destacan las actividades ligadas a la producción de energía sobre todo en Foz de Iguazú, al comercio especialmente en Ciudad del Este y al turismo de las Cataratas del Iguazú.

Señala el estudio la dependencia de Ciudad del Este con Foz de Iguazú, en lo que refiere a lo comercial y la logística propia del traslado de granos. “Se estima que son unas 400.000 personas (casi 7 % de la población de Paraguay) que vive y trabaja en la más absoluta informalidad y sin protección legal alguna (Dreyfus, 2007)”.

Fernando Carrión y Víctor Llusgsha (2013) caracterizan la seguridad en la frontera, señalando que la misma se encuentra en constante transformación, porque es un fenómeno histórico cambiante, fruto de las relaciones dinámicas que se establecen entre las distintas fuerzas sociales, políticas y económicas presentes en la región.

Silvia Montenegro, en la obra Triple Frontera entre Argentina, Brasil y Paraguay (2007), sintetiza las principales características de la frontera tripartita, destacando sus procesos migratorios que confluyen, su dinámica comercial, los procesos de fiscalización y control en los pasos fronterizos, las acciones de los funcionarios y políticos en distintos niveles. Así como los movimientos sociales locales y las organizaciones de la sociedad civil que actúan en esa zona a través de los procesos migratorios internacionales e internos que allí confluyen, la dinámica comercial, procesos de fiscalización y control en los pasos fronterizos, acción de funcionarios y políticos en distintos niveles, movimientos

sociales locales y las organizaciones de la sociedad civil actuantes en esa zona.

Se identifica a Foz de Iguazú como la ciudad de mayor desarrollo en materia de infraestructura turística y hotelera, en tanto que Ciudad del Este, resulta atractiva por el intercambio comercial existente, tanto legal como ilegal.

Finalmente, se refiere a Puerto Iguazú, la cual es considerada la menos desarrollada de las ciudades, cuya actividad comercial gira en torno al Parque Nacional de Iguazú.

Por su parte, Clemente de Souza & Walter Brites (2017) en *Dinámicas urbanas en ciudades gemelas impactadas por hidroeléctricas*, analizan las relaciones entre las ciudades bajo la noción de ciudades gemelas, siendo los mismos territorios influenciados por la instalación de la Entidad Binacional Itaipú, afectando este emprendimiento el modo de vivir de sus habitantes, en lo que a su vida cotidiana se refiere. Uno de los efectos de la construcción de Itaipú fue el rápido crecimiento poblacional de las ciudades de la triple frontera.

Tani Marilena Adams (2009) analiza las causas y efectos de la violencia crónica en América Latina, principalmente en Centro América y México, a partir de cómo afecta la violencia a las relaciones sociales y el ejercicio de la ciudadanía. La misma toma como base del análisis algunos conceptos como: "violencia", "violencia crónica", "miedo social", "zona gris" y "comercio ilícito". Entre los factores que estimulan la violencia se incluye una gama de consecuencias tales como la "nueva pobreza" y el crecimiento explosivo del comercio ilícito, la democratización disyuntiva, los medios de comunicación masiva y los efectos de la dramatización política extrema, las cuales va caracterizando en dicho artículo.

Finalmente analiza los efectos de la violencia en la sociedad, caracterizada por la desintegración del ecosistema, entendido como desintegración social y familiar.

McGee & Flórez López (2017) investiga de manera crítica el alcance y el contenido de la acción ciudadana en contextos violentos a la luz de la reciente proliferación de supuestos a veces algo acrílicos acerca del poder de la agencia ciudadana.

Como un requisito para ello, señala la necesidad de contar con el apoyo de organizaciones externas o centrales para apoyar el esfuerzo asociado por estas agencias, de modo a que puedan ejercer el liderazgo social o bien para conferir legitimidad a las organizaciones sociales que las ejercen.

Aborda conceptos tales como el poder, y sus variables, la violencia y sus tipos, la ciudadanía y la agencia ciudadana.

Jayme Benvenuto (2017) en su estudio "Hermandad" y resentimiento en la producción del discurso de integración en la frontera de Brasil, Argentina y Paraguay, realiza una serie de entrevistas orientadas a conocer el nivel de integración entre las ciudades. El primer hallazgo radica en la percepción de vínculos de hermandad entre los entrevista-

dos, identidad construida a partir de los lazos de vecindad existentes, traducido ello en la utilización reciproca de ciertos servicios como la salud, educación, entre otros.

Por su parte el estudio realizado por el Instituto Social do MERCOSUL (2018), acerca de los servicios sociales en las fronteras del MERCOSUR, analiza las dimensiones de educación, protección social y salud. A partir de este estudio se visibiliza la alta dependencia de los paraguayos a los servicios prestados tanto en Foz de Iguazú como en Puerto Iguazú.

Metodología de trabajo

Para Murillo (citado por Vargas Cordero) la investigación aplicada “recibe el nombre de “investigación práctica o empírica”, que se caracteriza porque busca la aplicación o utilización de los conocimientos adquiridos, a la vez que se adquieren otros, después de implementar y sistematizar la práctica basada en investigación” (2009).

Los trabajos de investigación están basados en un estudio de caso incrustado de carácter cualitativo realizado en el año 2016, que lleva por nombre “Seguridad humana y su complementariedad con la seguridad ciudadana. Un estudio de los asentamientos urbanos”, el mismo fue desarrollado sobre la base de teorías desplegadas en cuanto a los factores de seguridad humana y su incidencia en la seguridad ciudadana.

Los fundamentos y modelos propuestos en la mencionada práctica con relación a la mitigación de factores de inseguridad ciudadana se considera que pueden ser corroborados en territorios comunitarios ubicados en la triple frontera, validadas las recomendaciones y aplicadas mediante una práctica sistemática.

Este proceso se considera que beneficia la calidad de los modelos de gestión de seguridad ciudadana existentes o propuestos en los territorios objeto de la presente investigación.

El proceso sistematizado recaba información de interés científico en un campo poco explorado de las ciencias sociales y en la medida de su socialización podría contribuir al desarrollo o ajuste de políticas pú-

blicas de seguridad humana y ciudadana, respectivamente.

El método de recolección de información utiliza primeramente las fuentes secundarias, mediante la selección, fichaje y lectura de material bibliográfico e informes obtenidos a través de la exploración de distintos repositorios académicos, priorizando la utilización del Centro de Información Científica del CONACyT (CICCO).

La gestión de información de fuentes oficiales se realizará a través del Portal de Acceso a la Información Pública, colaborando con ello a la transparencia activa.

Para la selección de los territorios se consensua con el municipio sobre la base de la siguiente información: i) Matriz de pobreza y conflictividad por barrio, ii) Información acerca de propuestas de trabajo similares impulsadas en los barrios, si las mismas finalmente se concretaron, y si las expectativas generadas fueron satisfechas o abandonadas. iii) Conocimiento del nivel de conflictividad de la comunidad con los representantes del Estado, como es el vínculo e interés de trabajar con la municipalidad, y la policía, y como ha sido el comportamiento de esta institución en el barrio. Asimismo, se conforma un equipo de trabajo integrado por enlaces logrados entre la Municipalidad de Ciudad del Este, funcionarios del Ministerio del Interior e integrantes del equipo de investigación.

La información primaria es recogida por diversos métodos, por una parte, mediante entrevistas semiestructuradas con un número determinado de referentes del sector

público y privado, asociados al tema de seguridad ciudadana en zonas fronterizas.

Así como mediante una encuesta de percepción sobre número representativo de ciudadanos/as entre 20 y 69 años, que habitan en los territorios seleccionados, con la finalidad de obtener información sobre el estado que presentan las siete (7) dimensiones de seguridad humana y la percepción sobre la seguridad ciudadana en la actualidad.

“El modelo de prevención propuesto al municipio se caracteriza por convocar a diversos actores para transformar un sector de la realidad que se evalúa negativamente en pos de un objetivo claramente identificado, trabajando en un territorio circunscripto y con una población destinataria precisa desde una perspectiva de prevención comunitaria del delito y la violencia, con el desarrollo de un abordaje integral, que incluye estrategias directas e indirectas de prevención social y situacional en el nivel de prevención primaria y secundaria”. (Ministerio del Interior, 2013)

Toda la información recabada por las diversas fuentes es registrada en una base de datos y sistematizada en matrices y mapas conceptuales por cada territorio, conforme a las dimensiones de desarrollo humano y variables de análisis seleccionadas para la identificación de conflictos comunitarios en zona de frontera, hechos de violencia y delincuencia.

Para operacionalizar el proceso de análisis, se realizan mapeos de la vulnerabilidad y capacidades de la población, con el establecimiento de prioridades, en la búsqueda de las causas, de las amenazas/inseguridades identificadas como riesgo de conflictos en la aplicación del

modelo de gestión de la seguridad.

Estas percepciones dependen de muchos factores, los cuales son explorados en el análisis sobre su composición y relaciones en las redes sociales que conforman, y cada situación es considerada sobre las probables posiciones que las distintas partes interesadas toman, en este caso, sobre la realidad comunitaria.

Universo y muestra

Se establecen como unidad de análisis grupos sociales de adultos y jóvenes con enfoque de género, que habitan en zonas periurbanas de Ciudad del Este, en situación precaria; agrupados geográficamente en zonas socialmente desfavorecidas y ambientalmente degradadas, de ocupación espontánea del espacio, de tenencia irregular de la vivienda, con índices en la franja de pobreza; resumidamente, familias que se encuentran en condiciones actualmente desfavorables.

El universo está constituido por 30 barrios de Ciudad del Este y la muestra por dos barrios con índices de pobreza y conflictividad, con presencia de servicios públicos, ubicados en la citada ciudad.

Justificación

La zona de triple frontera ubicada al este del país ha sido objeto de varias investigaciones relacionadas con el crimen organizado, como puede observarse en la investigación “Crimen Transnacional Organizado en la Triple Frontera Argentina-Paraguay-Brasil” presentada en el 9º Congreso Latinoamericano de Ciencia, Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP) (Devia Garzón & Pérez Castro, 2017).

Este estudio demuestra que la globalización y liberalización de las fronteras, así como el desarrollo de la tecnología, han afectado la capacidad de respuesta de los Estados, diseñados para lidiar con enemigos con menos poder económico y movilidad internacional.

Hasta ahora las respuestas estatales han resultado insuficientes, porque ni el marco institucional nacional ni el internacional están preparados para enfrentar esta amenaza (Chabat, 2010). Las fronteras de Paraguay - Brasil, están catalogadas dentro de las cinco fronteras más peligrosas de Latinoamérica (International Crisis Group, 2015) con un alto nivel de desempleo, pobreza y ausencia del gobierno convirtiéndose en zonas de tránsito para el Crimen Organizado Transnacional (COT), con los cientos de cruces fronterizos ilegales.

Según señala el estudio de Acceso a servicios sociales en espacios fronterizos, se debe pensar en mayor garantía en el disfrute de los derechos, definida por el tipo de relación existente entre el Estado y la sociedad civil en el ámbito local. Esta garantía exige la operativización de las políticas y programas que fortalecen los bienes y servicios previstos para nacionales y no nacionales (Instituto Social do MERCOSUL, 2018).

“Ello exige y presupone políticas públicas con nivel de institucionalidad marcado por la capacidad pública en planear y ejecutar acciones teniendo la perspectiva democrática” (Instituto Social do MERCOSUL, 2018).

En este contexto, el ámbito municipal es el espacio privilegiado en la toma de decisiones políticas, situándose como un ente político administrativo donde las condiciones descritas anteriormente deben ser consideradas. En las zonas de frontera se verifica que los sistemas locales de protección social deben ser observados en dos dimensiones, la organización para la prestación de servicios y la oferta pública; y por otro lado la demanda de una población que no es únicamente residente en el espacio local, sino que transita por ambos lados de las fronteras. La investigación denominada “Hermandad” en la producción del discurso de integración en la frontera de Brasil, Argentina y Paraguay, apunta a cuestionar las verdaderas intenciones de integración regional de los países que conforman el MERCOSUR, cuestionando el hecho de la proximidad vs la precariedad del acceso a los servicios de educación, salud, comunicación, la articulación política y hasta la circulación de personas (Benvenuto, 2017).

CAPÍTULO I

Contextualización
geográfica y
socioeconómica
del territorio.

Este territorio se caracteriza, a diferencia de otras, por ser tres ciudades de porte medio y flujo intensivo de personas, debido a las atracciones turísticas y comerciales de la región. Es notoria la gran xenofobia existente por parte de brasileros y argentinos contra los paraguayos, con el estigma de la pobreza y criminalidad (Dias Mangolini Neves, Dias Mangolini Neves, & Monteiro Camargo, 2015).

Desde la margen derecha del Rio Paraná, se visualiza que la ciudad brasilera de Foz de Iguazú cuenta con una infraestructura más desarrollada en términos de infraestructura edilicia y por ende servicios y equipamientos, mientras que la ciudad paraguaya evidencia un movimiento aparentemente caótico en función de su comercio pujante. El espacio existente es disputado por autos, moto taxis, tiendas de camellos, basura, además de la enorme aglomeración de personas circulando por las calles, y los abordajes ilícitos frecuentes, drogas, remedios prohibidos y armas (Dias Mangolini Neves, Dias Mangolini Neves, & Monteiro Camargo, 2015).

A pesar de todo esto, no se observan a las fuerzas policiales en las calles de las dos ciudades de Ciudad del Este y Foz de Iguazú, al contrario de la ciudad argentina de Iguazú, que es custodiada a pesar de un comercio sin notoriedad alguna, basada en productos artesanales y alimenticios, señalan Dias Mangolini Neves et al. (2015).

En su crisol poblacional en Ciudad del Este se conjugan varias culturas, las originarias de los tres países limítrofes y de Paraguay, la presencia de población oriunda de China, Taiwán y Corea, así como otras de origen libanés, sirio y otras nacionalidades de Medio Oriente. En este contexto multicultural y multiétnico, la imagen sobre los paraguayos es más variada, dependiendo de los contextos y aspectos valorados, según Dias Mangolini Neves et al. (2015).

La movilidad de la población paraguaya hacia Argentina es principalmente por lazos de parentesco, por trabajo, por afectos y relaciones interpersonales. Son comunes las familias extendidas en las que sus miembros pueden pasar algún tiempo en el lado paraguayo y luego migrar hacia el argentino. Es decir, las relaciones de parentesco entre ambos lados son frecuentes, de acuerdo a (Dias Mandolina Neves et al. 2015).

Es muy regular, también, poseer documentación de ambos lados de la frontera, así como residencia tanto en Puerto Iguazú como en Ciudad del Este. La población paraguaya es valorada por sus habilidades de trabajo en lo que respecta al paso fronterizo, en el comercio ambulante, en la construcción y en el empleo doméstico Dias Mangolini Neves et al. (2015).

Existen vínculos muy estrechos con paraguayos, familiares biológicos y políticos. La población de Ciudad del Este, por la población migrante proveniente de países árabes principalmente y dedicada al comercio de electrónicos, entre otros rubros, es percibida bajo los términos de una ciudad cosmopolita y es apreciada, sobre todo, por sus competencias para los negocios” (Renoldi, 2020, pág. 50).

Con relación a la vida cotidiana entre Puerto Iguazú y los otros dos lados de la fron-

tera, la movilidad transfronteriza con fines comerciales, formal e informal, recreativos y afectivos otorga a las tres ciudades una dinámica intensa. Para los sectores medios, la movilidad transfronteriza permite aprovechar las diferencias monetarias para sostener la economía doméstica. Para los sectores con menos recursos, esta es una estrategia de supervivencia, una fuente de recursos y una experiencia cotidiana.

El tradicional cruce desde Paraguay hacia Argentina para la venta de frutas, verduras y hierbas medicinales (yuyos) es una modalidad histórica de subsistencia. Los paseros y las paseras son generalmente de nacionalidad paraguaya, tienen clientes habituales, conocen, enfrentan y padecen cotidianamente los controles.

Las relaciones de tensión y solidaridad entre los países se dan de diferentes maneras, tanto a nivel diplomático y paradiplomático, como a nivel cotidiano en el uso concreto de la ciudad por parte de quienes circulan. Los servicios de salud son el paradigma de la convivencia de ambas expresiones. Mientras, los vecinos paraguayos, sobre todo las mujeres embarazadas, se trasladan a Argentina para hacer uso de los servicios materno-infantiles hospitalarios y acceder también a otros servicios para afecciones o enfermedades serias, en consecuencia, el niño acceda a los derechos de ciudadanía.

Otra forma de solidaridad consiste en prestar las direcciones de los domicilios particulares y oficiar como testigos de convivencia, para ayudar a algún conocido del país vecino a realizar sus trámites de residencia en Argentina. Es advertible que la ciudadanía comparte la idea de que sobre la ciudad pesa un estigma de ciudad peligrosa, de frontera caliente, a partir de ciertos imaginarios instalados sobre la Triple Frontera.

En ese sentido, los habitantes consideran que Ciudad del Este ha sido estigmatizada desde ámbitos externos y lejanos a la comunidad, desatendida en términos de seguridad social por la sostenida vulneración de derechos humanos básicos de acceso a agua, tierra, vivienda, trabajo y salud, por ausencia de planificación y/o implementación de programas sociales, deficiente infraestructura urbana y mala calidad de servicios públicos.

A fin de caracterizar socioeconómicamente el municipio, objeto de intervención, se ha recurrido al trabajo de José Carlos Rodríguez y Marcelo Sili (2017) denominado Acción Territorial, la experiencia reciente en los municipios. A continuación, se extrae parte de la información presentada a través de este estudio, se identifica un municipio urbano, que no posee zonas rurales. Conforme a su crecimiento demográfico, el mismo es superior al promedio nacional, tratándose de un municipio fronterizo con Brasil y Argentina, de mucho intercambio comercial, poca vigilancia y problemas de seguridad.

Aproximadamente, entre el 47,1 % y el 57,5 % de su población se encuentra ocupada en actividades de comercio y más del 33,5 % de su población ocupada en servicios y 9 % en la industria. Se trata de una de las ciudades del Paraguay con mayor conectividad, proporcionada por el puente Internacional y la Ruta N° 2.

Menos del 43 % de su población poseen una necesidad básica insatisfecha (NBI) y menos del 12,15 % se encuentran en situación de pobreza monetaria.

En lo que refiere a servidores municipales, CDE posee un promedio de doce (12) a veintiún (21) trabajadores por mil (1000) habitantes. Se trata de uno de los municipios con mayor presupuesto disponible, con más de siete mil quinientos millones de guaraníes (Gs. 7.500.000.000) anuales. El principal problema económico financiero que afecta al municipio es la existencia de deudas que saldar de ejercicios anteriores.

Pese a los índices de pobreza registrados, los principales problemas que aquejaban al municipio se encontraban asociados a la pobreza, desempleo y desintegración social, sin embargo, como el problema del municipio colindante de Presidente Franco, se identifica la violencia y la inseguridad.

En cuanto a la manera en que se gestiona la problemática principal identificada, se define institucionalmente que la mitigación de la situación se logra mediante el fortalecimiento de la participación social y elevando la calidad de la vida comunitaria.

Las principales iniciativas para reducir la pobreza realizadas por el municipio se encuentran focalizadas en la construcción de viviendas y el acceso a terrenos, por lo cual resulta importante observar el fenómeno de la urbanización.

Ciudad del Este es un puerto de llegada de productos provenientes principalmente del sudeste asiático, a través de puertos chilenos o brasileños, que son reexportados legal e ilegalmente hacia Brasil y Argentina.

También funciona como un destino de productos ilícitos, de autos robados, sustancias legalmente prohibidas y armas, que en muchos casos provienen de los países vecinos y luego reingresan hacia allí a través de diferentes maniobras de otros productos como soja y/o café que provienen de Brasil y se reexportan desde Paraguay.

En este sentido, las ciudades de la frontera enfrentan el dilema que provoca la diferenciación entre seguridad nacional y seguridad ciudadana; tanto que la frontera y sus actores pueden ser entendidos como potenciales amenazas a la seguridad. Señala que en las zonas de frontera se privilegian la seguridad nacional (soberanía) y la seguridad pública (orden interno) sobre la seguridad ciudadana (personas, convivencia). Con respecto a la seguridad en América indica los siguientes elementos: i) La violencia es distinta al delito. Mientras el delito o los delitos son actos que se encuentran tipificados mediante cuerpos legales, las violencias contienen a los delitos, pero no se agotan en ellos; ii) La globalización. En la actualidad existen nuevos hechos violentos y delictivos vinculados a las nuevas tecnologías que antes no estaban presentes; iii) El tercer elemento se configura a partir de la cooperación internacional. El cuarto elemento está dado por el incremento de la violencia en América Latina.

Para realizar la selección de los barrios donde implementar las acciones de la iniciativa se identificaron primeramente aquellos que presentaran características similares debido a los índices de pobreza. Se obtuvieron los datos de las estadísticas procesadas por la organización Techo, Paraguay y de la Policía Nacional del Paraguay (Estadísticas referentes a la seguridad ciudadana, 2017) en cuanto a denuncias recepcionadas por

las comisarias aledañas a los barrios para el año 2019, donde la violencia familiar, robo, hurto y lesión son las más recurrentes.

Los mencionados a continuación fueron los preseleccionados para la muestra:

- a. Barrio 9 – 11 Monday, con un nivel de pobreza de 19,39, cuenta con tres (3) asentamientos y no se registran hechos punibles en el año 2019. Este barrio se subdivide en 2 barrios: 9 – 11 Monday y 9-11 Monday Fondo.
- b. Barrio 11 – 13 Acaray, con un nivel de pobreza de 16,84, cuenta con un (1) asentamiento. Forma parte de la jurisdicción de la Sub comisaría 54.^a, la cual registra 12 hechos punibles denunciados.
- c. San Juan - Jardín del Este - 7 a 9 Acaray, con un nivel de pobreza de 14,87, cuenta con diez (10) asentamientos. Es el barrio con mayor concentración de familias (4.990) de la muestra.
- d. Che la Reina, con un nivel de pobreza de 14,74, cuenta con ocho (8) asentamientos. Forma parte de la jurisdicción de la Comisaría 4^a Pablo Rojas, la cual registra 441 hechos punibles denunciados.
- e. 8 a 9 Monday, con un nivel de pobreza de 14,72, cuenta con ocho (8) asentamientos. No existen registros de otros datos.
- f. San Blas, con un nivel de pobreza de 12,68, cuenta con un (1) asentamiento. Forma parte de la jurisdicción de la Comisaría 1.^a Barrio San Agustín, la cual registra el mayor número de hechos punibles denunciados (941).
- g. Don Bosco, con un nivel de pobreza de 12,36, cuenta con once (11) asentamientos. Es el segundo barrio con mayor concentración de familias según el censo del año 2012 (4.926). No se obtuvieron registros de hechos punibles denunciados en la Policía Nacional.

Forma parte de la jurisdicción de la Sub Comisaría 4.^a, la cual registra 29 hechos punibles denunciados en el año 2019.
- h. Villa 23 de octubre, con un nivel de pobreza de 11,93, cuenta con seis (6) asentamientos. Forma parte de la jurisdicción de la Sub Comisaría 4.^a, la cual registra 129 hechos punibles denunciados.
- i. Remansito, con un nivel de pobreza de 11,59, cuenta con siete (7) asentamientos. Forma parte de la jurisdicción de la Sub Comisaría 13.^a, la cual registra 488 hechos punibles denunciados.
- j. 11 a 13 Monday, con un nivel de pobreza de 11,04, cuenta con un (1) asentamiento. Forma parte de la jurisdicción de la Sub Comisaría 4.^a, la cual registra 129 hechos punibles denunciados.

- k. Barrio San Miguel, con un nivel de pobreza de 8,93. Según el relevamiento de asentamientos realizados cuenta con ocho (8) asentamientos. Forma parte de la Comisaria de la Policía Nacional N° 53, y registran 352 hechos punibles denunciados. También se da un importante número de denuncias de otros hechos generadores de inseguridad, tales como los incidentes reportados acerca de consumo y tráfico de estupefacientes.

A partir de esta preselección en reuniones de trabajo con autoridades de la Municipalidad de Ciudad del Este, se sugiere la selección de los Barrios Villa 23 de Octubre y San Miguel, respectivamente.

1. Características del Barrio 23 de Octubre

Se establece como unidad familiar el local de alojamiento, estructuralmente separado e independiente como hábitat familiar, incluye viviendas dedicadas a la habitación humana que adicionalmente destinan una porción de su estructura a la explotación de pequeños comercios de carácter familiar.

Así el barrio 23 de Octubre, está conformado por aproximadamente 1.644 unidades familiares, estimación hecha en el terreno y georeferenciamiento espacial del barrio; se observa que consta de cincuenta y cuatro (54) manzanas bien definidas con un promedio de veinte y cinco (25) unidades familiares cada una.

Según datos del programa Tekoporâ cuenta con 80 familias beneficiarias con un nivel de pobreza de 11,93.

Por otra parte, veinticuatro (24) manzanas se observan bien definidas con un promedio de seis (6) unidades familiares. En las zonas bajas del barrio donde no existe definición clara por manzanas, se estima que la misma alberga aproximadamente unas ciento cincuenta (150) unidades familiares.

En el siguiente mapa, en la vista satelital del barrio se observan las zonas pobladas, las cuales albergan al 85 % de las viviendas, y se registran actividades comerciales, así como aquellas poco pobladas, cabe destacar que estas áreas se encuentran en las partes más bajas del barrio.

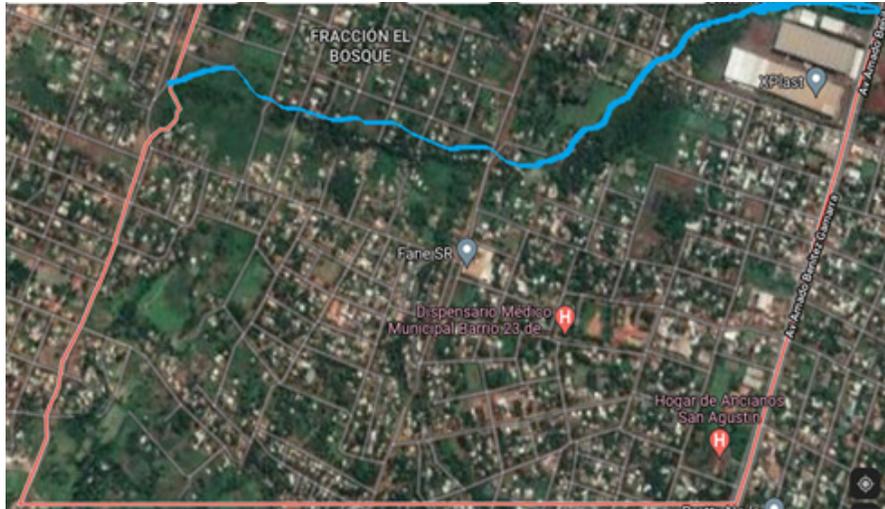


Figura N° 4. Vista satelital del Barrio 23 de Octubre

2. Características del Barrio San Miguel como muestra testigo

En el mapa siguiente, la vista satelital del barrio nos permite identificar zonas de concentración de población, así como extensas zonas del barrio poco pobladas. Cabe destacar que, en estas áreas poco pobladas, se encuentran depósitos de empresas y otras industrias.

Se puede observar que el barrio se compone de cien (100) manzanas bien definidas con promedio de catorce (14) unidades familiares por manzana.

En las veintisiete (27) manzanas bien definidas existen un promedio de ocho (8) unidades familiares, en las zonas bajas del barrio, donde se encuentran asentadas setecientos cincuenta y siete (757) familias aproximadamente asentadas en las zonas bajas.⁶

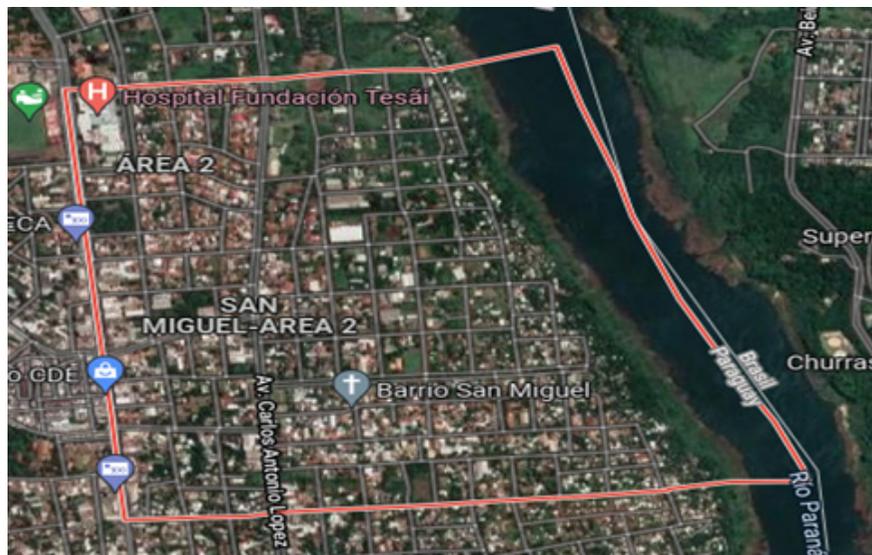


Figura N° 5. Imagen Satelital del Barrio San Miguel

La zona de la Avda. Bernardino Caballero y de la Avda. Carlos Antonio López, corresponde a la zona comercial, donde inclusive, desde otros barrios asisten a las canchas sintéticas de la zona, así también a los bares.

Una infraestructura importante de servicios de salud representa la Fundación Tesai, ubicada en la zona industrial. Como se puede observar, estas zonas lindan con el Río Paraná, con vista a la ciudad fronteriza de Foz de Iguazú, Brasil.

CAPÍTULO II

Principales hallazgos
por dimensión de
seguridad humana en
el área de estudio.

La seguridad humana está centrada en el ser humano, en su paz, en la tranquilidad de vivir y sobrevivir en una sociedad. Hoy el centro de la seguridad no es el Estado sino el hombre en su vida cotidiana, ya que todo individuo tiene el derecho de influir en su vida y participar en la comunidad social. Anteriormente, el concepto dominante de seguridad estaba centrado en el Estado y en los principios de la soberanía estatal, como fue articulado por el Tratado de Westfalia de 1648 y cuyas reminiscencias aún se mantienen.

Los temas de seguridad giraban en torno a la integridad territorial, la estabilidad política, los arreglos militares y de defensa y las actividades económicas y financieras relacionadas (Jolly & Ray, 2006, pág. 3). Se entendía que los Estados perseguían el poder, lo cual implicaba el triunfo de uno de ellos como resultado de la derrota del otro. Según estas ideas tradicionales, el Estado monopolizaría los derechos y los medios de proteger a los ciudadanos con el fin de entronizar y mantener el orden y la paz (Fernández Pereira, 2005). La historia ha demostrado que la seguridad del Estado no necesariamente es la seguridad de las personas y las dos guerras mundiales han sido claro ejemplo de ello.

La seguridad humana se basa en la comprensión multisectorial de las inseguridades. En consecuencia, la seguridad humana implica la comprensión de una amplia gama de amenazas y de sus diferentes posibles causas relacionadas con la economía, la alimentación, la salud, el medio ambiente, la seguridad personal, comunitaria y política.

La seguridad humana enfatiza en la interconexión de las amenazas y de las respuestas a las mismas en dos sentidos.

Primero, están interconectadas entre sí, en el sentido de que una amenaza puede alimentar o provocar otra, por ejemplo, los conflictos violentos pueden derivar en privaciones y pobreza, que a su vez puede llevar al agotamiento de los recursos, enfermedades infecciosas, déficits educativos y otros. Segundo, las amenazas en un país o área determinada pueden ampliarse a una región más amplia con consecuencias negativas para la seguridad regional y/o internacional.

Posibles tipos de amenazas a la seguridad humana	
Tipo de seguridad	Ejemplos de principales amenazas
Seguridad económica	Pobreza persistente, desempleo.
Seguridad Alimentaria	Hambre, escasez de alimentos.
Seguridad de la salud	Enfermedades infecciosas, mortales, alimentación deficiente, desnutrición, ausencia de acceso a cuidado básicos de salud.
Seguridad ambiental	Degradación ambiental, agotamiento de recursos, desastres naturales, contaminación.
Seguridad personal	Violencia física, crímenes, terrorismo, violencia doméstica, trabajo infantil.
Seguridad comunitaria	Tensiones inter-étnicas, religiosas y otras similares.
Seguridad política	Represión política, violación a los derechos humanos.

Figura N° 6. Tabla sobre dimensiones de seguridad humana y amenazas

1.Resultados sobre el estado de las dimensiones de Seguridad Humana

Con la finalidad de contar con información actualizada de fuentes primarias, se procedió a realizar una encuesta de opinión sobre la situación de vida en el barrio, considerando las siete (7) dimensiones de seguridad humana. Para el efecto, se seleccionó una muestra representativa del territorio de estudio, mediante la elección de un número determinado de familias de los barrios 23 de Octubre y San Miguel, respectivamente.

Los resultados reflejan la situación general y por ende el grado de amenazas existentes a la seguridad humana y ciudadana; ante las cuales se analiza seguidamente, la respuesta del Estado, en términos de política pública implementada en programas de desarrollo humano y social.

Con la finalidad de evaluar la calidad de vida en función al grado de hacinamiento por unidad habitacional, se ha interpelado acerca del número de familias residentes por vivienda.

Esto, a su vez, funge de variable proxy con respecto al nivel socioeconómico de las mismas, entendiendo que el mayor hacinamiento implica un menor poder adquisitivo de las familias residentes.

