



GUÍA PARA LA PREVENCIÓN EN BARRIOS

HACIA POLÍTICAS DE COHESIÓN SOCIAL Y SEGURIDAD CIUDADANA

ONU HABITAT
POR UN MEJOR FUTURO URBANO



**UNIVERSIDAD
ALBERTO HURTADO**
FACULTAD DE DERECHO

© Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-HABITAT) 2010 en copublicación con Universidad Alberto Hurtado de Chile.

Todos los derechos reservados

Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-HABITAT)
P.O. Box 30030 00100 Nairobi GPO KENYA
Tel: 254-020-7623120 (Oficina central)
www.unhabitat.org

Universidad Alberto Hurtado de Chile
Facultad de Derecho / Centro de Seguridad Ciudadana
Cienfuegos 41, Santiago Chile
Tel: 56-2-6920404
www.uahurtado.cl
<http://derecho.uahurtado.cl/seguridad.urbana/html/index.html>

Responsabilidad

Las designaciones empleadas y la presentación del material de esta publicación no implican la expresión de ninguna opinión por parte del Secretariado de las Naciones Unidas con respecto al estatuto legal de ningún país, territorio, ciudad o área, o de sus respectivas autoridades, o con respecto a la delimitación de fronteras o límites, ni aun al sistema económico o nivel de desarrollo. Los análisis, conclusiones y recomendaciones de la publicación no reflejan, necesariamente, los puntos de vista del Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-HABITAT), del Concejo de Gobierno de ONU-HABITAT o de sus Estados Miembros.

© Imagen portada: Centro de Seguridad Ciudadana de la Universidad Alberto Hurtado (CSC-UAH)

HS/116/10S
ISBN: 978-92-1-132226-2

Autores: Franz Vanderschueren, Rosa María Olave, Juan Carlos Ruiz, Ezio Mosciatti, Cristian del Canto, Germán Díaz
Colaboradores: Mariana Olinger, Fernando Jiménez por sus aportes en la revisión y corrección de los textos.
Editores: Franz Vanderschueren, Rosa María Olave, Juan Carlos Ruiz y Ezio Mosciatti.
Diseño: Ideograma Ltda.

Especial agradecimientos:

Al equipo del Programa Ciudades Más Seguras (Safer Cities) de ONU-HABITAT, Elkin Velásquez y Juma Assiago, por su apoyo y colaboración, a Laura Petrella por sus comentarios y diálogo permanente durante la realización de este trabajo, a Fernando Patiño por su aporte enriquecedor y a Ileana Ramírez por sus valiosos comentarios. Al equipo ONU-HABITAT/ROLAC, Cecilia Martínez, Rayne Ferretti y Manuel Manrique. A Pedro Irureta, Decano de la Facultad de Derecho y a los colegas de la Facultad por su apoyo permanente a las iniciativas de nuestro Programa.

A la Universidad Alberto Hurtado, y en particular a su Rector, Padre Fernando Montes S.J.

Agradecimientos:

Susana Aravena, Diego Beretta, Ailton Da Silva, María Elena Ducci, Ignacio Eissmann, Agustín Estrada, Antonio Lattuca, Mario Neira, Laudecina Pereira, Pedro Strozenberg, Martín Torres. Al equipo de Mediadores comunitarios de Iser y Cemeco de Brasil, al equipo del Proyecto La Huaca y El Faro de México.

GUÍA PARA LA PREVENCIÓN EN BARRIOS

**HACIA POLÍTICAS DE COHESIÓN SOCIAL
Y SEGURIDAD CIUDADANA**

PRÓLOGO



Desde su creación, ONU-HABITAT ha puesto su atención en la importancia de políticas que consideren la importancia que tienen los barrios en todas sus dimensiones. Entre nuestras acciones se encuentran desde enfoques de preservación del medio ambiente y la adaptación al cambio climático, hasta el empoderamiento de las comunidades locales o del programa “Ciudades más seguras” que han insistido sobre la dimensión barrial como la más apropiada para la participación de los habitantes en la construcción y la apropiación de su ciudad.

La importancia del barrio es esencial para la vida de la ciudad. En primer lugar, se trata de la unidad urbana por excelencia y es el objeto de la investigación y realización de las políticas urbanas contemporáneas. El barrio es una unidad morfológica y estructural de la ciudad que funciona con cierta autonomía dentro de ella y con la cual se relaciona de forma interdependiente. En segundo lugar y a escala micro-espacial, los barrios ofrecen enormes posibilidades de fomentar la cohesión social e la identidad en respuesta a la fragmentación urbana.

