

## Nueva Sociedad Separatas

Marcelo Fabián Sain

**Seguridad pública, delito y crimen organizado. Los desafíos de la modernización del sistema de seguridad policial en la región sudamericana**

Artículo aparecido en

José Luis Rhi-Sausi (editor): *El desarrollo local en América Latina. Logros y desafíos para la cooperación europea*, Recal / CeSPI / Nueva Sociedad, Caracas, 2004, pp 135-148.



# Seguridad pública, delito y crimen organizado. Los desafíos de la modernización del sistema de seguridad policial en la región sudamericana

Marcelo Fabián Sain

## Introducción

Los procesos de democratización política de los países sudamericanos no supusieron estructurar aquellas condiciones básicas que hubieran permitido la articulación de un sistema de seguridad pública<sup>1</sup>, eficiente a la hora de identificar, abordar y procesar el conjunto de los conflictos sociales que tienen como consecuencia la vulneración concreta de ciertos derechos y libertades ciudadanas, en particular, aquellos conflictos que configuran delitos. Por lo tanto, el retorno de la democracia en la gran mayoría de estos países no solo no ha significado la consolidación del imperio efectivo de la ley, sino que además ha conllevado el ejercicio de un poder ilegal y arbitrario por parte de ciertos poderes públicos o entre sectores sociales, lo que ha redundado en situaciones de violentos abusos a los derechos humanos<sup>2</sup>.

En nuestros países, los Estados son incapaces de asegurar la efectividad de sus leyes y políticas a lo largo del territorio y del sistema de estratificación social, moldeando con ello un escenario en el que las relaciones entre el Estado y la sociedad están signadas por un bajo grado de institucionalización<sup>3</sup>. Lo anterior, por cierto, no solo responde a la carencia de recursos institucionales –humanos, organizacionales y funcionales– suficientes y eficientes para encauzar los conflictos y problemas existentes en la sociedad, sino también a la deficiente capacidad de ese Estado (y en particular,

---

1. Llamaremos *sistema de seguridad pública* al conjunto de instituciones y actores que intervienen en el abordaje, regulación y procesamiento del grupo de los conflictos sociales derivados de la comisión de *hechos socialmente dañosos o ilícitos* mediante el proceso social de *criminalización*. Entre los elementos y actores componentes del sistema de seguridad pública se destacan i) el Estado a través del *sistema penal* en su conjunto, esto es, las *agencias policiales*, las *agencias judiciales* y el *sistema penitenciario*, así como ii) la *comunidad* a través de la intervención de sus diferentes agentes o grupos constitutivos

2. Pinheiro, Paulo Sérgio: “La efectividad de la ley y los desfavorecidos en América Latina”, en Juan Méndez, Guillermo O’Donnell y, Paulo Sérgio Pinheiro (comps.): *La (in)efectividad de la ley y la exclusión en América Latina*, Paidós, Buenos Aires, 2002.

3. Guillermo O’Donnell: *Las poliarquías y la (in)efectividad de la ley en América Latina*, en *Ibíd.*, V. Tb. Adam Przeworski et al.: *Democracia sustentable*, Paidós, Buenos Aires, 1998, parte I.

de su sistema de seguridad, policial y judicial) para identificar y procesar adecuadamente dichos conflictos y problemas y, muy especialmente, para dar cuenta del crecimiento y complejización del delito en la región y, como consecuencia de ello, para prevenir, enfrentar, conjurar y reprimir exitosamente sus diferentes manifestaciones.

Así, frente a los recurrentes y extendidos procesos de pauperización, marginación y exclusión social que se fueron desarrollando entre los estratos medios y bajos de las poblaciones de nuestros países y ante el crecimiento y complejización delictiva, este conjunto de situaciones y tendencias institucionales dieron cuenta de una marcada desafección del Estado a la hora de imponer la ley y, como contraparte, de una ciudadanía de baja intensidad, entendiendo a ésta como la negación de los derechos liberales típicos de todo Estado democrático, aun en situaciones en las que existe plena vigencia de los derechos políticos constitutivos de una democracia formal.