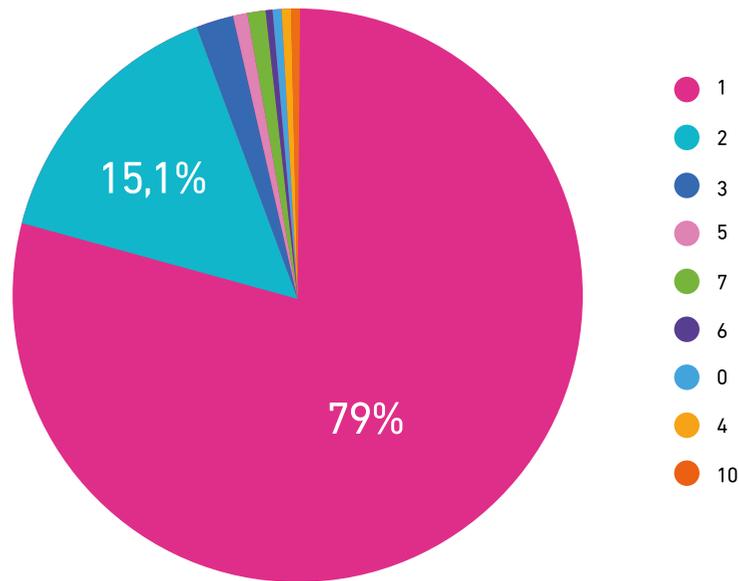


Figura N° 7. Gráfico de Densidad de Unidades Familiares

En ese sentido, la distribución presenta una absoluta prevalencia de una (1) familia por unidad habitacional en el 79 % de los casos de estudio, siendo de dos (2) familias por residencia en el 15,1 % de los casos.

El restante 6 % se distribuye a razón de cinco casos para tres (3) familias por vivienda, un caso para cuatro (4) familias, y dos casos para cinco (5) familias por unidad habitacional, tres para seis (6) familias y un caso en el cual la manifestación del encuestado refería que diez (10) núcleos familiares compartían una misma residencia.

Con respecto a la distribución geográfica, socioeconómicamente hablando, es significativo considerar que todos los casos que refieren al fenómeno de alto grado de hacinamiento (+5 familias por unidad habitacional) corresponden al Barrio 23 de Octubre, objeto de la investigación.

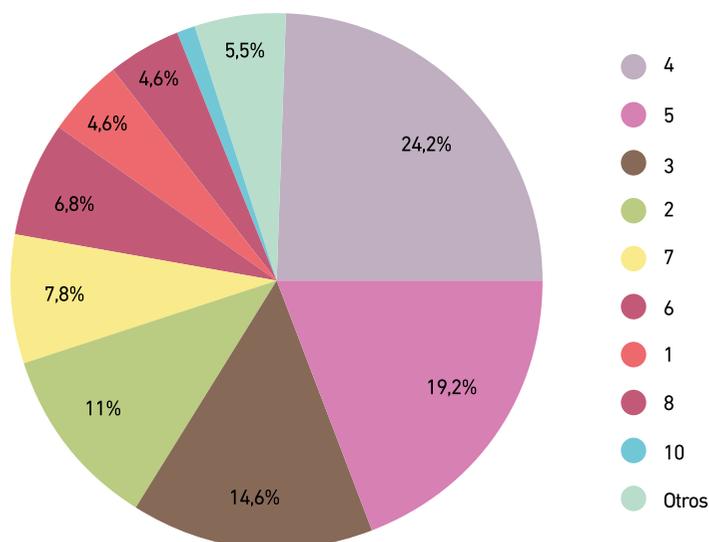


Figura N° 8. Gráfico de composición de Unidades Familiares

En la misma línea de evaluación del perfil socioeconómico con el recurso a variables proxy relacionada con el número de miembros que componen el núcleo familiar, la familia típica está compuesta por cuatro (4) integrantes en el 24,2 % de los casos.

Y, si bien la segunda mayor frecuencia absoluta se da en el rango de cinco (5) miembros por núcleo familiar, es de relevancia a efectos sociodemográficos considerar que la franja de familias relativamente “pequeñas” (= o – a cuatro integrantes) alcanza la mayoría absoluta de los casos que conforman el espacio muestral (54,4 %).

En lo que al georeferenciamiento de los casos respecta, es llamativo que la mayor prevalencia de familias extensas se dé en el Barrio San Miguel, concentrando en ese orden treinta y cuatro (34) casos de núcleos integrados por seis (6) miembros o más; mientras que, en contrapartida el barrio 23 de Octubre, caracterizado como el de mayor

índice de familias residiendo por unidad habitacional según la variable anterior, en contrapartida resulte, como el que presenta tipicidad para familias unipersonales.

1.1 Seguridad económica

La misma analiza el poder adquisitivo de la familia, considerando como indicador el acceso a la cesta básica familiar de alimentos y servicios básicos de agua potable, energía eléctrica, educación, salud y recursos financieros provistos a través de subsidios y/o ayuda social.

Con relación a la evolución de la pobreza en el distrito el porcentaje de hogares que no acceden a la cesta básica por año ha ido en aumento con una media de 2 % anual, alcanzando su mayor valor en el año 2020 con 33,4 % de hogares en situación de pobreza.

Distrito	Año de la encuesta		
	2018	2019	2020
Ciudad del Este	29,7	31,3	33,4

*Fuente: INE. Encuesta permanente a hogares 1997/98 – 2016, Encuesta de Hogares Continua 2017 – 2020. Cuarto trimestre. Serie comparable 1/ Datos no disponibles.
Brecha o intensidad: Porcentaje del valor de la canasta básica de consumo que en promedio un hogar pobre no lograr cubrir con sus ingresos.*

Figura N° 9. Gráfico sobre acceso a la cesta básica por parte de familias

Con la finalidad de caracterizar al barrio, se levantó información relacionada a la percepción de sus habitantes con relación a la situación de pobreza, arrojando resultados paradójicos, en este sentido.

En ese orden, si bien un muy significativo 75,4 % (n=165) considera a su comunidad como “pobre” o “muy pobre”, es más relevante aún que el 21,5 % de los que evalúan a su barrio como “no pobre” se concentren en el barrio 23 de Octubre, que presenta rasgos de vulnerabilidad socioeconómica más acentuados.

Ante esta realidad se tomaron datos en el territorio sobre aportes económicos provenientes de programas sociales, los resultados indican que solo el 18,7 % de la muestra accede a programas de subsidios.

A su vez, la cuantificación del tipo de subsidio percibido por la parte de la muestra (n=41) que efectivamente recibe este tipo de asistencia revela una prevalencia absoluta de las transferencias monetarias en treinta y un (31) casos por sobre la recepción directa de alimentos en diez (10) casos.

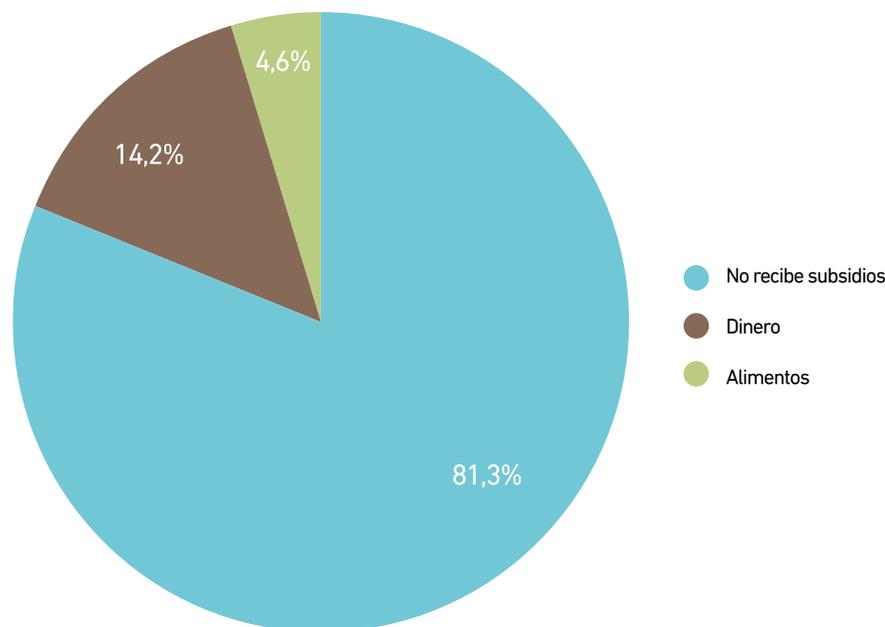


Figura N° 10. Gráfico de tipos de subsidios (Ayuda Social)

Sobre el total general de casos (n=219), estos valores representan, alternativamente, el 14,2 % y el 4,6 %, contrastando con los 178 casos (81,3 %) que desconocen los fines de los fondos provistos.

Interpelada la muestra acerca de si tiene conocimiento de otras familias en su barrio que perciben algún tipo de subsidio, las respuestas obtenidas refuerzan el perfil del barrio 23 de Octubre como el socialmente más desfavorecido, a las antípodas del barrio San Miguel.

Mientras que consultados sobre algún integrante de su familia se encontraba en búsqueda activa de trabajo es significativa la existencia de prevalencia en el 53,4 % de casos, lo que evidencia los efectos del trabajo precario y el propio desempleo en las zonas que fueran estudiadas en el abordaje de campo.

Para perfilar el aspecto socioeconómico de la comunidad, con respecto a la autogestión de la sociedad civil, en este caso a los efectos de exigir una mayor acción subsidiaria por parte del Estado. El 75 % de la muestra reconoce, que el tejido asociativo generado a partir de los reclamos de asistencia socioeconómica aún es débil, aspecto significativo en la distribución por comunidades, donde la muestra en el 87,5 % de los casos provienen del barrio 23 de Octubre.

1.2 Seguridad alimentaria

Esta dimensión se refiere al acceso real a una dieta alimentaria nutritiva y en correlación con la pirámide de consumo de alimentos. El 79 % (173 casos) considera que consume una dieta que satisface las necesidades alimentarias de las familias.

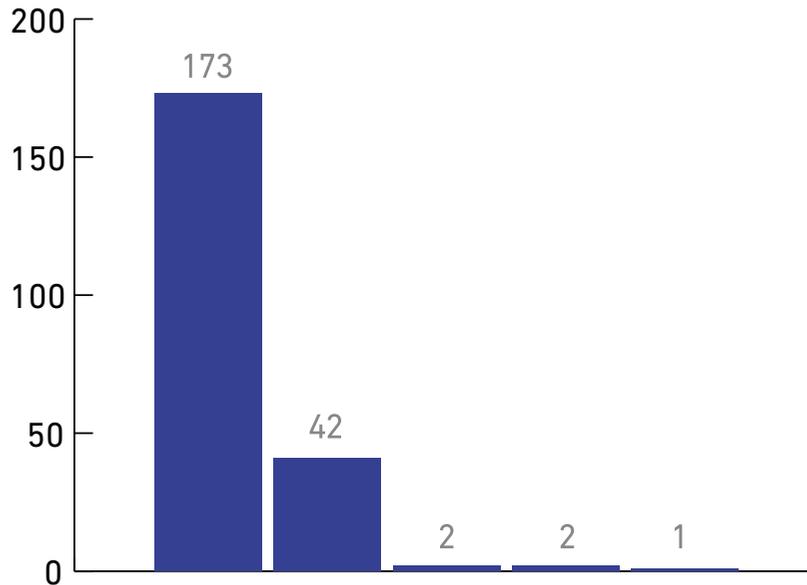


Figura N° 11. Gráfico sobre consumo de alimentos

1.3 Seguridad sanitaria

Con relación a utilización de los servicios de salud, un 59,4% de la muestra, respondió que no recurren a la Unidad de Salud Familiar (USF) y un 24,7% respondió que si utilizan dicho servicio. Se aclara que un 84 % respondió conocer la USF del barrio.

En caso de enfermedad y/o tratamiento, los servicios a los cuales más recurren son Hospital Regional (27,4%) y Unidad de Salud Familiar (25,1%).

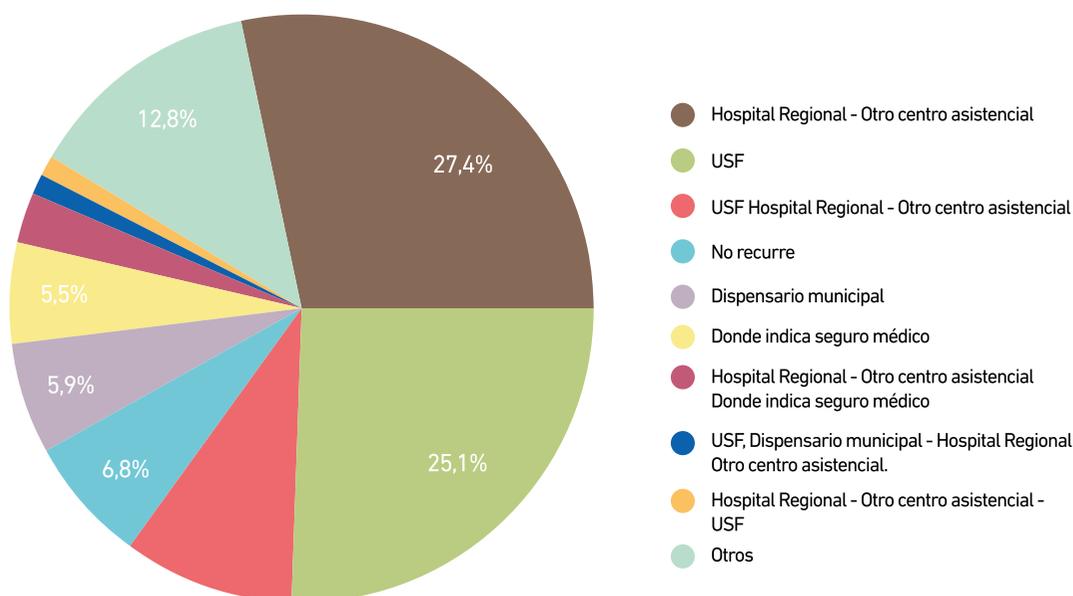


Figura N° 12. Gráfico sobre conocimiento de la USF

Al momento de indicar la instancia a la que se recurre para recibir tratamiento en caso de enfermedad también revela una alta prevalencia del recurso al sistema público de salud.

Lo significativo en la distribución radica en el hecho de que un 6,8 % de la muestra no recurre a ninguna instancia de salud.

Ante la consulta de si, como sociedad civil, ha habido en el seno de la propia comunidad articulaciones reivindicativas en torno a los servicios de salud el 81,7 % (n= 179) indica que no se han realizado movilizaciones.

Esto es aún más significativo teniendo en cuenta que la segunda respuesta de mayor prevalencia ha sido la de desconocimiento (14,9 %) sobre procesos de incidencia en la calidad y cantidad de los servicios de salud.

Por último, sobre si existen en la familia personas con algún tipo de discapacidad, el 11,9 % de las familias tiene un miembro con alguna discapacidad.

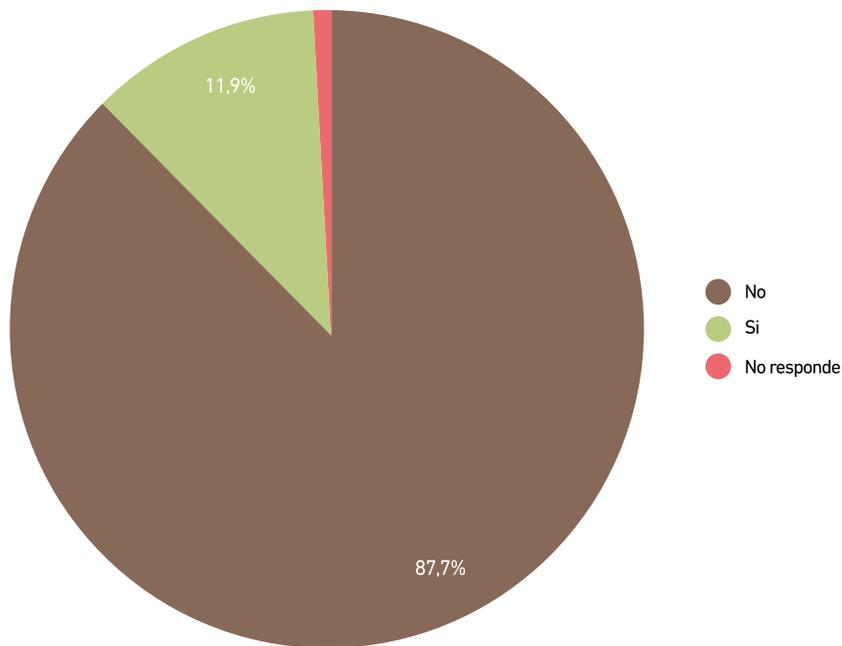


Figura N° 13. Gráfico sobre familias con miembros que presentan discapacidad

Este porcentaje presenta valores aceptables para la media país, y por ende se considera sin efecto directo sobre la composición de personas que habitan el barrio de residencia.

1.4 Seguridad ambiental

Una de las zonas más afectadas es la fracción La Mercé, del barrio 23 de Octubre (detrás de la fábrica X Plast), donde unas 150 familias sufren por la crecida del arroyo Acaray-mi que afecta a su vez el arroyo Amambay, que rodea el barrio y arrastra una importante cantidad de basura, durante las inundaciones.

Ante la interpelación de si los raudales y/o inundaciones suponen un problema para la comunidad y arrastran elementos contaminantes, el 63 %, (n= 138), considera que no representa un problema para el barrio.

Por otra parte, los terrenos baldíos representan focos de reproducción de transmisores de enfermedades como el dengue y la fiebre amarilla. En cuanto a la identificación de terrenos baldíos, el 60,7 %, (n= 133) expresa que no existen baldíos en el barrio. No obstante, es relevante que la mayor cantidad de respuestas afirmativas se dieron entre residentes del barrio 23 de Octubre (58 %).

Acerca de la existencia de problemas con el sistema de saneamiento, las respuestas negativas alcanzan el orden del 76,7 % (n= 168).

Sobre el manejo de residuos en el barrio el 92 %, (n= 192) considera manejo familiar de residuos no afecta la calidad de vida del barrio en cuanto a conflictos vecinales.

En cuanto a la polución sonora una mayoría responde negativamente 68,5 %, (n= 150), mientras el 23,3 % considera que existe.

Adicionalmente, se consultó a la muestra acerca del horario en el que estos ruidos molestos se producen. Como era plausible esperar, aquí la conjunción de las categorías noche-madrugada concentra el 64 % (n= 32) de las respuestas, siendo la siguiente respuesta de mayor frecuencia la ambigua “a toda hora del día” 22 % (n= 11).

En cuanto a conflictos por polución sonora la muestra indica que para el 83,6 % la misma no ha producido conflictos en el barrio. Y el 14,6 % considera que esta situación genera conflictos entre vecinos, observando los resultados sobre la existencia de polución sonora (23,3 %) se interpreta que esta situación no siempre genera conflictos vecinales.

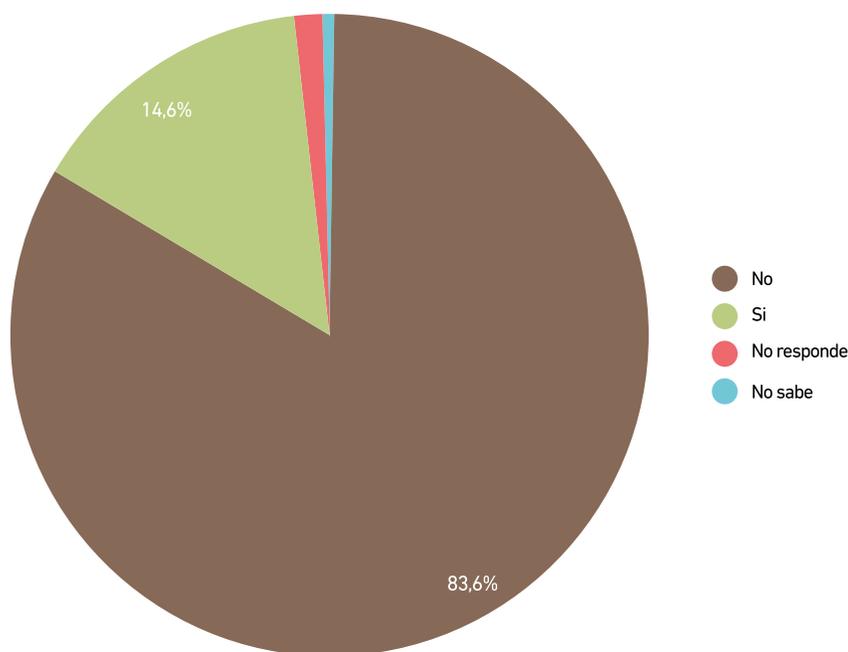


Figura N° 14. Gráfico sobre polución sonora vs. Conflictos vecinales

Con relación a acciones de prevención de la violencia relacionada con la contaminación ambiental generada por los propios vecinos, se identifican relaciones entre polución sonora y violencia, el 60,7 % (n= 133). Aun cuando se identifica la existencia de un elevado número de respuestas ambiguas “no sabe”, en el 15,1 % (n= 33) de los casos.

Ahondando en los problemas de convivencia, se consultó a la muestra acerca de conflictos originados por animales sin supervisión en la vía pública.

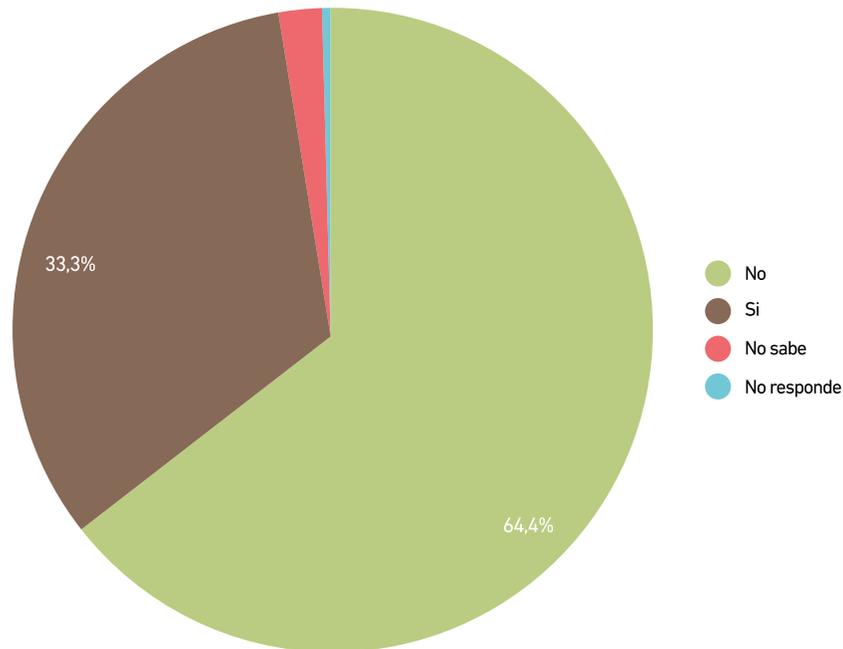


Figura N° 15. Gráfico sobre conflictos vecinales en caso de animales sueltos

El 64,4 % (n= 141) de la muestra indica que no existen problemas vecinales por animales sueltos, y del 33.3 % de afirmaciones, es llamativo que el 72 % de las mismas provienen de residentes en el barrio 23 de Octubre.

1.5 Seguridad política

Conforme a las respuestas, el favoritismo para acceder a una diversidad de servicios (denuncia en comisarías, fiscalía, empleo, subsidios, salud, educación) surge como un patrón que se reitera en las respuestas.

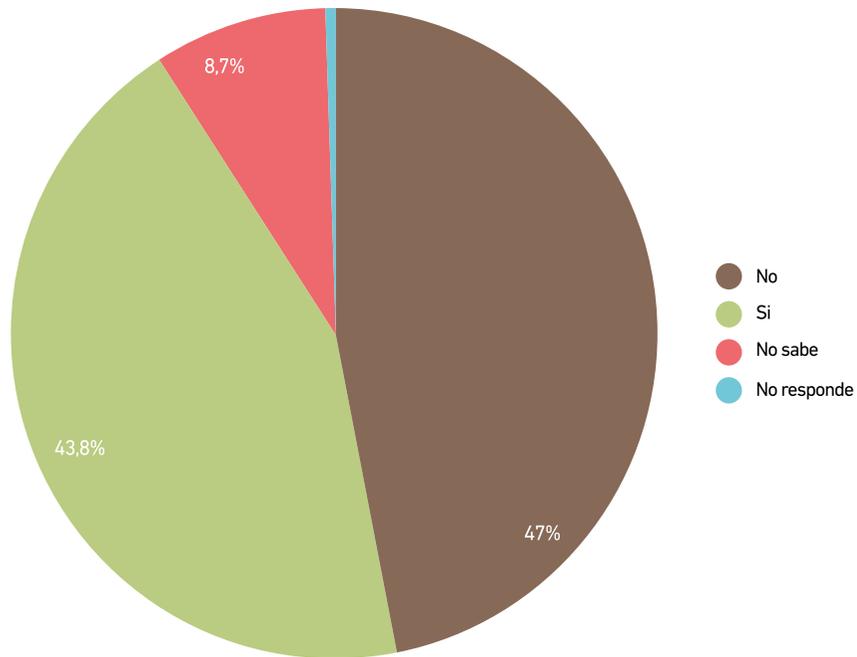


Figura N° 16. Gráfico sobre favoritismo político en educación

Consultada la muestra, acerca de si percibe favoritismos de índole partidario, un indicador claro de fragilidad institucional, para lo que al acceso a servicios de educación refiere, las respuestas son negativas 47 % y 43,8 % positivas (n= 103). Dirigida la misma interpelación sobre el acceso a los servicios de salud las respuestas afirmativas fueron prevalentes con un 53,9 % de los casos y negativas en el 39,7 % de la muestra.

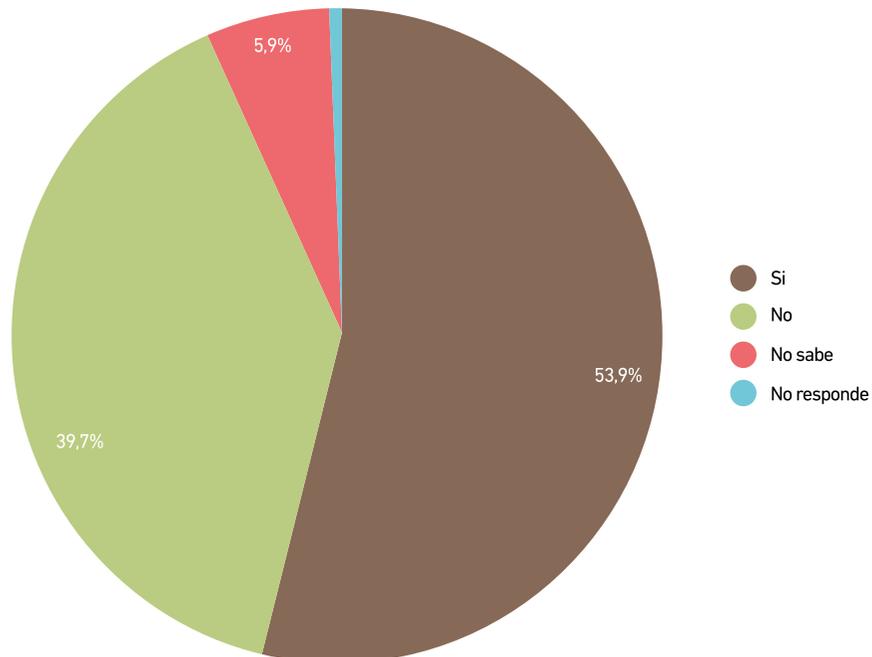


Figura N° 17. Gráfico sobre favoritismo político en salud

Planteando la misma interrogante en relación con el acceso a subsidios, el porcentaje de respuestas afirmativas es aún más significativo, esta vez alcanzando el 68,5 % de los casos.

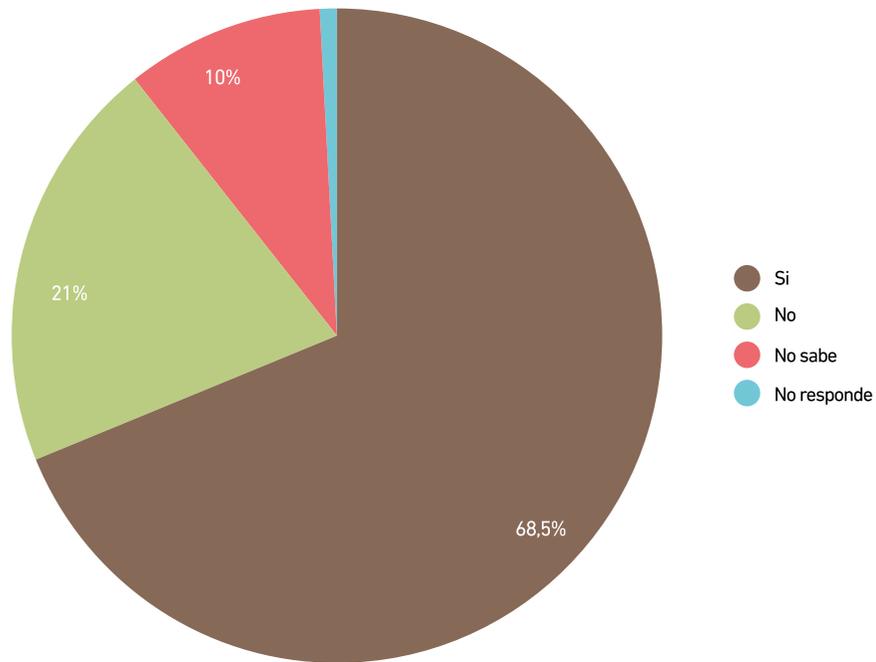


Figura N° 18. Gráfico sobre favoritismo político en la asignación de subsidios

Es razonable inferir que las prestaciones del Estado bajo el rubro descrito son visibilizadas por la muestra como una de las principales herramientas del clientelismo político.

Dirigiendo la misma pregunta a asignación de becas el 63 % de la muestra considera que existe discrecionalidad de orden político partidario a la hora de asignarlas.

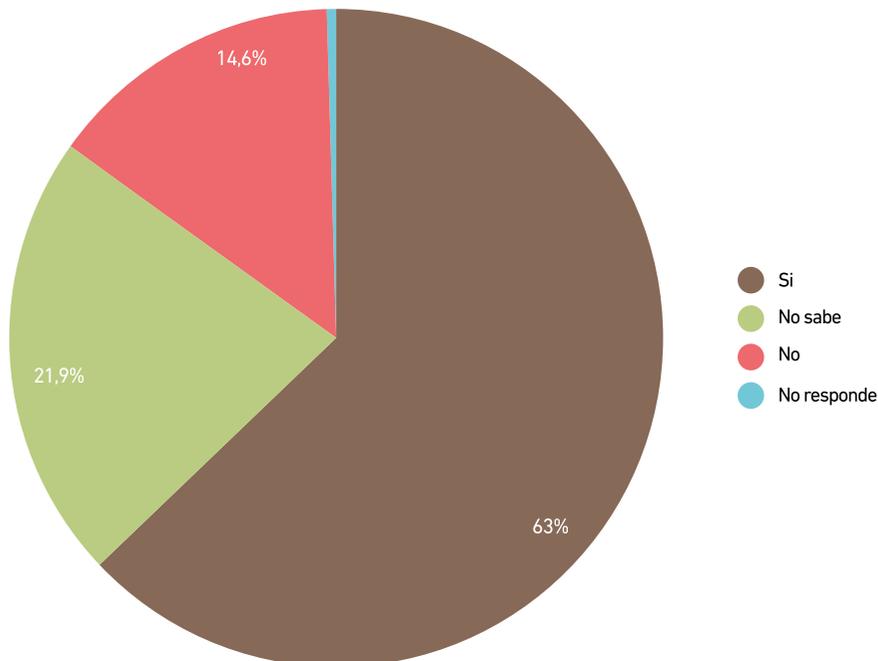


Figura N° 19. Gráfico sobre favoritismo político en asignación de becas

Significativo resulta que la segunda respuesta prevalente sea la de “no sabe”, con el 21,9 % de los casos, quedando solo con un 14,6 % las manifestaciones directamente negativas. Ante la pregunta de si la gestión de trámites municipales es también objeto de favoritismos de orden político, el 49,8 % de las respuestas resultaron afirmativas y el 29,2 % negativas. Nuevamente, se presentó una alta prevalencia de manifestaciones de desconocimiento, alcanzando el 20,5 % de los casos.

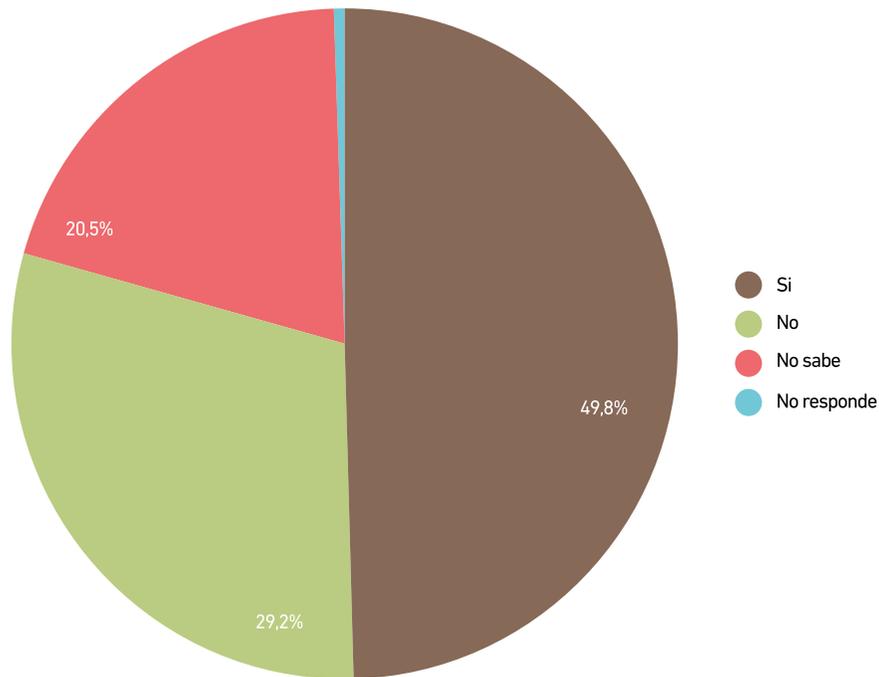


Figura N° 20. Gráfico sobre favoritismo político en trámites municipales

Consultada la muestra acerca del favoritismo político en la atención de denuncias ante la Policía Nacional y la Fiscalía, las respuestas fueron prevalentemente afirmativas (43,4 %). Del mismo modo, las respuestas negativas representan el 32 %.

