

## **(Des)ajustes entre criminalidad y políticas de seguridad pública: un panorama de América Latina del post-Guerra Fría.**

Jaseff Raziel Yauri Miranda<sup>1</sup>

Euskal Herriko Unibertsitatea

miranda.raziel@hotmail.com

En América Latina, la criminalidad se ha convertido en un fenómeno de primer orden, principalmente, desde el fin de la Guerra Fría. Teniendo eso en cuenta, la ponencia pretende analizar, a través de una perspectiva histórica y del estudio de la gestión pública, cuáles fueron los marcos teóricos que guiaron tanto a las políticas como el carácter de las decisiones gubernamentales en materia de seguridad pública en el continente. El análisis se basa en la comprensión de que, en un contexto marcado por la creciente globalización, el panorama latinoamericano se relaciona con transiciones políticas e intentos de consolidación democrática, con reformas administrativas y apertura hacia mercados internacionales, y, sobre todo, con choques y dilemas ante la criminalidad, aspecto compartido por las diversas agendas políticas nacionales y el cual debe ser mejor entendido.

Palabras clave: criminalidad, políticas públicas, seguridad pública, América Latina.

In Latin America, crime has become an important issue specifically since the end of the Cold War. With that in mind, this paper aims to analyze, through a historical perspective and the study of governance, the theoretical frameworks that guided the policies, as well as the character of government decisions on public security in that region. The analysis is based on the understanding that, according to a context of increased globalization, the Latin American region is related to political transitions and attempts of democratic consolidation, also to administrative reforms towards freer markets, and above all, with shocks and dilemmas in the matter of crime. A key point shared by the various national political agendas and which should be better understood.

Key words: criminality, public policies, citizen security, Latin America.

---

<sup>1</sup> Historiador con formación complementaria en Ciencia Política por la Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Brasil. Máster en Gobernanza y Estudios Políticos, Euskal Herriko Unibertsitatea (UPV/EHU), e investigador de políticas comparadas y gestión de seguridad e inteligencia.

## Introducción

Lugar de modernidades y de tradiciones, la macrorregión o continente situado entre México, el Caribe y la Patagonia actualmente presenta fenómenos característicos del mundo globalizado, como la fuerte urbanización y el aumento del intercambio de capitales con distintas partes del mundo, especialmente con Estados Unidos y con Asia. Pero, si por un lado el desempeño económico y los matices políticos de la macrorregión constituyen un panorama muy diversificado, por otro lado, hay un continuum histórico y geográfico, que dice respecto a problemas crónicos perceptibles en la mayoría de sus naciones. Y en éste último, se destaca el fenómeno de la criminalidad.

La creciente complejidad de las formas del crimen, en América Latina, identificada sobre todo a partir del proceso del fin de la Guerra Fría, es uno de los fenómenos que más ha llamado el interés de politólogos, sociólogos, periodistas y literatos en las últimas décadas. Su magnitud, que se refleja en los datos de victimización y violencia,<sup>2</sup> ha sido objeto de análisis académicos y, muchas veces, para imprimir un estigma psicológico y sensacionalista adoptado en distintos medios de comunicación con plataformas escritas y digitales. Sin embargo, la gran atención y producción que tiene como objeto el crimen, ha tenido poco diálogo con las políticas públicas y con sus orígenes.

Incluso en la Historia, en la literatura producida sobre la historia política del post-Guerra Fría, este tema ha sido aún incipiente. Probablemente porque la criminalidad reciente es considerada como un fenómeno de nuestros días y en continuo desarrollo,<sup>3</sup> o porque la historiografía está comprimida por el peso que aún ejercen los períodos de violencia política de los regímenes dictatoriales del pasado.<sup>4</sup> Sin embargo, es un hecho que el crimen cumple un papel notable en la historia reciente de los países del continente. La violencia del crimen, en sus distintas formas, es tan grave como la

---

<sup>2</sup>En la década de 1990, de los 20 países del mundo con más muertes violentas, 10 pertenecían a América Latina (UNODC, 2011). Además, cinco de los diez países con mayor desigualdad social también se encontraban en la macrorregión (PNUD, 2010:26; CEPAL, 2011:12).

<sup>3</sup>Un sesgo "pesimista" se encuentra en la obra del filósofo Raymond Aron, el cual no está lejos de pensar que la historia del tiempo es imposible porque en esta no se pueden medir los efectos de los acontecimientos, pues en principio son "cortados de todo futuro que permanece indeterminado". Para él, en la historia no se sabría, por falta de conocimiento del futuro, "que podrá resultar importante o simplemente accesorio" (Dosse, 2012:14).

<sup>4</sup>A modo de ejemplo, la historiografía sobre algunas dictaduras en el continente se revisa en: Ramírez, 2012; y, Quiroga, 2005.

violación de los derechos y el terrorismo de Estado<sup>5</sup> cometido en algunos países durante las décadas de 1960, 1970 o 1980; una situación que se agrava incluso por la forma con que los mismos países tratan y reaccionan frente a la criminalidad.

Durante los años 1990, los homicidios en la macro región, por ejemplo, representaron casi el 30% de las cifras globales, siendo que los latinoamericanos constituían sólo el 9% de la población mundial (UNODC, 2011). Al mismo tiempo, esto no dejó de ser violencia política, ya que el énfasis en modelos mal articulados y basados en la represión, en un panorama donde se produce clamor por más seguridad, ha perjudicado la consolidación democrática en muchos países. En esta dimensión, hay que mencionar que los regímenes totalitarios, autoritarios y despóticos han sido relegados a segundo plano en el devenir histórico post-Guerra Fría, abriendo un panorama de implementación de sistemas democráticos alrededor del globo. Es pretencioso reducir las características y la comprensión que se tiene del término "democracia", pero este sistema basado en el voto popular, para consolidarse necesitaba (y necesita) ir más allá de elecciones periódicas, con el fin de institucionalizar sus funciones públicas en conjunto con la ciudadanía, sin perder de vista la pluralidad y las demandas sociales de la región, incluso en materia de seguridad colectiva.<sup>6</sup>

A nivel estatal, si las transiciones a la democracia o la búsqueda del fortalecimiento de ese sistema, junto con la expansión del fenómeno de la criminalidad, han sido marcos comunes a los países de América Latina desde finales del siglo XX, no obstante, se pueden observar peculiaridades en las respuestas de las administraciones nacionales. Por un lado, se verifican experiencias como la chilena y colombiana, que produjeron resultados llamativos al enfocarse sobre el crimen. Por otro lado, en las trayectorias como la de México y Brasil, persistieron inconsistencias a pesar de los esfuerzos gubernamentales para frenar la criminalidad.<sup>7</sup>

---

<sup>5</sup>Antonio Padrós, con base en el caso de Uruguay, infiere que el "terrorismo de estado" introdujo como sinónimos prácticas de "violencia preventiva" y de "violencia represiva", contradiciendo una concepción anterior de "defensa nacional" que "justificaba" el uso de la violencia (en los ámbitos interno y externo) contra cualquier agresión concreta, pero dentro de una tradición constitucional y democrática. Por lo tanto, la acción preventiva contra cualquier amenaza potencial criminalizó, sin bases jurídicas, a ciudadanos sospechosos, anteponiendo sobre ellos una presunta culpabilidad y represión (Padros, 2012:2).