En este contexto, un abordaje integral de la problemática de la seguridad pública en la región, implica dar cuenta de dos aspectos centrales de dicha cuestión, a saber: a) las formas tradicionales de organización de los sistemas de seguridad pública y, en su marco, de los sistemas policiales de nuestros países y de las modalidades habituales de prevención e investigación criminal; y b) la actual problemática del delito, su aumento y su complejización y, en particular, la estructuración de ciertas modalidades particulares de criminalidad organizada. Del contraste entre estas dos dimensiones surge con claridad el profundo anacronismo y desactualización orgánica, funcional y doctrinal del sistema de seguridad pública y policial vigente en los países de la región, frente al aumento y la complejización delictiva desarrollada durante los últimos años.

### **El modelo tradicional de seguridad pública en Sudamérica**

Los sistemas de seguridad pública en los países de la región, de los que los policiales configuran apenas una dimensión particular del mismo, se estructuraron sobre la base de un conjunto de parámetros institucionales que resultaron de un largo proceso histórico. Debido a ello, se conformó un modelo tradicional de organización y funcionamiento de la seguridad pública, cuyas características más importantes han estado centradas en i) el desgobierno político sobre los asuntos de la seguridad pública y policiales;

ii) el autogobierno policial de la seguridad pública y del sistema policial mismo; y iii) la exclusión comunitaria de los asuntos de la seguridad pública. Vayamos a su consideración<sup>4</sup>.

En primer lugar, el modelo tradicional estuvo signado por un recurrente desgobierno político sobre los asuntos de la seguridad pública a través del cual la dirigencia política y, en particular, las autoridades gubernamentales delegaron a las agencias policiales el monopolio de la administración de la seguridad pública. Es decir, ésta configuró una esfera institucional exclusivamente controlada y gestionada por la policía sobre la base de criterios, orientaciones e instrucciones autónomas y corporativamente definidas y aplicadas sin intervención determinante de otras agencias estatales no policiales. Ello respondió a la permanente falta de voluntad y/o capacidad gubernamental para ejercer la conducción del sistema de seguridad pública y policial, dando lugar a una serie de deficiencias institucionales significativas tales como i) la ausencia de un marco legal y organizacional adecuado para el diseño y formulación de políticas o programas de seguridad pública y para la gestión, administración y mando operativo-civil sobre la seguridad y, específicamente, sobre la institución policial; ii) la falta de una burocracia compuesta por funcionarios y agentes gubernamentales especializados en los asuntos de la seguridad pública y en las cuestiones policiales; iii) la carencia de instancias u órganos de consulta o asesoramiento gubernamental en la materia. En consecuencia, la dirección, administración y control integral de los asuntos de la seguridad pública así como la organización y el funcionamiento del sistema policial quedaron en manos de las propias agencias policiales, generando de esta manera una suerte de policialización de la seguridad pública.

Por su parte, esta impronta de desgobierno político y de delegación a las agencias policiales del ejercicio de la administración de la seguridad pública trajo aparejado la autonomización política de la policía, permitiendo que ésta definiera sus propias funciones, misiones y fines institucionales, se proporcionara sus propios criterios y medios para cumplirlos o alcanzarlos y, en ese marco, también estableciera los objetivos y orientaciones generales de la seguridad pública en su conjunto. De cara al interior de las

---

4. Al respecto, seguiré el marco interpretativo y analítico que desarrollé más ampliamente en Marcelo Fabián Sain: *Seguridad, democracia y reforma del sistema policial en la Argentina*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 2002, cap. 2. Estos lineamientos fueron desarrollados para la Argentina pero los hago extensivo a los casos sudamericanos.

agencias policiales, ello apuntaló una marcada independencia doctrinal, orgánica y funcional en su desarrollo y proyección institucional frente al gobierno estatal y frente a la sociedad política y civil, y permitió que estas agencias actuaran con frecuencia como si estuvieran por encima y más allá de la autoridad constitucional del Gobierno, protegiendo cada vez más sus logros e intereses autodefinidos y resistiendo con relativo éxito a todo tipo de iniciativa gubernamental tendiente a erradicar, reducir o cercenar dicha autonomía.

En segundo término, como consecuencia del desgobierno político y de la impronta delegativa señalada, el modelo tradicional ha supuesto el autogobierno policial sobre la seguridad pública y el sistema policial mismo. Tal como se dijo, en los países sudamericanos, la institución policial contó con amplios márgenes de autonomía para autoregirse orgánica y funcionalmente y, desde allí, ejercer el gobierno de la seguridad pública general.