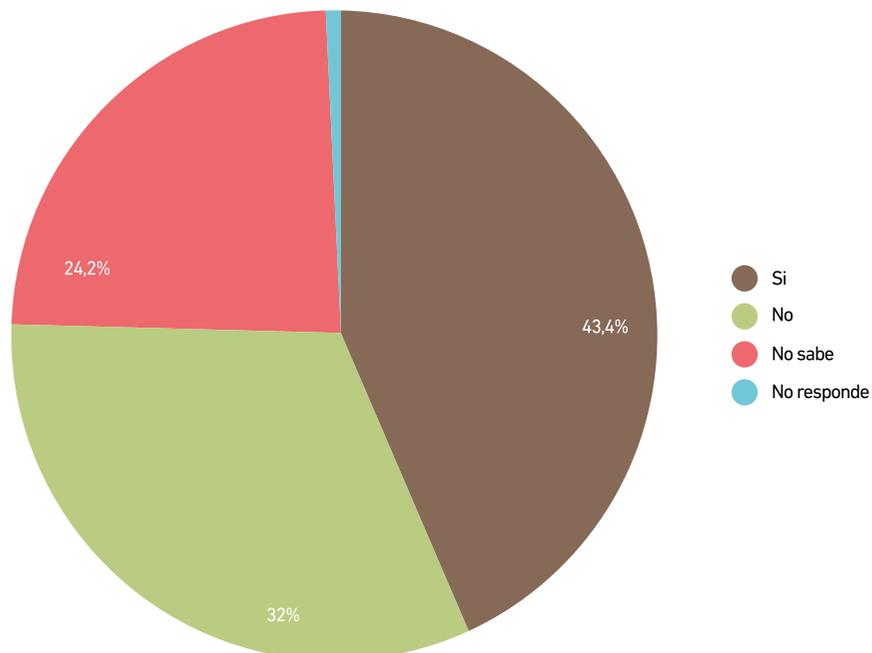


Figura N° 21. Gráfico sobre favoritismo político en atención de denuncias

Finalmente, ante la consulta de si existe favoritismo para acceder al empleo público el 73,1 % considera que existe.

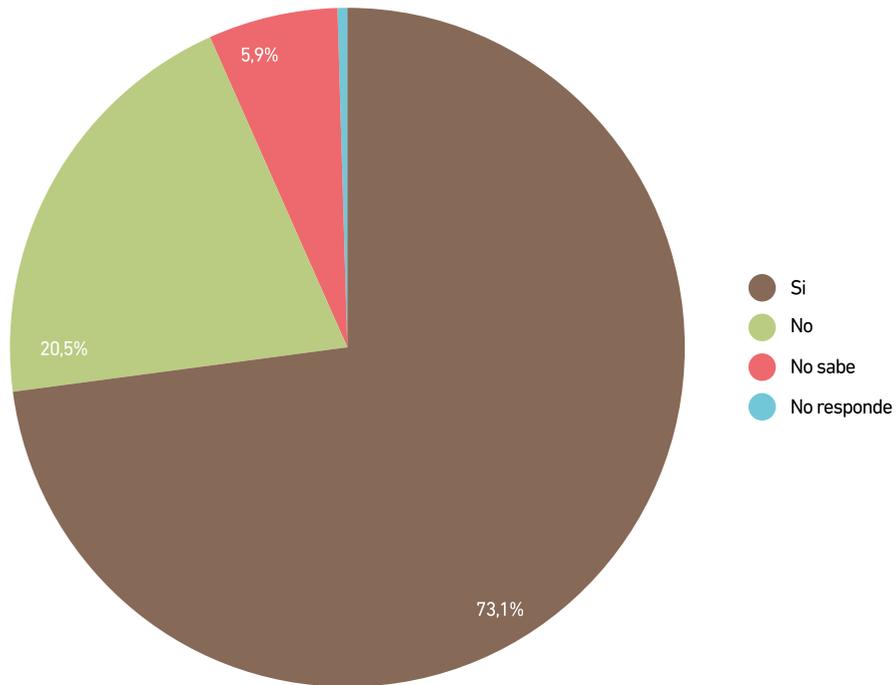


Figura N° 22. Gráfico sobre favoritismo político para el acceso al empleo

Este caso tiene relación a la percepción ciudadana sobre el acceso real al empleo en instituciones públicas y el tráfico de influencias como método para obtenerlo. El clientelismo político representa en este sentido una fuerte amenaza contra la seguridad política.

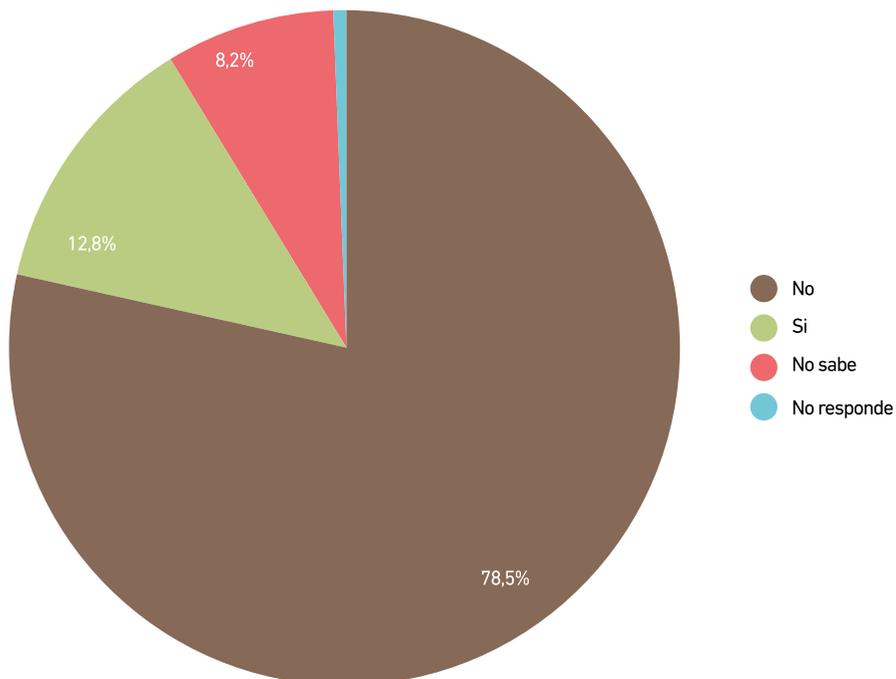


Figura N° 23. Gráfico sobre procesos electorales y conflictos barriales

Es poco significativa la percepción de existencia de hechos de violencia dentro de los contextos electorales (78,5 % consideran que este tipo de fenómeno no se encuentra presente en la comunidad frente al 12,8 % que si lo considera).

1.6 Seguridad personal

Hace referencia a la integridad física y emocional de las personas, las condiciones de seguridad que impiden que las mismas sean sujeto de violencia en cualquiera de sus formas.

Para los efectos de la presente investigación se analiza el nivel de amenazas a la seguridad personal en el territorio de la investigación.

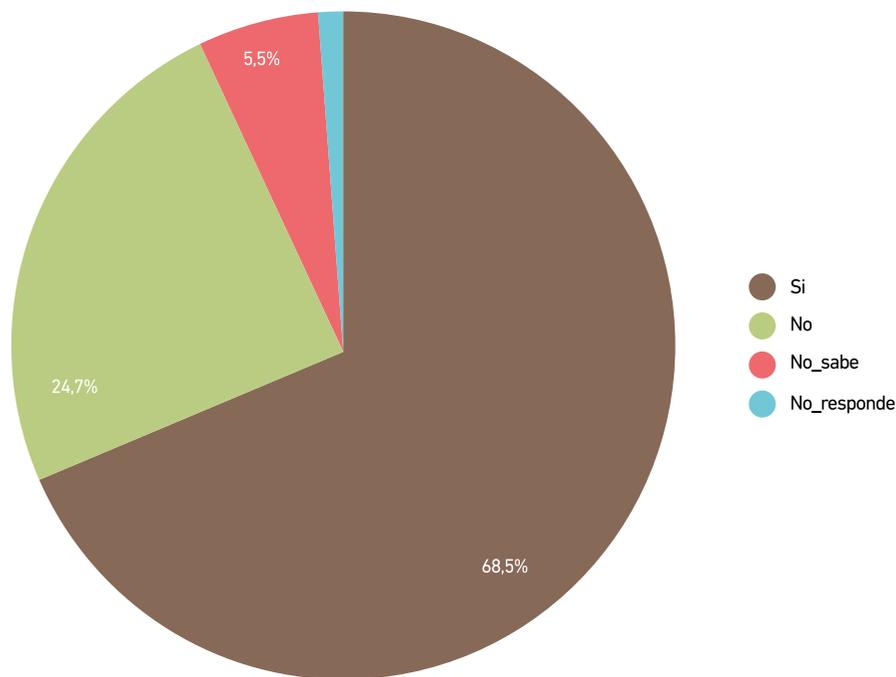


Figura N° 24. Gráfico sobre la percepción del barrio y la violencia

El 68,5 % (n= 150) de la muestra considera residir en un barrio tranquilo y el 24,7 % opina lo contrario.

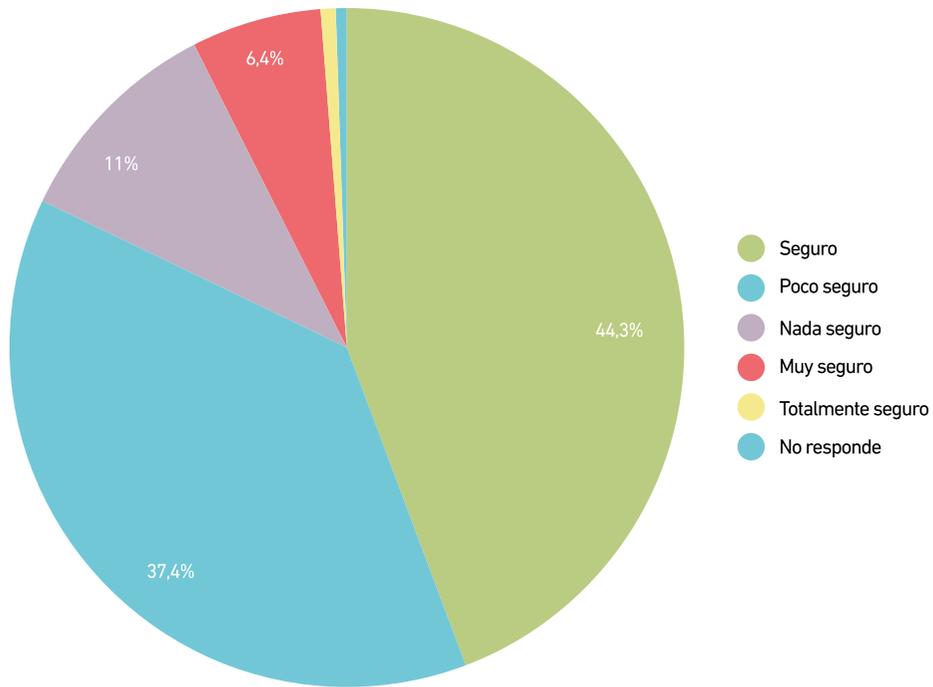


Figura N° 25. Gráfico sobre percepción acerca del sentimiento de inseguridad

Sin embargo, acerca de la sensación de inseguridad el 44,3 % (n=106) de la muestra se siente seguro y el 37,4 % se siente poco seguro, valores que indican la situación de violencia general en sus barrios.

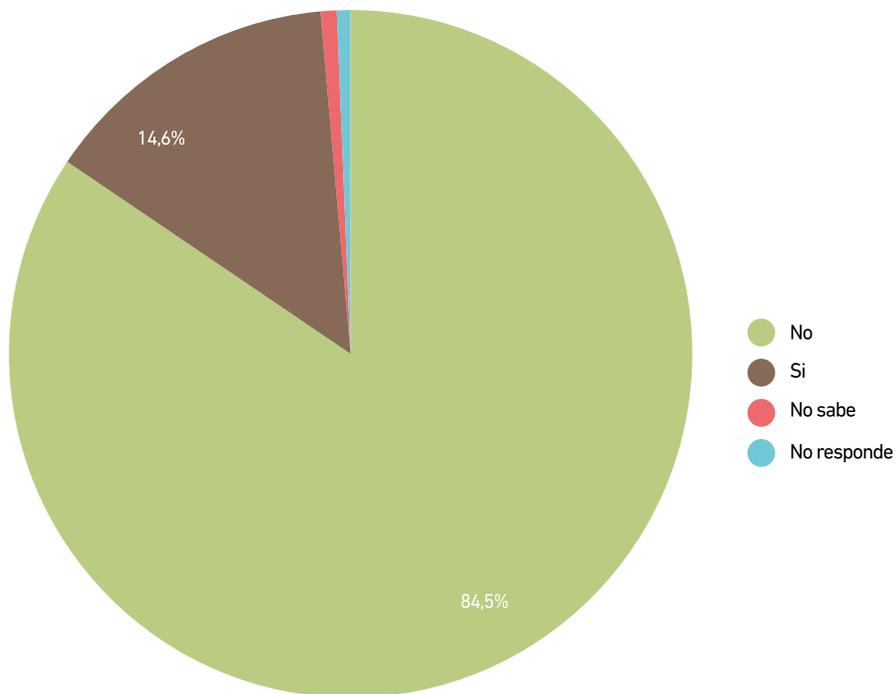


Figura N° 26. Gráfico sobre hechos de violencia contra miembros de la familia

Se propone interpelar acerca de las causas de los valores hallados en la medición de la sensación de inseguridad, tanto a nivel individual como familiar. Se explican por el hecho de que el 84,5 % (n= 185) de las y los encuestados expresan que en los últimos seis meses no han tenido en sus familias víctimas de hechos de violencia.

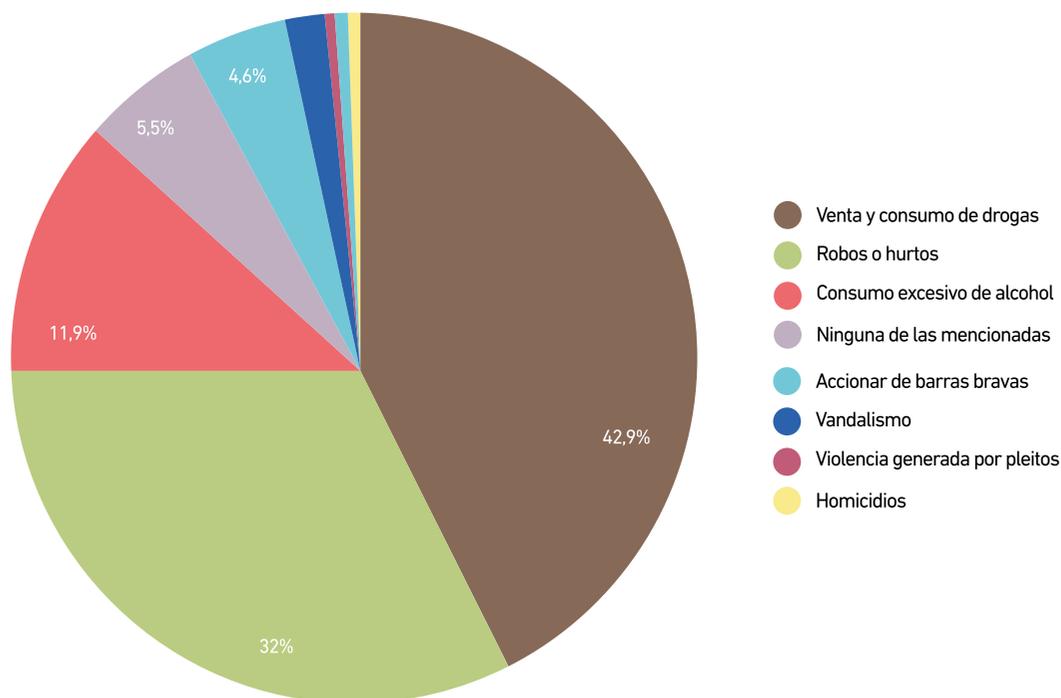


Figura N° 27. Gráfico sobre eventos que contribuyen a la inseguridad

A la hora de identificar las principales manifestaciones de esa inseguridad percibida, la relevancia otorgada a la venta y consumo de drogas donde el 42,9 % de las y los encuestados (n= 95) responde en dichos términos, que pueden ser interpretados a su vez como un factor identificado como el disparador de otros problemas relacionados con la seguridad y la convivencia de las personas. El que un 11,9 % (n= 26) haga lo propio con el consumo excesivo de alcohol refuerza esta interpretación.

Más allá de lo referido, es significativo que los robos y hurtos ocupen un espacio de central importancia a la hora de especificar conductas delictivas directamente atentatorias en contra de la convivencia de las personas: el 32 % de la muestra responde optando por esta alternativa, frente al porcentaje mucho menor que identifica el accionar de barras bravas o al propio vandalismo.

Volviendo a la evaluación de la sensación de inseguridad, es significativo que más de la mitad de las y los encuestados 55,7 %, (n= 122) se perciba como potencial víctima de un delito en el curso de los próximos meses.

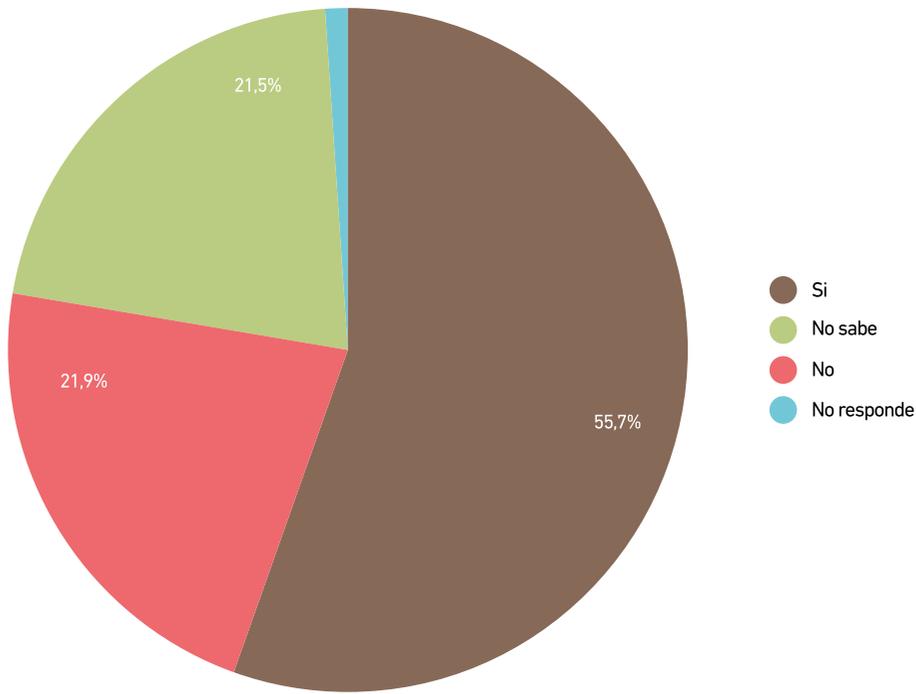


Figura N° 28. Gráfico sobre percepción de ser víctima de violencia en los próximos meses

En este contexto, el 78,1 % de la muestra no percibe que se hayan ofrecido soluciones a los casos de delincuencia en el propio barrio, correspondiendo este valor a un 42 % que evalúa a la situación como estable (92 casos) y al 36,1 % que percibe que ha empeorado.

Al trasladar las consideraciones del ámbito personal al familiar, se llegan a valores bastante análogos. Allí donde la consulta de referencia presentaba una sensación de marcada inseguridad en el 37,4 % de las y los encuestados, aquí un símil 33,3 % (n= 72) manifiesta encontrarse muy preocupado por la seguridad de su familia, esto si bien alguna preocupación difusa está de igual modo presente en un número idéntico de respuestas.

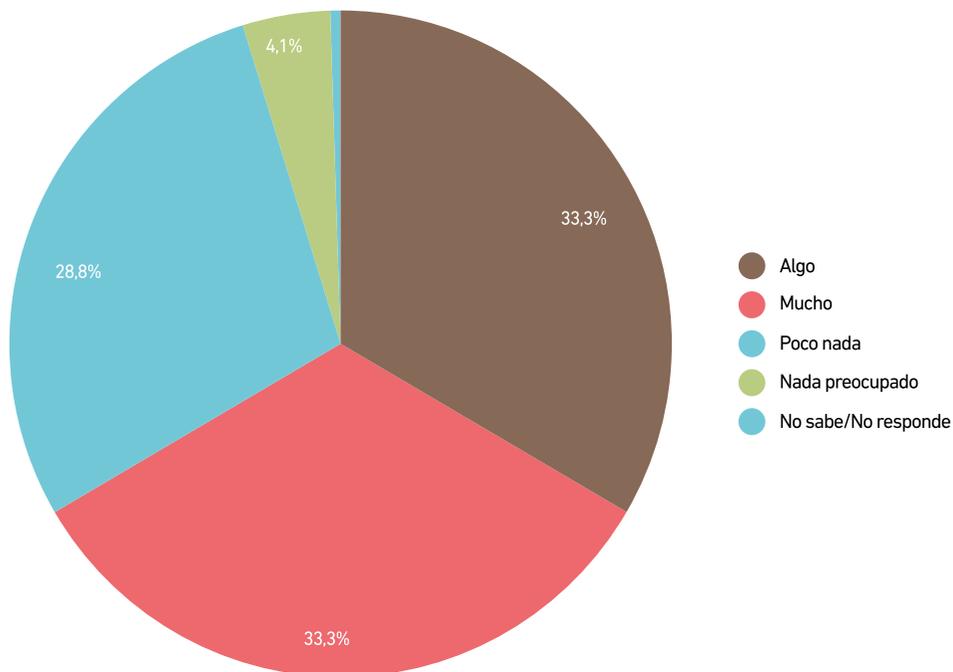


Figura N° 29. Gráfico de percepción de la seguridad familiar

De igual manera, el que un 32,9 % (n= 70) de los casos exprese poca o ninguna preocupación es de relevancia a los efectos de contrastar estas consideraciones con aquellas que valoraban individualmente la sensación de inseguridad.

Ante la consulta de si personalmente se consideran de acuerdo con el recurso a la violencia como medio de resolución de conflictos en el hogar, el 66,2 % de la muestra respondió de manera negativa.

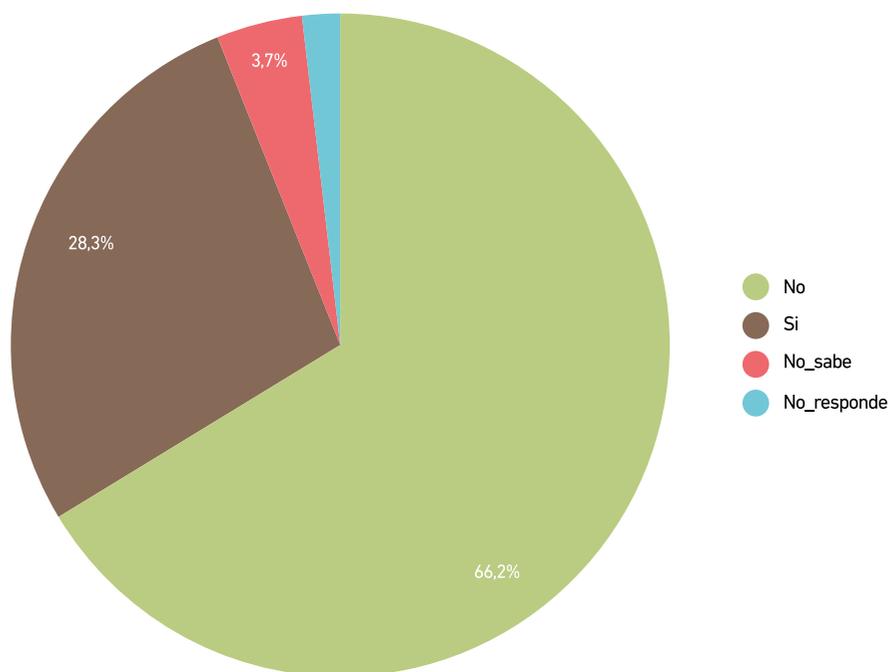


Figura N° 30. Gráfico sobre la utilización de la violencia para resolución de conflictos familiares

El 28,3 % dio una respuesta positiva, situación que evidencia la aceptación de métodos que utilizan la violencia para resolver conflictos familiares.

De los casos afirmativos de violencia un 56 % no fue denunciado a ninguna instancia, mientras que un 44 % si fue denunciado. Por otra parte, de los casos denunciados, un 77 % no tuvieron respuesta.

Finalizando el análisis de la situación relacionada a la seguridad personal y a la sensación de inseguridad en el territorio, la muestra indica que la misma se incrementa en horas de la noche en el 34,7 % de los casos.

Así como se percibe, un 32 % de inseguridad en horas de la madrugada y para el 20,5 % de la muestra esta se mantiene durante todo el día. Estos valores concuerdan con la sensación de sentirse víctima de un hecho de violencia en los próximos meses.

Sobre a quien se acude para denunciar hechos violentos se identifica a la Policía Nacional con presencia en el barrio como receptora de las mismas en el 55,3 % y 13,7 % al 911, mientras el 23,7 % no denuncia.

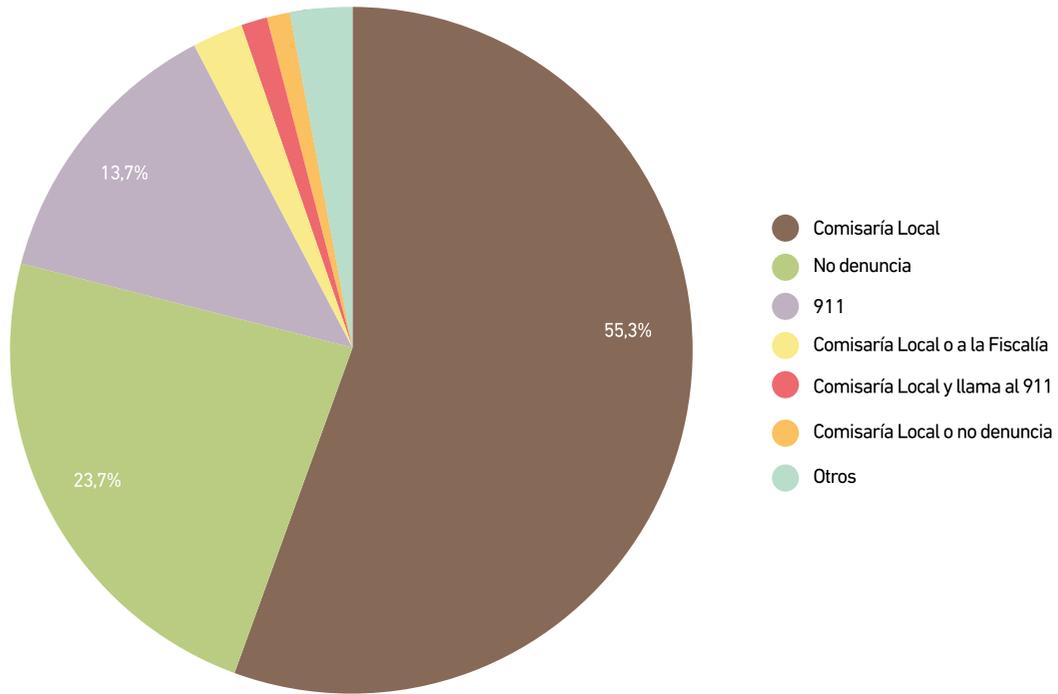


Figura N° 31. Gráfico sobre instituciones receptoras de denuncias.

Como complemento a esta sección, se considera procedente mencionar los hechos violentos denunciados a la Policía Nacional con la finalidad de presentar el comportamiento de la población en cuanto a denuncias realizadas:

Policia Nacional					
Sub Comisaría 4° Barrio 23 de Octubre	ROBO 2019	ROBO 2020	HURTO 2019	HURTO 2020	HOMICIDIO 2019
	26	10	40	15	0

Homicidio 2020	Violencia familiar 2019	Violencia familiar 2020	Reducción 2019	Reducción 2020	Lesión corporal 2019	Lesión corporal 2020	Microtráfico 2019	Microtráfico 2020
1	17	13	0	0	12	8	Punto crítico	3

Figura N° 32. Tablas sobre hechos de violencia atendidos por la Comisaria del barrio 2019/2020

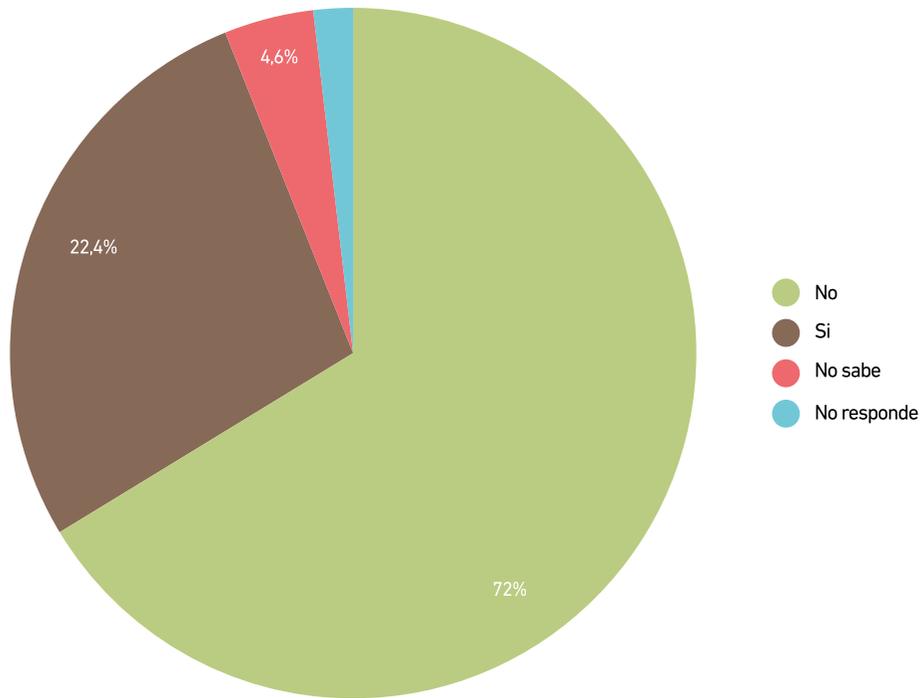


Figura N° 33. Gráfico sobre relación COVID-19 y conflictos familiares.

Del mismo modo, han predominado las respuestas negativas 72 % (n= 159), relacionando contexto de pandemia y violencia en el contexto del hogar. Aun cuando en general se puede interpretar que la situación de aislamiento social ha contribuido a reducir los hechos violentos durante el año 2020.

1.7 Seguridad comunitaria

Se considera que la cohesión social y manejo de conflictos comunitarios contribuyen a elevar los niveles de seguridad barrial en entornos poco favorables. En general, la muestra indica que existe un alto interés (79 %) en participar en alguna organización barrial.

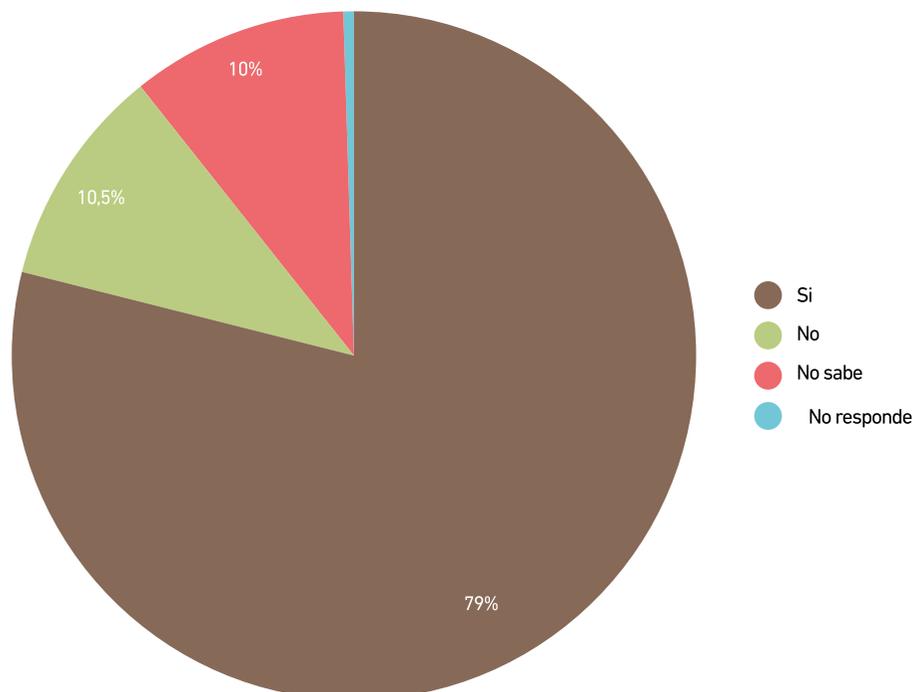


Figura N° 34. Gráfico sobre el interés en participación en la organización comunitaria

Sin embargo, el 69,9% de los entrevistados manifiestan que no forman parte de alguna organización barrial o comunitaria.