<sup>6</sup> Las "olas" de democratización alrededor del globo y los desafíos de consolidación democrática, así como el estudio de caso en trece países, son estudiados por: Linz y Stepan, 1996.

<sup>7</sup> Desde la década de 2000, Chile ha disminuido y posee los menores índices de violencia criminal en relación con sus vecinos o incluso a nivel regional. Colombia, pese a que sigue siendo un país violento, tuvo una considerable reducción en las tasas de homicidio. Por otro lado, países como México y Brasil

Nuestro propósito aquí no es realizar una compilación de las experiencias nacionales o formular las mejores hipótesis para la gestión de la criminalidad. Sin embargo, es necesario señalar que, a fin de aclarar el panorama social, político y cultural del continente, realizar un análisis sobre los (des)ajustes de las políticas en materia de seguridad pública en las últimas décadas, con la exposición de sus principios cognitivos y de su manejo, es un esfuerzo esencial para todo estudioso o interesado en la realidad latinoamericana.

De esa manera, el presente estudio se dedica, en la siguiente sección, a establecer un diálogo entre disciplinas como administración y ciencia política, para constituir el marco teórico de las políticas públicas y con el objetivo de exponer sus principales modelos. A su vez, la segunda sección del estudio se centra en el carácter de las decisiones gubernamentales para hacer frente a la criminalidad y en su relativa adecuación con los modelos teóricos de las políticas públicas, ello sin dejar de lado sus limitaciones cognitivas y la coyuntura histórica, política y económica de las últimas décadas en América Latina. A continuación se procederá con la primera sección.

### **Marcos teóricos de acción en las políticas públicas.**

Aunque se trate de un fenómeno multifacético y que ha existido siempre, la violencia derivada del crimen, en última instancia y en términos socio-políticos, sigue siendo difícil de entender en sus motivos y causalidades.<sup>8</sup> Este entendimiento se ha agravado en la contemporaneidad reciente cuando ella adquirió tal plasticidad y difusión llegando a penetrar en diversos países y estratos sociales: algo que incluso ha originado la formulación del "estado moribundo" (Herbert, 1999:150), un estado cuyos preceptos y funciones se diluyeron a medida que otros actores ganaron terreno en la globalización mundial, "compitiendo incluso en las esferas del crimen" (Garland, 1996:445-71). Así, en la acelerada globalización económica del post-Guerra Fría, con acceso a más recursos y al crecimiento de los flujos de capital, actividades consideradas ilícitas por

---

han mantenido altas tasas de muertes violentas, llegando al punto de desplegar a sus ejércitos en las calles para ayudar a las policías. (UNODC, 2011:54; Hernández, 2008:81).

<sup>8</sup>Por desgracia, las consecuencias en el aumento de la criminalidad aparecen en forma nítida y clara, pero no son tan evidentes las múltiples causas que la generan. "Vincular directamente la pobreza como génesis de la delincuencia es, en ocasiones, el argumento más difundido, más allá de las razones ciertas que sostendrían esta afirmación. Es evidente que no existe comprobación empírica que correlacione causalmente estos factores, sobre todo porque se observa que algunos países de economía más pobre sufren altos índices de criminalidad y otros no. Rusia, por ejemplo, es mucho más rico que Costa Rica, pero muestra proporcionalmente más crímenes, asesinatos y violencia" (Espinoza, 2008:21).

los ordenamientos estatales también han tenido numerosas ventanas de oportunidad para entrelazarse con nuevos mercados. El crimen y la violencia adyacente a esas actividades han contribuido con ese tipo de estado moribundo, que funciona por principios tardíos o reactivos. Basta recordar que los convenios internacionales promovidos para reaccionar frente a delitos como lavado de dinero, narcotráfico y corrupción internacional, ejemplifican la creciente magnitud del fenómeno de la criminalidad que ignora los territorios nacionales y se mueve entre sus legislaciones.<sup>9</sup>

La creciente complejidad del fenómeno del crimen, en varios países, incluso desde la década de 1970, ya se asociaba a una necesidad de desarrollar un nuevo modelo de seguridad: por ejemplo, a través de una policía que cubriese dimensiones que van más allá del uso de un arma y del enfoque sobre el hecho delictivo. El sociólogo Daniel Cerqueira (2007) cita a Blumstein, Cohen y Nagin (1978), y a Spelman y Brown (1984), como estudiosos del mundo anglosajón que cuestionaron el modelo tradicional de lucha contra el crimen, marcado por estrategias enfocadas en arrestar y neutralizar delincuentes (Cerqueira y Carvalho, 2007:13). A finales del siglo pasado, en América Latina, también se hablaba de remodelar una policía que se orientaba a la simple supresión de conflictos. Entonces, se tomó esencial cogitar prácticas intersectoriales, sobre todo con acciones junto a las comunidades en las periferias de grandes ciudades. Para eso, pensar en sectores como la cultura o la educación, los cuales estaban fuera del rango de actividades del profesional uniformado, también era importante. Lo que en teoría demandaba una remodelación interna del trabajo de la propia policía, dentro de una política de seguridad hacia otras direcciones o diseños (Cerqueira y Carvalho, 2007: 14-5).

A pesar de esas demandas, en América Latina, los programas de acción política en materia de criminalidad, a menudo se detuvieron ante una inercia en el modo de operatividad y ante resultados mínimos. Y tales limitaciones, tanto en lo que dice respecto a la remodelación de las policías como en la conjugación de factores extra-policiales, también estuvieron vinculados al uso y comprensión que se hizo sobre las

---

<sup>9</sup>A saber, la Convención Interamericana contra la Corrupción de 1997; la Convención de Viena de 1988, que tipifica como delito el lavado de dinero internacional; la Conferencia de Palermo en el año 2000, que aprobó la Convención de las Naciones Unidas Contra la Delincuencia Organizada; y la Convención de Mérida de 2003, por la cual quedó establecida la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.

políticas públicas (Lagos y Dammert, 2012:55). Por lo tanto, es esencial esclarecer qué se entendía por “políticas”.

Las políticas públicas se comprendían, básicamente, como un conjunto de acciones racionales del estado, el cual se enfoca en la resolución o modificación de determinado problema, por ejemplo, en la reducción de los índices de criminalidad. Pero de una manera más completa, Luis Antonio F. De Souza (2011), al analizar la literatura de las ciencias sociales latinoamericanas, identifica tres modelos de comprensión, de influencia anglosajona, cuyos objetos de estudio son el estado y sus procesos de decisión en las políticas.

Dos de estos modelos, *top-down* y *bottom-up*, pueden ser así resumidos:

Tenemos que entrar en el llamado análisis *bottom-up*. Su importancia ha crecido desde la década de 1980 con la investigación de Michael Lipsky (1980), que llamó la atención para el hecho de que los modelos de análisis de las políticas públicas eran *top-down*, es decir, excesivamente concentrados en actores de toma de decisiones, que elaboran determinada política. Sin dejar de lado el uso de modelos de análisis *top-down*, las investigaciones pasaron a utilizar también análisis *bottom-up*, las cuales comparten tres características: a) estudiar determinada política pública a partir de las actividades de sus implementadores, en oposición a la excesiva concentración de los estudios sobre los gobiernos, tomadores de decisiones y actores que se sitúan en las esferas "centrales"; b) centrar el análisis sobre la naturaleza del problema al cual la política pública busca responder; c) describir y analizar la implementación de redes. (..) Modelos de análisis *bottom-up* pueden estar sujetos a críticas cuanto a su capacidad explicativa, pero necesitan ser más examinados en nuestra realidad, [...] por no ignorar y asumir la complejidad de la política pública como algo que necesita ser explicado sobre todo en su implementación [...]. (Celina Souza, in Souza, A. F., 2011:5).