Para la prevención de la violencia y la delincuencia, el barrio constituye una entidad fundamental que facilita la socialización y al mismo tiempo la articulación entre el entorno privado del hogar y la familia y el espacio público abierto de la ciudad.

El barrio es además el escenario de la construcción del tejido social; en él se definen pautas de convivencia o de conflictividad social. En el barrio se construye una identidad territorial y un sentido de pertenencia por parte de sus habitantes que puede facilitar la integración al resto de la ciudad. Pero al mismo tiempo, el barrio se puede transformar en generador de capital social perverso y una amenaza para la ciudad. Las mismas pandillas urbanas buscan su identidad como territorio de pertenencia exclusiva porque a menudo ha sido su único espacio de socialización y de expresión cultural.

Para sus habitantes, el barrio es fuente de identidad: una plaza, una calle, una esquina o comercios y las referencias tanto sociales como espaciales. Esta identidad también se construye como diálogo o conflicto con otros barrios dentro de la ciudad.

Finalmente, el barrio es también un conjunto de recursos que varía de acuerdo a los estratos sociales. En los barrios populares, la exclusión y la vulnerabilidad, así como los problemas de seguridad, afectan directamente como recurso para el desarrollo de las comunidades más pobres.

Por todas estas razones el barrio es un espacio privilegiado, aunque no único, de intervención en la coproducción de seguridad y en la erradicación de la violencia y la delincuencia urbanas.

La violencia en el mundo y particularmente en los países y ciudades de América Latina y el Caribe ha aumentado en las últimas décadas, adquiriendo distintas expresiones: en la vida familiar, en el espacio público, en los centros urbanos, en el barrio, especialmente en aquellos más pobres y vulnerables. Esto exige el desarrollo de políticas de prevención, focalizadas pero a la vez integrales.

La violencia y la criminalidad urbanas constituyen una problemática compleja, frecuentemente resultado de una sociedad desigual y excluyente. Es en este contexto que la prevención de la violencia es una herramienta y un desafío para promover el desarrollo de ciudades con mayor cohesión social y seguridad.

Los municipios juegan un papel fundamental en esta tarea como protagonistas en la formulación e implementación de estrategias de prevención local y comunitaria.

Esta publicación se suma y complementa la “Guía para la prevención local: Hacia políticas de cohesión social y seguridad ciudadana” (ONU-HABITAT/UAH,2009) y la “Guía para la prevención con jóvenes: Hacia políticas de cohesión social y seguridad ciudadana” (ONU-HABITAT/UAH, 2011), y su objetivo es ofrecer una herramienta para la intervención a escala barrial, a las autoridades locales, y a todos aquellos que tienen la responsabilidad de dirigir políticas de prevención local y a los distintos actores de la sociedad civil que trabajan en esta temática.

En la región existen un conjunto de experiencias que ofrecen propuestas y soluciones creativas a los problemas de violencia e inseguridad; muchas de éstas se desarrollan en barrios de alta vulnerabilidad. Es necesario fortalecer muchas de estas experiencias así como crear muchas otras, para avanzar con eficacia y efectividad en el desarrollo de las políticas de prevención local.

La presente publicación reúne una serie de herramientas conceptuales y prácticas para implementar estas políticas a nivel del barrio, haciendo una revisión y un análisis detallado de la situación de los barrios vulnerables en América Latina. En ella se plantean elementos para realizar diagnósticos, necesarios en el diseño y en la implementación de estrategias. También se proponen herramientas para evaluar y hacer seguimiento a políticas de barrios para, finalmente, ofrecer un conjunto de contenidos para el apoyo de una política de prevención local y territorial.

La elaboración de la presente guía ha sido encargada por ONU-HABITAT al equipo de la Universidad Alberto Hurtado de Chile. Agradecemos a este grupo y a todos los que han colaborado en su desarrollo por tan profesional trabajo. En especial, es menester mencionar a los responsables de las distintas experiencias locales en la región y a los gestores locales de diversas ciudades de América latina, que han contribuido con sus aprendizajes y logros para ser incorporadas en esta publicación. Un gran número de expertos en los temas de desarrollo urbano y prevención aportaron su conocimiento y comentarios para la creación del presente documento. Queremos reconocer particularmente la valiosa contribución de la Agencia Sueca de Cooperación y Desarrollo (SIDA) en el apoyo a esta guía, a través del soporte al Programa Global Ciudades más Seguras de nuestra Agencia.