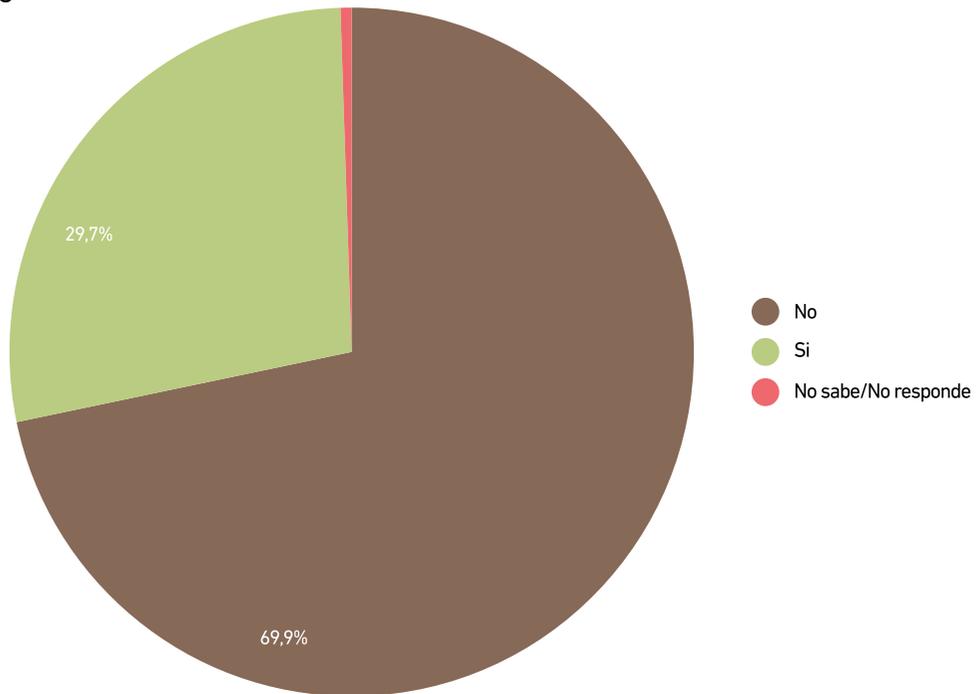


Figura N° 35. Gráfico de participación en la organización comunitaria

En cuanto a conflictos de orden comunitario la muestra considera al consumo excesivo de alcohol como un problema para la convivencia en su comunidad, la distribución de las respuestas ha sido equilibrada, prevaleciendo levemente (49,8 % vs 46,1 %) las respuestas negativas por sobre las afirmativas.

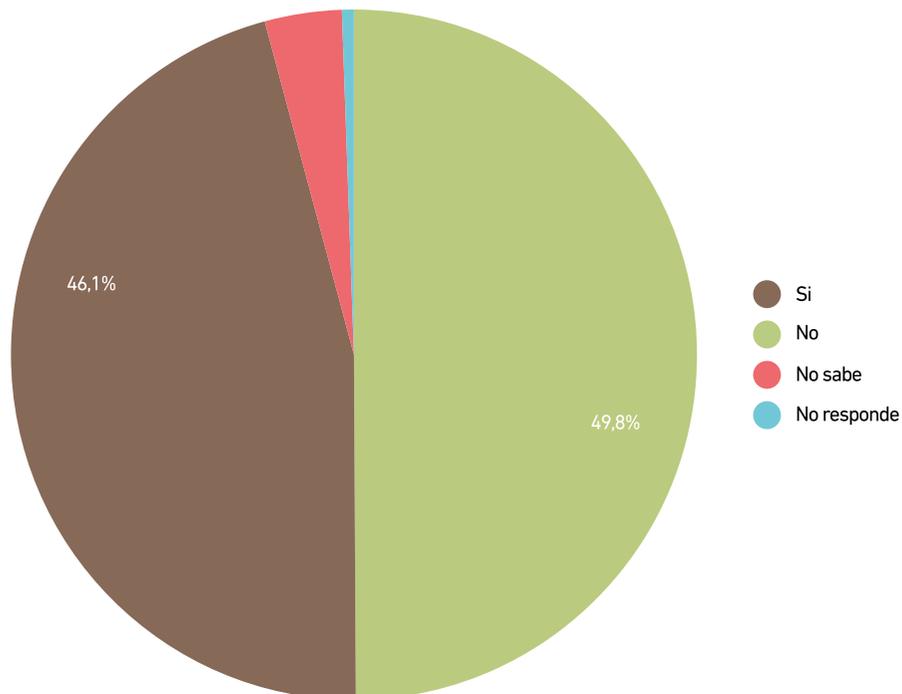


Figura N° 36. Gráfico de incidencia del consumo de alcohol en los conflictos comunitarios

Consultada la muestra acerca de si se halla en conocimiento de que en su comunidad hayan tenido lugar conductas agresivas de cualquier índole, una absoluta mayoría de 68 % respondió negativamente.

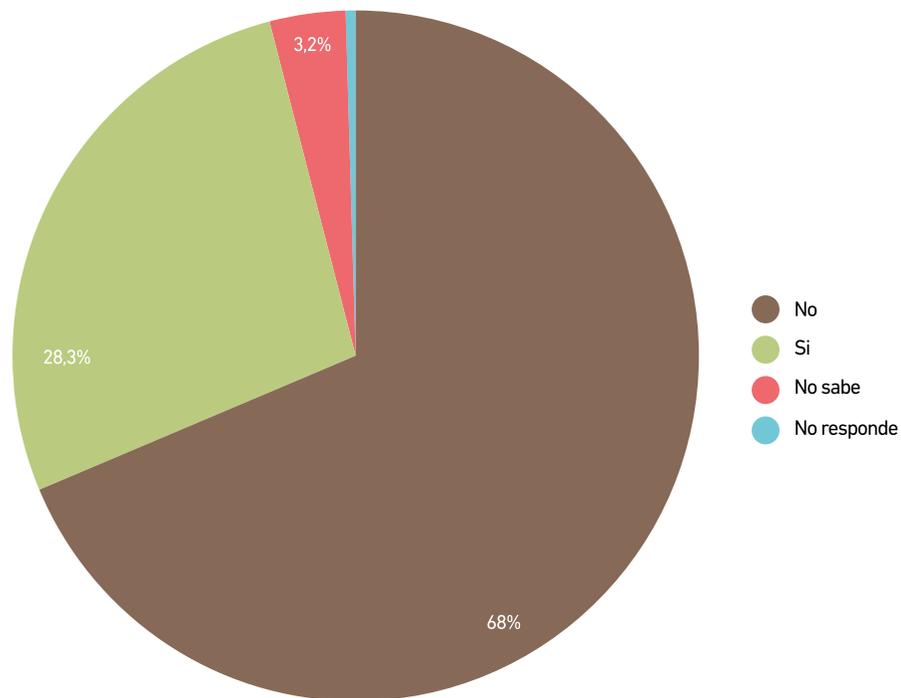


Figura N° 37. Gráfico de los conflictos comunitarios por violencia

Complementariamente acerca de si ha tenido personalmente problemas de convivencia con sus vecinos, las respuestas negativas son absolutamente prevalentes, alcanzando el orden del 89 % (n= 195).

Interrogada la muestra acerca de si conoce que haya tenido lugar en su barrio algún problema de convivencia por efecto de la polución sonora, una tenue mayoría respondió negativamente 53 %, (n= 116).

En la misma línea, consultados las y los sujetos acerca de si conocen de la existencia de conflictos basados en el mal uso de espacios públicos dentro de su comunidad, se ha tenido un 74,9 % de respuestas negativas (n= 164).

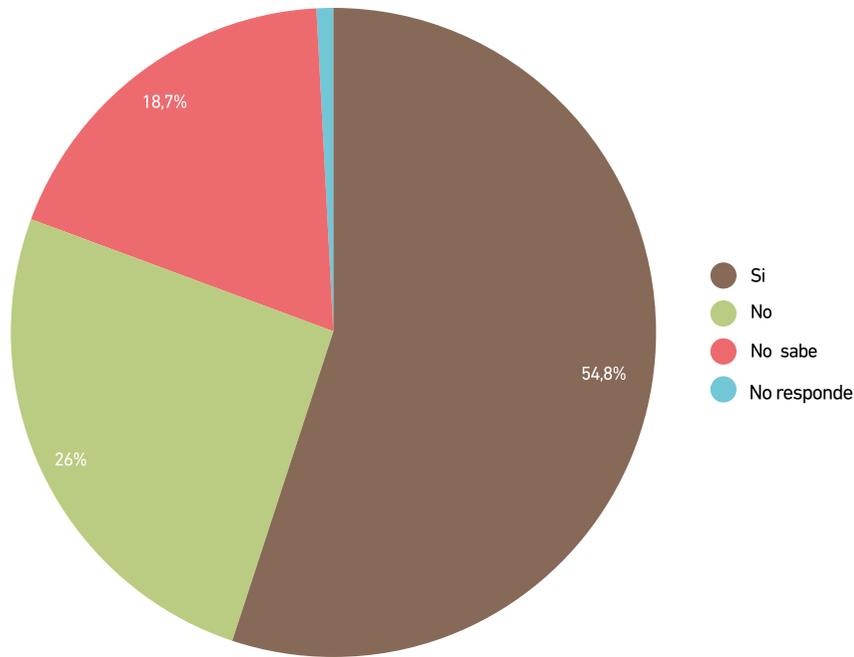


Figura N° 38. Gráfico sobre espacios comunitarios de resolución de conflictos

Por otra parte, el 54,8 % de la muestra considera que existen espacios en el barrio para resolver problemas, sin embargo, es importante igualmente mencionar que el 26 % responde que no existen dichos espacios. Por cuanto se interpreta que estos últimos lo desconocen.

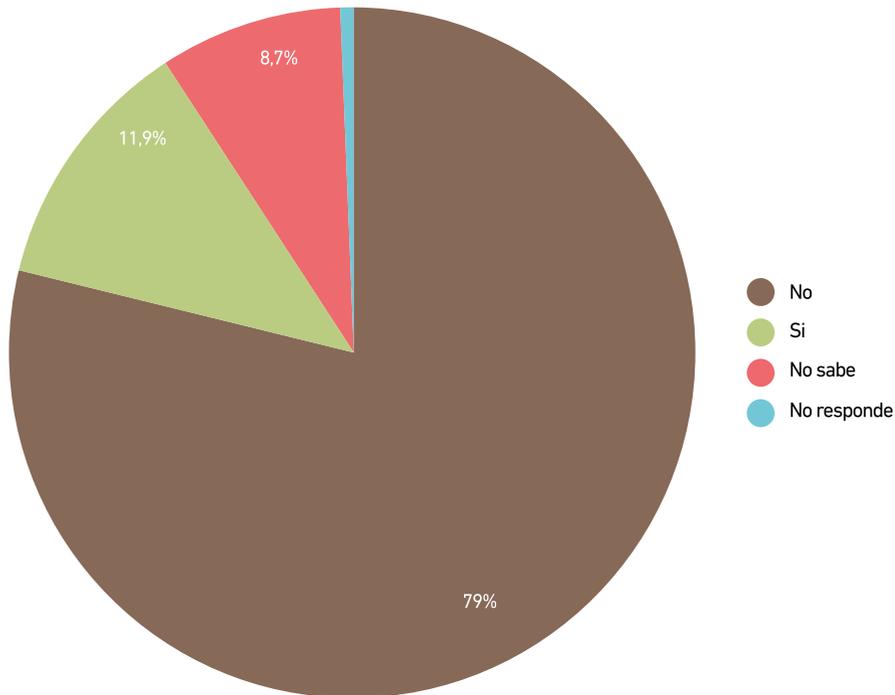


Figura N° 39. Gráfico sobre relación COVID-19 y los conflictos comunitarios

Consultando a las y los encuestados acerca de su visión en torno a la relación entre COVID y episodios de violencia, la respuesta de mayor prevalencia (79%, n= 173) fue la negativa. Es significativo resaltar que el 61% de las respuestas afirmativas provinieron de residentes del Barrio 23 de octubre.

2. Resultados sobre la violencia en territorio de frontera

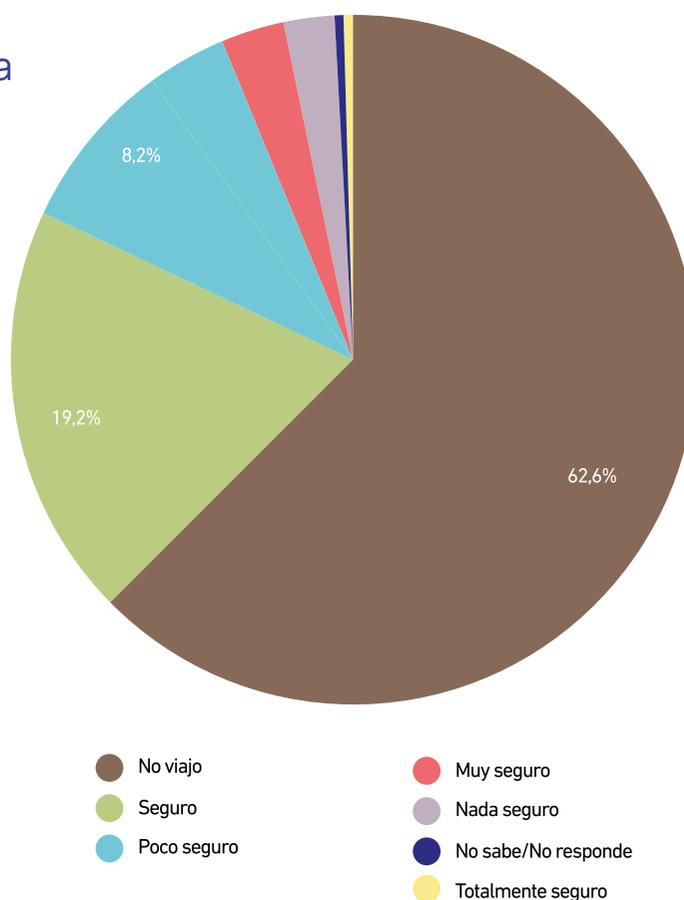


Figura N° 40. Gráfico sobre percepción de violencia en la ciudad de Foz de Iguazú

Realizando una comparación con la percepción de los pobladores acerca de la seguridad dentro de su comunidad (44,3% de los encuestados se siente seguro y 6,9% se siente muy seguro), vemos que la misma es inferior a los porcentajes antes mencionados.

Esta menor valoración es coincidente con la percepción acerca de la violencia en las ciudades analizadas, donde el 30,6% de los consultados identificó a Ciudad del Este como la ciudad con mayor violencia, frente al 12,3 % a Foz de Iguazú, en tanto que la ciudad de Puerto Iguazú no fue considerada como una ciudad violenta.

Estas respuesta refuerzan la validez del planteamiento acerca de las correlaciones entre las dimensiones de la seguridad humana, dado que Ciudad del Este, y específicamente los barrios donde residen, son los territorios sociales donde se desarrollan los vínculos comunitarios, y a su vez el lugar donde habitualmente reciben o dejan de recibir servicios vinculados a sus necesidades, y en función a ello, la mayor atención o la omisión habitual de las mismas definen el tipo de percepción que los mismos tienen de la seguridad.

En cambio, los criterios o la percepción de seguridad de las ciudades de Foz de Iguazú o de Puerto Iguazú están supeditados a las experiencias esporádicas que los mismos tienen al momento de trasladarse a las ciudades fronterizas.



CAPÍTULO III
El Sistema de
Protección Social
(SPS).

La Constitución Nacional garantiza la autonomía de los gobiernos municipales. Ello se ve complementado por la ley orgánica municipal que define al municipio como “comunidad de vecinos con gobierno y territorio propios, que tiene por objeto el desarrollo de los intereses locales”.

Al respecto deben mencionarse que desde el Gabinete Social de la Presidencia de la República se está trabajando en la implementación del Sistema de Protección Social, el cual apunta a un trabajo articulado entre las distintas agencias del Estado basado en la identificación de acciones estratégicas teniendo en consideración los enfoques de curso de vida; el cual estudia a las vidas individuales, los contextos estructurales y el cambio social de manera conjunta y multidisciplinaria; ciclo de vida, que busca revertir las desigualdades determinadas por la edad de las personas y un enfoque territorial aplicado a un territorio socialmente construido, de amplia interrelación y consenso entre actores institucionales (públicos y privados) y sociales, que se identifican con un espacio geográfico, donde viven y operan, por tradición cultural, política e histórica, para resolver problemas comunes y solucionarlos de acuerdo a intereses y prioridades compartidas.

A ello debe sumarse el rol del Ministerio del Interior, el cual tiene por misión crear y aplicar las políticas públicas que garanticen la seguridad ciudadana y la gobernabilidad democrática, contribuyendo al desarrollo del país y el bienestar de la población con enfoque de Derechos Humanos.

Entre su funciones y competencias se destacan las siguientes: i) Estudiar, proponer y, una vez aprobadas, poner en ejecución las políticas públicas en materia de Seguridad, Asuntos Políticos, Población y Migraciones, en coordinación con los orga-

nismos competentes, de conformidad con los Artículos 6°, 9°, 41, 117, 176 y 177 de la Constitución Nacional; ii) Proponer y colaborar en la definición física y técnica de los territorios administrativos del país, tales como los Departamentos y los Municipios; iii) Coordinar las acciones de los Gobiernos Departamentales y Municipales con las del Poder Ejecutivo en lo que se refiere al ejercicio de la misión institucional; iv) Garantizar la gobernabilidad democrática a través del fortalecimiento de la calidad y capacidad de gestión de los Municipios, y la intervención ante situaciones de conflicto, denuncias o irregularidades; v) Evaluar situaciones conflictivas de carácter social y sugerir posibles cursos de acción.

De manera adicional establece que los Gobiernos Departamentales, Municipales y otros organismos creados o a crearse, que guarden relación con la seguridad ciudadana y la gobernabilidad, se vincularán al Ministerio del Interior y procederán conforme a lo dispuesto en sus respectivos cuerpos legales de creación.

Teniendo en cuenta el objetivo de la investigación también deben considerarse los acuerdos alcanzados a nivel regional. En este sentido, en el mes de diciembre de 2019 los Estados Parte del MERCOSUR han suscrito un acuerdo sobre localidades fronterizas vinculadas, cuyo objetivo es facilitar la convivencia de las localidades fronterizas vinculadas e impulsar su integración a través del otorgamiento de un trato diferenciado a sus pobladores en materia económica, de tránsito, de régimen laboral y de acceso a los servicios públicos de salud, enseñanza y cultura, entre otros. El artículo 8 del citado acuerdo establece la responsabilidad de los estados parte de promover y acordar la elaboración y ejecución de un plan conjunto de desarrollo urbano y ordenamiento territorial en las localidades fronterizas vincu-

ladas donde sea posible o conveniente.

En este sentido el análisis de los programas sociales se realizará conforme a su integración en la aplicación de la política pública de seguridad social, sus objetivos y abordaje por parte de sus acciones a cubrir una o varios indicadores de seguridad humana.

Con la finalidad de facilitar la interpretación de los modelos de gestión de la Política Social del Paraguay, esta se encuentra enmarcada en el Sistema de Protección Social cuyas bases se encuentran instaladas en el Plan Nacional del Desarrollo (PND) 2030, el cual fue aprobado por el decreto N° 2794 de la Presidencia de la República, donde se traduce la Visión Paraguay 2030, orientando las acciones de Gobierno a corto, mediano y largo plazo.

En este contexto se despliegan las políticas públicas a través un modelo estructurado por objetivos a partir del cruzamiento de tres ejes estratégicos y cuatro líneas transversales en torno a los cuales se articulan las políticas y las acciones gubernamentales.⁷

Esta herramienta de gestión contiene la propuesta del Gobierno Nacional para avanzar hacia un Paraguay con oportunidades para todos. Es un documento estratégico que intenta facilitar la coordinación de acciones en las instancias sectoriales del Poder Ejecutivo, así como con diversos niveles de gobierno como los municipales y las gobernaciones, además de la sociedad civil, el sector privado y, eventualmente, los poderes Legislativo y Judicial.

Define que el Estado, para llegar a sus objetivos de desarrollo humano y social que

permitan al país avanzar hacia la erradicación de la pobreza extrema, está ejecutando y desarrollando acciones integrales para conectar, principalmente, los programas de protección social con programas de formación y capacitación para diversificar las capacidades de las familias en términos laborales y proveer mano de obra, no solo en la agricultura, sino también en otros tipos de actividades en el área rural donde se concentra la pobreza.

Por cuanto los programas de protección social del país, se encuentran integrados al mismo y traducen en términos de acciones las políticas públicas de seguridad humana y ciudadana en el marco de la gestión gubernamental.

- La reducción de la pobreza y desarrollo social es una línea relacionada a lograr elevar la capacidad de la sociedad paraguaya para cubrir las necesidades humanas básicas de sus ciudadanos, ciudadanas y comunidades según (Porter, Stern, & Green, 2014). La misma busca que los esfuerzos públicos se centren en la dignidad, el bienestar, las libertades y posibilidades de realización integral de las personas.

Esta línea apunta a lograr objetivos sociales básicos como la “erradicación de la pobreza extrema y la desnutrición infantil crónica, la universalización del agua potable, saneamiento mejorado, viviendas dignas, así como la provisión de servicios sociales de calidad” (Porter, Stern, & Green, 2014).

El criterio de calidad requiere énfasis particular en la pertinencia de los modelos de educación y de salud a lo largo del ciclo de vida, y en el mejoramiento de la resiliencia comunitaria a través de la conexión pre-

⁷ Descripción del modelo programático, Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social (STP).

cisa y efectiva de las personas al ingreso económico y a las redes de protección social.⁸

Este eje establece que las acciones desplegadas protegerán y promoverán los derechos humanos y culturales garantizados por el Estado facilitando los medios necesarios para su cumplimiento, incluyendo la incorporación plena e igualitaria de mujeres y hombres a todas las esferas del desarrollo.

- Crecimiento económico inclusivo, corresponde al aceleramiento del ritmo de crecimiento y a la diversificación productiva, promoviendo la participación de todos los agentes económicos y compartiendo los resultados del crecimiento principalmente con el 40 % de la población de menores ingresos (Naciones Unidas).

Significa centrarse en la atención al empleo productivo. El crecimiento es inclusivo cuando crea oportunidades económicas y promueve la igualdad de acceso a las mismas con enfoque multicultural. Asimismo, implica mantener la estabilidad macroeconómica, el mejoramiento de los arreglos institucionales para asegurar la competencia, promoviendo la empleabilidad, la libertad de emprendimiento, la competitividad y la utilización racional de los recursos primarios.

- La Inserción de Paraguay en el mundo en forma adecuada, propone posicionar y mejorar la imagen país; fortalecer la participación nacional en los foros internacionales; asignar recursos para ampliar la integración económica; y fortalecer vínculos para la incorporación de tecnología y conocimientos (World Economic Forum, 2014).

En cuanto a las líneas transversales, se establecen que las acciones deberán facilitar:

- Igualdad de oportunidades, se refiere a nivelar el terreno de juego para todas las personas desde el comienzo de sus vidas, para que las circunstancias de nacimiento como el género, la etnicidad, el lugar de nacimiento y el entorno familiar, que están fuera del control personal, no ejerzan influencia sobre las oportunidades de vida del individuo (Paes de Barros, Ferreira, Molinas Vega, & Saavedra Chanduvi, 2008).

- En el futuro se espera que las personas no estén condicionadas por su situación de vulnerabilidad de origen (discapacidad, edad, contexto cultural y territorial, nivel educativo de los padres o escasos recursos económicos). Y sin depender de sus decisiones, esfuerzos y talentos personales y no de las circunstancias sobre las cuales no tiene posibilidad de control.

- Gestión pública transparente y eficiente: Implica satisfacer las necesidades de la población, coordinando las áreas funcionales para eliminar la fragmentación de tareas, optimizando los recursos (Medina Giopp, 2005) ofreciendo información veraz de todos los actos de gestión pública de interés para la sociedad (Banco Mundial, s.f.).

8 De acuerdo a lo presentado por el Plan Nacional de Desarrollo 2030, al describir su marco estratégico señala que la "Resiliencia comunitaria es una medida de la habilidad de las comunidades en la utilización de los recursos disponibles para soportar, responder y recuperarse de situaciones adversas" (Resiliencia en Acción RAND 2014). Plan Nacional de Desarrollo 2030. Pág. 23. <https://www.stp.gov.py/pnd/wp-content/uploads/2014/12/pnd2030.pdf#:~:text=El%20PND%20Paraguay%202030%20es%20un%20documento%20estrat%C3%A9gico,privado%20y%2C%20eventualmente%2C%20los%20poderes%20Legislativo%20y%20Judicial>.

- La gestión pública por resultados para la ciudadanía, asegurando un Estado solidario, garante de derechos, abierto, sin discriminaciones y sin tolerancia hacia la corrupción. Se reducirá la corrupción aclarando las reglas, mejorando la transparencia y los mecanismos de control del Estado, y aumentando la participación de los beneficiarios y usuarios en la vigilancia de los programas de los distintos niveles de gobierno.

- Ordenamiento y desarrollo territorial, implica un modelo de ocupación y organización del territorio paraguayo, señalando las acciones territoriales prioritarias (reducción de pobreza, servicios, infraestructura, gestión de riesgos, entre otros), y arreglos institucionales necesarios para su adecuado funcionamiento (acuerdos programáticos para intervención en territorio, desconcentración administrativa y medidas graduales de descentralización) (Secretaría Técnica de Planificación (STP), 2012)

Implica organizar la estructura regional, microregional y urbanorural; definir el esquema de integración interna entre los municipios, departamentos y regiones, así como con los países vecinos y el resto del mundo; orientar la localización de la infraestructura y los equipamientos para el desarrollo humano en relación con el crecimiento y radicación de nuevos polos económicos; y definir las áreas de aprovechamiento de los recursos naturales y de preservación de la biodiversidad.

- Sostenibilidad ambiental, persigue disminuir los desequilibrios ambientales propios de la actividad económica y los asentamientos humanos. Se espera mejorar considerablemente la calidad de vida de la población en asentamientos humanos, con viviendas mejoradas, acceso universal al agua potable, a servicios básicos de saneamiento y sistemas de gestión de residuos; también disminuir los niveles de contaminación ambiental de las industrias, con planificación y control sobre las zonas de explotación de recursos naturales, reduciendo así la pérdida del patrimonio natural y de la biodiversidad nativa. Además, implica la creación de oportunidades para incentivar la protección y recuperación de los ecosistemas y remunerar los servicios ambientales.

LÍNEAS TRANSVERSALES				
Ejes estratégicos	Igualdad de oportunidades	Gestión pública eficiente y transparente	Ordenamiento territorial	Sostenibilidad ambiental
Reducción de la pobreza y desarrollo social	Desarrollo social equitativo.	Servicios sociales de calidad.	Desarrollo local participativo.	Habitat adecuado y sostenible.
Crecimiento económico inclusivo	Empleo y seguridad social.	Competitividad e innovación.	Regionalización y deiversificación productiva.	Valorización del capital ambiental.
Inserción de Paraguay en el mundo	Igualdad de oportunidades en un mundo globalizado.	Atracción de inversiones, comercio exterior e imagen país.	Integración económica regional.	Sostenibilidad del hábitat global.

Figura N° 41. Cuadro de relación entre ejes estratégicos y transversalidad del PND

El monitoreo y evaluación de resultados está a cargo Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social (STP), órgano dependiente de la Presidencia de la Republica e integrante del Gabinete Social.

1. Programas de protección social integrados al PND

La Protección Social es un conjunto de intervenciones públicas que entrega prestaciones sociales para apoyar a las personas y las familias que se encuentran en condición de vulnerabilidad permitiendo el acceso a derechos fundamentales.

El conjunto de acciones de Protección Social conforma una red que brinda las garantías para que todos los ciudadanos puedan acceder a un conjunto de servicios de calidad en salud, educación y tengan mejores oportunidades laborales.

La Comisión de Desarrollo Social de las Naciones Unidas define la protección social como, “un conjunto de políticas y programas gubernamentales y privados con los que las sociedades dan respuestas a diversas contingencias a fin de compensar la falta o reducción sustancial de ingresos provenientes del trabajo, brindar asistencia a las familias con hijos y ofrecer atención médica y vivienda a la población”.

Tiene por objetivos garantizar un ingreso que permita mantener niveles mínimos de calidad de vida para el desarrollo de las personas; posibilitar el acceso a servicios sociales y de promoción, y procurar la universalización del trabajo decente.

Asimismo, la Protección Social busca, entre otras cosas, conectar la inversión en la primera infancia con todas las ofertas públicas de servicio, los programas de capacitación a jóvenes, principalmente en términos de inserción laboral y, la atención de cuidados para Adultos Mayores, sobre todo lo que tiene que ver con una mejor condición de hábitat, todo esto teniendo como centro a la familia. Todos estos elementos son fundamentales para la construcción y desarrollo de un efectivo Sistema de Protección Social.

Es decir, cuando hablamos de Protección Social, estamos hablando de una mirada de atención integral a la familia, considerando los ciclos de vida.

- Paraguay cuenta con cuatro programas principales y tres complementarios: Programa Abrazo, programa de prevención, intervención y protección a niños, niñas y adolescentes que realizan actividades económicas en espacios públicos, olerías, vertederos y agricultura.
- Programa Tekoporâ, inversión para romper con la transmisión intergeneracional de la pobreza.
- Programa Tekoha, dar apoyo al desarrollo humano a núcleos poblacionales urbanos y suburbanos.

- Programa Tenonderâ, apoyo a la promoción e inclusión socioeconómica de familias en condición de pobreza.
- Programa Adultos Mayores, asiste a los adultos mayores que se encuentran en situación de vulnerabilidad y pobreza.
- Comedores comunitarios, contribuir al mejoramiento de las condiciones de seguridad alimentaria y nutricional de las personas en situación de pobreza y vulnerabilidad.
- Asistencia a pescadores, dirigido a familias de pescadores y pescadoras en situación de pobreza y vulnerabilidad durante la vigencia de la veda pesquera.

Todos los programas están condicionados a la situación socioeconómica ya que se focalizan en familias en situación de pobreza, pobreza extrema y vulnerabilidad.

Cada uno de estos cuenta con una metodología de selección a través de la caracterización de las familias y, a través de la misma, la construcción de indicadores socioeconómicos.

Además de estos programas existen otros orientados a la capacitación y formación de capital humano que permita incrementar las capacidades laborales de las familias.

1.1 Programa Abrazo, Ministerio de la Niñez y Adolescencia

Es una estrategia socioeducativa del Estado para la erradicación del trabajo infantil. Tiene un alcance nacional a través de cuarenta y dos (42) centros en diez (10) departamentos del país, donde beneficia de forma directa a unas diez mil (10.000) niñas, , refuerzo escolar y recreación.

III. Acompañamiento psicosocial y trabajo con cada familia para disminuir las situaciones de riesgo, violencia y abandono que puedan afectar a los niños y niñas, a través de protección y promoción de derechos.

IV. Cualificación orientada a la inserción laboral dirigida a madres y padres beneficiarios y otros adultos, así como a adolescentes.

V. Seguimiento familiar de visitas periódicas a cada familia para acompañamiento y verificación de corresponsabilidades, se establecen compromisos y metas que generen un proceso de cambio.

VI. Impulsa la mejora de la generación de ingresos de los adultos.

VII. Provisión de TMC y otras prestaciones de apoyo.

Desde el programa se registra el cien por ciento (100 %) de seguimientos familiares y el apoyo con transferencias monetarias mensual a más de dos mil (2.000) familias.

Entre los años 2018 y 2019, mil veinte y cuatro (1.024) niñas, niños y adolescentes provenientes de trecientas setenta (370) familias participantes, egresaron del programa Abrazo, el 10,24 % del total de beneficiarias/os (Unidad Técnica de Gabinete Social, s.f.).

- Restitución Internacional, consiste en brindar asistencia integral a niñas y adolescentes que retornan del exterior sin acompañamiento de referentes adultos, en intervenciones dentro del contexto de la emergencia sanitaria del COVID -19. Realiza gestiones para el retorno seguro de las niñas y adolescentes al país, derivación a albergues para el cumplimiento de la cuarentena sanitaria, evaluaciones psicosociales a las familias con fines de reinserción familiar.

1.2 Programa Tekoporã, Ministerio de Desarrollo Social

El objetivo principal del programa es mejorar la calidad de vida de la población participante, facilitando el ejercicio de los derechos a: alimentación, salud y educación, mediante el aumento del uso de servicios básicos y el fortalecimiento de las redes sociales, con el fin de cortar la transmisión intergeneracional de la pobreza.

Además, tiene como propósito brindar apoyo socio familiar y comunitario, a través de un acompañamiento sistemático que facilite el cumplimiento de las corresponsabilidades, crear capacidades de trabajo familiar, comunitario y condiciones que aseguren la participación ciudadana e incrementar los recursos financieros de los hogares participantes.

El programa Tekoporã posee dos componentes claramente diferenciados y orientados al logro de sus objetivos específicos: el acompañamiento sociofamiliar y comunitario por parte de técnicos sociales y las transferencias monetarias.

- i. Acompañamiento familiar y socio comunitario: consiste en apoyar y visitar los hogares para facilitar el cumplimiento de las corresponsabilidades por parte de las familias, y brindar orientaciones vinculadas preferentemente al mejoramiento del hábitat familiar, así como los hábitos de higiene, ideas y acciones para mejorar la calidad de alimentos y la salud, además de orientar a las familias al acceso a diversos servicios públicos y fomentar las actividades comunitarias. Estos trabajos están a cargo de Guías Familiares.

- ii. Transferencias Monetarias: aportes del Estado son otorgados en carácter de subsidios financieros directos, consistentes en la entrega periódica de sumas de dinero a hogares en situación de pobreza, pobreza extrema y vulnerabilidad. La transferencia monetaria se otorga a una persona titular que podría ser tanto la jefa como el jefe del hogar o tutor/a, dando prioridad a las mujeres para ejercer la titularidad, esto dependiendo de la situación particular de cada familia y su composición. Los pagos de las transferencias monetarias para los hogares participantes se realizan de forma bimensual.

Las transferencias monetarias están compuestas por un monto fijo, denominado

“Bono Alimentario” y un monto variable denominado “Bono Familiar”, vinculado a la cantidad de personas elegibles del hogar, es decir niños y/o niñas de 0 a 18 años, mujeres embarazadas, adultos mayores, personas con discapacidad (leve o severa). En el caso de las familias pertenecientes a comunidades indígenas se paga un monto único.

- Bono Alimentario Familiar G. 90.000.
- Bono Familiar Niño/a y/o adolescente de 0 a 18 años (hasta 4 personas) G. 40.000.
 - o Mujer embarazada (hasta 1 persona) G. 40.000.
 - o Adulto mayor (hasta 1 persona) G. 40.000.
 - o Persona con Discapacidad Leve (hasta 1 persona) G. 40.000, siempre y cuando la persona no sea beneficiaria del Programa de Adultos Mayores otorgado por el Ministerio de Hacienda.
 - o Persona con Discapacidad Severa (hasta 2 personas) G. 150.000
 - o Bono Familias Indígenas Monto único G. 225.000

iii. Requisitos para acceder al Programa: hogares que hayan sido identificados y clasificados en situación de pobreza y vulnerabilidad, según el resultado de la aplicación y procesamiento de instrumentos de selección vigentes (Índice de Calidad de Vida hasta el Estrato II u otro) o según determine la Máxima Autoridad bajo Resolución y que cuenten entre sus miembros a:

- Niños y niñas de 0 a 14 años y/o adolescentes de 15 a 18 años
- Mujeres embarazadas
- Personas con discapacidad
- Comunidades indígenas

1.3 Programa Tekoha, Ministerio de Desarrollo Social

Es un programa implementado por el Ministerio de Desarrollo Social, a fin de dar apoyo al desarrollo humano a núcleos poblacionales urbanos y suburbanos.