También de acuerdo con Souza, el tercer modelo de análisis, y que no excluye necesariamente los anteriores, es el "ciclo vivo" de las políticas públicas. En este modelo se opta por un análisis secuencial donde se produce la articulación entre distintas fases: "definición de la agenda, identificación de alternativas, evaluación y selección de opciones, formulación, implementación y evaluación" (Souza, 2011: 5) en un movimiento circular continuo y de constante redefinición de sus etapas.

Al mismo tiempo, el "ciclo vivo" es una matriz teórica que cubre las arenas políticas o grupos de actores que intentan convencer el sistema político cuanto a la importancia o necesidad de determinada acción pública (Souza, 2011: 6). En este

modelo, las demandas de las arenas no se convierten en políticas hasta que no se aprovechen "ventanas de oportunidad". Es decir, momentos de mayor permeabilidad de la agenda, en los que determinados "problemas y soluciones" transbordan de un ámbito particular, o de ciertos grupos de interés, hacia el ámbito público (Kingdon, 1984). Concomitantemente, la agenda no obtiene resultados caso se desconsideren las instituciones implementadoras y sus destinatarios, que en última instancia son los ciudadanos. Por último, en esta matriz, al considerar los *players* que cumplen roles específicos, tales como los formuladores de decisiones, los implementadores y los evaluadores, en un ciclo completo y de retro-alimentación, determinada institución, como la policía, puede cumplir más de un rol.

A su vez, los modelos de carácter bottom-up y del "ciclo vivo", frutos de una literatura internacional sobre las políticas públicas, también se articularon con los principios de la "Nueva Administración Pública" también conocida como "gerencialismo".<sup>10</sup> Es decir, incorporaron herramientas administrativas que ya habían ganado terreno en las arenas privadas y corporativas, las cuales luego transbordaron hacia el ámbito estatal al aprovechar una ventana de oportunidad: la crisis fiscal y las privatizaciones de sectores públicos en América Latina en los años 1990. El desgaste de la máquina pública en aquel momento se convirtió en un problema de primer orden en las agendas neoliberales del post-Guerra Fría. Así, las administraciones estatales necesitaban reformas urgentes conforme recomendaba, por ejemplo, el "Consejo Director del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo" (CLAD) en 1988.<sup>11</sup>

Los principios de eficiencia y flexibilidad, que perfilaron las reformas gerenciales de las administraciones públicas -como la ocurrida desde 1993 en Chile y 1995 en Brasil, a cargo de Bresser Pereira-, se entrelazaron con los marcos teóricos del modelo *bottom-up*. Esta conexión, entre la práctica y la teoría, ganó preponderancia al comienzo del actual siglo, sobre todo porque se profundizó el discurso de llevar a cabo una gestión preocupada por el establecimiento de metas, de alianzas con el sector extra-

---

<sup>10</sup>Los modelos son también el resultado de una literatura internacional que trató de redefinir las políticas públicas en partes integradas: como análisis en la formación inicial (problema, agenda, sectorización, actores de interés); planes o programas (interdisciplinarietà en el origen y desarrollo); ejecución (implementación por etapas, monitoreo) y evaluación (resultados, índices, situación problema). Véase: Lindblom, 1991; Meny y Thoenig, 1992; Lahera, 2002).

<sup>11</sup>Chile constituye una excepción, ya que se anticipó a la naturaleza de las recomendaciones del CLAD al haber implementado parámetros gerenciales en la administración pública aún en la época del régimen militar de Pinochet (Orrego, 1998).

estatal, por la distribución de competencias y por mencionar los implementadores, los evaluadores y, sobre todo, los usuarios/ciudadanos de las políticas públicas. Alejándose, por lo tanto, de una centralización y de un movimiento más unidireccional encontrado en el modelo *top-down*. Sin embargo, la conjugación de acciones integrales, que recuerdan a los modelos *bottom-up* y del "ciclo vivo", fueron difíciles de reproducir o de incorporarse a la acción gubernamental en el presente siglo. Los motivos serán mejor explicados en la siguiente sección, pero se adelanta que las agendas y arenas de toma de decisiones de los países se encontraban sometidas a una administración pública que, según Paes de Paula, "se equivocaba al distinguir las políticas públicas (*policy*) de lo político (*polity*) y se basaba en una polaridad típica de esferas privadas, en las cuales existe una dicotomía entre administración vs. política" (Paes de Paula, 2005:46). Siendo así, diversos factores mostraron que, entre la formulación y la implementación de las políticas, se produjeron grietas, cambios e interpolaciones que no estaban previstas en el momento de definición de las agendas.

Al mismo tiempo, en el ámbito de la criminalidad, en América Latina, las ideas que sirvieron para desarrollar las políticas progresaron a un ritmo lento porque, según Lucía Dammert y John Bailey (2005), sus ajustes fueron programados a través de: a) una tradición intelectual desconectada de un énfasis político y empírico; b) una experiencia extranjera, que pretendía simplemente transferir experiencias y las presuposiciones de realidades distintas; y, c) poco debate público, observado sobre todo en los momentos en que los políticos ensayaron propuestas para sus proyectos electorales.

Citando Jaymes Q. Wilson, Bailey muestra que:

El conocimiento de las ciencias sociales no se traduce automáticamente en conocimiento de políticas que sean prácticas. El conocimiento [...] puede ser útil en resolver ciertos problemas y en buscar conexiones causales. En cambio, la prescripción política requiere un mayor conocimiento sobre cómo intervenir adecuadamente en el entorno para conseguir los resultados esperados. Es decir, intenta dar respuestas con instrumentos específicos de la política (ej. Fuerzas de policía) y medidas (ej. Patrullas motorizadas en ciertos barrios) sobre crímenes específicos (ej. Robo armado). Esto ante situaciones de escasez y recursos, y ante la demanda de la sociedad de obtener resultados,[...] para dar respuestas a los problemas (Dammert y Bailey, 2005:366-67).



Por lo tanto, ya sea por ignorar factores exógenos en la hora de concebir las políticas públicas o por limitaciones de los análisis científicos, el hecho es que el crimen se constituyó como un problema público en América Latina y que afecta, hasta la fecha, los espacios de convivencia colectiva. Las formas de violencia de connotaciones más privadas, como la violencia doméstica, de género, la corrupción de 'cuello blanco', entre otras, aunque no menos importantes, cedieron predominio, por ejemplo, al crimen denotado en las calles, al tráfico de drogas y a los homicidios (Lagos y Dammert, 2012: 45). Cabe, entonces, expresar cómo se han construido las decisiones gubernamentales teniendo en cuenta este panorama lleno de obstáculos para el pleno desarrollo de las comunidades nacionales y urbanas del continente.