En este marco, las policías de estos países se conformaron sobre la base de una estructura orgánico-funcional centralista. Esta estructura ha supuesto, por un lado, la unicidad funcional dada por la concentración, en un mismo cuerpo, de las funciones de seguridad preventiva y de investigación criminal bajo la conducción institucional y la dependencia orgánica de un único mando policial. Por otro lado, implicó un centralismo organizacional basado en la existencia de una conducción policial centralizada y ejercida por un "estado mayor" de carácter castrense, con estructura cerrada, hiperjerarquizada y militarizada. Además, ello se asentó en un régimen de personal militarista signado por una carrera policial y un sistema de pases y ascensos de corte netamente castrense.

Dentro de este esquema institucional, el grueso de las policías sudamericanas, desde sus orígenes, han concentrado tanto las funciones típicas de la seguridad preventiva como las funciones atinentes a la investigación criminal en el seno de un mismo cuerpo jerárquico y centralizado. En la mayoría de esas instituciones no ha existido una clara diferenciación organizacional interna entre aquellas funciones, y muchas veces éstas han sido difusamente atribuidas a diferentes secciones o dependencias generando superposiciones, incongruencias y contradicciones organizacionales.

A su vez, casi sin excepción, la estructura interna de personal y, en su marco, el sistema de pases y ascensos policiales de las referidas agencias han mantenido un trazo militarista, rígido y cerrado, es decir, una impronta alejada de los necesarios parámetros de profesionalidad basados en el

mérito y el desempeño policial. Las estructuras jerárquicas internas se compusieron por el personal superior conformado por la oficialidad policial (oficiales superiores, oficiales jefes y oficiales subalternos) y, en el plano subordinado, por el personal conformado por la suboficialidad policial (suboficiales superiores, suboficiales subalternos, agentes y aspirantes o cadetes). Ambas instancias han constituido compartimentos estancos que emulaban las estructuras orgánicas castrenses basadas en la diferenciación entre los miembros de conducción y el resto de la institución que ocupa la franja subordinada.

Lo mismo ha ocurrido con el sistema de incorporación, pases y ascensos policiales, en el que ha primado mayoritariamente criterios de autoconservación y cooptación institucional y en el que ha sido notoria la ausencia de parámetros profesionales. Cada cuerpo policial ha mantenido su propio sistema de reclutamiento y formación asentado en una clara división de tareas dentro de la institución y su estructura de pases y ascensos ha sido monopólicamente administrada por la jerarquía superior de cada fuerza a través de la junta de calificaciones compuesta por esa superioridad y perfilada a atender los requerimientos de la estructura de mandos y las necesidades funcionales de dichas fuerzas. En este marco, el ascenso se ha otorgado casi siempre al grado inmediato superior y las condiciones básicas para el mismo han sido la antigüedad en la categoría y el hecho de no tener sumarios internos o, en su defecto, la pertenencia a algún sector interno influyente o al mando de la institución.

Así, este tipo de estructura orgánico-funcional sirvió como mecanismo de control político-institucional interno por parte de la cúpula policial sobre el resto de la fuerza. Dicho control, además, no solo abarcó el conjunto de las prácticas y decisiones ajustadas formalmente a las normas legales y reglamentarias que han regido la vida institucional de la agencia policial, sino también a aquellas prácticas subterráneas o paralelas; esto es, aquellas prácticas desarrolladas al margen de las leyes y las normas, pero que han sido admitidas, impuestas, reguladas, gobernadas y férreamente controladas por la propia cúpula. En este esquema de organización y funcionamiento institucional no ha habido margen para la manifestación o efectivización de discursos y acciones que no fuesen las impuestas por los mandos superiores. Con relación a las prácticas policiales regulares, la mayoría de las policías de nuestros países estuvieron caracterizadas por un trazo autoconservativo, es decir, estuvieron principalmente orientadas a reproducir las condiciones de delegación gubernamental y de autogobierno policial, ya

mencionadas, y a preservar la institución policial en forma autodefinida y autosustentada, más que al desarrollo de una labor eficiente en la prevención y represión del delito.