Se configura como un conjunto de acciones jurídicas, urbanísticas, medioambientales y sociales con el objetivo de mejorar la calidad de vida, dando atención integral a familias en situación de pobreza y extrema pobreza, mejorando su hábitat a fin de fortalecer el desarrollo y arraigo familiar, además de facilitar el acceso a los servicios públicos básicos (agua, luz, vivienda) en condiciones ambientales favorables.

El objetivo del programa es garantizar el acceso a la titularidad de la tierra a las familias en situación de pobreza y vulnerabilidad, a través de la regularización y el ordenamiento de la ocupación de lotes en territorios sociales, urbano y suburbano, en conformidad a lo establecido en la Ley 2051/03 de Contrataciones Públicas.

Para el efecto, la institución realiza la identificación de potenciales beneficiarios a través de la aplicación de la ficha hogar (censo) para la adquisición de inmuebles y regularización de la ocupación de los beneficiarios.



OFRECE A LAS FAMILIAS

- 1** Regularización de inmuebles que convierte los asentamientos en barrios.
- 2** Adjudicación de lotes a través de la firma de contratos de compra venta.
- 3** Regularización de ocupación de lotes en territorios sociales urbanos y suburbanos.
- 4** Facilita acceso a servicios básicos y mejora sus condiciones ambientales favorables.
- 5** Mejora la calidad de vida, fortalece el desarrollo y arraigo familiar.

Figura N° 42. Servicios del Programa relacionados con la vivienda

- i. Beneficiarios, son considerados postulantes de derecho a los que se encuentren en situación de pobreza y extrema pobreza en el orden de prioridad que sigue:
 - Grupos familiares cuya cabeza de familia sean mujeres con responsabilidades sobre niños y adolescentes.
 - o Grupos familiares mayores de 5 miembros.
 - o Grupos familiares que cuenten con personas en situación de discapacidad o enfermedades crónicas.
 - Adultos mayores con responsabilidad familiar sobre niños y adolescentes que no cuenten con viviendas y propiedades a nombre del titular responsable de cada hogar.
- ii. Condiciones para ser Participantes:
 - Ser paraguayo/a o extranjero/a mayor de edad, con radicación definitiva en el país o ser beneficiarios de la Ley 2193/03.
 - Encontrarse en posesión pacífica del lote.
 - Cumplir con los requisitos exigidos por el Reglamento General.
 - No ser propietario de inmueble dentro del territorio nacional.
 - Censarse y suscribir la ficha técnica social de selección de beneficiario realizado por el MDS, que tendrá carácter de Declaración Jurada.

1.4 Programa Tenonderã

Es un programa de Apoyo a la Promoción e Inclusión socioeconómica, plantea una estrategia para el aumento de activos, principalmente productivos, que contribuyan a la promoción social de familias en situación de pobreza y vulnerabilidad y al egreso sostenible de las familias participantes del Programa Tekoporã.

Su objetivo primordial es promover la inclusión socioeconómica de las familias en situación de pobreza y vulnerabilidad del Programa Tekoporã, a través del desarrollo de capacidades y el incremento de activos productivos y financieros.

También busca fortalecer las habilidades socioemocionales (capacidades) de las familias participantes. Encaminar la concreción de emprendimientos productivos con asistencia técnica y financiera de las familias participantes. Realizar acompañamiento a los emprendimientos productivos y promover la vinculación comercial y la asistencia técnica específica de los emprendimientos.

i. Fortalecimiento de capacidades productivas, inclusión de participantes, desarrollo de capacitaciones, asistencia técnica, seguimiento y acompañamiento.

ii. Asistencia financiera, mediante transferencia de recursos no reembolsables para el inicio o fortalecimiento de emprendimientos productivos.

Las familias participantes del Programa Tenonderã, son familias en situación de pobreza y/o baja calidad de vida (valorado por la Ficha Hogar del Programa Tekoporã), que hayan recibido la cuota número treinta y seis (36) en adelante del Programa Tekoporã, mediante un Perfil de Negocio aprobado y Acta de Compromiso de participación firmada, el Manual Operativo del Programa Tenonderã fue aprobado por la Resolución N° 638/2017.

1.5 Proyecto de Comedores Comunitarios, Ministerio de Desarrollo Social

Tiene como objetivo contribuir al mejoramiento de las condiciones de seguridad alimentaria y nutricional de las personas en situación de pobreza y vulnerabilidad asistidas en los comedores comunitarios.

Mediante el programa se procede a la entrega de insumos de alimentos de forma bimestral en los locales de las organizaciones comunitarias responsables del comedor, conforme a la cantidad de población atendida en cada comunidad.

- i. Criterios de Beneficiarios de los Comedores, para solicitar apoyo al MDS, la organización comunitaria interesada deberá:
 - Presentar la solicitud con nota dirigida a la máxima autoridad con el resumen de cantidad de personas atendidas, tipo de servicio y frecuencia del mismo.

- Presentar la documentación legal de la organización comunitaria. La misma debe estar vigente.
- La organización comunitaria debe contar con un local propio/cedido o alquilado, con la finalidad de ser utilizado exclusivamente para ofrecer el servicio de comedor.
- Aportar en concepto de contrapartida: Infraestructura y/o equipamientos básicos acorde a los servicios a ser prestados, así también la provisión de los alimentos perecederos necesarios.

Las personas que pueden ser beneficiarias del Comedor son las que se encuentran en situación de pobreza y vulnerabilidad entendida como:

- Niños y/o adolescentes entre 0 a 18 años de edad
 - Personas Adultas Mayores
 - Personas con Discapacidad
 - Personas de Comunidades indígenas
- ii. Requisitos y documentación a ser presentados por la organización solicitante consta de:
- Nota de solicitud dirigida al Ministro del Ministerio de Desarrollo Social.
 - Breve resumen narrativo de la solicitud y forma de operar con los beneficiarios.
 - Copia del Estatuto y/o Copia de Acta de la Comisión actual de la organización.
 - Copia del Acta de la conformación o renovación de la comisión.
 - Copia del reconocimiento de la Comisión Directiva por la Municipalidad y/o Gobernación, vigente.
 - Fotocopia de Cédula de Identidad vigente de los miembros titulares.
 - Planilla de beneficiarios, especificando N° de Cédula de Identidad, nombre y apellido completo, edad y grado, firmada por el presidente de la comisión.
 - Copia de resolución del reconocimiento del Líder de la Comunidad a través del INDI, vigente, (en los casos de Comunidades Indígenas).

1.6 Programa Pensión Alimentaria Adultos Mayores en Situación de Pobreza

Con la promulgación de la Ley N° 3728/09 el Estado paraguayo estableció el derecho a la pensión alimentaria para los adultos mayores en situación de pobreza. Es una política de Estado que consiste en una asistencia monetaria mensual, equivalente al 25 % del salario mínimo vigente. Para su aplicación, fue designada como responsable la Dirección de Pensiones No Contributivas (DPNC). Pueden acceder a este derecho todo paraguayo natural, mayor de 65 años que:

- Viva en nuestro país en situación de pobreza
- No reciba sueldo, pensión o jubilación público o privado
- No tenga casos pendientes con la justicia

PROCESO DE OBTENCIÓN DEL BENEFICIO

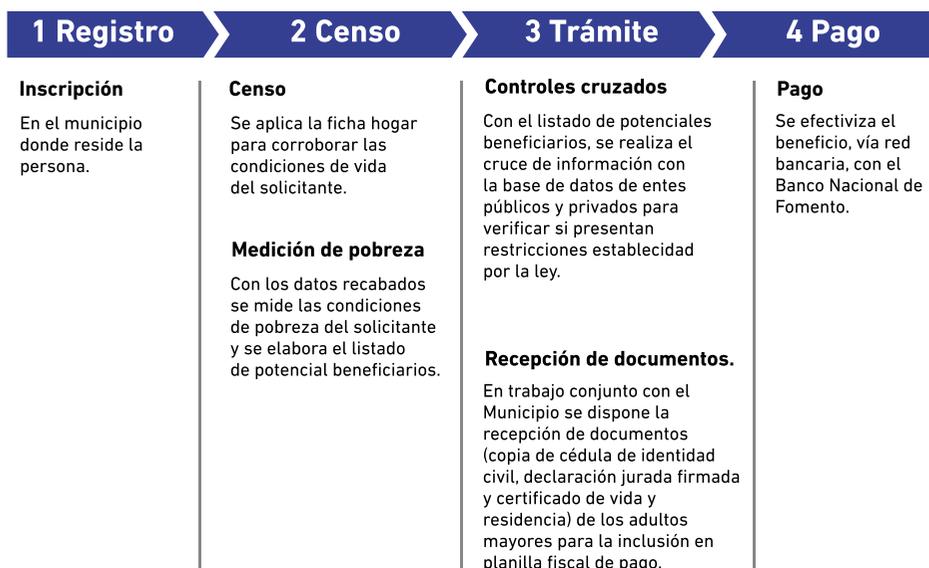


Figura N° 43. Proceso de ingreso al programa

1.7 Programa de Asistencia a Pescadores

El objetivo del programa es que las familias en situación de pobreza, pobreza extrema o vulnerabilidad que se dedican a la pesca como medio de subsistencia, cuentan con transferencias monetarias durante la veda pesquera.

i. Transferencias monetarias: consiste en la entrega de un subsidio a fin de contribuir a la economía de las familias, cuya única fuente de sustento proviene de la extracción de peces para consumo y/o comercialización, considerando que durante la veda pesquera no pueden realizar esta actividad.

ii. Requisitos para acceder al Programa: ser mayor de edad, paraguayo/a, natural o extranjero/a nacionalizado/a con radicación definitiva en el país, o ser beneficiario/a de la Ley N° 2.193/2003 que autoriza a la Policía Nacional a expedir Cédula de Identidad a los/as extranjeros/as cónyuges de paraguayos/as y a los extranjeros/as hijos/as de padre o madre paraguayo/a.

- Tener como única actividad laboral diaria de subsistencia, la extracción con fines de comercialización de especies ictícolas en ríos y arroyos del país. Estar inscripto/a como pescador/a comercial en el Registro General de Pescadores, instancia administrada por el Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADES).

- En los casos en que más de un integrante de una unidad familiar estén registrados/as como pescador/a en la lista del MADES, solo uno de los miembros percibirá el subsidio, cuya titularidad será definida por la familia al momento del censo.

- Formar parte de una familia cuya calificación realizada por la instancia encargada de la estratificación, determine que se encuentra en condición de extrema pobreza o vulnerabilidad, al momento del censo.

- Que, en el mismo ejercicio fiscal, no perciba otro tipo de asistencia monetaria por parte del Estado y este expresamente prohibido por otras normas jurídicas vigentes sobre la materia.

- No poseer más de 2 (dos) cabezas de ganado, según el Informe del Servicio Nacional de Calidad y Salud Animal (SENACSA).

- No percibir ingresos en carácter de empleado, tanto en el sector público como privado durante el mismo Ejercicio Fiscal.

iii. Reglamento Operativo del Programa, se encuentra establecido en el Decreto N° 2319/2014 “Por el cual se crea el Programa de Asistencia a Pescadores del Territorio Nacional, dirigido a familias en situación de pobreza o extrema pobreza durante la vigencia de la veda pesquera” y Resolución SAS N° 1617/2016 “Por el cual se aprueba el Manual Operativo”.

2. Programas de seguridad ciudadana

2.1 Estrategia Nacional de Seguridad Ciudadana

Aprobada por Resolución MDI N° 211 de fecha 31 de mayo de 2013 y prorrogada su vigencia por Resolución MDI N° 152 del 9 de mayo de 2018, los principios de la Estrategia Nacional de Seguridad Ciudadana en los cuales se basa esta propuesta son:

i. Actuación multidisciplinaria, que obedece a la necesidad de concebir un abordaje realmente integral frente al delito y la violencia, dejando atrás políticas unilaterales. ENSC 2010, (Pág. 24)

ii. Coordinación Institucional: aplicación del abordaje integral en los múltiples sectores comprometido, evitando la duplicación de esfuerzos o la desalineación de objetivos. ENSC 2010, (Pág. 24)

iii. Focalización de las acciones teniendo en cuenta que las características de la delincuencia varían en el espacio geográfico —dependiendo de las actividades económicas que allí ocurran, condiciones sociales e incluso culturales—, lo que justifica el delineamiento de programas dirigidos específicamente a municipios (Ministerio del Interior, 2011, (Pág. 25).

iv. Gobernabilidad de la Seguridad Ciudadana, entendida como “el proceso a través del cual la autoridad se ejerce en una determinada comunidad política, lo que incluye: i) la forma mediante la cual se eligen, controlan y reemplazan los titulares de la autoridad; ii) los principios y normas bajo los que se ejercen las interacciones entre el Estado, el

sector privado y las organizaciones de la sociedad civil en términos de competencia, responsabilidad y funciones; iii) la capacidad de la autoridad para identificar necesidades, captar recursos, definir políticas y llevarlas a cabo” (Ministerio del Interior, 2011, pág. 25).

Si bien la implementación de acciones locales requiere la articulación de varias acciones previstas en la Estrategia, las principales son:

- Las líneas de acción que apuntan a ser visibilizadas a través de la propuesta son: Línea de acción de prevención integral en los territorios más vulnerables, Eje 2 Prevención Social y Situacional y Línea de acción destinada al acercamiento de la Policía Nacional a la Ciudadanía, Eje 3 Control y Sanción del Delito, el cual señala, entre otras cosas: “Para tal fin, el programa de fortalecimiento de la participación ciudadana plantea entre sus actividades la conformación de Consejos barriales y municipales de participación ciudadana en municipios claves; y la ejecución de un Plan de participación ciudadana permanente, que fomente el monitoreo de la situación en la ciudad, proponga acciones, y evalúe el funcionamiento del accionar policial. Se sugiere generar una alianza estratégica con el Ministerio Público, a efectos de garantizar la participación de sus representantes en las reuniones; así como también promover en particular la incorporación de los actores del mundo empresarial, como un paso tendiente a la incorporación de los múltiples actores de la sociedad. Asimismo, dentro de la gama de actividades previstas se propone la implementación de una red de “senderos seguros” —principalmente para cubrir la atención de los establecimientos educativos—, a efectos de incentivar la asociatividad, la integración y la participación ciudadana con respuestas concretas, así como mejorar la calidad de vida y salud de la población de los barrios de alta vulnerabilidad social.

- Línea de acción de descentralización de la Gobernabilidad de la Seguridad ciudadana, Eje 6 Gestión Institucional, el cual apunta al fortalecimiento de la capacidad institucional por parte de las autoridades legítimas para diseñar e implementar políticas de prevención, atención, control y seguimiento de la violencia y el delito, por parte de los Ministerios, Organismos del Gobierno Central y locales. Ello incluye la creación de cursos especializados en materias relacionadas con la seguridad ciudadana, de acuerdo con las funciones específicas requeridas.

2.2 Transversalización del Enfoque de Género en la Estrategia Nacional de Seguridad Ciudadana (ENSC)

Apunta a “Promover, proteger y garantizar pleno respeto a los Derechos Humanos de las Mujeres”, bajo los criterios de integralidad; acciones afirmativas; capacitación; transversalidad; coordinación; institucionalización; y promoción de la participación de las mujeres.

Para lograr este objetivo propone siete (7) mecanismos de intervención, a ser coordinados entre el Ministerio del Interior y el Ministerio de la Mujer, los cuales son: i) Siste-

mas de información; ii) Diagnósticos y Estudios; iii) Formación y capacitación a funcionarios públicos relacionados con Seguridad Ciudadana; iv) Estrategias de Intervención en el manejo de casos; v) Coordinación interinstitucional efectiva; vi) Participación social; y vii) Auditoría social y rendición de cuentas.

2.3 Programa de gerentes en Seguridad Ciudadana

El presente programa fue elaborado en el marco del Convenio de Cooperación Técnica ATN/JF 11908-PR “Innovación Institucional en Seguridad Ciudadana para Promover la Cohesión Social y Competitividad”, con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), en su calidad de administrador del Fondo Especial del Japón. El mismo fue aprobado por Resolución del Ministerio del Interior N.º 327/14 “Por la cual se aprueba el programa de formación de gerentes en Seguridad Ciudadana, se define esquema de gestión y módulos formativos.

En el marco del citado programa fue aprobado el Manual de Prevención del Delito. Este instrumento toma como fundamento teórico la “Noción de Vulnerabilidad Psicosocial”. Como herramienta de gestión emplea la “Construcción de la Red”, orientada a la confección de un mapa comunitario que ubique en cada barrio o zona geográfica, la red de organizaciones, instituciones y organismos del Estado existentes.

A ello se suma la necesidad de articular el trabajo de instancias tales como: Ministerio del Interior (MDI); Policía Nacional; Ministerio de la Mujer (MM); Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia (SNNA); Ministerio de Educación y Ciencias (MEC); Secretaría Nacional Antidrogas (SENAD); Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS); Gobiernos Locales; y Sociedad civil (en ese documento se considera la integración incluso del Ministerio Público, el Ministerio de Justicia y el Poder Judicial). Se reconocen como actores clave a las organizaciones locales, las escuelas, las Unidades de Salud Familiar y las comisarías. De conformidad con el Manual, la “Construcción de Redes Comunitarias” resulta relevante de cara a generar alianzas con distintas organizaciones y a fortalecer el trabajo en Red.

2.4 Plan de Acción Temprana por mapeo y análisis criminal de la Policía Nacional

Resolución de la Comandancia de la Policía Nacional N° 855 del 20 de septiembre de 2021 “Por la que se aprueba y pone en vigencia el documento aprobado por la Comandancia de la Policía Nacional, se incorpora un conjunto de Guías de Procedimientos para la realización de la prevención contra el delito por medio de Información de Estadística Criminal. Con el estudio de las estadísticas de las comisarias, por medio de un mapeo criminal, o mapas de calor, se pueden visualizar el comportamiento criminal dentro del área de responsabilidad, así como los lugares con mayores índices de criminalidad, pudiendo además establecer los tipos de hechos punibles recurrentes y las horas más frecuentes de la comisión.

El documento plantea los siguientes objetivos: 1- Establecer un sistema de cuadrantes en las jurisdicciones de las comisarias. 2- Contrarrestar en forma inmediata la acción delictiva. 3- Ocupar los espacios públicos en lugares y horas ajustados al análisis de la estadística criminal. 4- Minimizar las acciones criminales dentro de la jurisdicción.

Plantea los siguientes delineamientos: 1- Realizar un análisis situacional del delito en la jurisdicción 2- Dividir en cuadrantes la jurisdicción de las comisarias de acuerdo con criterios de proximidad y disponibilidad de personal. 3- Nombrar responsable de los cuadrantes, quien deberá interaccionar con los ciudadanos. 4- Reorganizar la sección Estadística que funciona en coordinación con el Departamento de Planificación y Operaciones. 5- Establecer un sistema de respuestas basados en evidencias, mapeo criminal y respuestas rápidas. 6- Coordinar por medio de los Jefes de Comisarias y Jefes de Cuadrantes las acciones conjuntas con las comisiones de seguridad. 7- Establecer un medio de comunicación efectivo entre el responsable del cuadrante y la ciudadanía. 8- Coordinar con los órganos locales tales como las Municipalidades y otras en la búsqueda de un sistema conjunto de prevención del delito.

Establece que el Jefe de Comisaría elevará a la Dirección de Planificación Estratégica un informe sobre los resultados de la aplicación del presente Plan de Operaciones, sobre la cantidad de procedimientos policiales realizados detallando lugar, fecha, hora, tipo de hechos, detenidos, modus operandi; a fin de llevar un registro nacional del comportamiento criminal.

Asimismo, la citada resolución autoriza a los Jefes de las Comisarias a coordinar con otras Instituciones locales para el logro de la prevención del delito, por medio de acciones conjuntas con las municipalidades, centros educativos, ciudadanía organizada en Comisiones, y otros reconocidos por las autoridades pertinentes.

3. Otros programas de lucha contra la pobreza y exclusión social

De forma complementaria varias instituciones del Estado administran programas de ayuda social destinada a las familias de escasos recursos, para la presente investigación se identificaron aquellos con alcance a zonas urbanas y semiurbanas del distrito de Ciudad del Este.

3.1 Tarifa Social, Administración Nacional de Electricidad (ANDE)

La ANDE implementa tarifa social en comunidades vulnerables. Esta tarifa social, beneficia a familias en situación de pobreza y pobreza extrema que tengan un consumo inferior a 300 kWh/mes, con subsidios que van desde el 75 al 25 % sobre la tarifa residencial monofásica.

La solicitud no tiene costo. Los requisitos para acceder a la Tarifa Social son:

- Fotocopia de C.I.
- Firmar una Declaración Jurada (facilitada por la ANDE).

- Completar Solicitud de Abastecimiento de Energía Eléctrica (facilitada por la ANDE).

Requisitos Técnicos⁹ :

- Tener una llave magnética hasta 16 A.
- Potencia contratada hasta 3.520 W.
- Consumo residencial, doméstico o familiar.
- Abastecimiento en baja tensión monofásica.
- Consumo mensual hasta 300 kWh.
- Debe existir 1 (un) sólo suministro activo en el inmueble.
- El cliente debe tener 1 (un) sólo suministro a su nombre.
- El contrato tiene que estar a nombre de una sola persona física.

3.2 Fondo Nacional de la Vivienda Social

La Política Nacional de Vivienda y Hábitat (PNVH) ha sido impulsada en el seno del Comité Nacional del Hábitat, coordinado por SENAVITAT y con el apoyo de la organización internacional Cities Alliance, contando con la asistencia del Centro de Investigación, Desarrollo e Innovación (CIDi), de la Facultad de Arquitectura, Diseño y Arte (FADA), de la Universidad Nacional de Asunción (UNA).

El objetivo en la aplicación de estos fondos consiste en posibilitar el acceso a una vivienda adecuada a familias de diferentes estratos socioeconómicos de la población, mediante la implementación de los Programas de Mejoramiento de la Comunidad, de Redescuento de Crédito Hipotecario y del Proyecto Piloto de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua.

3.3 Programa Royalties y FONACIDE 2020, equipamientos de escuelas

El Fondo Nacional de Inversión Pública y Desarrollo (FONACIDE) fue creado por la Ley 4758/12. Conforme al Artículo 3.º los recursos del FONACIDE serán distribuidos de la siguiente manera:

- 28 % (veintiocho por ciento) al Tesoro Nacional para programas y proyectos de infraestructura;
- 30 % (treinta por ciento) al Fondo para la Excelencia de la Educación e Investigación;
- 25 % (veinticinco por ciento) a los Gobiernos Departamentales y Municipales;
- 7 % (siete por ciento) para la capitalización de la Agencia Financiera de Desarrollo (AFD); y,
- 10 % (diez por ciento) para el Fondo Nacional para la Salud.

Por lo menos el 50 % (cincuenta por ciento) de los ingresos percibidos por Gobiernos

9 http://www.ande.gov.py/.../solicitudes/06tarifa_social.pdf

Departamentales y Municipales en virtud de la presente Ley, deberá destinarse al financiamiento de proyectos de infraestructura en educación, consistentes en construcción, remodelación, mantenimiento y equipamiento de centros educativos; y el 30 % (treinta por ciento) del total percibido en este concepto, al financiamiento de proyectos de almuerzo escolar, beneficiando a niños y niñas de Educación Inicial y Educación Escolar Básica del 1° y 2° ciclos de instituciones educativas del sector oficial, ubicados en contextos vulnerables. Las intervenciones son realizadas conforme a las normativas vigentes y a los estándares establecidos por el Ministerio de Educación y Ciencias. En cuanto a la aplicación del FONACIDE las unidades educativas “Julio César Riquelme”, “Nueva Esperanza”, y “8 de Diciembre, fueron beneficiadas con el programa en cuanto infraestructura de seguridad (muralla perimetral), sanidad (baños sexados) y equipamiento adecuado destinado a facilitar el trabajo de la comunidad educativa (Ministerio de Educación y Ciencias, 2020).

4. Las dimensiones de seguridad humana en el contexto de los programas sociales

Con la finalidad de identificar los abordajes de los programas de protección social en cuanto a las siete (7) dimensiones de la seguridad humana: económica, alimentaria, salud, personal, comunitaria, ambiental y política, estos fueron sistematizados por objetivos y alcance a nivel local, considerando las dimensiones abordadas. En el distrito de Ciudad del Este, los diversos programas logran un alcance de 49.499 beneficiarios/as.

4.1 Programa Abrazo, aborda cinco (5) dimensiones de seguridad humana en sus acciones tendientes a brindar protección social a sujetos pertenecientes a la franja etaria de niñez y adolescencia de familias de escasos recursos, llegando la oferta a 1.892 beneficiarios/as en el territorio.

Matriz de Análisis de Programas Nacionales y/o Bilaterales de Seguridad Ciudadana con Enfoque en la Seguridad Humana							
El programa de Seguridad Humana: El PNUD, en el “informe 1993: Participación Popular”, señala que “el concepto de seguridad debe cambiar, evolucionando de tal manera que de basarse exclusivamente en la Seguridad Nacional pase a destacar mucho más la seguridad de la gente; de la seguridad mediante el armamentismo hacia la seguridad para el desarrollo humano; de la seguridad territorial a la seguridad alimentaria, en el empleo y en el medio ambiente”.							
Nombre Programa/Proyecto ABRAZO	Alcance/Beneficiarios 1.892						
Objetivo del Programa/Activación del impacto El programa organiza su actividad en siete componentes, la metodología consiste en establecer compromisos y metas que generen un proceso de cambio en las familias y otras prestaciones de apoyo.	Componentes de Seguridad Humana PNUD						
	Económica	Alimentaria	Salud	Personal	Comunitaria	Ambiental	Política
<p>Fuente: https://www.gabinetsocial.gov.py/archivos/documentos/informe-de-evaluacion-brazo_uwzyqq1f.pdf</p>							

Figura N° 44. Matriz de abordaje de las dimensiones de seguridad humana en el programa social.

4.2 Programa Tekoporâ, se podría decir es el más emblemático del gobierno, particularmente por su gran cobertura nacional y su estructura, a través del mismo se abordan cuatro (4) de las dimensiones de seguridad humana y su

alcance en el territorio de Ciudad del Este beneficia a 3.899 beneficiarios/as.

4.3 Programa Tenonderã al cual tienen acceso beneficiarios/as cuya transferencia de recursos ha llegado a la cuota treinta (36).

Aborda tres (3) dimensiones de seguridad humana, donde mantiene el apoyo económico y adiciona dos (2) nuevas dimensiones (personal y política) al programa impulsor Tekoporã.

Matriz de Análisis de Programas Nacionales y/o Bilaterales de Seguridad Ciudadana con Enfoque en la Seguridad Humana							
El Paradigma de Seguridad Humana: El PNUD, en el "informe 1993: Participación Popular", señala que "el concepto de seguridad debe cambiar, evolucionando de tal manera que de basarse exclusivamente en la Seguridad Nacional pase a destacar mucho más la seguridad de la gente, de la seguridad mediante el armamentismo hacia la seguridad para el desarrollo humano; de la seguridad territorial a la seguridad alimentaria, en el empleo y en el medio ambiente".							
Nombre Programa/Proyecto TEKOPORÃ. Programa de Transferencia Monetaria con Corresponsabilidad	Alcance/Beneficiarios 3.899						
Objetivo del Programa/Activación del impacto Mejorar la calidad de vida de la población participante, facilitando el ejercicio de los derechos a: alimentación, salud y educación, mediante el aumento del uso de servicios básicos y el fortalecimiento de las redes sociales, con el fin de cortar la transmisión intergeneracional de la pobreza.	Componentes de Seguridad Humana PNUD						
	Económica	Alimentaria	Salud	Personal	Comunitaria	Ambiental	Política
Fuente: https://www.mds.gov.py/index.php/programas/tekopora							
Nombre Programa/Proyecto TENONDERÃ. Apoyo a la Promoción e Inclusión Socioeconómico	Alcance/Beneficiarios 3.899						
Objetivo del Programa/Activación del impacto Promover la inclusión socioeconómica de las familias en situación de pobreza y vulnerabilidad, del programa Tekopora; a través del desarrollo de capacidades y el incremento de activos productivos y financieros. Acciona en emprendedurismo, inclusión productivo y laboral.	Componentes de Seguridad Humana PNUD						
	Económica	Alimentaria	Salud	Personal	Comunitaria	Ambiental	Política
Fuente: https://www.mds.gov.py/index.php/programas/tenondera							

Figura N° 45. Matriz de abordaje de las dimensiones de seguridad humana en el programa social

4.4 Programa de producción de alimentos en áreas urbanas, administrado por el Crédito Agrícola de Habilitación (CAH).

Orientado a productores de la ciudad, consiste en posibilitar a las personas o familias que viven en áreas urbanas o periurbanas la producción de alimentos para completar su dieta diaria. En su estructura el mismo aborda dos (2) dimensiones de seguridad humana y registra 489 beneficiarios/a en el territorio de Ciudad de Este.

Matriz de Análisis de Programas Nacionales y/o Bilaterales de Seguridad Ciudadana con Enfoque en la Seguridad Humana							
El Paradigma de Seguridad Humana: El PNUD, en el "informe 1993: Participación Popular", señala que "el concepto de seguridad debe cambiar, evolucionando de tal manera que de basarse exclusivamente en la Seguridad Nacional pase a destacar mucho más la seguridad de la gente, de la seguridad mediante el armamentismo hacia la seguridad para el desarrollo humano; de la seguridad territorial a la seguridad alimentaria, en el empleo y en el medio ambiente".							
Nombre Programa/Proyecto Programa de producción de alimentos en áreas urbanas	Alcance/Beneficiarios 489						
Objetivo del Programa/Activación del impacto Orientado a productores de la ciudad. El objetivo del programa consiste en posibilitar a las personas o familias que viven en áreas urbanas o periurbanas la producción de alimentos para completar su dieta diaria.	Componentes de Seguridad Humana PNUD						
	Económica	Alimentaria	Salud	Personal	Comunitaria	Ambiental	Política
Fuente: https://coprofam.org/2020/04/27/mag-inicia-programa-de-produccion-de-alimentos-en-areas-urbanas/							

Figura N° 46. Matriz de abordaje de las dimensiones de seguridad humana en el programa social

4.5 El Programa Tekoha, destinado a brindar acceso a la vivienda para familias en estado de pobreza, aborda dos (2) dimensiones de seguridad humana y tiene un alcance a 873 beneficiarios/as.

Matriz de Análisis de Programas Nacionales y/o Bilaterales de Seguridad Ciudadana con Enfoque en la Seguridad Humana							
El Paradigma de Seguridad Humana: El PNUD, en el "informe 1993: Participación Popular", señala que "el concepto de seguridad debe cambiar, evolucionando de tal manera que de basarse exclusivamente en la Seguridad Nacional pase a destacar mucho más la seguridad de la gente, de la seguridad mediante el armamentismo hacia la seguridad para el desarrollo humano; de la seguridad territorial a la seguridad alimentaria, en el empleo y en el medio ambiente".							
Nombre Programa/Proyecto TEKOKHA. Programa de Desarrollo y Apoyo Social a Territorios Sociales o Núcleos Poblacionales Urbanos o Suburbanos.	Alcance/Beneficiarios 873						
Objetivo del Programa/Activación del impacto El objetivo del programa es garantizar el acceso a la titularidad de la tierra a las familias en situación de pobreza y vulnerabilidad, a través de la regularización y el ordenamiento de la ocupación de lotes en territorios sociales urbanos y suburbanos.	Componentes de Seguridad Humana PNUD						
	Económica	Alimentaria	Salud	Personal	Comunitaria	Ambiental	Política
Fuente: https://www.mds.gov.py/index.php/programas/tekoha							

Figura N° 47. Matriz de abordaje de las dimensiones de seguridad humana en el programa social4.6 Programa Ñapu'a Paraguay, Pensión Alimentaria para Adultos Mayores, su objetivo consiste en proveer de ingresos correspondiente al 25 % del salario mínimo a adultos mayores (+65) que se encuentren en situación de pobreza y por ende en condiciones de vulnerabilidad social. Tiene un alcance a 6.019 beneficiarios/as residentes en Ciudad del Este y aborda una única dimensión, la económica.

Matriz de Análisis de Programas Nacionales y/o Bilaterales de Seguridad Ciudadana con Enfoque en la Seguridad Humana							
El Paradigma de Seguridad Humana: El PNUD, en el "informe 1993: Participación Popular", señala que "el concepto de seguridad debe cambiar, evolucionando de tal manera que de basarse exclusivamente en la Seguridad Nacional pase a destacar mucho más la seguridad de la gente, de la seguridad mediante el armamentismo hacia la seguridad para el desarrollo humano; de la seguridad territorial a la seguridad alimentaria, en el empleo y en el medio ambiente".							
Nombre Programa/Proyecto ÑAPU'Ã PARAGUAY. Pensión Alimentaria para Adultos Mayores	Alcance/Beneficiarios 6.019						
Objetivo del Programa/Activación del impacto Proveer de ingresos correspondiente al 25% del salario mínimo a adultos mayores (+ 65) que se encuentren en situación de pobreza y por ende en condiciones de vulnerabilidad.	Componentes de Seguridad Humana PNUD						
	Económica	Alimentaria	Salud	Personal	Comunitaria	Ambiental	Política
Fuente: https://www.mh.goc.py/pensionalimentariaadultosmayores							

Figura N° 48. Matriz de abordaje de las dimensiones de seguridad humana en el programa social

4.7 Programa Mercosur Yporã, promueve el acceso al agua potable y saneamiento básico en comunidades en situación de pobreza y extrema pobreza.

El objetivo del Proyecto es contribuir a la mejora de la calidad de vida en las comunidades en situación de pobreza y extrema pobreza.