### **Expansión de la criminalidad y decisiones gubernamentales en la transición al tercer milenio**

En lo que dice respecto a las políticas sobre la criminalidad en América Latina, debemos dirigir la mirada atrás y comprobar el historial de las acciones que buscaron garantizar el orden y la seguridad de las personas. En esa tarea, se observa que la percepción y el temor a la criminalidad, incluyendo sus datos de incidencia, han crecido durante las décadas de 1990 y 2000 (Latinobarómetro, 2011-13). Sin embargo, se recuerda que la criminalidad y la violencia han sido recurrentes incluso antes de ese período, y pese a que no hayan sido tratados como una prioridad en la agenda de los países latinoamericanos.

En los años 70 y 80 del siglo pasado, muchos países latinoamericanos pasaron por períodos autoritarios, por conflictos sociopolíticos internos o por la supresión de garantías civiles. En ellos fueron instaurados verdaderas "prácticas y formas de control sobre la ciudadanía, las cuales exacerbaban la simple coerción política" (Martínez, 1990:18). Durante este período, la seguridad y el orden público se encontraban dentro de los programas ideológicos presentes en las "Doctrinas de Seguridad Nacional" que, según Nilson Borges (2003), centraron sus esfuerzos en la defensa contra las amenazas internas al sistema político e institucional. Así, el ciudadano común "cedió" su libre ejercicio de derechos porque, según la óptica estatal, se vivía un periodo de emergencia, en el cual los crímenes que más destacaban eran aquellos derivados de la disidencia política. Por lo tanto, según la lógica de la bipolaridad mundial, la seguridad pública estaba más condicionada a una "seguridad nacional" que a una "seguridad ciudadana".

Al llegar la década de 1990, después de la Guerra Fría y con el colapso o la transición de regímenes autoritarios a democracias renacientes en muchos países del continente, se observa que la violencia política, incluyendo el terrorismo de Estado, ha sido sustituida por el crimen de la calle y por los delitos en el espacio público. Enrique Oviedo (2002) advierte que el aumento de la percepción de la violencia en la década de 1990, en parte, se debe a la función de los medios de comunicación, los cuales han dirigido su enfoque del entorno político hacia las acciones delictivas en los espacios colectivos. Según Oviedo, la violencia no es un fenómeno nuevo, sino, paradójicamente, uno de los logros de los nuevos gobiernos y de las libertades de expresión ha sido convertir el problema de la seguridad en una cuestión pública. Algo que, a su vez, desacreditó, de cierta forma, el sistema democrático ante la opinión general de los ciudadanos.<sup>12</sup> Incluso una de las razones de la alta confianza popular en las fuerzas armadas de América Latina (Latinobarómetro, 2008) puede venir por la distorsión de la óptica que se tiene sobre el crimen. El evidente aumento de la criminalidad a finales del siglo XX puede haber dado lugar a una interpretación desajustada: la de que, durante los períodos autoritarios, la sociedad era segura debido más a la acción represiva y al uso de la fuerza que por la contingencia de la época.<sup>13</sup> Un desajuste vislumbrado incluso en los clamores populares para desplegar contingentes militares en las calles, ya que éstos serían "expertos" en el control del crimen.

El rápido crecimiento de la criminalidad, como señala Patricio Tudela (1998: 93), también sería explicado por el hecho de que los nuevos gobiernos democráticos no podían confiar totalmente en sus fuerzas de seguridad. Por ejemplo, en Argentina, esas instituciones estaban desprestigiadas después de haber servido como policías políticas, aprovechando sus discrecionalidades legales o ilegales y cometiendo abusos con gran impunidad durante el último régimen autoritario de 1976 a 1983. Aparte de ello, una las características principales del fenómeno de la criminalidad, en las últimas décadas, fue

---

<sup>12</sup>«Es la cristalización de la preocupación pública del fenómeno lo que estamos experimentando, no su primera ocurrencia. Es la democracia la que la visibiliza al punto que le da a cada cual posibilidades de demandar seguridad como un derecho. Esto a su vez tiene impacto en la imagen de las instituciones de la democracia y su gobernabilidad». (Lagos y Dammert, 2012:58)

<sup>13</sup>Por ejemplo, los indicadores más bajos de criminalidad en los años 80 en Brasil, a pesar del desempleo y de la crisis inflacionaria, son aún poco comprendidos (Beato, 1999:4). Y aunque las estadísticas de los países muestren, por ejemplo, el crecimiento de los casos de homicidios a finales del siglo XX (UNODC, 2011:54), los indicadores del crimen en la región también deben ser entendidos en un contexto que cubre la formación de mega-ciudades, el narcotráfico internacional, la forma de elaboración de estadísticas, la percepción y el papel de los medios de comunicación, entre otros.

su "urbanización". Esto significa que ella se presenta con mayor claridad y fuerza en las ciudades medianas y grandes del continente.

En la década de 1990, las principales áreas metropolitanas adquirieron indicadores críticos, lo que convirtió a América Latina en la segunda región más violenta del mundo, siendo sólo superada por las regiones donde se producían conflictos bélicos.<sup>14</sup> Ya en la década de 2000, la "geografía del crimen" mostró su movilidad para las ciudades medianas. En Chile y Colombia, por ejemplo, los índices de criminalidad de ciudades como Iquique y Antofagasta, o como Cali y Medellín, superaron durante varios años al de las regiones metropolitanas de Santiago y Bogotá (Caruso, H. et al, 2007:146). Mientras tanto, la violencia en América Latina diversificó y perfeccionó sus mecanismos de acción, tales como el narcotráfico internacional, el secuestro relámpago y las pandillas de las calles, incluyendo la aparición de nuevos actores, como los sicarios y las hermandades del crimen en Centroamérica, penetrando, por lo tanto, en todos los dominios de la vida urbana y en inúmeras regiones.

Sintiéndose cada vez más inseguras, las sociedades latinoamericanas exigieron respuestas rápidas y eficaces. A su vez, los gobiernos de turno prometieron soluciones circunstanciales, "milagros" que requerían respuestas de largo alcance, algo que ejerció presión sobre las fuerzas de seguridad para producir resultados en el corto plazo. No obstante, los gobiernos no pretendían asumir el costo político e institucional que implicaría la aplicación de nuevas reformas, como en el ámbito de las policías, y así hacer frente a la inseguridad. La ausencia de esfuerzos enérgicos por parte de los gobiernos y el reto para flexibilizar la gestión de control y lucha contra la criminalidad, sobre todo la que incidía en los espacios públicos y en las ciudades, también se entrelazó con factores estructurales derivados de la crisis fiscal que asolaba la macro región durante la década de 1990. En el ámbito económico, la agenda de los gobiernos centrales pasó de un énfasis a la protección de mercados y de incentivos a la productividad nacional, para un marco pautado por privatizaciones, búsqueda de dividendos financieros y atracción de capital extranjero (Dammert y Bailey, 2005: 15-6). Eso desestimuló, en muchas áreas, los mercados internos y cortó subsidios sobre todo para las áreas sociales.

---

<sup>14</sup> América Latina y el Caribe, en 1990, alcanzaron un índice regional de homicidios de 22,9 por 100.000 habitantes, es decir, más del doble del promedio mundial en aquella época: 10,7 (Buvinic y Morrison, 1999:3).