Dr. Joan Clos
Sub-Secretario General de las Naciones Unidas
Director Ejecutivo, ONU HABITAT

Reducción de las vulnerabilidades urbanas frente a la criminalidad y la violencia: una precondition del Desarrollo Urbano Sostenible

El mundo se ha vuelto urbano. Para el año 2030, vivirán más personas en las ciudades que en las áreas rurales, en las regiones en crecimiento demográfico de Asia, África y América Latina. Para 2050, la proporción de gente residiendo en las áreas urbanas habrá crecido dos tercios, según estimaciones de ONU-HABITAT.

Particularmente en el mundo en desarrollo, el proceso de urbanización ha ido acompañado de un incremento en los niveles o las intensidades de fenómenos de violencia, crimen e ilegalidad urbanos. El crimen y la violencia impactan en forma negativa la calidad de vida, la habitabilidad, y la calidad de los espacios públicos. La gobernanza urbana se deteriora de manera notable en las ciudades vulnerables a la delincuencia. El desarrollo económico y la competitividad se ven afectados cuando el crimen ahuyenta a los inversionistas. La producción de bienes y servicios públicos incurre en sobrecostos por la violencia, los cuales por lo general son trasladados al usuario. Los habitantes urbanos más pobres suelen ser los más afectados por estos impactos negativos sobre el desarrollo urbano sostenible.

Usualmente carentes de capacidad de absorción, las ciudades del mundo en desarrollo pueden enfrentar dificultades gestionando los impactos señalados. Como consecuencia, muchas ciudades ven aumentar las inequidades urbanas y la exclusión social. Las ciudades de América Latina han resultado afectadas en particular por la problemática descrita que, por fortuna con algunas excepciones y ejemplos positivos, fue en 2010 la mayor preocupación de los líderes urbanos de la región según el Latinobarómetro.

El Programa Mundial Ciudades más Seguras, fundado en 1996 en respuesta a la demanda de alcaldes africanos preocupados por la mayor criminalidad, ha sido una de las respuestas del Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos a los desafíos planteados.

En la actualidad, Ciudades más Seguras forma parte de la oferta de ONU-HABITAT a los Estados miembros y sus ciudades, en la lógica de contribuir al desarrollo urbano sostenible y la gobernanza urbana. Ciudades más Seguras promueve la cultura de la prevención urbana y concentra su acción de cooperación técnica en la reducción de las vulnerabilidades urbanas frente al crimen y la violencia, en la producción de seguridad urbana a través de la planeación y la gestión urbanística, y en la gobernanza de la seguridad urbana.

Ciudades más Seguras mira la seguridad urbana como un punto de entrada clave para abordar la cohesión social. En efecto, la violencia y el crimen afectan las interacciones sociales y las relaciones entre la comunidad y sus instituciones. El Programa trabaja en torno a aproximaciones y estrategias sustentadas en las dimensiones social e institucional de la seguridad urbana y promueve la cultura de la prevención como parte de la calidad de vida de la comunidad. Para el programa Ciudades más Seguras la prevención de mayores tasas de victimización o del aumento de los índices de delincuencia, debe estar acompañado con la renovación de las relaciones sociales en la vida del barrio y de la urbe.

Ciudades más Seguras busca construir las condiciones para que las autoridades locales y otros actores sociales relevantes estén mejor equipados para participar en la provisión de la seguridad urbana, de manera particular en los países en transición o en desarrollo. La misión del programa es convertirse en el catalizador y promotor de ciudades justas y seguras, donde sus ciudadanos manifiesten el menor temor posible al crimen y a la violencia, asistiendo técnicamente a gobiernos locales y colaborando con los gobiernos nacionales para facilitar este apoyo. Para tal fin, el programa ha desarrollado una

Agenda de Seguridad Urbana y Cohesión Social donde identifica tres puntos principales en los que ONU-HABITAT puede hacer una contribución central:

- *Sistematizar y poner a disposición de la comunidad internacional la experiencia de Ciudades más Seguras y contribuir a la construcción de mayores capacidades de los gobiernos locales y nacionales para enfrentar los desafíos de la prevención y la seguridad urbana,*
- *Responder a nuevas demandas específicas en seguridad urbana relacionadas al mandato de ONU-HABITAT, y*
- *Promover estrategias y marcos regionales que faciliten una acción sistemática en seguridad urbana, prevención y cohesión social.*

Los 15 años de trabajo en África, América Latina, Asia y Europa del Este han permitido a Ciudades más Seguras lograr una serie de aprendizajes que sirven de sustento al proceso de sistematización de conocimientos y de promoción de estrategias regionales. Cuatro factores claves, relacionados todos con el quehacer central de ONU-HABITAT, tienen relación directa con los fenómenos de inseguridad urbana.