Se busca reducir el índice de morbilidad debido a enfermedades parasitarias y gastrointestinales de origen hídrico en las comunidades pobres ubicadas en los asentamientos urbanos y en las comunidades rurales del Paraguay.

El Proyecto beneficia a ochenta y nueve (89) comunidades de Ciudad del Este, llegando a 515 hogares. Su estructura responde a tres (3) dimensiones de seguridad humana.

Matriz de Análisis de Programas Nacionales y/o Bilaterales de Seguridad Ciudadana con Enfoque en la Seguridad Humana							
El Paradigma de Seguridad Humana: El PNUD, en el "informe 1993: Participación Popular", señala que "el concepto de seguridad debe cambiar, evolucionando de tal manera que de basarse exclusivamente en la Seguridad Nacional pase a destacar mucho más la seguridad de la gente, de la seguridad mediante el armamentismo hacia la seguridad para el desarrollo humano; de la seguridad territorial a la seguridad alimentaria, en el empleo y en el medio ambiente".							
Nombre Programa/Proyecto MERCOSUR YPORÃ. Promoción de acceso al agua potable y saneamiento básico en comunidades en situación de pobreza y extrema pobreza	Alcance/Beneficiarios 515						
Objetivo del Programa/Activación del impacto El objetivo del Proyecto es contribuir a la mejora de la calidad de vida en las comunidades en situación de pobreza y extrema pobreza en los asentamientos urbanos y en las comunidades rurales del Paraguay. Se busca reducir el índice de morbilidad debido a enfermedades parasitarias y gastrointestinales de origen hídrico en las comunidades pobres. El Proyecto benefició a 8 comunidades.	Componentes de Seguridad Humana PNUD						
	Económica	Alimentaria	Salud	Personal	Comunitaria	Ambiental	Política
Fuente: https://focem.mercosur.int/es/proyecto/mercursosur-ypora-promocion-de-acceso-al-agua-potable-y-saneamiento-basico-en-comunidades-en-situacion-de-pobreza-y-extrema-pobreza							

Figura N° 49. Matriz de abordaje de las dimensiones de seguridad humana en el programa social

4.8 Programa de Fondos FONACIDE sus acciones fueron desplegadas al mejoramiento de las unidades educativas, su aplicación en el distrito benefició a 23.649 alumnos de enseñanza inicial y básica, aborda en su estructura de gestión dos (2) dimensiones de seguridad humana.

Matriz de Análisis de Programas Nacionales y/o Bilaterales de Seguridad Ciudadana con Enfoque en la Seguridad Humana							
El Paradigma de Seguridad Humana: El PNUD, en el "informe 1993: Participación Popular", señala que "el concepto de seguridad debe cambiar, evolucionando de tal manera que de basarse exclusivamente en la Seguridad Nacional pase a destacar mucho más la seguridad de la gente, de la seguridad mediante el armamentismo hacia la seguridad para el desarrollo humano; de la seguridad territorial a la seguridad alimentaria, en el empleo y en el medio ambiente".							
Nombre Programa/Proyecto Programa de equipamientos de escuelas con fondos de FONACIDE	Alcance/Beneficiarios 23.649						
Objetivo del Programa/Activación del impacto Proveer a las escuelas de infraestructura adecuada para ofrecer los servicios educativos.	Componentes de Seguridad Humana PNUD						
	Económica	Alimentaria	Salud	Personal	Comunitaria	Ambiental	Política
Fuente: https://mcde.gov.py/programa-royalties-y-fonacide-2020/							

Figura N° 50. Matriz de abordaje de las dimensiones de seguridad humana en el programa social

4.9 Tarifa social de la ANDE, programa institucional orientado a brindar oportunidades de acceso a servicio eléctrico para familias en situación de pobreza, se encuentran registrados 6.008 beneficiarios/as y aborda exclusivamente la dimensión económica.

Matriz de Análisis de Programas Nacionales y/o Bilaterales de Seguridad Ciudadana con Enfoque en la Seguridad Humana							
El Paradigma de Seguridad Humana: El PNUD, en el "informe 1993: Participación Popular", señala que "el concepto de seguridad debe cambiar, evolucionando de tal manera que de basarse exclusivamente en la Seguridad Nacional pase a destacar mucho más la seguridad de la gente, de la seguridad mediante el armamentismo hacia la seguridad para el desarrollo humano; de la seguridad territorial a la seguridad alimentaria, en el empleo y en el medio ambiente".							
Nombre Programa/Proyecto Tarifa social de la Ande	Alcance/Beneficiarios 6.008						
Objetivo del Programa/Activación del impacto Apoyar a las familias en situación de pobreza y pobreza extrema reduciendo el costo de electricidad del 25% al 75%.	Componentes de Seguridad Humana PNUD						
	Económica	Alimentaria	Salud	Personal	Comunitaria	Ambiental	Política
Fuente: https://www.siis.gov.py/estadisticas-siis							

Figura N° 51. Matriz de abordaje de las dimensiones de seguridad humana en el programa social

5. Resultados sobre aplicación de los programas en el territorio

Con la finalidad de reconocer el alcance de los programas identificados en su aplicación en el territorio de la iniciativa, la encuesta realizada, abordó aspectos considerados

importantes para determinar de forma cuantitativa el real acceso de los vecinos a los mismos.

Cualitativamente se analiza el nivel de coordinación existente entre gobierno local, Municipio de Ciudad del Este y gobierno central e instituciones administradoras de los programas de protección social.

En este último aspecto, se pudo constatar mediante entrevistas virtuales con autoridades municipales, que no existen áreas de articulación interinstitucional destinadas al acompañamiento en la aplicación de algún programa social.

En este sentido se observa que la gestión local en la implementación de los mismos, es nula. Esta situación debilita la capacidad de gestión del programa social y por ende impide un mejor alcance a los territorios vulnerables y la necesidad de estructura y recursos propios en el territorio encarecen su ejecución.

5.1 La pobreza y pobreza extrema del territorio

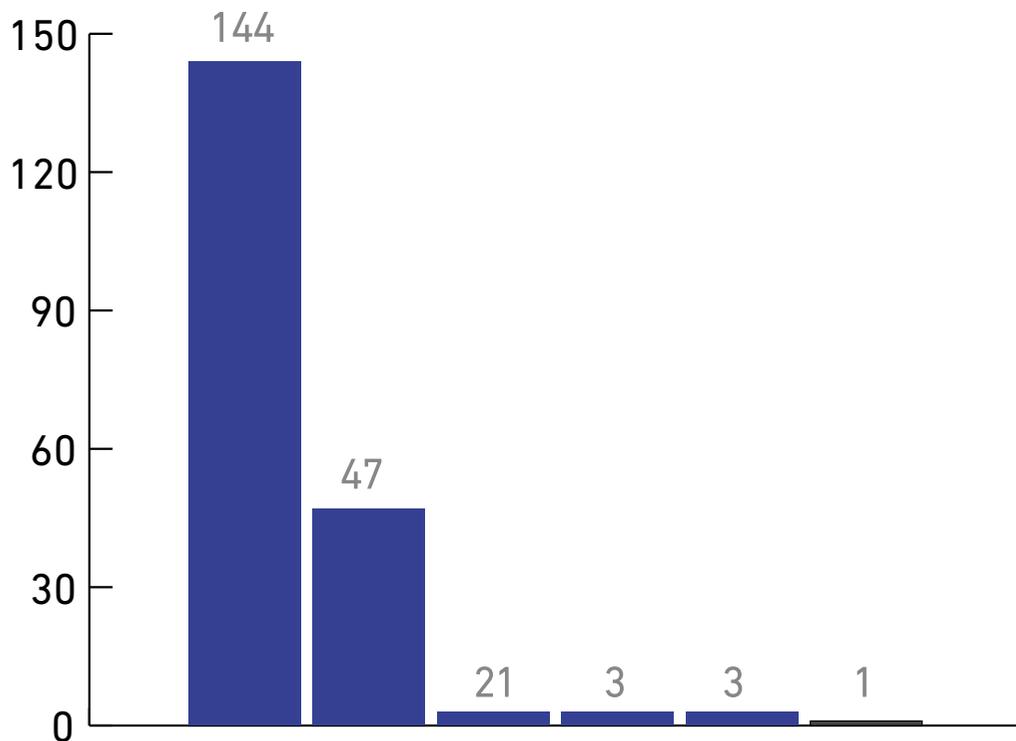


Figura N° 52. Gráfico de comportamiento de amenazas contra la seguridad (pobreza)

De la muestra de doscientos diez y nueve (219) sujetos el 65,75 % se considera en estado de pobreza, 9,58 % se considera en situación de pobreza extrema, y el 21,46 % no se considera en estado de pobreza. Situación que evidencia los niveles de exclusión social del 87,21 % entre vecinos del barrio, entendiéndose que los “no pobres” interpretan que sus necesidades básicas se encuentran satisfechas.

5.2 Movimientos sociales de exigibilidad de acceso a programas sociales

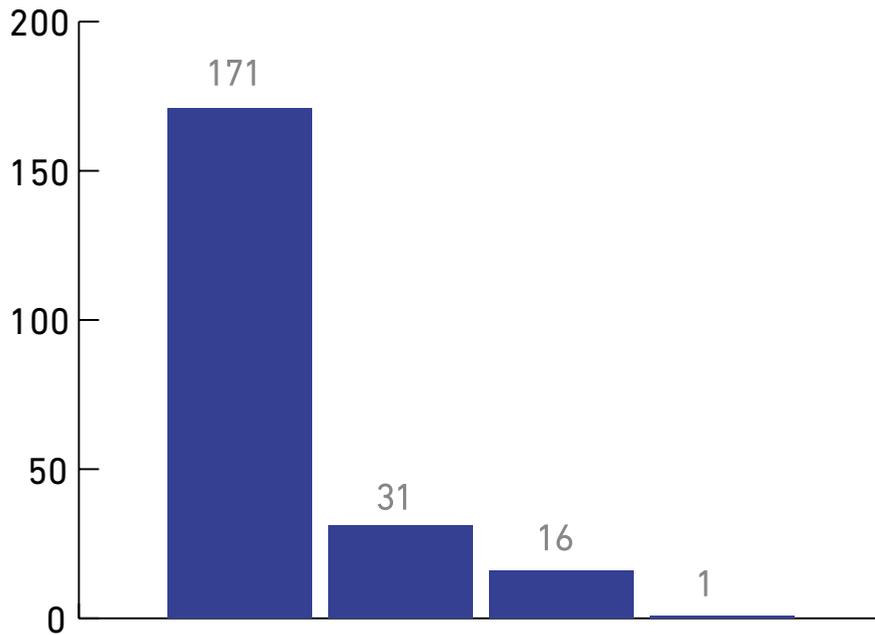


Figura N° 53. Gráfico de comportamiento de amenazas contra la seguridad (acceso a programas sociales)

El 7,30 % de la muestra declara haber participado de movilizaciones de vecinos en protestas de reclamo de asistencia gubernamental.

5.3 Acceso a programas de protección social

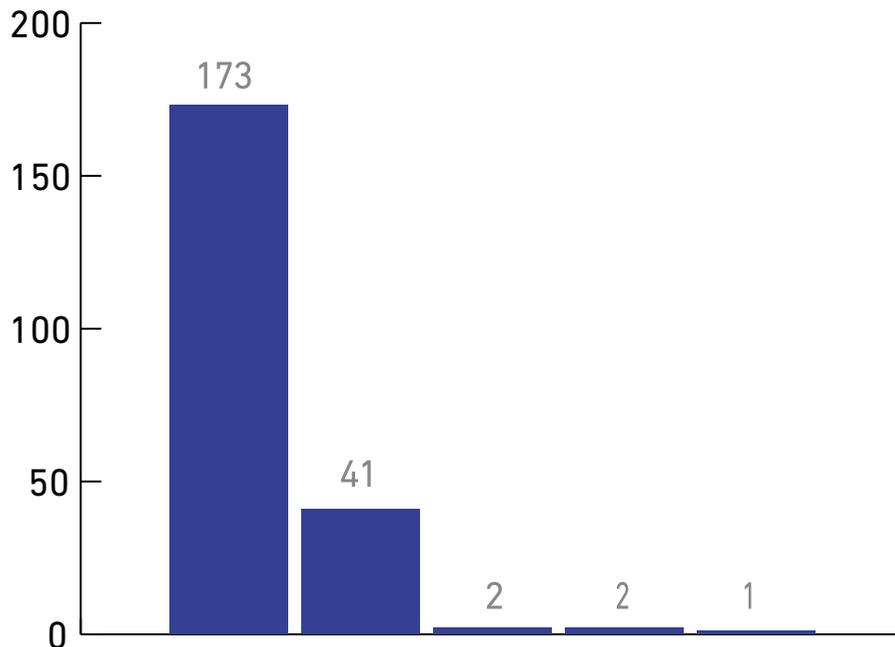


Figura N° 54. Gráfico de comportamiento de amenazas contra la seguridad (acceso a protección social) Sobre el nivel de acceso a programas sociales el 18,72 % de la muestra tiene acceso a un programa de subsidio del gobierno central, pese a que el 65,75 % de la muestra se considera en estado de pobreza, y el 9,58 % en situación de pobreza extrema.

Este hecho puede responder a varios aspectos que van desde la falta de información y acceso real a la oferta pública de protección social o la desconfianza en la efectividad de los programas gubernamentales.

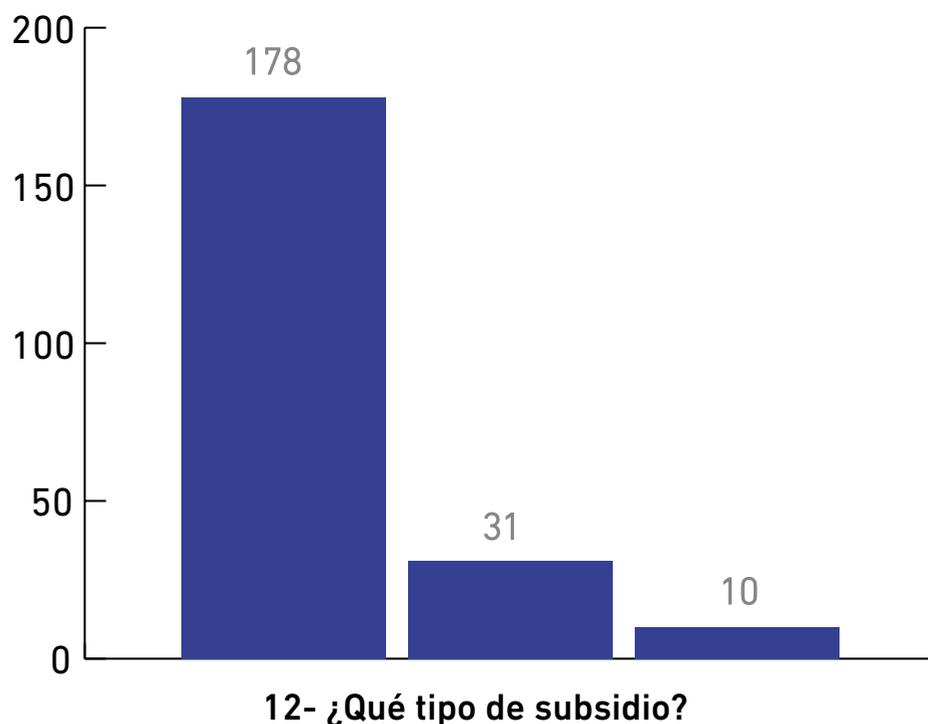


Figura N° 55. Gráfico de acceso a tipo de subsidio (programas sociales)

Sobre el tipo de apoyo recibido el 14,15 % lo recibe a través de transferencia monetarias y el 4,56 % en alimentos.

Por su parte el Municipio de Ciudad del Este, considera mantener una visión holística de la problemática territorial, actúa a través de la promoción para la inversión y desarrollo productivo, la mejora del sistema vial y, muy especialmente, el fortalecimiento social y la gestión político-institucional.

La reducción de la pobreza pasa por iniciativas de formación de capital humano y social, centradas en la educación (capacitación) y la provisión de servicios básicos. Para llegar a esta clasificación los investigadores tomaron dos dimensiones: en primer lugar, el tipo de iniciativas que lleva adelante la municipalidad para promover el desarrollo, y, en segundo lugar, las iniciativas específicas para reducir la pobreza.

5.4 Iniciativas para cobertura de necesidades básicas a nivel del municipio

La buena práctica identificada es la asistencia ciudadana al municipio. Para el desarrollo de acciones en el municipio principalmente se recurre a las redes locales, es decir, aquellas en que predominan las relaciones entre el municipio y otros actores locales, sin conexiones con otros niveles.

Según informes suministrados por el municipio, a través de la Fundación Banco de Alimentos; durante la pandemia se han podido organizar más de sesenta (60) ollas populares en los últimos meses. También desde el Hogar Santa Teresa se proporciona alimentación a más de 40 familias en situación de extrema pobreza.

En materia de salud la Unidad de Salud Familiar comenzó su labor hace 10 años atrás. En su origen contó con 6 funcionarios, que desempeñaban sus labores en el horario de 7 a 15 horas, de lunes a viernes; actualmente solo cuenta con 5 funcionarios.

Los servicios a la salud, prestados en esta Unidad pueden ser divididos en 2 grandes grupos: Sistema de consultas; y Sistema de vacunación

La cobertura territorial, en principio, abarcaba los asentamientos humanos de 23 de octubre y parte de Santa Ana, actualmente solo contempla la atención de los pobladores de 23 de Octubre.

En este espectro territorial, se beneficia a unas tres mil novecientas (3.900) personas, pertenecientes a un aproximado de ochocientas (800) familias.

También se cuenta con un dispensario médico municipal que, según señala la página web de la municipalidad cuenta con servicios de atención psicológica, enfermería, medicina familiar y odontología. El dispensario no trabaja de manera articulada con la Unidad de Salud Familiar.

Por ende, se interpreta que el Sistema Nacional de Salud se mantiene con alta fragmentación y segmentación, baja cobertura del primer nivel de atención especialmente en regiones prioritarias y vulnerables. Sufre, además, de insuficiente financiamiento público para el sector salud (3.3 % del PIB, 2016), con una reducida capacidad de coordinación intersectorial que incrementa los pagos directos de bolsillo (estimado en 60 %).

En el campo de la salud, la priorización que se ha dado a la pandemia en el sistema de salud ha disminuido la atención de las patologías de salud habituales.

5.5 Los servicios de seguridad en el barrio

Sub Comisaría 4ta. Barrio 23 de Octubre, abarca a todo el territorio del barrio 23 de Octubre. Esta dependencia policial, cuenta con 6 efectivos, distribuidos en 2 turnos

Cuentan con una (1) moto y una (1) patrullera, que le fuera donada por la Gobernación del Departamento. En materia de infraestructura, el local es de mediana dimensión, aunque su estructura se encuentra bien conservada, en apariencia. Cuentan con un calabozo, pero el mismo, es muy poco utilizado, ya que se lo considera inseguro.

Con relación a los problemas principales, que son causa de intervención de los efectivos policiales de esta sub comisaría, se encuentran, las denuncias por violencia doméstica, el micro tráfico y otros delitos tales como apropiación y lesión.

Según los registros mantenidos, las denuncias recibidas, apenas suman ciento veinte tres (123) en lo que va del año.

La percepción del barrio, es de que se trata de un barrio tranquilo, salvo la zona de asentamientos, la cual es considerada zona roja.

5.6 Vinculación del municipio y los territorios con las ciudades de la Triple Frontera

Cualificar a las ciudades y localidades fronterizas como nodos de integración territorial con los países vecinos, pero dotándolas de mayores infraestructuras y equipamientos de manera que permitan captar oportunidades.

Estas ciudades (Ciudad del Este, Encarnación, Pedro Juan Caballero) han tenido y tienen un rol muy importante en materia de conexión del Paraguay con los países vecinos, sin embargo, es necesario cualificar estas relaciones para que estas no actúen como ciudades mostrador hacia los mercados externos, sino como espacios de innovación e integración territorial, para ello es necesario mejorar la calidad de vida en las mismas, mejorar el nivel de servicios comerciales y ordenar y cualificar el espacio construido de manera que esto también mejore el rol urbano de comercio, transporte y comunicaciones.

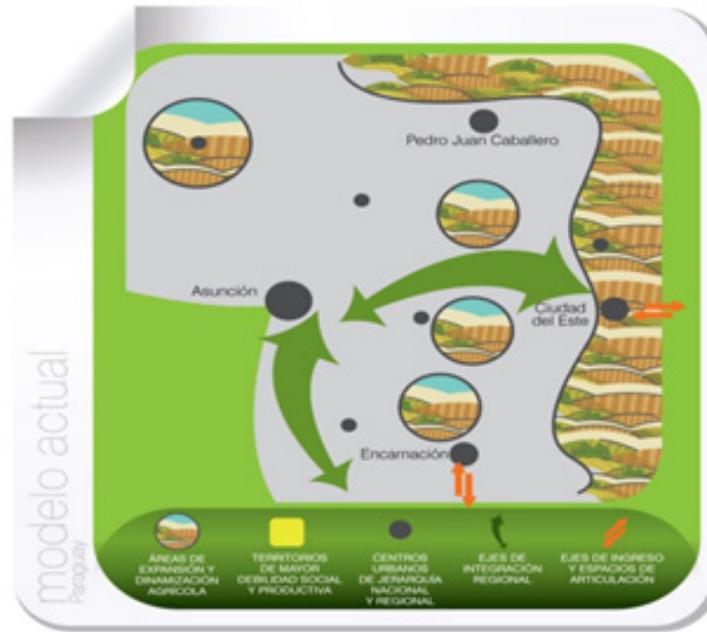


Figura N° 56. Modelo de desarrollo territorial actual¹²

Como se puede observar en la actualidad los ejes de desarrollo se enfocan en tres territorios nacionales, Asunción, la capital del país, Encarnación, capital del departamento de Itapúa, frontera con la República Argentina y Ciudad del Este, capital del departamento de Alto Paraná, conocida como zona de triple frontera.

El municipio considera que dada la dinámica de integración territorial de Ciudad del Este, es necesario construir una red de ciudades fronterizas con acciones compartidas en materia de políticas de integración, ordenamiento urbano, políticas comerciales, y otras, de manera que las ciudades y regiones fronterizas tengan mayor capacidad de control del impacto del flujo de transporte, personas e inversiones del exterior, y que puedan transformar dichos flujos en recursos para el desarrollo nacional y no solo en generadores de oportunidades para los países vecinos.

Para el efecto el municipio de Ciudad del Este, desde el año 2012 pone en marcha planes integrales de ordenamiento del uso del suelo urbano y periurbano de manera de preservar las condiciones ambientales y patrimoniales de la ciudad.

Los cuales buscan de esta manera transformar al medio ambiente y al patrimonio arquitectónico y cultural de la ciudad en recursos para el desarrollo y la mejora de la calidad de vida, superando los profundos procesos de degradación urbana y ambiental que aquejan a la ciudad.

Por su parte, la integración transfronteriza se realiza a través de procesos sociales que promueven el aprovechamiento y valorización de una frontera (Chaparro, 2021). Teniendo en cuenta esta perspectiva, los protagonistas que se encuentran en el área fron-

12 Fuente: <https://www.stp.gov.py/v1/wp-content/uploads/2017/04/PMNDyOT-PY-FINAL.pdf>

teriza, las personas que viven en la frontera, tienden a aprovechar y valorar el lugar, de manera que buscan oportunidades cruzando la frontera para beneficio propio.

En síntesis, la integración fronteriza, es un proceso entre dos ciudades que poseen territorios fronterizos, la cual busca el mejoramiento de las condiciones de vida promoviendo el desarrollo, favoreciendo a las personas que viven en el lugar considerando el tratamiento diferenciado por parte de los gobiernos.

En el territorio de estudio la integración se traduce en una Asociación de OSCs, denominada “Consejo de Desarrollo Económico, Social y Ambiental de la Región Trinacional del Iguazú (CODETRI)” fruto de la unión de los tres consejos CODEFOZ, CODELESTE, presidido por el “Intendente de Ciudad del Este” y CODESPI, fue constituido el 17 de mayo de 2018, el cual pretende ser un órgano paradiplomático de naturaleza deliberativo y consultivo, conformado por voluntarios de los tres países, de carácter apartidario, con la capacidad de formular, promover y articular acciones y políticas dirigidas a fomentar el desarrollo sustentable e integrado de la región.

El objetivo del CODETRI es mejorar la cooperación entre las ciudades vecinas y hacer frente a problemas comunes, representando un canal importante de cooperación institucional de Puerto Iguazú, Foz de Iguazú y Ciudad del Este.

Los resultados esperados del consejo son convertirse en un canal de comunicación activo, abierto y constante entre los diversos organismos e instituciones de la frontera, realizar acciones coordinadas e integradas para enfrentar problemáticas comunes y elevar la calidad de vida de la población de la región trinacional.

Dentro de los principales objetivos del consejo se encuentran la elaboración de proyectos técnicos y arquitectónicos; identificar y monitorear, sistemáticamente, fuentes de financiamientos para proyectos de interés, facilitar el proceso de articulación técnica y política de los proyectos de intereses a las fuentes de financiamiento nacionales e internacionales, públicas y privadas, identificadas e indicadas por los miembros y acompañar todas las etapas del proyecto.

En resumen, los principales motivos de la creación del CODETRI fueron las siguientes: integración de los tres consejos y los tres países, un fórum en donde se pueda discutir asuntos relacionados a la triple frontera, problemas comunes que necesitan ser debatidos en busca de una posible solución de manera conjunta.

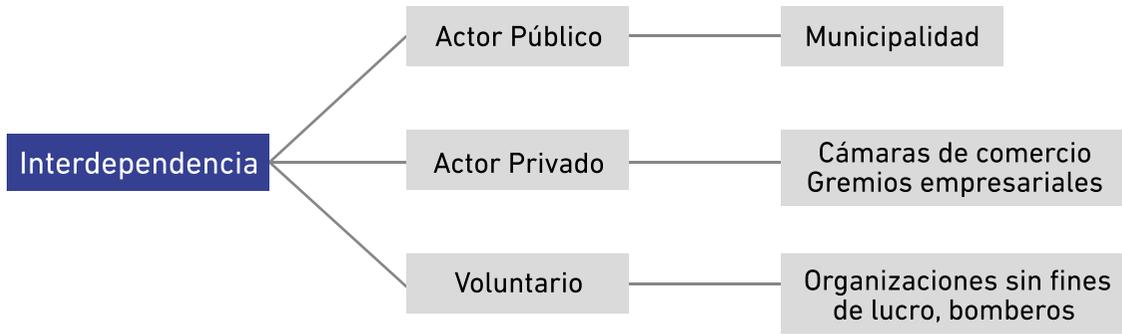


Figura N° 57. Modelo de articulación operatoria del CODETRI

CODETRI es un consejo que se encuentra en la fase interactiva, aún no representa una cooperación transfronteriza institucionalizada, pero representa un ejemplo clave para romper las cuestiones burocráticas de los gobiernos centrales, pero requiere del reconocimiento legal e institucional para resolver las demandas de los tres países de forma más accesible, el CODETRI se encuentra en proceso y madurando, por lo que tiene las capacidades necesarias para ser institucionalizada (Chaparro, 2021).



CAPÍTULO IV
Modelo de gestión
de la seguridad
ciudadana.

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

Al respecto, teniendo presente tales desafíos y en consonancia con los principios rectores originariamente definidos, el modelo de gestión de la seguridad ciudadana, se basa en los siguientes principios y criterios que guiarán su accionar: actuación multidisciplinaria; coordinación institucional; focalización; respeto por la seguridad democrática; y monitoreo y evaluación.

Tales principios procuran responder a los interrogantes acerca de:

- ¿Cuál es el abordaje recomendable ante la problemática de la seguridad ciudadana? (de modo integral, no habiendo respuestas unívocas)
- ¿Con quién implementar dicho abordaje? (no solo con las agencias estatales, sino también con la sociedad, a través de la participación comunitaria, e incluso el sector privado);
- ¿Por dónde empezar a hacerlo? (requiriendo indudablemente la focalización de acciones, sea de carácter humano y/o geográfico);
- ¿A través de qué medios? (democráticos, de Derechos Humanos, de respeto al Estado de Derecho).

1. Requerimientos del Modelo de Gestión para la Seguridad Ciudadana

El modelo de gestión, reconoce la necesidad de atender el fenómeno de la violencia y el delito desde una perspectiva multidisciplinaria, procurando atender su origen multi-causal y sus complejidades.

Esto plantea el desafío de abordar no solo las manifestaciones, sino también las causas de la violencia y de la inseguridad de manera integral, desde las diversas dimensiones analizadas, involucrando sectores como el empleo, la educación, la policía y la justicia penal, entre otros.

Este principio rector obedece entonces a la necesidad de concebir un abordaje realmente integral frente al delito y la violencia, dejando atrás políticas unilaterales.

En tal sentido, se requiere trabajar integralmente y en simultáneo en diferentes campos, con base en un enfoque sistémico, lo cual no elimina, sino que aumenta la necesidad de ser especialmente selectivo en las intervenciones.

El reconocimiento de estas dimensiones o campos en los que la política pública debe actuar para cumplir con su propósito de otorgar mayor seguridad a la ciudadanía, da

origen a los seis (6) ejes de acción que articulan el modelo con las siete (7) dimensiones de seguridad humana.

1.1 Coordinación institucional

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

Considerando que los recursos son limitados, las acciones emprendidas por las diversas instituciones deben ser complementarias, evitándose la duplicación de esfuerzos o la desalineación de objetivos. Para ello, la coordinación parte del supuesto central de que la producción conjunta de Seguridad Ciudadana implica la estrecha cooperación al interior de los esfuerzos estatales, y comprende también el trabajo mancomunado y la coordinación vertical y horizontal de objetivos. En tal sentido, la seguridad ciudadana requiere de acciones complementarias por parte de las autoridades del Gobierno Nacional y las autoridades locales; en la búsqueda de un equilibrio de corresponsabilidad entre lo nacional y lo local, que permita consolidar prácticas promisorias en el ámbito de la seguridad ciudadana a nivel local (Beliz, 2012).

Sin embargo, esta coordinación y complementariedad también involucra el ámbito de la cooperación público-privada y con la sociedad civil.

En tal sentido, la coordinación deberá extenderse al rol que juegan el resto de los actores o instituciones del sector privado (empresas, medios de comunicación y empresas de seguridad privada) y de la sociedad civil (ONG, fundaciones, agrupaciones barriales), haciendo valer incluso otros principios como el de la participación ciudadana.

1.2 Focalización

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

Para ello, se parte de la evidencia que la focalización de políticas públicas sobre factores de riesgo particulares tiene un impacto preventivo más eficiente, en la prevención secundaria (dirigida a poblaciones vulnerables) que en programas de prevención primaria (dirigidos a la población general).

Por otra parte, otra manifestación específica de focalización es el carácter territorial de las acciones, entendiéndose que las características de la delincuencia varían en el espacio geográfico, dependiendo de las actividades económicas que allí ocurran, con-

diciones sociales e incluso culturales, lo que justifica el delineamiento de programas dirigidos específicamente a municipios.

En tal sentido, las diferentes manifestaciones que exhibe el fenómeno de la delincuencia en el país, respecto del tipo de delito, causas, circunstancias específicas, víctimas y victimarios, constituyen indicadores a tener de referencia obligada para focalizar apropiadamente las acciones, a fin de asegurar una mayor eficacia de las mismas. Y en particular, con el objetivo de pensar acciones de focalización inteligente y temprana para prevenir la violencia, tanto los jóvenes, -por ser las principales víctimas y victimarios de la violencia-, y las mujeres -por expresar fenómenos de violencia silenciada en nuestras comunidades- son dos sujetos de primera atención para políticas de prevención de la violencia socialmente intensivas (Beliz, 2012).

1.3 Gobernabilidad democrática de la seguridad

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

Para tal fin, dentro del amplio espectro de conceptualizaciones que procuran desarrollar el término gobernabilidad democrática, es oportuno adoptar la sostenida por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), según la cual “la gobernabilidad comprende el proceso a través del cual la autoridad se ejerce en una determinada comunidad política, lo que incluye:

i) la forma mediante la cual se eligen, controlan y reemplazan los titulares de la autoridad;

ii) los principios y normas bajo los que se ejercen las interacciones entre el Estado, el sector privado y las organizaciones de la sociedad civil en términos de competencia, responsabilidad y funciones;

iii) la capacidad de la autoridad para identificar necesidades, captar recursos, definir políticas y llevarlas a cabo (Beliz, 2012).

En este sentido, es importante resaltar que “La seguridad ciudadana requiere consolidar una identidad que integre saberes y acciones multiagenciales, que para resultar sostenibles exigen la conformación de un servicio civil profesional que conduzca y coordine otras áreas del Estado desde la perspectiva específica y focalizada de la prevención de la violencia.

Confundir la seguridad ciudadana con políticas sociales universales o hacerla depen-

der exclusivamente de programas macroeconómicos entraña el riesgo no solo de criminalizar la pobreza, sino también de suponer que existe un piloto automático para resolver problemas complejos de violencia que requieren un abordaje específico de prevención.”

1.4 Monitoreo y evaluación

Por último, el modelo pretende una gestión eficiente y de calidad en materia de políticas públicas, lo que requiere de un proceso continuo de monitoreo y evaluación.

En este marco conceptual, incorpora el monitoreo de todas las líneas de acción comprometidas, con el fin de retroalimentar la gestión de las mismas y corregirlas eventualmente.

Asimismo, además de evaluaciones sobre el grado de implementación del conjunto de la Estrategia, se consideran instancias de evaluación de los resultados de cada una de las metas y programas comprometidos, para cuya tarea se requiere que cada uno de ellos incluya la definición de objetivos, responsables, indicadores de proceso e impacto.

2. La propuesta de gestión de la seguridad en el barrio

En cuanto al modelo de coordinación el documento técnico propone el siguiente esquema, el cual es una adaptación del Cooperación Técnica (CT) titulada “Apoyo a la Inserción Social de Jóvenes en Riesgo”.