En la década de 1990, por lo tanto, hubo un doble desafío. Uno de dimensión política, que decía respecto a la redemocratización o hacia la profundización de ese sistema,<sup>15</sup> y otro de dimensión económica,<sup>16</sup> los cuales se combinaron para agravar la comprensión y las respuestas a la criminalidad. Si por un lado las respuestas policiales aún poseían marcas de violaciones contra las garantías civiles, por otro lado, los recursos económicos no eran suficientes en muchos países. Por consiguiente, se verificaba que las acciones estatales eran limitadas tanto en escala como en resultados. Ante esta situación, Guillermo O'Donnell (1994) llegó a cuestionar, en la dimensión de la transición política, si estas jóvenes democracias evolucionarían de forma natural hacia democracias más consolidadas -con fuertes sistemas representativos, mayores garantías constitucionales y responsabilidad pública-, o sufrirían una muerte lenta debido a la deficiente toma de decisiones, a la corrupción y a la violencia.

Heredando poca capacidad para diseñar e implementar decisiones programáticas, en muchos países de América Latina, las instituciones relacionadas al tratamiento de la criminalidad -a ejemplo de la policía, los tribunales de justicia, el sistema penitenciario- han quedado bajo la tutela de los métodos y grupos vinculados a la represión política.<sup>17</sup> A su vez, en escenarios posteriores a guerras civiles, como en Guatemala y El Salvador, se anhelaba llegar a un estado de paz ciudadana, sin embargo, el deseo sucumbió ante limitaciones en las capacidades cognitivas y de recursos de las políticas gubernamentales. Basta recordar que, en el año 2008, se instauró una Comisión Internacional contra la Impunidad, creada por las Naciones Unidas, en vista del fracaso de la justicia penal de Guatemala.

En América Latina en su conjunto, por lo tanto, hubo pocas redefiniciones respecto a las políticas y a los roles de las corporaciones de seguridad.

---

<sup>15</sup>Con la excepción de Colombia, México y algunos países del Caribe que no han pasado por regímenes dictatoriales prolongados que terminarían en transiciones políticas. Pese a ello, esos países tuvieron que redefinir y profundizar sus viejas democracias (Garretón, 1997:14). Como casos opuestos, destacan: la transición abrupta argentina post-guerra de las Malvinas en 1983; las transiciones después de décadas de autoritarismo en Brasil (1964-1985), en Chile (1973-1990) y en Bolivia (1964-1982); o las sangrientas guerras civiles que cesaron fuego en Honduras (1991), en El Salvador (1992), y en Guatemala (1996).

<sup>16</sup>Con excepción de Chile que heredó una relativa estabilidad económica después del régimen de Pinochet (Martínez, 1990:42).

<sup>17</sup>Históricamente, John Bayley señala que la diferencia entre seguridad interna y externa nunca fue olvidada, ya que los militares han jugado un papel central en el mantenimiento del orden y de la seguridad interna. Esta situación se consolidó con la estructura militarizada de las policías que, como en Chile, mantuvieron hasta hace poco una dependencia administrativa y funcional de las fuerzas armadas. Por otro ángulo, en El Salvador, José Miguel Cruz señaló que la corrupción y la baja profesionalidad de la policía han causado daños a su legitimidad, sobre todo ante los estratos sociales más pobres. (Dammert, 2007:147).

La tendencia de las policías en la región consistió en reproducir las estrategias tradicionales para combatir el crimen, que atienden a un modelo de tipo militar, reactivo y represivo, heredero de las dictaduras militares que gobernaron en América Latina durante el siglo pasado. Sin embargo, este tipo de modelo se convierte en sí mismo como un obstáculo para la transformación, ya que carece de la flexibilidad necesaria para modernizarse y adaptarse a los desafíos traídos por la criminalidad actual. (Dammert, 2007: 11)

Adicionalmente, de acuerdo con Lucía Dammert (2007), en los países de transición política, paradójicamente, el retorno de la democracia ha generado una mayor dependencia gubernamental en relación a las policías, principales instituciones encargadas del pasado orden público. Sin embargo, este protagonismo no fue necesariamente complementado por un cambio organizacional que daría lugar a mayores niveles de profesionalidad y eficiencia de las policías. Por lo contrario, el uso excesivo de la fuerza, la corrupción y la participación en actos criminales fueron notados en muchos países de la macro región.<sup>18</sup> Hubo, por lo tanto, un doble desvío en las democracias latinoamericanas: uno por hacer negligencia a los derechos del ciudadano mientras este era objetivo de la acción policial, y otro por no garantizar a las colectividades una seguridad pública y un entorno propicio para el desarrollo social (PNUD, 2010).

Se resalta que la visión de desarrollo integral del ciudadano, como sujeto que debe gozar de garantías incluso en su integridad física, no siempre ha sido explícita en la agenda de las políticas públicas de seguridad del continente. Durante gran parte de la década de 1990, el tratamiento del crimen ha sido objeto de medidas conocidas como de "mano dura". En los países de América Latina la inseguridad se abordó sobre todo desde la perspectiva de la "ley y orden", que coloca en el centro de la gestión pública el "paradigma de contención y de represión" (Espinoza, 2008: 19). Además, ante los clamores de gran parte de los medios de comunicación, y ensayando acciones limitadas en las políticas, la acción policial anclado en la represión y en mayores castigos para los criminales fueron bien recibidos. En Argentina, Máximo Sozzo (2005) clasificó este aspecto como el surgimiento del "populismo punitivo". En Uruguay, desde la restauración de la democracia en 1985, las respuestas a la inseguridad colectiva a finales

---

<sup>18</sup>Por desgracia, en muchos casos se utilizó la fuerza de forma ilegítima, llevando al aumento de casos de ciudadanos asesinados por la policía, como en Brasil y Argentina, o la violación de derechos civiles, como ocurre en las protestas en Ecuador y Perú. Esas violaciones son evidentes sobre todo en los procesos de detención, bien como en el tratamiento de la población reclusa (Dammert, 2007:143-162).

del siglo pasado también han sido guiadas por políticas esencialmente punitivas de tolerancia cero (Sanseviero, 2007). Así, ante todo ello,

Sin duda, la reforma de las policías es un elemento central del proceso, pero no puede, por sí misma, prevenir y controlar la violencia y el crimen en un país. Así, por ejemplo, el aumento de la presencia policial y la represión de los delitos tienen como consecuencia un gran número de prisioneros, que no siempre son infractores o culpados. A su vez, este proceso tiene efectos negativos, como el colapso del poder judicial y del sistema penitenciario, bien como de un "olvido" de la esencia de optar también por medidas de rehabilitación. A cambio, el sistema judicial colapsado se vuelve más vulnerable a la ineficiencia, a la injusticia, a la corrupción y al abuso. Y las cárceles, infraestructuras recarías y superpobladas, se convierten en peligrosos y violentos depósitos humanos, también conocidos como escuelas del crimen (Dammert, 2007: 151).

Obviamente, una acción policial cualitativa o de mejor calidad es esencial, pero la represión con fin en sí misma y el centralismo de las policías, en nuestra opinión, se debió a una visión muy "estrecha", característica de herramientas administrativas *top-down* en lugar de "parte de un todo" dentro de un ciclo vivo de políticas públicas. Como se dijo, no cabe citar los resultados de los intentos de reformas en las policías, pero se resalta que los mecanismos para buscar mejores resultados de seguridad pública también han sido acompañados por la presión derivada del interior del propio estado, ya que los agentes políticos y funcionarios de la administración tenían que expresar acciones para lograr algún cambio, o al menos dar a conocer que algo se estaba produciendo. Las herramientas gerenciales o de la "Nueva Administración Pública", mencionadas en la sección anterior, se juntaron, por así decirlo, con esas presiones.

