



# Políticas públicas de prevención de la criminalidad en América Latina:

## *Un ejercicio comparativo*

Othón Partido Lara

Coordinador de la Maestría en Política  
y Gestión Pública de la Universidad  
Iberoamericana León

### Resumen

En febrero pasado sustenté en la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) la tesis doctoral “La inserción de los enfoques de seguridad ciudadana y prevención de la criminalidad en las políticas públicas de América Latina” (disponible en físico en la Biblioteca de la Universidad Iberoamericana-León y descargable en el enlace <http://132.248.9.195/ptd2018/noviembre/0782872/Index.html>).

El proceso de construcción del objeto de estudio, documentación y estancias de investigación duró cinco años, aunque buena parte de los aprendizajes en el campo de la seguridad ciudadana proceden de una inquietud previa en el ámbito profesional, cuando me desempeñé en el Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana del Gobierno Federal. Al ser la prevención un tema relativamente novedoso y el recrudecimiento de la violencia una preocupación emergente en nuestro país, había la necesidad de comprender cuál era el rumbo de las políticas públicas en la región.

Por tal razón, tomé la decisión de realizar un ejercicio comparativo en México, Chile y Colombia para indagar cuáles habían sido los momentos fundantes de una orientación alternativa a las tradicionales políticas punitivas de seguridad que aún son predominantes. Los estudios de caso tuvieron dos criterios de selección: Primero, tomar en cuenta un país con bajas tasas de homicidio (Chile), una nación con tasas medias (México) y uno con tasas altas (Colombia), tomado en cuenta que América Latina es la región más violenta del mundo. La segunda consideración tenía que ver con que los gobiernos tuvieran la decisión política y planes específicos como lo fueron la Política Nacional de Seguridad Ciudadana chilena (2004) y la Estrategia Nacional de Seguridad (2006-2012) donde se trazaron algunas líneas iniciales en México. Colombia tuvo mayor complejidad, dada la histórica y reconocida dificultad del Estado por trazar políticas homogéneas centralmente planificadas y aún la dificultad e imprecisión de analizar esa Nación “como un todo”, sin considerar su gran diversidad territorial. Sin embargo, son antecedentes cruciales los documentos de la Consejería Presidencial para Medellín (1991), la estrategia de Convivencia y Seguridad Ciudadana en Bogotá (1995) y la política de urbanismo social en la capital antioqueña (2004).

Brasil es un caso que no pudo incluirse por limitaciones de tiempo, recursos e idioma. Ahí se implementó el Programa Nacional de Seguridad Pública con Ciudadanía (PRONASCI) y el Presupuesto Participativo, una figura de gestión territorial internacionalmente reconocida, aunque todos esos avances germinales se encuentran bajo asedio.

Las tendencias para alcanzar una reforma a la seguridad se inscriben en el contexto de la “tercera ola de democratizaciones” que tuvo lugar en la región desde el final de la década de los ochenta y toda la década de los noventa. Desde aquel tiempo, como señalaba Fernando Henrique Cardoso “estamos frente a un gran desafío intelectual y político: el de la construcción de una agenda democrática para América Latina en el siglo XXI (FH Cardoso, 2007:11). Para atender y hacer alguna aportación relevante a ese inmenso desafío, había que tomar pasos previos, es decir, aportar bases conceptuales para el entendimiento de las problemáticas de violencia e inseguridad.

La orientación transversal del Posgrado en Estudios Latinoamericanos fue un factor decisivo para emprender la tarea. No era sólo tomar una perspectiva histórica, institucional, jurídica o sociológica, sino asumir el reto desde diversos enfoques disciplinarios. En los dos primeros capítulos de la investigación, el propósito fue construir un encuadre teórico que contribuya a precisar qué es la violencia y cuáles son las aproximaciones respecto a la seguridad y la prevención del crimen.