2.1 Estructura para la toma de decisiones

2.1.1 Nivel político

Le corresponde la coordinación estratégica de la intervención y dar respaldo político a la misma. Servirá, igualmente, como una instancia consultiva y de asesoría al más alto nivel de decisión política. Se conformará el “Grupo de Coordinación Interinstitucional”, el cual tendrá las siguientes funciones:

- Generar lineamientos y directrices de actuación;
- Promover y facilitar el trabajo coordinado y el intercambio de información;
- Y, gestionar apoyos y recursos.

Teniendo en cuenta el contexto de la investigación, se propone que esta instancia sea impulsada a nivel municipal, a través de la conformación de un Consejo Municipal de Seguridad Ciudadana, con participación de actores clave del territorio y con el acompañamiento del Ministerio del Interior, en el marco del Programa Departamentos y Municipios Seguros.

A nivel político también resulta importante generar una coordinación entre los intendentes de Ciudad del Este, Foz de Iguazú y Puerto Iguazú, teniendo en cuenta los acuerdos alcanzados dentro del MERCOSUR y “Consejo de Desarrollo Económico, Social

y Ambiental de la Región Trinacional del Iguazú (CODETRI)” fruto de la unión de los tres consejos CODEFOZ, Ciudad de Foz do Iguazu, CODELESTE, presidida por el “Intendente de Ciudad del Este” y CODESPI de la ciudad de Iguazú.

Asimismo, en el caso de pensarse en la escalabilidad de la propuesta, una iniciativa importante sería la vinculación del Programa Departamentos y Municipios Seguros con el Sistema de Protección Social, teniendo en cuenta el modelo de abordaje de la propuesta.

2.1.2 Nivel estratégico

A este nivel se dispondrá del “Espacio de Gestión Territorial”, el cual estará coordinado por el MDI, a través del Viceministerio de Seguridad Interna, y por la Municipalidad de Ciudad del Este.

En su seno sesionarán las instituciones ligadas a la prueba piloto, preferiblemente en el municipio, por medio de “enlaces institucionales” organizados por cada módulo de trabajo. Entre sus funciones destacan:

- Promover y fortalecer el intercambio de información sobre violencia y delincuencia, así como de factores de riesgo y protección, entre las escalas central y municipal;
- Monitorear y analizar la información disponible sobre violencia y delincuencia, el mapa de incidentes comunitarios, el observatorio de noticias; así como otros datos complementarios a la misma;
- Formular propuestas de acción y trasladarlas a la organización implementadora;
- Brindar asistencia técnica y apoyo logístico a la organización implementadora;
- Acompañar la estrategia de comunicación social; y
- Preparar y presentar informes de seguimiento frente al nivel político.

Teniendo en cuenta la naturaleza del modelo de intervención, se sugiere que el nivel estratégico a nivel municipal sea asumido por los Directores de Orden y Seguridad y de Desarrollo Social del Municipio. La misma podrá solicitar el apoyo de las siguientes dependencias:

- CODENI.
- Secretaría de la Mujer.
- Área Urbana.
- Dirección de Cultura.
- Dirección de Seguridad.
- Dirección de Defensa al Consumidor.
- Coordinación Regional del Ministerio de la Niñez y Adolescencia.
- Un enlace designado por la Dirección de Policía de Alto Paraná.

Para esta instancia se plantea el acompañamiento de un grupo consultivo impulsor, con participación de representantes de las organizaciones sociales.

2.1.3 Nivel operativo

A este nivel se encontrará el “Equipo Ejecutor”, el cual estará integrado por la organización implementadora, esencialmente, bajo la conducción permanente del Ministerio del Interior (MDI), a través de la Dirección General de Planificación Estratégica y de la Dirección de Participación Ciudadana, y la Municipalidad de Ciudad del Este, con la participación de comisiones vecinales.

Sus funciones se refieren básicamente a la ejecución concreta del paquete completo de todas las actividades enmarcadas en los módulos de la prueba piloto, brindando un acompañamiento y seguimiento constante al trabajo de la organización implementadora.

En la misma línea a lo anteriormente mencionada se sugiere la instalación de Consejos de Desarrollo Barrial, que trabajen de manera coordinada con la Dirección de Desarrollo Social del Municipio, puesto que esta es la instancia que trabaja con las Comisiones Vecinales.

De manera adicional y como parte de la focalización territorial se propone la conformación de una red vecinal por la Seguridad Humana, teniendo en cuenta actores identificados a través de visitas y relevamientos:

- Hogar de Niños Santa Teresa.
- Hogar de Ancianos San Agustín.
- Padres de familias que trabajan con el Hogar Santa Teresa.
- Comisión Vecinal La Unión.
- Comisión Vecinal María Auxiliadora.
- Comisión Vecinal 8 de septiembre.
- Comisión Vecinal Primera (Empedrado).
- Comisión Vecinal Los Arroyos (Empedrado).
- Comisión Vecinal Plaza 8 de diciembre.
- Comisión Vecinal de Agua.
- Comisión Vecinal Pro Plaza.
- Comisión Vecinal Santo Tomás (Empedrado).
- Comisión Vecinal Nueva Esperanza (Empedrado).
- Comisión Vecinal Santa Librada (Asfaltado).
- Colegio 8 de diciembre.
- Sub Comisaría 23 de octubre.
- Unidad de Salud Familiar.
- Espacio de Desarrollo Infantil Santa Librada.
- Iglesia 8 de diciembre.
- Dispensario médico Municipal.

En lo que refiere al nivel operativo, el trabajo en red se verá complementado con el cumplimiento de la Resolución de la Comandancia N° 855 en lo que refiere a las funciones de la Policía Nacional.

También resulta importante generar mecanismos de acercamiento entre los barrios, tanto dentro de Ciudad del Este, como con los barrios de ciudades fronterizas.

El esquema de coordinación se exhibe y sintetiza, gráficamente, así:



Figura N° 58. Modelo de Gestión para la toma de decisiones sobre Seguridad Ciudadana

A partir de las conclusiones alcanzadas, el documento propone un número de pasos para mejorar la situación de seguridad ciudadana, distribuidos en 4 etapas, a lo que se suma la propuesta de cooperación técnica antes mencionada.

3. Los Pasos de implementación del Modelo de Gestión de la Seguridad Ciudadana

Teniendo en cuenta el documento mapeo Temático y Normativo de Integración Fronteriza, se plantea la realización de una cumbre de municipios de triple frontera a fin de implementar un “Plan integrado de Prevención con enfoque de Seguridad Humana de triple frontera”, pudiendo unificarse las herramientas para el diagnóstico y gestión del Plan.

A partir de la implementación del Programa Departamentos y Municipios Seguros, puesto que el mismo pretende “la instalación de una verdadera institucionalidad, desarrollando capacidades técnicas y canales de diálogo a nivel local que fundamenten un trabajo permanente y acertado contra la delincuencia; el involucramiento participativo de la comunidad en la resolución de sus problemas, generando respuestas directas a dificultades cotidianas, sustentada en la labor coordinada de las organizaciones sociales,

y; el establecimiento de una comunidad informada que sitúe correctamente la magnitud y riesgos de la delincuencia para que de esa manera cuenten con herramientas que le permitan “protegerse”, buscando la disminución de la sensación de desprotección o ausencia del Estado”.

Para su implementación plantea en etapas: institucionalidad, diagnóstico, elaboración de un plan de acción, ejecución del plan y evaluación.

A continuación, se detallan los pasos del proceso por etapas con la finalidad de describir las acciones secuenciales que implica la implementación del modelo de seguridad ciudadana.

ETAPA 1		
CONFORMACIÓN DE COMISIONES MUNICIPALES DE SEGURIDAD CIUDADANA		
Paso 1	Conformación de Comisión Municipal de Seguridad Ciudadana	Programa de Municipios Seguros
Paso 2	Focalizar, Identificar y delimitar el barrio, lo cual es fundamental para el diagnóstico y la propuesta participativa de soluciones acordes a la realidad el barrio	Catastro Municipal
Paso 3	Conformar Comisión en el barrio (Directorio comunitario): Identificar líderes y actores clave del barrio	Manual de Prevención del Delito
Paso 4	Identificación de líderes	
Paso 5	Capacitación a los líderes para comprender su rol	Formación de gerentes

Figura N° 59. Primera Etapa de implementación del Modelo de Seguridad Ciudadana

Institucionalidad, consistente en la creación de un Consejo de Seguridad Departamental o Municipal, o que asesore y guíe el proceso de planificación y ejecución de planes, programas o acciones que puedan aplicarse en las distintas áreas relacionadas con seguridad y prevención en el nivel local.

En los casos que se encuentren constituidos Consejos Departamentales o Municipales de Desarrollo u otras instancias similares de articulación territorial, se recomienda identificar los mecanismos para incorporar esta temática dentro de la gestión colegiada.

ETAPA 2		
DIAGNÓSTICO		
Paso 6	Realizar un perfil de la comunidad	Línea de base con indicadores a medir ¹⁴ Realización de encuesta Realización de marcha comunitaria Acuerdo comunitario para registro de incidentes (software desarrollado por la iniciativa)
Paso 7	Priorizar factores de riesgo y protección	Recursos públicos existentes en la comunidad Registro de actividades sociales o entidades que existen en el barrio Manual de prevención del delito

Figura N° 60. Segunda Etapa de implementación del Modelo de Seguridad Ciudadana

Diagnóstico, tendiente a identificar los principales problemas y recursos para su abordaje. Apunta también a una priorización de problemáticas a ser abordadas de manera multiagencial.

ETAPA 3		
PLANIFICAR E IMPLEMENTAR		
Paso 8	Elaborar Plan de Acción	Encuentro entre vecinos de 5 o 6 actividades a abordar en base a las principales preocupaciones de la comunidad - Manual de Prevención de delito
Paso 9	Implementar el Plan de Acción	Articulación y seguimiento

En este sentido resulta importante tener en cuenta la propuesta de módulos desarrollada en el marco de la implementación del Plan Piloto, el cual es presentado a continuación. En este sentido, se propone continuar el trabajo con los integrantes de la comunidad propuestos de voluntariado sobre los módulos presentados.

Figura N° 61. Tercera Etapa de implementación del Modelo de Seguridad Ciudadana

Elaboración del plan de acción, implica la elaboración de un plan de acción, de acuerdo con las acciones priorizadas, posteriormente se encuentra la Ejecución de las actividades programadas en el Plan de Acción de manera coordinada, con un abordaje territorial. La quinta etapa es la evaluación del Plan de Acción.

Para su implementación en la Municipalidad de Ciudad del Este es importante que la misma articule acciones con el Consejo de Desarrollo Económico, Social y Medioambiental de Ciudad del Este – CODELESTE, creado por ordenanza municipal N° 33/2015, como un órgano de carácter consultivo y de asesoramiento del gobierno municipal, para formular y proponer la ejecución política de desarrollo en materia socioeconómica, laboral, ambiental y cultural.

Compuesto por el Intendente Municipal en carácter de presidente honorario, el presidente, el vicepresidente, un secretario y un pro secretario, un tesorero y protesorero, las

14 A partir de datos de fuente secundaria y resultados de la Encuesta.

cuales son electos entre sus miembros con mandato de 2 años permitiéndose la reelección por única vez.

Según la información de su página web, en fecha 10 de diciembre de 2020 se realizó la Asamblea de Elección de Autoridades del CODELESTE.

Actualmente, la composición del nuevo Directorio electo para el periodo 2020/2022 es: Presidente, Linda Taiyen, en representación de la Cámara de Comercio y Servicios de CDE; Vicepresidente, Representante de la ITAIPU Binacional; Secretaria General, Carolina Echague, en representación de la Fundación Parque Tecnológico de Itaipú (PTI); Pro secretario, Darío Villalba, en representación de la Asociación de Médicos del Alto Paraná (AMAP); Tesorero, Natalia Ramírez, en representación de la Aso Plan de Desarrollo del Este; Pro Tesorero, Luis Vernazza, en representación de la Cámara Paraguaya de la Construcción, filial Alto Paraná (CAPACO); Vocal 1, Nancy Natalia Duarte, en representación de la Universidad Tres Fronteras (UNINTER); Vocal 2, María Luisa Arce, en representación de TELETÓN Alto Paraná.

Los integrantes del CODELESTE y la mesa directiva ejercen sus funciones Ad Honorem, teniendo como objetivo crear intercambios con otros organismos municipales, departamentales y nacionales instituciones financieras para el desarrollo económico y social del municipio, como así también generar empleos para fortalecimiento de la economía y atraer inversiones, entre otras.

También debe considerarse involucrar a otras organizaciones locales a quienes se la ha presentado la investigación realizada y que han manifestado interés en participar de la misma, tales como Kuña Poty, Contraloría Ciudadana del Este, Coordinación de Comisiones Vecinales, Calle Escuela, Universidad Nacional del Este, Coordinación de Niñez y Adolescencia de Alto Paraná, así como el Club de Extensionistas de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales - Universidad Nacional del Este.

Otra instancia que ha demostrado interés en acompañar los procesos de implementación de Planes de Seguridad en el Municipio es el Club de Extensionistas Universitarios de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional del Este, la cual ha acompañado la presentación del modelo propuesto en el barrio 23 de Octubre de Ciudad del Este.

ETAPA 4

EVALUAR Y RETROALIMENTAR

Paso 10	Evaluar del Plan de acción	Con base en los indicadores desarrollados y el seguimiento del registro de incidentes. De acuerdo a la experiencia del Plan Piloto se sugiere repetir el ejercicio de la encuesta de manera semestral.
----------------	----------------------------	--

PASOS TRANSVERSALES

Monitoreo	Conformación de un equipo de monitoreo en el barrio. Se podrá articular con procesos desarrollados por el Gobierno Central en el marco del Sistema de Protección Social. ¹⁵
Rendición de Cuentas	El Consejo Municipal de Seguridad elaborará un calendario de rendición de cuentas a las comisiones y redes comunitarias de cada barrio tomando como punto de partida los planes barriales de seguridad.
Asistencia Técnica	Por parte del Ministerio del Interior en coordinación con la Gobernación y la Municipalidad.
Apoyo Logístico	Por parte de la Municipalidad, a través de la Dirección de Desarrollo Social. Un recurso comunitario importante en el Barrio lo es el Hogar Santa Teresa, desde donde se pueden coordinar tareas.
Comunicación	Conformación de un equipo de comunicación en el barrio, con participación de niñas, niños y adolescentes y el apoyo del área de comunicaciones del Municipio.

Figura N° 62. Cuarta Etapa de implementación del Modelo de Seguridad Ciudadana

Se espera que de forma regular se realice la retroalimentación del sistema de trabajo, mediante la toma de muestras sobre resultados con datos provistos por las instituciones participantes y beneficiarios/as de las acciones establecidas para el modelo.

Es oportuno recalcar que los monitoreos y evaluaciones intermedias deben realizarse conforme a los indicadores de seguridad humana, con la finalidad de interpretar el avance por dimensión (7). Y presentarlas en procesos anuales de Rendición de Cuentas.

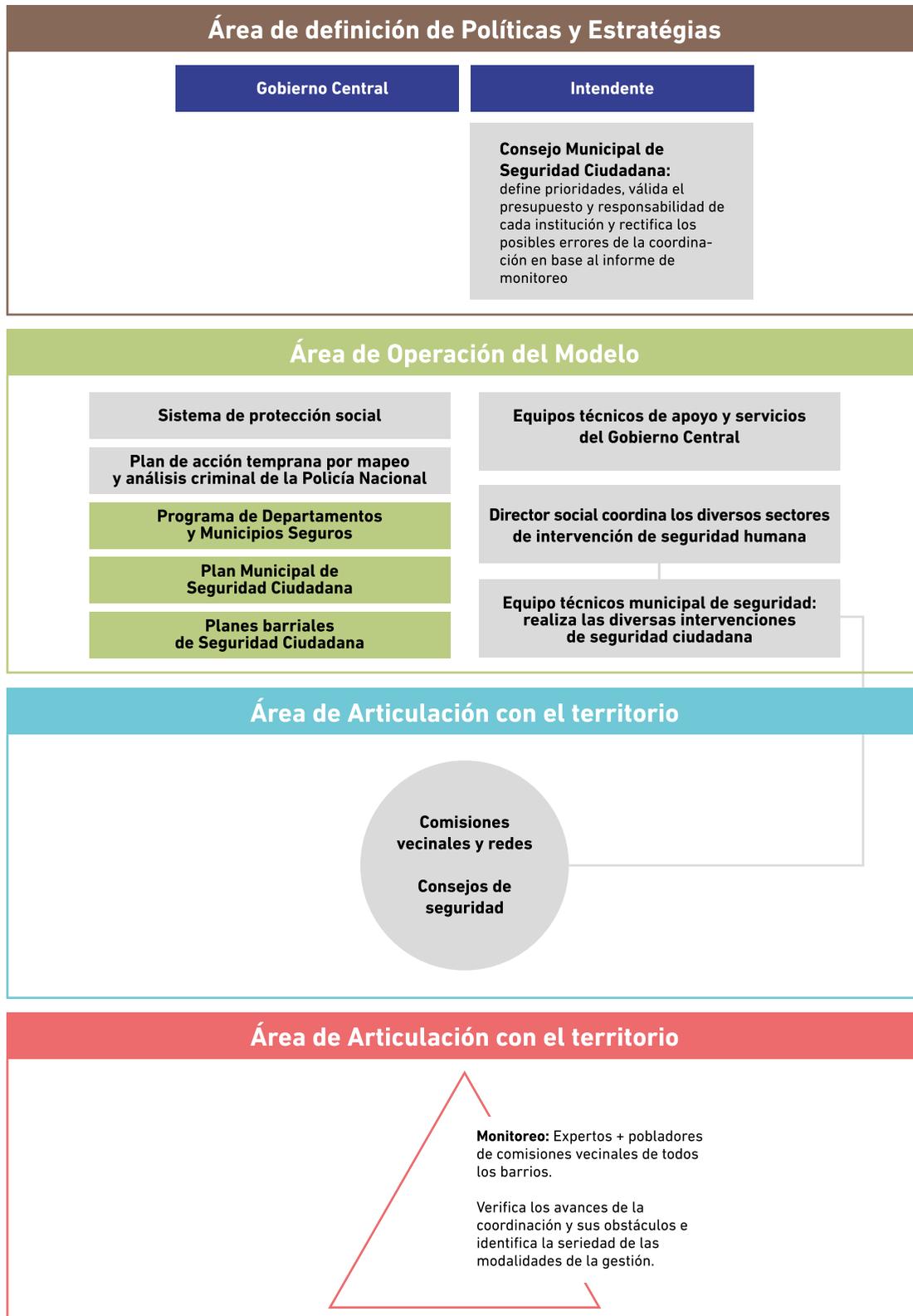


Figura N° 63. Modelo de Seguridad Ciudadana y Niveles de toma de decisiones

4. Formación ciudadana para el desarrollo humano y la seguridad

Conforme a la experiencia, se sugieren una serie de eventos de socialización de iniciativas que facilitan la apropiación de acciones tendientes a mitigar los niveles de inseguridad barrial.

Módulo	Dimensión asociada	Actividades
Uso positivo del tiempo libre y convivencia ciudadana.	Seguridad Comunitaria.	Práctica de deportes y disciplinas artísticas. Acciones de desarrollo comunitario.
Nivelación educativa.	Seguridad Económica.	Nivelación educativa.
Prevención del consumo de estupefacientes.	Seguridad Personal. Seguridad Sanitaria.	Prevención del consumo de estupefacientes.
Inserción productiva.	Seguridad Económica.	Inserción productiva.
Prevención de violencia intrafamiliar y de género.	Seguridad Personal. Seguridad Comunitaria.	Prevención de violencia intrafamiliar y de género.
Recuperación de espacios públicos.	Seguridad Ambiental.	Recuperación de espacios públicos.
Control Ciudadano.	Seguridad Comunitaria. Seguridad Política.	Control Ciudadano.
Comedores comunitarios y fortalecimiento de huertas comunitarias.	Seguridad Alimentaria.	Comedores comunitarios y fortalecimiento de huertas comunitarias.
Apoyo a promotores comunitarios de salud.	Seguridad Sanitaria.	Apoyo a promotores comunitarios de salud.

Figura N° 64. Matriz de módulos sobre iniciativas para la Seguridad Ciudadana Barrial

Las instituciones que acompañan la ejecución de cada uno de los módulos de actividades, y sus proyectos de referencia:

N°	Módulo	Actividades	
M1	Uso positivo del tiempo libre y convivencia ciudadana	Práctica de deportes y disciplinas artísticas Acciones de desarrollo comunitario Acciones de integración entre Vecinos	Hogar Santa Teresa. Comisiones Vecinales. Hogar San Agustín.
M2	Nivelación educativa	Clubes de tareas Gestiones de reinserción escolar	Hogar Santa Teresa Comisiones vecinales Colegio 8 de diciembre Coordinación Regional del Este MINNA Club de Extensionistas
M3	Prevención del consumo de estupefacientes	Orientación y apoyo a la atención de casos de consumo de estupefacientes	Hogar Santa Teresa Iglesias de la zona Colegios Públicos Subcomisaria USF Dispensario Municipal CDE
M4	Inserción productiva	Diseño de planes de negocio. Creación de bolsas de empleo. Análisis de mercado laboral. Intermediación laboral.	Hogar Santa Teresa CODELESTE
M5	Prevención de violencia intrafamiliar y de género	Orientación y apoyo a la atención de casos de violencia intrafamiliar y de género Construcción de nuevas masculinidades	Kuña Poty
M6	Recuperación de espacios públicos	Generación de valor en espacios públicos con participación de las comisiones vecinales Recuperación de causas hídricas Generación de espacios verdes	Comisiones vecinales
M7	Control Ciudadano	Fomento de espacios y prácticas de control ciudadano y transparencia	Contraloría Ciudadana del Este Comisiones Vecinales
M8	Comedores y Huertas comunitarias	Desarrollo de iniciativas de emprendedurismo ecológico y apoyo a alimentación a familias de escasos recursos	Hogar Santa Teresa Iglesias Comisiones Vecinales
M9	Apoyo a promotores comunitarios de salud	Apoyo a las tareas de planificación de la Unidad de Salud Familiar Reuniones de coordinación USF – Dispensario Municipal	Unidad de Salud Familiar Dispensario Municipal

Figura N° 65. Matriz de módulos sobre iniciativas para la Seguridad Ciudadana Barrial

5. Acciones de socialización y capacitación implementadas

En este sentido, en fecha 25 de septiembre del corriente año, se han presentado los resultados de encuesta y propuesta del modelo de prevención a actores vecinales del barrio 23 de Octubre y representantes de la Municipalidad de Ciudad del Este (Hogar Santa Teresa, Unidad de Salud Familiar, Sub-Comisaría 4ta. Del barrio 23 de Octubre, Dirección de Orden y Seguridad y Dirección de Tránsito, Parroquia 8 de Diciembre, Club de Extensionistas de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales UNE).

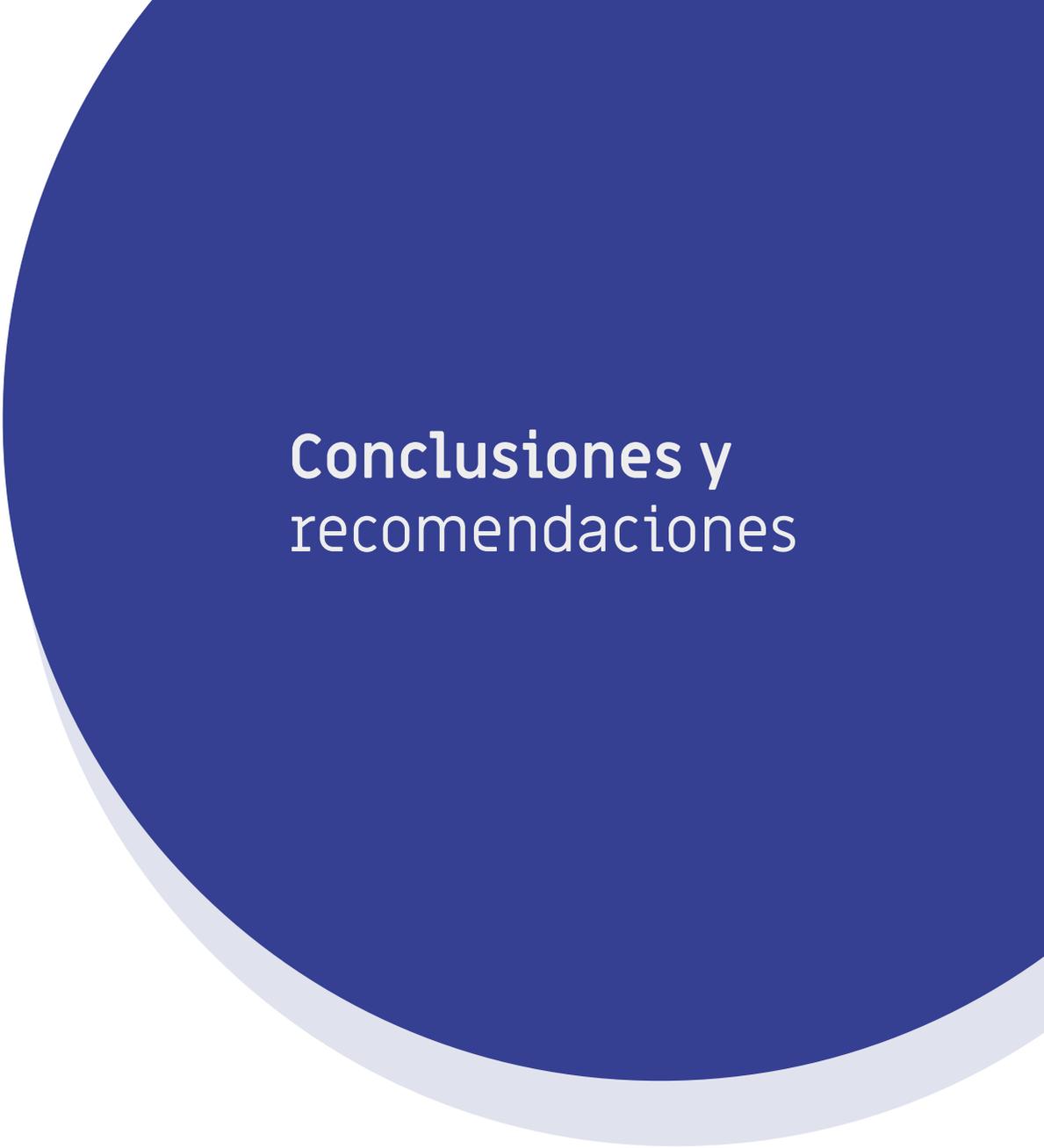
Los participantes han manifestado interés en desarrollar la propuesta en su comunidad.

Por otra parte, se desarrollarán cuatro (4) talleres en el barrio seleccionado, con líderes sociales y autoridades locales para el desarrollo y adaptación del prototipo de Plan sobre la seguridad humana y ciudadana.

El desafío del taller es generar condiciones propicias para el desarrollo de posicionamientos favorables para el intercambio de información y recursos, entre la comunidad y el Estado, para la construcción de un Plan de Seguridad Local basado en la puesta en valor de las capacidades locales.

Taller	Temáticas para desarrollar
Taller 1	Presentación de conceptos básicos para operativizar el modelo. Acuerdo para su implementación.
Taller 2	Mapa Vecinal de Prevención del Delito y la Violencia Herramientas para la identificación.
Taller 3	Desarrollo de Análisis situacional. Análisis de gobernabilidad.
Taller 4	Creación de mesas de trabajo y elaboración de proyectos comunitarios. Construcción de una red social de seguridad ciudadana.

Figura N° 66. Matriz de módulos desarrollados de implementación de acciones de Seguridad Ciudadana Barrial



Conclusiones y recomendaciones

Conclusiones

La investigación ha estudiado el proceso de implantación de un modelo estándar de Seguridad Ciudadana, a través del mismo se pudo describir la situación en la que viven pobladores de asentamientos suburbanos localizados en el barrio 23 de Octubre y San Miguel de Ciudad del Este, así como la manera en que afecta a la seguridad de sus habitantes.

Estas condiciones fueron analizadas desde la perspectiva de la seguridad humana, consideradas en el Informe “Nuevas Dimensiones de la Seguridad Humana” (Programa de las Naciones de la Seguridad Humana, 1994), en el cual se describen las siete (7) dimensiones que abarca este concepto y que a su vez subrayan que “las nuevas amenazas a la seguridad se originan en la pobreza y la falta de oportunidades; de este modo, el concepto crece en su perspectiva inclusiva y en su perfil democrático”.

En cuanto a las condiciones de vida, se destaca la absoluta prevalencia de una (1) familia por unidad habitacional en el 79 % de los casos de estudio, siendo de dos (2) familias por residencia en el 15,1 % de los casos. Se destaca que en todos los casos que refieren al fenómeno de alto grado de hacinamiento, (+5 familias por unidad habitacional) corresponden al Barrio 23 de octubre. Por su parte, la familia típica está compuesta por cuatro (4) integrantes en el 24,2 % de los casos. Asimismo, la franja de familias relativamente “pequeñas” (= 0 – a cuatro integrantes) alcanza la mayoría absoluta de los casos que conforman el espacio muestral (54,4 %).

Por su parte, se señala que la mayor prevalencia de familias extensas se registra en el barrio San Miguel, concentrando en ese orden treinta y cuatro (34) casos de núcleos integrados por seis (6) miembros o más; mientras que, en contrapartida el Barrio 23 de octubre, caracterizado como el de mayor índice de familias residiendo por unidad habitacional según la variable anterior, en contrapartida resulte, como el que presenta tipicidad para familias unipersonales.

Desde la perspectiva de las dimensiones de seguridad, el estudio reveló en:

Seguridad económica

En cuanto a la evolución de la pobreza en el distrito el porcentaje de hogares que no acceden a la canasta básica por año ha ido en aumento con una media de 2 % anual, alcanzando su mayor valor en el año 2020 con 33,4 % de hogares en situación de pobreza. Pero desde la percepción de las personas encuestadas, si bien un muy significativo 75,4 % (n=165) considera a su comunidad como “pobre” o “muy pobre”, es más relevante aún que el 21,5 % evalúan a su barrio como “no pobre” se concentren en el barrio 23 de Octubre, que presenta rasgos de vulnerabilidad socioeconómica más acentuados.

Debe señalarse que solo el 18,7 % de la muestra accede a programas de subsidios y en ese contexto se revela una prevalencia absoluta de las transferencias monetarias en treinta y un (31) casos por sobre la recepción directa de alimentos en diez (10) casos. Por otro lado, 53,4 % de los encuestados se encontraban en búsqueda activa de trabajo,

lo que evidencia los efectos del trabajo precario y el propio desempleo en las zonas que fueran estudiadas en el abordaje de campo. También el 75 % de la muestra reconoce, que el tejido asociativo generado a partir de los reclamos de asistencia socioeconómica aún es débil, aspecto significativo en la distribución por comunidades, donde la muestra en el 87,5 % de los casos provienen del barrio 23 de Octubre. En el caso del barrio San Miguel, muchos asentamientos son invisibilizados por los Programas de protección social, tanto del Gobierno Central como municipal. Tal es la situación del Asentamiento Kuwait, donde los pobladores entrevistados refirieron que no cuentan con el apoyo del gobierno Central ni municipal.

Ambos territorios estudiados cuentan con 8 asentamientos, según datos proporcionados por la Municipalidad de Ciudad del Este, situación que afecta la condición de vida de los habitantes, debido a las múltiples condiciones violencia estructural que viven.

Seguridad alimentaria

El 79 % (173 casos) considera que consume una dieta que satisface las necesidades alimentarias de las familias. El cuidado de la seguridad alimentaria durante el periodo de pandemia constituyó un factor de protección que pudo haber incidido en la reducción de las dimensiones de seguridad. En este sentido, la realización de ollas populares (presentes en todos los barrios), han contribuido al acceso de la alimentación a las familias, las cuales principalmente se encontraban afectados por la falta de empleo y seguridad social.

Seguridad sanitaria

El 59,4 % de la muestra, respondió que no recurren a la Unidad de Salud Familiar y un 24,7 % respondió que sí utilizan dicho servicio. Se aclara que un 84 % respondió conocer la Unidad de Salud Familiar del barrio y los servicios a los cuales más recurren son Hospital Regional (27,4 %) y Unidad de Salud Familiar (25,15 %). El 81,7 % (n= 179) indica que no se han realizado movilizaciones reivindicativas en torno a los servicios de salud. Un aspecto que debe tenerse en cuenta es el contexto de pandemia, donde las familias durante parte del tiempo de estudio se encontraron con restricciones en cuanto a la circulación, lo cual ha incidido en gran parte en lo que refiere a los servicios de salud. Sin embargo, es importante destacar la importancia de la información que cuentan las USF en el sentido que las mismas cuentan con un relevamiento de las familias asentadas en los territorios. Esta información relevada, trabajada de manera conjunta con los dispensarios municipales podrá colaborar para generar un mayor acercamiento a la población intervenida.

Un problema sentido en el Barrio 23 de octubre es la falta de acceso al agua, siendo una de las principales preocupaciones de los integrantes de la comunidad.

Seguridad ambiental

Se destaca que las zonas más afectadas es la fracción La Mercé, del barrio 23 de octubre (Detrás de la fábrica X Plast), donde unas 150 familias sufren por la crecida del arro-

yo Acaray-mí que afecta a su vez el arroyo Amambay, que rodea el barrio y arrastra una importante cantidad de basura, durante las inundaciones; sin embargo, el 63 %, (n= 138), considera que no representa un problema para el barrio los raudales y/o inundaciones.

Por su parte, el 60,7 %, (n= 133) expresa que no existen baldíos en el barrio. No obstante, es relevante que la mayor cantidad de respuestas afirmativas se dieron entre residentes del Barrio 23 de octubre (58 %). Asimismo, el 76,7 % (n=168) sostiene que no hay problemas con el sistema de saneamiento; el 92 %, (n= 192) considera que el manejo familiar de residuos no afecta la calidad de vida del barrio en cuanto a conflictos vecinales. Por la disposición del barrio San Miguel, las familias que viven en el asentamiento Kuwait también son afectadas por las inclemencias del tiempo, especialmente durante el periodo de lluvia. En ambos barrios intervenidos, se puede observar que la Municipalidad de Ciudad del Este se encuentra realizando trabajos en torno a la generación de caminos, notándose intervenciones en torno a la urbanización. En este sentido, sería de gran importancia, que el municipio tenga en cuenta esta situación al momento de elaborar su plan de ordenamiento territorial.