La influencia del campo de la nueva gestión pública (*new management*) es indudable en este instrumento [...] Naturalmente que las autoridades públicas necesitaban hacer algo al respecto, o a lo más mostrar que estaban haciéndolo: la presentación de la Estrategia fue una moneda de cambio ante un nuevo premio por hacer las cosas. A eso reporta la estrategia, a una doble presión: una "presión desde arriba", desde el gobierno central, con nuevas ideas políticas, con clamores de eficiencia en la gestión, teniendo a la vista experiencias internacionales que son reportadas por académicos, o sea, una lógica institucional que debía reorientarse; y, por otra parte, "presiones desde abajo", es decir, por un lado, desde niveles descentralizados de gobierno que comenzaron a forjar soluciones y, por otro, de personas y organizaciones que se manifestaron dispuestas para combatir el

delito y recurrieron al sector público para concretarlo (Lagos, 2012:222)

Por tanto, la criminalidad necesitó considerarse como la derivación de un fenómeno multicausal,<sup>19</sup> estructurado en parámetros cuya referencia demandaba un enfoque multisectorial, y que debía incluir aspectos de los modelos *bottom-up* y del "ciclo vivo" de las políticas públicas, tal como indica la última cita. En el encuentro de las "presiones desde abajo" con las "organizaciones que se manifestaron dispuestas al cambio", entonces, se deseaba una descentralización y remodelación de la administración pública para que ésta no se concentrara en los tomadores de decisiones o sólo en las corporaciones de seguridad.

Por otro lado, en América Latina, la manera de entender las políticas a finales de los años 1990 entró en una nueva "fase". Se siguieron, por así decirlo, los principios dominantes de la "nueva administración pública". Así, las políticas pasaron a ser concebidas como corrientes de acción y de información relacionadas con objetivos o metas en el área pública. Se persiguió una acción secuencial en búsqueda de resultados, que aunque tuviese la tutela del estado, también despertó el interés por aglutinar a las comunidades y al sector privado (Lahera, 2002). Por lo tanto, mientras sucedía la politización del tema de la criminalidad y se pensaban acciones programáticas, poco a poco se entendía que era necesario redefinir los roles institucionales y las herramientas que orbitaban en torno al tema de la seguridad pública. Por fin, al considerar también las nuevas características de la criminalidad contemporánea, con sus espacios de incidencia, la amenaza a las potestades y a la soberanía del Estado, se elaboraron "planes" y propuestas de acciones interinstitucionales para orientar la lucha contra el crimen en los países.<sup>20</sup> En los primeros años de la década de 2000, esto significó la formulación de diversas iniciativas de reformas que buscaban no sólo generar impactos en la administración, pero también en la doctrina y en la cultura institucional de las gestiones.

---

<sup>19</sup>Otro elemento considerable es el incremento de la "sensación de inseguridad o el miedo" como un problema público. Si bien esto se identificó desde el inicio de la década de 1990, algunas investigaciones muestran que este miedo ante la criminalidad oculta otros miedos característicos de la vida actual, como la precariedad laboral, la falta de asistencia médica y de seguridad social, entre otros (PNUD, 1998:11). De ahí que los gobiernos vislumbren la necesidad de trazar planes y metas que cubran un espectro de acciones concretas en varios frentes.

<sup>20</sup>Los "Planes de Seguridad", cuyos nombres varían de un país a otro, alertaron para la modernización de las instituciones de lucha contra el crimen, estableciendo criterios y objetivos gerenciales. En otras palabras, fueron la adaptación, a diferentes escalas, de una gestión que trazaba metas o buscaba más eficiencia. Entre ellos se destacan los "Planos de Segurança" en Brasil, las versiones recientes del "Plan Colombia", "Argentina por la Paz", entre otros.

Sin embargo, en la mayoría de los casos, los experimentos fueron incipientes y sus resultados, variados o incluso contradictorios.<sup>21</sup>

Se puede afirmar que, en la implementación de estas reformas, se desconsideraron situaciones concretas como la negociación, la disensión y las contradicciones políticas y burocráticas. La nueva administración era "participativa en el nivel del discurso, pero centralizado en lo que respecta al proceso de toma de decisiones" (Paes de Paula, 2005:46). Paralelamente ella "enfaticó más las dimensiones técnicas que las dimensiones sociales y políticas de la gestión." Y atento para no generalizarse en absoluto, en América Latina, la ambigüedad y la falta de claridad de los objetivos y de los Planes, bien como los problemas de coordinación intergubernamental y los recursos limitados, se sumaron al hecho que "se daba poco valor a la recolección y al procesamiento de la información sobre el crimen" (Frühling, 2008:2). Esto incluso ocasionó limitaciones cognitivas, que por sí solas obstaculizaron los esfuerzos de modernización puramente instrumentales de la administración pública (Silva y Melo, 2000). En la práctica, es imposible trabajar con todas las variables de la criminalidad y comprender su contingencia, además se sabe que "la fidelidad en la ejecución de diseños propuestos es siempre incompleta, en vista de la racionalidad, y porque la sincronía es siempre inexacta" (Velarde et al, 2007:48). Justamente por esto surge la necesidad de un "ciclo vivo" y retro-alimentar de políticas públicas, de modo a corregir y superar esas y otras limitaciones en la implementación de los planes políticos.

Todavía, cuando se superaban las limitaciones cognitivas, la presión para conseguir resultados frente a la criminalidad podría traer otros efectos colaterales. Por ejemplo, en la reforma penal de Chile, a partir de 2002 las políticas aumentaron satisfactoriamente la tasa de resolución de procesos judiciales.<sup>22</sup> Pero si por un lado hubo avances en la productividad, en la protección de derechos de los acusados y en el tratamiento de las víctimas, por otro lado, la reforma penal fue acompañada por una creciente sobrepoblación de las prisiones, por el crecimiento de los índices de reincidencia criminal y por la escasa planificación en la reinserción social de los condenados (Dammert, 2005:44).

---

<sup>21</sup>Por ejemplo, varios países de América Central siguen librando una verdadera guerra contra la delincuencia, y en países como Argentina, México y Perú se ha puesto a los militares a combatir el narcotráfico (Lagos y Dammert, 2005:55).

<sup>22</sup>En dicho año, la capacidad de respuesta del sistema procesal penal superó la tasa de 89% de los casos introducidos (Duce, 2008:74).



Otro ejemplo es Minas Gerais. En 2003, el gobierno de ese estado federado en Brasil unificó los departamentos de Seguridad y Justicia, insiriéndolos en la Secretaría de Estado y de Defensa Social (SEDS) con el fin de mejorar la coordinación de sus instituciones en materia de seguridad pública. En el año 2008, la Secretaría implementó un sistema de metas en el que cada comisario de policía (agente delegado) fue obligado a realizar informes de al menos diez investigaciones criminales a cada mes. Como era esperado, hubo un aumento en el número de investigaciones de la policía, pero, a menudo, el informe de éstas era conducido de manera rápida, sin la debida investigación y resolución de los crímenes. Sumado a esto, las metas del sistema tampoco eran claras cuanto al modo de elaboración de los informes (Vargas y Nascimento, 2009:13-31).