En 1994, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) propuso el nuevo paradigma de la Seguridad Humana (SH), para abordar el asunto de la violencia desde una mirada multidimensional. Como parte de la SH, la seguridad ciudadana se enfocaba en la protección de la persona, un deber del Estado reconocido en el Artículo 3 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

Por tal razón, en el segundo apartado se desarrollan cinco dimensiones con un impacto definitivo en el tema que nos ocupa: 1) Qué se entiende por Seguridad y Prevención; 2) Cuáles son los criterios preponderantes en política pública, sobre todo considerando las nociones de gobernanza y ciudadanía; 3) Cómo opera el sistema de justicia; 4) Qué orientaciones hay en la región respecto a la política de drogas; y 5) Cuáles son las transformaciones urbanas resultado de la globalización.

Dos conceptos son cruciales en toda la obra: El primero es retomar lo que Lefebvre anticipó desde los setenta como una “interferencia de crisis múltiples” (Lefebvre, Henri. 1976: Pág. 63) donde se combinaban diversos aspectos como un caótico proceso de urbanización y desordenada evolución, carente de planeación de los centros y las periferias como condicionantes para la reproducción de las violencias. El segundo es la advertencia realizada por Baratta, eminente teórico para quien “es imposible entender la criminalidad si no se estudia la acción del sistema penal que la define y reacciona contra ella” (Baratta, Alessandro. 1986: 86).

Un hallazgo y rasgo común en los tres países analizados es que las distintas versiones de la Doctrina de Seguridad Nacional de los Estados Unidos, tuvieron una influencia y efecto pernicioso en las complejas definiciones y prioridades que los estados nacionales tenían que hacer sobre sus propias agendas de seguridad. Chile, México y Colombia volcaron buena parte de sus esfuerzos y capacidades institucionales en la contrainsurgencia y el “combate” al tráfico de drogas, y se dejó en un segundo plano la seguridad urbana, pese a que hay evidencia estadística en los tres países que apunta que los porcentajes más altos de incidencia provienen de la delincuencia

común. Los tres países afrontan un continuo reto de formación disciplinaria para crear modernos cuadros profesionales con diversas capacidades de producción de conocimiento cuantitativo y cualitativo sobre las violencias.

Los momentos fundacionales de políticas de seguridad alternas al control punitivo provienen de crisis derivadas de grandes cambios estructurales. Es el caso de la transición y el secuestro de Cristián Edwards en Chile, así como el tope de homicidios y la adopción de una nueva Constitución en Colombia, episodios ocurridos en 1991. La crisis mexicana por su parte, se deriva del ascenso del homicidio desde 2007 y la grave ruptura social que trató de atajar sin mucha continuidad el Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad en 2008.

Es paradójico que, pese a las enormes reminiscencias autoritarias en la conformación de nuestros Estados y su historial institucional de violaciones a Derechos Humanos, los tres países tuviesen limitadas capacidades para cumplir con eficacia la función de seguridad pública y la responsabilidad en la investigación del delito. En los tres casos la política de seguridad surgió en la contingencia, por lo que eran visibles enormes vacíos del Estado y la sociedad para comprender cómo estaba evolucionando el fenómeno de la violencia.

Como reconocimiento de dichas insuficiencias Chile, Colombia y México iniciaron profundos procesos de reforma institucional orientados a la mejora de capacidades y a transformar un sistema inquisitivo con débiles posibilidades de resolución y respuesta. Como complemento necesario a la política de seguridad, la prevención tuvo escasa importancia por gobiernos más habituados a las acciones de corto plazo. Nuevamente, la preponderancia punitiva dada por la Doctrina de Seguridad Nacional puso énfasis en el control delictivo y las medidas reactivas, pero no necesariamente en cambiar estructuras de la sociedad.

En particular, el Plan Colombia fue despojado del impulso general hacia el desarrollo comunitario planteado originalmente por el presidente Pastrana, mientras que la Iniciativa Mérida, no tenía inicialmente ningún componente preventivo orientado a incidir en las ciudades mexicanas, al menos hasta el inicio del gobierno de Barack Obama.