En cuanto a la polución sonora, el 68,5 %, (n= 150), afirma que no existe, mientras el 23,3 % considera que existe y que la misma ocurre entre la noche-madrugada, según el 64 % (n= 32) de las respuestas, siendo la siguiente respuesta de mayor frecuencia la ambigua "a toda hora del día" 22 %, (n= 11). En este contexto, la polución sonora, conforme al 83,6 % de las respuestas, no ha producido conflictos en el barrio, mientras que el 14 % considera que esta situación genera conflictos entre vecinos.

Respecto a la presencia de animales sueltos, el 64,4 % (n= 141) de la muestra indica que no existen problemas vecinales por dicho motivo, y del 33.3 % de afirmaciones, es llamativo que el 72 % de las mismas provienen de residentes en el barrio 23 de Octubre.

Seguridad política

En esta dimensión, el favoritismo para acceder a una diversidad de servicios (denuncia en comisarías, fiscalía, empleo, subsidios, salud, educación) surge como un patrón que se reitera en las respuestas. Este patrón posee los siguientes rasgos: los mayores porcentajes de respuestas afirmativas, se concentran en cuanto al acceso a empleo público, a subsidios, seguido de la asignación de becas, acceso a servicios de salud y acceso a educación, gestión de trámites municipales. Asimismo, existe favoritismo político en la atención de denuncias ante la Policía Nacional y la Fiscalía, las respuestas fueron prevalentemente afirmativas (43,4 %).

Seguridad personal

El 68,5 %, (n= 150) de la muestra considera residir en un barrio tranquilo y el 34,7 % opina lo contrario. En cuanto a la sensación de inseguridad, el 44,3 % (n=106) de la muestra se siente seguro y el 27,4 % se siente poco seguro. Se destaca en este contexto que el 84 % de las y los encuestados (n= 185) expresan que en los últimos seis meses no han tenido en sus familias víctimas de hechos de violencia.

Respecto a la inseguridad percibida, la misma se vincula con el tema de la venta y consumo de drogas donde el 42,9 % de las y los encuestados (n= 95) señala dicha vinculación, que pueden ser interpretados a su

vez como un factor identificado como el disparador de otros problemas relacionados con la seguridad y la convivencia de las personas. Se destaca, además, que 11,9 % (n= 26) señala lo propio con el consumo excesivo de alcohol. De acuerdo con la visita a campo en la Subcomisaría, el principal hecho denunciado es el de violencia familiar o de violencia contra la mujer, lo cual no se ve reflejado en los resultados de la encuesta realizada.

En el caso del barrio San Miguel, conforme al seguimiento de las noticias, el asentamiento Kuwait resulta un territorio social estigmatizado como zona de contrabando a través del Río Paraná. Esta condición hace que sus pobladores, en muchos casos sean perseguidos por los agentes policiales, socavando la confianza institucional.

Por su parte, los robos y hurtos ocupan un espacio de central importancia a la hora de especificar conductas delictivas directamente atentatorias en contra de la convivencia de las personas: el 32 % de la muestra responde optando por esta alternativa, frente a porcentajes menores asociados con el accionar de barras bravas o al propio vandalismo.

Se destaca en esta dimensión que más de la mitad de las y los encuestados 55,7 %, (n= 122) se percibe como potencial víctima de un delito en el curso de los próximos meses. Además, el 78,1 % de la muestra no percibe que se hayan ofrecido soluciones a los casos de delincuencia en el propio barrio, correspondiendo este valor a un 42 % que evalúa a la situación como estable (92 casos) y al 36,1 % que percibe que ha empeorado.

En este clima, el 33,3 % (n= 72) manifiesta encontrarse muy preocupado por la seguridad de su familia; sin embargo, el 66,2 % de la muestra respondió no estar de acuerdo con el recurso a la violencia como medio de resolución de conflictos en el hogar, mientras que el 28,3 % dio una respuesta positiva, situación que evidencia la aceptación de métodos que utilizan la violencia para resolver conflictos familiares. De los casos afirmativos de violencia un 56 % no fue denunciado a ninguna instancia, mientras que un 44 % si fue denunciado. Por otra parte, los casos denunciados, un 77 % no tuvieron respuesta.

Finalizando el análisis de la situación relacionada a la seguridad personal y a la sensación de inseguridad en el territorio, la muestra indica que la misma se incrementa en horas de la noche en el 34,7 % de los casos y en cuanto a quién se acude para denunciar hechos violentos se identifica a la Policía Nacional con presencia en el barrio como receptora de las mismas en el 55,3 % y 13,7% al 911, mientras el 23,7 % no denuncia.

Seguridad comunitaria

Se destaca la existencia de un alto interés (79 %) en participar en alguna organización barrial y en dicho contexto, el 79,5 % se asociaría a una organización barrial. Por otro lado, el 69 % no integra comisiones vecinales y el 61,2 % igualmente no forma parte de alguna organización barrial. Ante este hallazgo se considera que están dadas las condiciones para la implementación de programas de seguridad en las comunidades, las cuales deben ser implementadas siguiendo un modelo que apunte a la articulación de acciones entre los barrios de Ciudad del Este, y de manera complementaria entre las ciudades fronterizas de la misma (Presidente Franco, Hernandarias, Puerto Iguazú y Foz

de Iguazú).

En cuanto a conflictos de orden comunitario la muestra considera al consumo excesivo de alcohol como un problema para la convivencia en su comunidad; por su parte, el 68 % respondió que en su comunidad no se registraron conductas agresivas de cualquier índole. Asimismo, el 89 % respondió no haber tenido problemas de convivencia con sus vecinos. Por su parte, el 53 % respondió que no hubo problemas de convivencia en el barrio por efecto de la polución sonora. También un 74,9 % señaló que no se registraron conflictos de convivencia en el barrio basados en el mal uso de espacios públicos.

Se destaca que el 54,8 % de la muestra considera que existen espacios en el barrio para resolver problemas, sin embargo, es importante igualmente mencionar que el 26 % responde que no existen dichos espacios, dato que puede interpretarse como desconocimiento por parte de la persona encuestada.

Si se retoma la pregunta que originó este estudio en la que se proponía asumir una perspectiva amplia de inclusión social en el abordaje de la cuestión de la seguridad de comunidades situadas en la zona de la triple frontera, y que permita abordar paralelamente la prevención de la criminalidad y el conjunto de vulnerabilidades de los ciudadanos, además de garantizar la sintonía con el trabajo del sistema de justicia penal, en particular de la policía en un contexto fronterizo complejo, es posible considerar los hallazgos relevados en función a los objetivos específicos del estudio.

Desde esa perspectiva, y puntualmente en cuanto a la identificación de los factores socioeconómicos y culturales que inciden en la seguridad ciudadana de las comunidades asentadas en la zona de triple frontera, particularmente en barrios marginales ubicados en la urbe de la ciudad de Hernandarias, Departamento Alto Paraná, los datos analizados constatan la presencia en dichas comunidades de vulnerabilidades relacionadas con la situación de pobreza y el clima de hacinamiento que afecta a la mayoría de las familias.

De hecho, un 75,4 % (n=165) considera a su comunidad como “pobre” o “muy pobre”, sin embargo, el 21,5 % evalúan a su barrio como “no pobre” y los mismos se concentran en el barrio 23 de Octubre, que presenta rasgos de vulnerabilidad socioeconómica más acentuados. Algunas familias acceden a programas de subsidios, en particular los relacionados con transferencia monetaria y se constató un 53,4 % de casos que se encontraban buscando trabajo.

Puede resultar contradictorio que, en este contexto, un 79 % de personas encuestadas considere que consume una dieta que satisface las necesidades alimentarias de las familias. Debe señalarse que no se ha realizado una profundización del análisis nutricional que deviene necesario porque en otro estudio se destaca que a nivel país se asiste a una ‘transición nutricional’, y ello supone que en la actualidad “la dieta es menos variada que la de generaciones atrás, y alcanza una monotonía extrema en las casas que más dependen del almacén”. El mismo estudio referido destaca que si esta monotonía se asocia con la falta de ingresos en las casas más vulnerables, se generan las condiciones para la desnutrición crónica.

Un aspecto llamativo vinculado con aspectos socioculturales, se registra en el 59,4 % que respondió que no recurre a la Unidad de Salud Familiar (USF), pese a que un 84 % aclaró conocer a la misma. Esto abre interrogantes sobre las razones para la no utilización de la USF, probablemente asociadas con el conocimiento del que dispone la población sobre el funcionamiento, fines y enfoques de la USF que debería constituirse en el primer contacto de la población con el sistema de servicios de salud.

En cuanto a la seguridad ambiental, pese a que es importante la cantidad de familias que soportan la crecida del arroyo Acaray-mí que afecta a su vez el arroyo Amambay, que rodea el barrio y arrastra una importante cantidad de basura, durante las inundaciones; sin embargo, el 63 %, (n= 138), considera que no representa un problema para el barrio los raudales y/o inundaciones. Este dato señala un particular modo de relación que despliega la población con su entorno y la percepción que puede disponer acerca del potencial negativo que posee la basura para la salud.

Particularmente para el tema de la violencia, el cruce entre los datos de la seguridad política y la seguridad personal, destaca la presencia de una serie de vulnerabilidades: por un lado, el favoritismo para acceder a una diversidad de servicios (denuncia en comisarías, fiscalía, empleo, subsidios, salud, educación) surge como un patrón que se reitera en las respuestas. Este patrón posee los siguientes rasgos: los mayores porcentajes de respuestas afirmativas, se concentran en cuanto al acceso a empleo público, a subsidios, seguido de la asignación de becas, acceso a servicios de salud y acceso a educación, gestión de trámites municipales. Asimismo, existe favoritismo político en la atención de denuncias ante la Policía Nacional y la Fiscalía, - las respuestas fueron prevalentemente afirmativas. Este contexto posee un potencial significativo para dificultar el despliegue de la ciudadanía en tanto experiencia de acceso y disfrute de derechos, el favoritismo se constituye en una expresión de la cultura de prebendas y privilegios que define otro modo de acceso a los servicios.

En cuanto a la sensación de inseguridad, el 44,3 % (n=106) de la muestra se siente seguro y el 27,4 % se siente poco seguro. Se destaca en este contexto que el 84 % de las y los encuestados (n= 185) expresan que en los últimos seis meses no han tenido en sus familias víctimas de hechos de violencia. El 68,5 %, (n= 150) de la muestra considera residir en un barrio tranquilo y el 34,7 % opina lo contrario. Y por el lado de la inseguridad percibida, el 42,9 % de los encuestados la vincula con el tema de la venta y consumo de drogas; asimismo, el 32 % señalan a los robos y hurtos como las principales conductas que atentan contra la convivencia de las personas. Y donde más se acentúa la percepción de la inseguridad es en el 55,7 %, (n= 122) que se percibe como potencial víctima de un delito en el curso de los próximos meses. Además, el 78,1 % de la muestra no percibe que se hayan ofrecido soluciones a los casos de delincuencia en el propio barrio, correspondiendo este valor a un 42 % que evalúa a la situación como estable (92 casos) y al 36,1 % que percibe que ha empeorado. Esta situación se ve reflejada a partir del análisis de los medios, donde, la mayoría de las noticias publicadas están relacionadas a casos de robos, hurtos u otros delitos contra la propiedad, así como de procedimientos vinculados al microtráfico.

En este contexto, y en relación a la seguridad comunitaria, se destaca el alto porcentaje de población (79 %) de participar en alguna organización barrial; por otro lado, el 68 % respondió que en su comunidad no se registraron conductas agresivas de cualquier índole. Asimismo, el 89 % respondió no haber tenido problemas de convivencia con sus vecinos. Estas respuestas estarían indicando niveles de violencia no muy significativos capaces de alterar de manera preocupante la dinámica comunitaria; pese a esto, no debe olvidarse el dato relacionado el importante porcentaje de la población que se considera como potencial víctima de un delito en los próximos meses.

Asimismo, la situación de pobreza se constituye en un factor importante que puede aumentar en su impacto, considerando el contexto de la pandemia.

Con relación al contexto de triple frontera, y la interrelación con barrios de las ciudades gemelas, se puede señalar que, contrariamente a lo observado por otros estudios realizados, los pobladores de los barrios estudiados tienen muy poca relación con las ciudades fronterizas. Ello principalmente podría deberse al origen de las poblaciones, las cuales provienen mayoritariamente de la migración interna.

Un hallazgo muy importante para el objeto de esta investigación es la débil articulación existente entre el Gobierno Central, Departamental y Municipal, y de estos con las propias instancias legitimadas por el Municipio. Tal es el caso de CODELESTE, la cual fue creada por ordenanza municipal y no fue referida en ocasión de las entrevistas realizadas. Otra instancia que no fue referida por el Gobierno Central lo constituye el Subgrupo de Trabajo del MERCOSUR de "Integración Fronteriza" (SGT N° 18), encargado de tratar cuestiones relativas a salud, educación, trabajo, migración, transporte, infraestructura, desarrollo urbano, desarrollo económico, pueblos indígenas, cooperación, integración productiva y otras destinadas a impulsar la integración entre comunidades de frontera.

Recomendaciones

Generar mecanismos eficientes de articulación entre el Gobierno Central, Departamental y Municipal, lo cual resulta un punto crítico para el desarrollo de Planes de Seguridad. En este sentido, la reciente asunción de nuevas autoridades y el proceso que deben iniciar los mismos para la elaboración de sus planes locales de desarrollo constituyen oportunidades para generar la articulación, teniendo en cuenta la implementación del Sistema de Protección Social, la Estrategia Nacional de Seguridad Ciudadana, el Programa Departamentos y Municipios Seguros y los acuerdos alcanzados en los Subgrupos de trabajo.

Conformar instancias claves para la implementación de los Programas, tanto a nivel Regional, Central, Departamental, Municipal y Barrial e interbarrial, siendo la conformación de redes el mecanismo más eficiente para la construcción de planes sostenibles de seguridad humana. En este sentido, a nivel Regional la actual red denominada CODETRI,

constituye una instancia que debe ser explorada por el Gobierno Local para la implementación de Planes sociales integrados en la triple frontera. A nivel académico, resulta valioso el acompañamiento que puedan dar las distintas instancias, tales como la Universidad Nacional del Este, a través del Club de Extensionistas o la Universidad Federal de la Integración Latinoamericana, las cuales han desarrollado distintos estudios en la comunidad.

Generar capacidades a nivel municipal para la gestión de planes de seguridad con enfoque de seguridad humana, identificando una instancia dentro del Municipio (Dirección de Desarrollo Social o Dirección de Seguridad), desde donde se puedan administrar las herramientas comunitarias para la gestión de información para planes de seguridad, tales como el Registro de Incidentes Comunitarios, el Observatorio de Noticias o la Encuesta de Seguridad Humana, a lo cual se debe sumar las herramientas ya existente para trabajar en la comunidad, tales como el Manual de Prevención del Delito.

Ampliar el universo de estudio a los demás barrios de Ciudad del Este, y de ser posible de las ciudades limítrofes, incluidas las ciudades gemelas, de modo a poder trabajar en un modelo integral de prevención.

Dar una amplia participación a todos los sectores de la sociedad durante todo el proceso de elaboración de Políticas públicas. Se sugiere como clave que los gobiernos locales (municipio y gobernación) lleven adelante un diagnóstico que actualice sus datos sobre las condiciones socioeconómicas y culturales de la población que les corresponde.

Realizar un relevamiento puntual acerca del acceso de la población en situación de pobreza a los programas sociales para considerar su expansión y su articulación con otros servicios (salud, educación). Es importante que los programas lleguen al territorio de manera articulada.

Diseñar desde los gobiernos locales, iniciativas relacionadas con la seguridad humana en un marco de promoción de la participación ciudadana con un enfoque territorial, intercultural y teniendo presente los ciclos de vida.

Profundizar los abordajes vinculados a la violencia de género a nivel territorial, especialmente en las temáticas de violencia contra la mujer, violencia familiar y trata de personas, teniendo en cuenta la sensibilidad de dicho territorio a estas problemáticas. En este sentido, resulta fundamental el trabajo articulado con la sociedad civil.

Bibliografía

Adams, T. M. (2009). *La Violencia Crónica y su reproducción: Tendencias perversas en las relaciones sociales, la ciudadanía y la democracia en América Latina*. Woodrow Wilson International Center for Scholars.

Banco Mundial. (s.f.). *Nueva gestión pública*. Obtenido de Banco Mundial: <http://www.worldbank.org/>

Bartolomé, M. (2002). *La Triple Frontera: Principal foco de inseguridad en el Cono Sur Americano*. *Military Review*.

Barvinsk, G. M. (2014). *La trata de mujeres con fines de Explotación Sexual en la Región de la Triple Frontera*. *Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, 68-78.

Béliveau, V. G. (Julio-Diciembre de 2011). *La "triple frontera" y sus representaciones. Políticos y funcionarios piensan la frontera*. *Frontera Norte*, 23(46), Recuperado de: <http://www.scielo.org.mx/pdf/fn/v23n46/v23n46a1.pdf>.

Beliz, G. (2012). *Gobernar la Seguridad Ciudadana en América Latina y el Caribe: Amenazas, desafíos y nudos estratégicos de gestión*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.

Bello Arellano, D. (2013). *La Triple Frontera como polo de atracción de actividades ilícitas: Condiciones endógenas institucionales e ilegalidad*. *Atenea (Concepción)*, (508). Atenea.

Benvenuto, J. (2017). "Hermandad" y resentimiento en la producción del discurso de integración en la frontera de Brasil, Argentina y Paraguay. En W. S. Acosta, *Repensar las fronteras, la integración regional y el territorio*. Costa Rica: CLACSO, IDESPO, Universidad Nacional de Costa Rica.

Binder, A. (2017). *Análisis político criminal, bases metodológicas para una política criminal minimalista y democrática*. Buenos Aires: Astrea.

Caballero Quiñónez, J. (2020). *Del crimen organizado a la crimilegalidad Aproximaciones descriptivas del crimen organizado y el enfoque de las políticas de seguridad*. *Revista jurídica. Investigación En Ciencias Jurídicas y Sociales.*, 49-66. Recuperado a partir de

<https://ojs.ministeriopublico.gov.py/index.php/rjmp/article/view/129>.

Caballero Quiñónez, J. (septiembre de 2003). *Prevención del delito y sistema penal: ideas para su articulación*. *Revista Diálogo Político*, Año XX(3), 95-115.

Caballero Quiñónez, J. V. (1998). *Victims of crime in the developing world*. En A. Alvazzi Del Frate, *Encuesta de Victimización de Asunción, Paraguay (Vol. 57)*. Roma: Estudio del Crimen y la Justicia-UNICRI.

Caballero Quiñónez, J., & Sánchez, J. F. (1998). *Niños, Niñas y adolescentes privados de libertad en el Paraguay*. *Población y Desarrollo*, 9(15).

Caballero Quiñónez, J., Gortari, M. C., & Sckell, L. d. (2004). *Seguridad Ciudadana en el Paraguay*. *Revista Nueva Sociedad* 191, 117-131.

Calderón, H. (2007). *Crimen Organizado y Terrorismo en la Triple Frontera*. Instituto de estudios estratégicos.

Carrión M., F. &. (2013). *Fronteras: rupturas y convergencias*. Quito: Flacso.

Castel, R. (1997). *La metamorfosis de la cuestión social*. París: Editorial Paidós.

Ceballos, G. C. (2018). El crimen organizado transnacional como una amenaza híbrida para la Triple Frontera (Argentina, Paraguay y Brasil). *Revista Científica General José María Córdova*, 16(23), 43-61 DOI: <http://dx.doi.org/10.21830/19006586.304>.

Centro de Estudios Judiciales - CEJ. (2017). *Seguridad Humana y su complementariedad con la seguridad ciudadana, Un estudio de Asentamientos Urbanos*. Asunción.

Chabat, J. (2010). *El Estado y el crimen organizado transnacional amenaza global, respuestas nacionales*. *Istor: Revista de historia internacional*(42), 3-14.

Chanona, A. (2020). *Indicadores de Seguridad Humana. Unión Europea, América del Norte y Mercosur*. Spanish Edition: Edición Kindle.

Chaparro, F. (2021). *Capacidad de gobernanza transfronteriza: El caso del Consejo de desarrollo trinacional*. Tesis. UNILA.

Cicalesí, J. C. (2014). *Fronteras Calientes: La Triple Frontera, Operativo "Escudo Norte" Los peligros que acechan, el contrabando, tráfico de drogas, de personas y posible guerrilla*. Tecnología Militar-TECMIL.

Clemente de Souza, E. B., & Brites, W. (2017). *Dinámicas urbanas en ciudades gemelas impactadas por hidroeléctricas*. Seminario Internacional y de Desigualdades Urbanas en América Latina y la Región Andina. Ecuador.

Comisión de la Seguridad Humana. (2003). *La Seguridad Humana, ahora. Esbozo del Informe de la Comisión de Seguridad Humana*. Recuperado de: https://www.iidh.ed.cr/multic/UserFiles/Biblioteca/IIDHSeguridad/12_2010/733e4b3f-3b8f-45d3-aa01-fe7c-19326dee.pdf.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2009). *Informe sobre "Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos". Doc. 57. Washington, OEA/Ser. L/V/II*.

Devia Garzón, C. A., & Pérez Castro, R. (2017). *El crimen organizado transnacional en la triple frontera compuesta por argentina, Brasil y Paraguay. 9º Congreso Latinoamericano de Ciencia, Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política. Montevideo: Universidad Militar Nueva Granada*.

Devia Garzón, C. y. (2019). *Características y desafíos del crimen organizado transnacional en la Triple Frontera. Revista Criminalidad, 61(1), 9-28*.

Dias Mangolini Neves, P., Dias Mangolini Neves, G., & Monteiro Camargo, F. (Diciembre de 2015). *Tríplice fronteira: Foz do Iguazu, Ciudad del Este e Puerto Iguazu. Revista Interface, 10, 70-78*. Recuperado de: https://www.academia.edu/24215431/Tr%C3%A-Dplice_fronreira_Foz_do_Igua%C3%A7u_Ciudad_del_Este_e_Puerto_Iguazu_Interface.

Domenighini, M. A. (mayo de 2010). *Los factores objetivos y subjetivos de la problemática de la inseguridad*. Obtenido de Mundo Urbano: <http://www.mundourbano.unq.edu.ar/index.php/ano-2010/19-numero-35/218-los-factores-objetivos-y-subjetivos-de-la-problematika-de-la-inseguridad>

Fernández Pereira, J. P. (2005). *Seguridad Humana. Tesis doctoral, Programa de doctorado en seguridad y prevención, Departamento de Derecho Público y Ciencias Histórico-Jurídicas. Barcelona: Universidad Autónoma de Barcelona*.

Flemes, D., & Radseck, M. (enero-junio de 2012). *Gobernanza multinivel de seguridad en América del Sur. Papel Político, 17(1)*, Recuperado de: <https://www.redalyc.org/pdf/777/77724876008.pdf>.

Fogel, R. (2008). *La región de la triple frontera: territorios de integración y desintegración. Sociologías, Año 10(20), 270-290*.

Fuentes, C. (2003). *Cumbre del Milenio y Seguridad Humana. FLACSO*. Obtenido de Disponible en <http://www.defensaidl.org.pe/infoarti/08.pdf>.

Galeano, L. (2009). *Notas introductorias sobre la sociedad dislocada. En J. Caballero, Realidad Social del Paraguay II. Asunción: CEADUC*.

Galtung, J. (2016). *Política y violencia: comprensión teórica y desarrollo en la acción colectiva. Cuadernos de estrategia, ISSN 1697-6924(183), 147-168*.

Garland, D. (2005). *La cultura del control*. Barcelona: Gedisa.

Gottsbacher, M. (2013). De inseguridad excluyente a la construcción de seguridad legítima. En A. Abello Colak, & P. Angarita Cañas, *Nuevo pensamiento sobre seguridad en América Latina: hacia la seguridad como un valor democrático* (págs. 1-17. Recuperado de: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20131024032127/NuevoPensamiento.pdf>). Buenos Aires: CLACSO.

Ibarra Arce, L. S., Barua, Y. M., & Ríos, A. (2018). *Características prevaletentes en los hechos punibles realizado por Adolescentes infractores*. Universidad Nacional del Este. Instituto Social do MERCOSUL. (2018). *Cidadania Social no MERCOSUL Acesso a serviços em regiões de fronteira*. (R. S. Xavier, Ed.) Assunção.

Jolly, R., & Ray, D. (2006). *Basu: The Human Security Framework*. National Development Reports UNDP, NHDR Occasional Paper 5, 3.

Kessler, G. (2009). *El sentimiento de inseguridad. Sociología del temor al delito*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.

Llenderozas, E. (2008). *Instituciones y cooperación subregional del Cono Sur*. FLACSO.

Marín Osorio, I. F. (2015). La relación entre el Crimen Organizado Transnacional en la Triple Frontera y la Política Exterior de seguridad de Brasil, Argentina y Paraguay entre 1996 y 2006. Obtenido de <https://repository.urosario.edu.co/bitstream/handle/10336/11666/1020769948%20-%202015.pdf?sequence=1>

Martens, J., & Veloso, R. (Julio-Diciembre de 2019). Ilegalismos en contextos fronterizos entre Paraguay y Argentina. El caso de los combustibleros del Ñeembucú. *Revista de la Sociedad Científica del Paraguay*, 24(2), 349-367 Recuperado de: <http://sociedadcientifica.org.py/ojs/index.php/rscopy/article/view/84>.

Mascotto, L. (2012). *La seguridad en la Triple Frontera: ¿Un problema subnacional?* Tesis de grado. Universidad Torcuato Di Tella, Recuperado de: <http://repositorio.utdt.edu/handle/utdt/1412>.

McGee, R., & Flórez López, J. (2017). *Poder, violencia, ciudadanía y agencia: estudio de caso colombiano*. Cali: Universidad Autónoma de Occidente.

Medina Giopp, A. (2005). *Gestión por procesos y creación de valor público*. Santo Domingo: Instituto Tecnológico de Santo Domingo.

Ministerio de Educación y Ciencias. (2020). *Planilla N° 12 de Requerimiento Edificio*. Alto Paraná.

Ministerio del Interior. (2011). *Estrategia Nacional de Seguridad*. Asunción.

Ministerio del Interior. (2013). *Gerentes en Seguridad Ciudadana*. Asunción.

Ministerio del Interior. (2013). *Manual de Contenidos Conceptuales y Metodológicos*. Asunción.

Ministerio del Interior. (2013). *Manual de prevención del delito*. Asunción.

Ministerio Público del Paraguay y Fundación Konrad Adenauer. (2004). *Seguridad Ciudadana: Nuevos conceptos y experiencias. El Plan Nacional de Prevención del Delito y Seguridad Ciudadana en el Paraguay. (Vol. 2ª Edición)*. Asunción.

Mockus, A., Acero Velásquez, H., Aldana, S., Ariza, A., Camacho, S., Cancino, D., . . . Ruiz, J. (2012). *Antípodas de la violencia : Desafíos de cultura ciudadana para la crisis de (in) seguridad en América Latina*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo y Corpovisionarios.

Montenegro, S. (2007). *La triple frontera entre Argentina, Brasil y Paraguay: globalización y construcción social del espacio*. XXVI Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. Guadalajara: Asociación Latinoamericana de Sociología.

Musso, V. (2006). *Las cuestiones de seguridad de la Triple Frontera y su tratamiento*. Licenciatura en Relaciones Internacionales. Trabajo Final de Graduación. Universidad Empresarial Siglo 21, Recuperado de: https://repositorio.uesiglo21.edu.ar/bitstream/handle/ues21/12188/TFG-valentina_Musso.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

Naciones Unidas. (2021). *Naciones Unidas . Obtenido de Centro Internacional de Políticas para el crecimiento inclusivo*: <http://www.ipc-undp.org/>

Organización de las Naciones Unidas (ONU). (2012). *Informe del Secretario General. Sexagésimo sexto período de sesiones de la Asamblea General. Seguimiento de la resolución 64/291 de la Asamblea General sobre seguridad humana. (pág. 9)*. Nueva York: Naciones Unidas.

Organización de las Naciones Unidas. (2009). *Teoría y práctica de la Seguridad Humana. Aplicación del concepto de Seguridad Humana y el Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas para la Seguridad de los Seres Humanos*. Obtenido de IIDH: https://www.iidh.ed.cr/multic/UserFiles/Biblioteca/IIDHSeguridad/12_2010/97c70a6a-82ff-409c-a1de-438406607896.pdf

Ortega Avellaneda, D., & Devía Garzón, C. A. (2017). *Crimen organizado transnacional, Triple Frontera Paraguay, Brasil, Argentina. 9º Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP)*. Montevideo.

Osorio, I. M. (2015). *La relación entre el crimen organizado transnacional en la triple frontera y la política exterior de seguridad de Brasil, Argentina y Paraguay entre 1996 y 2006*. Bogotá: Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario.

Paes de Barros, R., Ferreira, F. H., Molinas Vega, J. R., & Saavedra Chanduvi, J. (2008). *Midiendo la desigualdad de oportunidades en América Latina y el Caribe*. (B. Mundial, Ed.) Colombia: Ediciones Mayol.

Pérez de Armiño, K. (2007). *El concepto y el uso de la seguridad humana: Análisis crítico de sus potencialidades y riesgos*. *Revista Cidob. Seguridad humana: conceptos, experiencias y propuestas*, 76.

Peroni, L. (2010). Seguridad y desigualdad: ¿desprotegidos y perseguidos? XLVII. SELA (Seminario en Latinoamérica de Teoría Constitucional y Política)., (pág. Recuperado de: http://digitalcommons.law.yale.edu/yls_sela/83).

Picado, S. (2011). *El enfoque de la seguridad humana desde tres estudios de caso*. San José: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo - Instituto Interamericano de Derechos Humanos.

Policia Nacional del Paraguay. (2017). Estadísticas referentes a la seguridad ciudadana. Recuperado el 2021, de Policia Nacional del Paraguay: <https://www.policianacional.gov.py/estadisticas-referentes-a-la-seguridad-ciudadana/>

Porter, M. E., Stern, S., & Green, M. (2014). *Índice de Progreso Social 2014*. Reino Unido: Fundación Skoll.

Programa de las Naciones de la Seguridad Humana. (1994). *Nuevas Dimensiones de la Seguridad Humana*.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD. (2013-2014). *Seguridad Ciudadana con rostro humano: Diagnóstico y Propuestas para América Latina. Informe Regional de Desarrollo Humano*.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD. (2011). *El enfoque de la seguridad humana desde tres estudios de caso*. San José, C.R. IIDH: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) / Instituto Interamericano de Derechos Humanos.

Renoldi, B. (2020). *Diagnóstico sobre la percepción de la seguridad en población que habita la frontera norte argentina*. Posadas: EDUNAM - Editorial Universitaria de la Universidad Nacional de Misiones.

Ruiz, J. C. (2013). *Políticas dirigidas a barrios y el derecho a la seguridad: lecciones del caso chileno*. En *Nuevo pensamiento sobre seguridad en América Latina*. CLACSO.

Secretaría Técnica de Planificación (STP). (2012). *Plan Marco Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial*.

Sili, M., & Rodríguez, J. C. (2017). *Acción Territorial, la experiencia reciente en los municipios. Asunción.*

Tillmann, H. J., Salas López, M. A., McKee, N., & Shahzadi, N. (2007). VPP. Visualización en programas participativos. *Un manual sobre cómo participar y visualizar participativamente procesos grupales. Bangladesh: Fundación Intercooperación - UNICEF.*

Unidad Técnica de Gabinete Social. (s.f.). Obtenido de Gabinete Social: https://www.gabinetesocial.gov.py/archivos/documentos/informe-de-valuacion-brazo_uwzyqq1f.pdf

Vanderschueren, J. C. (2009). *Violencia y Delincuencia en los barrios, sistematización de experiencias.* (A. M. Alejandra Lunecke, Ed.) Santiago de Chile: Universidad Hurtado.

Vargas Cordero, Z. (2009). *La investigación aplicada: una forma de conocer las realidades con evidencia científica.* *Revista Educación, 155-164.*

Villasante, T. R., & Martín Gutiérrez, P. (2007). Redes y conjuntos de acción: para aplicaciones estratégicas en los tiempos de la complejidad social. *Política y Sociedad, 1(44), 125-140.* Recuperado de: [https://revistas.ucm.es/index.php/POSO/article/view/PO-S00707130125A.](https://revistas.ucm.es/index.php/POSO/article/view/PO-S00707130125A)

Wacquant, L. (2000). *Los condenados de la ciudad, gueto, periferia y Estado.* Buenos Aires: Siglo XXI.

Wacquant, L. (2001/2007). *Parias urbanos: Marginalidad en la ciudad.* Buenos Aires: Siglo XXI.

World Economic Forum. (2014). *Opening pathways for shared progress.* World Economic Forum on Latin America. Panamá.

Tenca, M. y Méndez Ortíz, E. (2017). Manual de Prevención del delito y seguridad ciudadana. 1a. Edición. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Didot, 2017. P. 43-44

Instituto Social do MERCOSUL "Cidadania Social no MERCOSUL - Acesso a serviços sociais em regiões de fronteira", Assunção, 2018. 200 páginas. ISBN: 978-99967-863-2- P. 19. <http://www.ismercosur.org/es/biblioteca/download-info/cidadania-social-no-mercosul/>

Sakai, P. et. al. (2018) Construyendo desarrollo resiliente al clima en la Triple Frontera, un reporte de la Iniciativa Ciudades Resilientes al Clima en América Latina, Climate and Development Knowledge Network (CDKN), Canada's International Development Research Centre (IDRC) y Fundación Futuro Latinoamericano (FFLA). Mayo de 2018 University of Leeds Leeds, LS2 9JT United Kingdom - Consejo de Desarrollo Económico, Social y Ambiental de la Triple Frontera (CODETRI). P. 117, disponible en: https://triangle-city.leeds.ac.uk/wp-content/uploads/sites/29/2018/05/Final_Report_factsheets.pdf



www.cej.org.py
cej@cej.org.py