El primer factor clave está relacionado con el capital social. El concepto de capital social se refiere a la red de relaciones familiares, profesionales, espirituales y vecinales. En otras palabras, alude a la fuerza o debilidad de los vínculos sociales y los valores compartidos. Cuando las comunidades están menos unidas y no disponen de referentes de control social o cultural, pueden resultar más propensas a incubar comportamientos violentos. En efecto, la violencia ocurre a menudo en ambientes de descomposición sociocultural de las estructuras sociales, de individualismo y de reducida tolerancia frente a los demás. En estos ambientes la desintegración de las relaciones sociales urbanas representa un problema mayor.

El segundo factor clave está relacionado con las desigualdades urbanas. No es el problema de pobreza, sino el de disparidades entre grupos sociales y entre sectores de la ciudad, el que puede estar en la raíz de frustraciones de ciertos sectores sociodemográficos e incidir en comportamientos delincuenciales. Las desigualdades conciernen el ingreso, la calidad de vida, el acceso a servicios básicos o la participación política. Varias ciudades en África y América Latina son ejemplos muy significativos de la relación entre desigualdad y violencia. Esta violencia afecta en primera instancia a los más vulnerables. Con excepciones, suelen encontrarse fácilmente correlaciones entre desigualdades urbanas y la violencia criminal.

El tercer factor clave es el entorno urbano en sí mismo. La morfología y la estructura de la metrópoli, y en algunos casos la talla, pueden tener relación con la violencia, las incivildades y los comportamientos antisociales. Ciudades grandes facilitan el anonimato. Ciudades grandes con marcadas desigualdades pueden favorecer sentimientos de frustración, y a veces de humillación, en parte de sus habitantes. En ciudades grandes y desiguales, el anonimato contribuye a enmascarar comportamientos violentos vinculados con sentimientos de frustración. Pero también el anonimato puede servir para encubrir la acción de bandas y mafias. Si además existe impunidad, la gran ciudad desigual es capaz de convertirse en entorno generoso para el crimen.

El entorno urbano en condiciones de urbanización rápida también puede impulsar una situación de inestabilidad y descomposición de las estructuras sociales. Del mismo modo, metrópolis densas, sin espacios públicos de calidad, se tornan tensas en muchos casos. De hecho, la existencia de espacios públi-

cos de calidad está íntimamente ligada al atractivo de ciertas ciudades. Lo contrario también es cierto. En algunos casos, se ha explicado que ciudades densas con altos déficits de espacios públicos, serían más propensas a desarrollar comportamientos violentos entre sus ciudadanos. ONU-HABITAT ya ha planteado que la comisión de algunos crímenes está asociada con problemas del espacio público tales como la iluminación insuficiente y su deterioro, lo cual causa segregación espacial (ONU-HABITAT, 2007).

La falta de planeación urbana no es sólo un asunto técnico. Es también una materia de gobernanza local. Temas como la gestión política de la ciudad, el establecimiento de prioridades, la calidad de las decisiones públicas y de las relaciones entre actores institucionales, deben ser analizados en la lógica de Ciudades más Seguras. Por ello, según la experiencia de ONU HABITAT, el cuarto elemento clave es la respuesta institucional o el factor de gobernanza. La capacidad urbana para formular políticas públicas buenas e incluyentes y para tomar e implementar decisiones puede marcar la diferencia cuando se trata de prevenir apropiadamente la delincuencia y la violencia, atendiendo, por ejemplo, disparidades en el acceso a la vivienda digna y a los servicios básicos o mejorando los espacios públicos de la ciudad.

Existen buenos ejemplos de acciones públicas concretas, realizadas por buenas instituciones que, sustentadas en buena información, trabajan de manera integral en el desarrollo urbano sostenible: ofrecen mejores servicios, promueven la vida comunitaria, desarrollan transporte público efectivo y organizan o promueven, según sus competencias, una policía de proximidad. Apoyan una visión de largo plazo participativa. En esas condiciones, no es extraño que también operen bien los principios promovidos por Ciudades más Seguras. Tampoco resulta extraño llegar a la conclusión de que la seguridad urbana es además un asunto de gerentes y planificadores urbanos, y no sólo de criminólogos y expertos en política criminal.

A partir de los aprendizajes anteriores, ONU HABITAT a través de su Agenda de Seguridad Urbana y Cohesión Social, como parte de la Agenda de Desarrollo Urbano Sostenible, sugiere tres puntos de entrada a la prevención de la violencia y la criminalidad urbana, en complemento a los enfoques tradicionales de la prevención de la criminalidad:

1. Prevención de la inseguridad urbana a través de la reducción de las cul

预览已结束，完整报告链接和二

<https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?rep>