Así, la discursividad oficial proclive a enunciar la “guerra contra las drogas”, fue asumida aun acriticamente por actores gubernamentales, medios de comunicación e incluso actores de la sociedad civil, quienes aún encuentran grandes dificultades en reconocer que la violencia no es únicamente un problema de policía y por supuesto, que el fenómeno de la inseguridad tampoco es atribuible solo a conductas individuales. Como sugiere Pécaut, la violencia no es un hecho externo a la sociedad, más bien puede convertirse en un mecanismo habitual de funcionamiento social (Pécaut, Daniel, 2013: 182). El modo en que interactúan violencia y sociedad persiste como un fecundo e inagotable problema de investigación.

Los estudios de caso sobre México, Chile y Colombia, desarrollados del tercer al quinto capítulo, ilustran cómo inciden diversas variables en el devenir histórico. En particular, las experiencias de Medellín y Ciudad Juárez (alguna vez las ciudades uno y dos más violentas de América Latina) muestran cómo las crisis de violencia tienen sus raíces en el crecimiento desordenado, la multiplicación de las periferias urbanas, la ausencia del Estado, las crisis industriales, el problema del cuidado y la atención a la niñez y las juventudes, el rezago educativo, los ciclos de competencia territorial entre grupos delictivos, la precarización del trabajo, entre otros factores.

Aunque en las políticas preventivas gubernamentales persisten graves debilidades en los procesos de consolidación como política pública, desde la detección del problema, el diagnóstico, las medidas de implementación y evaluación de impacto, los momentos fundacionales también aportaron fortalezas significativas.

En todos los casos, como resultado de la gran riqueza cultural mexicana, colombiana y chilena, la acción de ciertos sectores de la sociedad (universidades, centros de estudio, organizaciones y movimientos sociales) tuvo una incidencia crucial para definir con prácticas de gobernanza, el cambio institucional de los gobiernos, en el entendido que la violencia y seguridad son problemas que rebasan, con mucho, cualquier orientación partidista. En buena medida, el sentido de las mejores reformas institucionales en México, Chile y Colombia, fue ayudar a construir la seguridad como un bien público y fundamentalmente como una política de Estado, independientemente del gobierno en turno. De ahí la importancia que aún persiste en el objetivo de crear Servicios Profesionales de Carrera y la responsabilidad de reconocer asignaturas permanentes, como son los procesos de reconstrucción de Memoria Histórica.

Las políticas locales de Cultura Ciudadana en Bogotá y Educación en Medellín, pusieron de relieve la importancia de generar nuevas dinámicas de inclusión y cambio surgidas desde las preocupaciones, necesidades e intereses de la comunidad. No obstante, la violencia tiene un carácter extremadamente dinámico que hace oportuno advertir que los problemas no se “resuelven” de una vez y para siempre, ni se puede pensar en una extrapolación mecánica de experiencias relevantes de un país a otro, sin contemplar las particularidades locales.

Desafortunadamente, el impulso inicial en torno a la prevención y a otros temas conexos como la reforma procesal, policial y el énfasis en los Derechos Humanos, parecen estancarse, al menos en comparación al reforzamiento de las tendencias de militarización de la seguridad.

[othon.partido@iberoleon.mx](mailto:othon.partido@iberoleon.mx)

---

#### Bibliografía

- Baratta, Alessandro. Criminología crítica y crítica del derecho penal: Introducción a la sociología jurídico-penal. Ed. Siglo XXI, CDMX. 1986.
- Cardoso, Fernando Henrique. Sociedad civil y democracia en América Latina: Crisis y reinención de la política. Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, Río de Janeiro. 2007.
- Lefebvre, Henri. El derecho a la ciudad II. Ediciones Península, Barcelona, España. 1976.
- Partido Lara, Othón. La inserción de los enfoques de seguridad ciudadana y prevención de la criminalidad en las políticas públicas de América Latina. Tesis de grado, UNAM. 2018.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. Human Development Report. Oxford University Press. NY, EEUU. 1994.