Esos son sólo algunos ejemplos que se pueden extraer de las numerosas experiencias en las políticas de seguridad pública en América Latina. En la mayoría de esas, aunque se intentaron incorporar nuevos parámetros –como búsqueda de eficiencia, flexibilidad y gestión por metas- las medidas racionales podían fallar no sólo en la internalización de esos parámetros, sino también en el deseo de dar continuidad a este tipo de acciones dentro de una política de estado que no fuese susceptible a las vicisitudes de un gobierno después de otro.

Por último, es necesario resaltar que la búsqueda de eficiencia y flexibilidad fue acompañada por la descentralización de tareas. Es decir, reforzadas por el marco *bottom-up* de implementadores y destinatarios en las políticas, las "presiones de abajo" en la sociedad civil, junto a la participación de asociaciones privadas,<sup>23</sup> tuvieron algunos efectos y dieron lugar a acciones como la policía comunitaria y la vigilancia entre vecinos (Dammert et al, 2004:36). Pero, actualmente, el cambio de una política de seguridad con énfasis en la represión, para otra con una visión más integral o del "ciclo vivo" -y por ejemplo que incluyera acciones sociales de prevención del delito-, bien como el cambio hacia una seguridad más ciudadana, pueden ser resumidos a un conjunto de acciones desajustadas, es decir, a acciones incipientes o fragmentadas en la mayoría de países,<sup>24</sup> lo que permite que se prolonguen los altos niveles de inseguridad.

---

<sup>23</sup>Por ejemplo, un estudio de las alianzas entre entes públicos y privados para prevenir el crimen en Sao Paulo, Brasil, puede verse en: Paulo de Melo, In: Dammert y Bailey, 2005:106-20.

<sup>24</sup>Se puede inferir que los países que han obtenido mejores resultados son los que, desde décadas anteriores, ya tenían bajos índices de criminalidad y de homicidios en el continente – como Chile, Costa Rica y Uruguay. Sin embargo, en todos ellos persistieron altos índices de percepción de inseguridad pública (Latinobarómetro, 2011). En América Latina en su conjunto, no se ha producido un salto

Naturalmente, reformas no se traducen necesariamente en cambios abruptos. Pero la ausencia de una visión sistémica y pensada para realizar modificaciones en ámbitos más profundos -como en la organización de las instituciones relacionadas con la acción policial-, pese a la consecución de algunos resultados, a los cambios gerenciales y a los intentos de inclusión de nuevos actores extra-estatales en la modernización de la seguridad pública, significa una serie de acciones de carácter más superficial en lugar de una serie de reformas que posibiliten la apertura de nuevas perspectivas en el tratamiento de la seguridad pública en América Latina.

## **Conclusión**

Una sociedad o un país que no posee un entendimiento político sobre el crimen y sobre sus distintas manifestaciones, y que a la vez ignora las singularidades de este fenómeno, puede terminar promoviéndolo. Básicamente, eso es lo que se entiende del panorama común de la trayectoria de muchos países latinoamericanos. El recurso a la violencia y al crimen entre los ciudadanos, así como la incapacidad política y social del estado para mediar y resolver conflictos, sugieren que se ha producido una contingencia mal entendida para la cual no se han formulado respuestas satisfactorias. En el pasado reciente de América Latina, en escenarios posteriores al fin de dictaduras, guerras civiles o conflictos internos, se tuvo el anhelo de llegar a mejores condiciones de paz y ciudadanía. Pero este ha sucumbido ante las limitaciones de las capacidades públicas, de recursos, de desarrollo cognitivo respecto a la criminalidad y de modos de acción gubernamental. Sin herramientas que permitiesen profundar adecuadamente el tratamiento de la criminalidad, fue necesario, al menos, fortalecer las capacidades institucionales para erigir y remodelar las políticas de seguridad pública. Sin embargo, estas se limitaron a enfoques policiales y punitivos en sociedades marcados por la pobreza, por la desigualdad social y por considerables índices de inseguridad.

Hoy no habría más dudas de que el control y el tratamiento de la criminalidad deben guiarse por un conjunto de acciones integrales. Por ejemplo, sin la coordinación entre la policía, las prisiones y el sistema judicial, o sin la participación de la sociedad

---

cuantitativo en la contención de la criminalidad (PNUD, 2011). Al mismo tiempo, en la década de 1990, aunque la policía comunitaria y la participación de la sociedad en la seguridad haya conseguido desempeño atrayente en ciudades como Bogotá, Villa El Salvador y Belo Horizonte, estas prácticas han sido dependientes de las vicisitudes de los gobiernos locales. Esas y otras acciones de seguridad volcadas hacia la ciudadanía han intentado incorporar nuevas prácticas, pero aún siguen siendo incipientes tanto en términos de resultados como de alcance político y geográfico (Frühling, H., 2008).

organizada, recientemente es difícil pensar en términos de eficiencia dentro de las acciones dirigidas a contener el crimen y la violencia en los espacios de convivencia colectiva. Y tal desafío aumenta si se tiene en cuenta que las políticas públicas son, por así decirlo, permeadas por elementos que huyen a una planificación racional. Pues, ante las presiones de actores políticos estatales y extra-estatales, ante la cobertura de los medios, de los mecanismos de negociación y de implementación de decisiones, se produce un campo complejo capaz de transformar la "ratio", originalmente formulada, en acciones administrativas, políticas y valorativas que muchas veces no se ajustan con la nitidez de los planes y de las normativas institucionales. Este trabajo, por lo tanto, al trazar aunque brevemente el panorama de los modelos de gestión y de acciones gubernamentales frente a la criminalidad, junto a sus limitaciones y continuidades, es un paso para comprender los (des)ajustes que se efectuaron en el devenir reciente y actual de las políticas de seguridad pública en América Latina.

## **Bibliografía**

- Beato Filho, C. C. (1999).** *Políticas Públicas de Segurança e a Questão Policial: Eficiência, equidade e accountability.* In: Marcus André Melo. (Org.). *Reforma do Estado e Mudança Institucional no Brasil.* Recife: Fund. Joaquim Nabuco e Edistora Massangano, v. 1, p. 335-65.
- Borges, Nilson. (2003).** *A Doutrina de Segurança Nacional e os governos militares.* In: O Brasil Republicano. Jorge Ferreira e Lucília Almeida (org.), Rio de Janeiro: Civ. Brasileira.
- Buvinic, M. y Morrison, A. (1999).** *La violencia en América Latina y el Caribe: un marco de referencia para la acción.* Washington D.C.: División de Desarrollo Social, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Caruso, H. et al (2007).** *Polícia, estado e Sociedade: Práticas e Saberes Latino-americanos.* Rio de Janeiro: Ed. Publit Soluções.
- CEPAL (2011).** *Panorama Social de América Latina.* Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Disponible en <<http://www.cepal.org/publicaciones/xml/3/45173/2011-820-PSP-Sintese-Lanzamiento.pdf>> acceso Nov. 2014.
- Cerqueira, D. y Carvalho, J. L. (2007).** *O jogo dos sete mitos e a miséria da segurança pública no Brasil.* In: Marcus Vinicius Gonçalves da Cruz; Eduardo Cerqueira Batitucci. (Org.). *Homicídios no Brasil.* 1ªed. Rio de Janeiro: Editora FGV, v. 1, p. 1-252.
- Dammert, Lucía et. al. (2004).** *Seguridad ciudadana: experiencias y desafíos.* Valparaíso: I. Municipalidad de Valparaíso, Red 14, Programa URB-AL, Azevedo.
- Dammert, Lucía (2005).** *Violencia Criminal y Seguridad Ciudadana en Chile.* Santiago de Chile: División de Desarrollo Social, CEPAL.
- Dammert, Lucía (2007).** *Dilemas da Reforma Policial na América Latina.* In: *Polícia, estado e Sociedade: Práticas e Saberes Latino-americanos,* Caruso, H.; Muniz, J.; Blanco, A. C. C. (org.), Rio de Janeiro: Publit Soluções Editoriais.
- Dammert, Lucia y Bailey, John (2005).** *Seguridad y Reforma Policial en las Américas: Experiencias y desafíos.* Lucía Dammert & John Bailey (org.), México D.F.: Ed. Siglo Veintiún.
- Dosse, François (2012).** *História do tempo presente e Historiografia.* In: *Revista Tempo e Argumento.* Vol. 4. Florianópolis, 2012, p.14.
- Duce, Mauricio (2008).** *La Reforma Procesal Penal en Chile: Logros y Desafíos, Período 2000-2007.* Urvio, *Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana.* N. 3. FLACSO, Quito, pp. 67-84.

- Espinoza, Hugo (2008).** *Hacia una Visión Político Progresista en Seguridad Ciudadana*. Seminario Internacional. Santiago de Chile: ProSur.
- Frühling, Hugo (2008).** *Sistema de Seguridad Pública en América Latina: Casos comparados*. En Comunidad más Prevención. Boletín N° 7, Santiago: CESC.
- Garland, David. (1996).** *The Limits of the Sovereign State: Strategies of Crime Control in Contemporary Society*. The British Journal of Criminology, vol. 36, n.4.
- Garretón, M. A. (1997).** *Revisando las transiciones democráticas en América Latina*. Revista Nueva Sociedad, N. 148.
- Herbert, S. (1999).** *The End of Territorially-sovereign State? The Case of Crime Control in the United States*. Political Geography, vol. 18, n.2.
- Hernández Milian, Jairo. (2008).** *Mapeo del caso Centroamericano*. In: El crimen organizado en América Latina y el Caribe: Amenazas y Perspectivas. Ciudad de México: Fund. Friedrich Ebert.
- Kingdon, John. (1984).** *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Boston: Little, Brown.
- Lagos, Roberto (2012).** *Política de seguridad, La Experiencia Chilena: (2003-2011)*. Revista Análisis público. Universidad de Valparaíso. Año 1, N. 1, 2012, pp. 211-232.
- Lagos, Marta; y Dammert, Lucia (2012).** *La Seguridad Ciudadana: El problema principal de América Latina*. Latinobarómetro. Lima.
- Lahera, E. (2002).** *Introducción a las Políticas Públicas*. Santiago: FCE.
- Latinobarómetro (1995-2013).** *Informes y análisis*. Disponibles en <<http://www.latinobarometro.org/latOnline.jsp>> acceso en Nov. 2015.
- Lindblom, Charles. (1991).** *El Proceso de Elaboración de las Políticas Públicas*. España: Ministerio para las Administraciones Públicas.
- Linz, Juan y Stepan, Alfred (1996).** *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America and Post-communist Europe*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Martínez, Javier (1990).** *Violencia social y política en Santiago de Chile. (1947-1987)*. In: Personas y escenarios en la violencia colectiva. Santiago: Ediciones SUR.
- Meny, I.; Thoenig, J. (1992).** *Las políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- O'Donnell, G. (1994).** *Delegative Democracy*. Journal of Democracy, pp. 55-69.
- Orrego, Cláudio (1998).** *Modernización del Estado y la gestión pública en Chile: balance y desafíos*. Seminario Presente y futuro de los procesos de reforma del Estado. Montevideo.
- Oviedo, Enrique. (2002).** *Democracia y seguridad ciudadana en Chile*. In Violencia, Sociedad y Justicia en América Latina. Buenos Aires: Clacso. Disponible en <<http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/violencia/oviedo.pdf>> acceso en Ago. 2014.
- Paes de Paula, A. P. (2005).** *Administração Pública Brasileira entre o Gerencialismo e a Gestão Social*. RAE (Impresso), São Paulo, v. 45, n.1, p. 36-49. Disponible en <<http://www.scielo.br/pdf/rae/v45n1/v45n1a05.pdf>> acceso en Oct. 2014.
- Padros, Enrique (2012).** *A ditadura civil-militar uruguaia: doutrina e segurança nacional*. Varia hist., Belo Horizonte, v. 28, n.48, disponible en <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-87752012000200002&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-87752012000200002&lng=en&nrm=iso)>. acceso en 19 Jun. 2015.
- PNUD (1998).** *Desarrollo humano en América Latina, Las paradojas de la modernización*, Santiago de Chile: PNUD.
- PNUD (2010).** *Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe*. N. 2, p. 26-62.
- Quiroga, Hugo (2005).** *El tiempo del 'proceso'*. In: Dictadura y democracia (1976-2001). Juan Suriano (Director), Buenos Aires: Sudamericana.
- Ramírez, Hernán (2012).** *Política e História do tempo presente na historiografia das ditaduras do Cone Sul na América Latina*. Revista Tempo e Argumento. Florianópolis, Vol. 4.
- Sanseviero, Rafael (2007).** *Entre las intenciones y las tensiones*. In: S. Escobar y J. Ensignia. (ed.), Seguridad Pública en los países del cono sur. Los desafíos institucionales, Santiago de Chile, Fundación Friedrich Ebert.

**Silva, Pedro y Melo, Marcus (2000).** *O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos*. Campinas: NEPP/UNICAMP, Cuaderno 48.

**Souza, Luís (2011).** *Políticas Públicas e a área da segurança no Brasil. Debate em torno de um novo paradigma*. Caxambu-MG: 35º Encontro Nacional da Anpocs.

**Sozzo, Máximo (2005).** *Metamorfosis de los Discursos y las Prácticas sobre Seguridad Urbana en la Argentina*. In: Seguridad y Reforma Policial en las Américas: Experiencias y desafíos. Lucia Dammert & John Bailey (org.), México D.F.: Ed. Siglo Veintiún.

**Tudela, Patricio (1998).** *Prevención del delito y seguridad ciudadana en democracia*. In: Cuaderno de Criminología. Santiago: Instituto de Criminología de la Policía de Investigaciones de Chile, N° 8.

**UNODC (2011).** *World Report on Homicides*. United Nations Office on Drugs and Crime. Disponible en < [http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/statistics/Homicide/Globa\\_study\\_on\\_homicide\\_2011\\_web.pdf](http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/statistics/Homicide/Globa_study_on_homicide_2011_web.pdf)> acceso en Nov. 2014.

**Vargas, J. y Nascimento, L. (2009).** *O inquérito Policial no Brasil - Uma Pesquisa Empírica: O caso da investigação criminal de homicídios dolosos em Belo Horizonte*. In: Cadernos Temáticos da CONSEG. Brasília: Coordenação Geral da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública Ministério da Justiça – Ano I, n. 06.

**Velarde, J. et al (1997).** *Entre el diseño y la evaluación: el papel crucial de la implementación de los programas sociales*. Washington: BID Press.