En este marco, los tipos tradicionales de función policial estuvieron generalmente orientados al ejercicio de formas de control social extra-institucional no encaminadas principalmente a la seguridad preventiva sino, más bien, a la inspección y disciplinamiento de todo tipo de conducta no delictivas –generalmente inscritas en conceptos amorfos de salubridad y moralidad social– consideradas y estigmatizadas por la propia policía como transgresoras de cierta noción autoimpuesta de orden público. Vale decir que la policía, antes de prevenir delitos, se autoproyectó como una instancia de resguardo institucional de una concepción de orden público no delimitado al sistema penal y contravencional positivo, sino, más bien, determinado por los criterios de criminalidad, decencia pública y/o seguridad autodefinidos por la propia agencia y generalmente expresados en resoluciones y normas administrativas adoptadas autónomamente por la institución policial. El uso discrecional de las facultades policiales para detener personas sin autorización judicial, constituyó un instrumento fundamental para operacionalizar tales modalidades de control social subterráneo.

Asimismo, esta orientación se concretó a través del predominio de una forma de acción policial disuasiva y reactiva principalmente asentada en el uso directo de la fuerza y en criterios de “mano dura”. En este sentido en el modelo tradicional, la asimilación de la prevención con la disuasión se ha basado en la consideración de que una adecuada tarea preventiva requiere básicamente un número elevado de policías en la calle llevando a cabo intervenciones reactivas y de choque basadas en el uso directo de la fuerza, más que intervenciones planificadas sobre la base de la recolección y tratamiento analítico de información fidedigna sobre la dinámica delictiva. La policía, desde esta perspectiva, tendría que garantizar una suerte de omnipresencia en todos los sectores de la jurisdicción territorial de su responsabilidad. Esto explica el permanente reclamo efectuado por los jefes policiales partidarios de este modelo preventivo en favor del aumento de la presencia de agentes en la calle, disminuyendo toda modalidad de función policial centrada en el desarrollo de estrategias focalizadas en la prevención del delito y en la consecuente existencia de policías de proximidad o cercanía a la vecindad.

Por cierto, dicha modalidad ha favorecido el uso regular de la fuerza como método predominante de intervención policial táctica y el recurrente

desarrollo de ciertas formas de violencia por parte de estos cuerpos en el desempeño cotidiano de sus tareas. En diversas experiencias regionales, dicha violencia ha sido claramente extralegal y abusiva, es decir, ha supuesto un uso premeditado e intencional de la fuerza por parte de los agentes policiales, mientras que, en otras ocasiones, ha resultado de su incompetencia para enfrentar situaciones operativas sin utilizar el recurso de la fuerza aún en forma innecesaria y apresurada. En la mayoría de nuestros países, los abusos y extralimitaciones que han resultado de la utilización innecesaria de la fuerza por parte de la policía en el cumplimiento de sus tareas preventivas o investigativas en general, no han sido vividos como tales por parte de los agentes de esos organismos que los protagonizaron y, en numerosas situaciones, tal uso de la fuerza ha sido considerado por ellos como un medio legítimo y necesario, tanto para el desempeño de sus labores como para la obtención de resultados positivos en sus funciones. Asimismo, en numerosas oportunidades esta subcultura policial también ha estado incentivada y avalada por las propias autoridades políticas, al proclamar sistemáticamente la necesidad de endurecer la actuación de ese cuerpo ampliando sus márgenes de discrecionalidad operativa y validando comportamientos institucionales netamente represivos y compulsivos.

Ahora bien, la legitimación de modalidades de acciones policiales asentadas en el predominio de la violencia innecesaria ha creado condiciones propicias para la producción sistemática de formas de violencia extralegal y ello, en su conjunto, fue diluyendo el límite entre el delito y la actividad policial, entre los delincuentes y la policía, ya que ha implicado la utilización de medios ilegales. Asimismo, en numerosas experiencias regionales, esta impronta ha conllevado la participación policial directa e indirecta en actividades ilícitas desenvueltas por diversas organizaciones o grupos criminales, mediante diferentes formas de complicidad, encubrimiento y protección de dichos grupos o a través de la intervención regular de policías en los mismos, conformando de este modo un verdadero sistema penal subterráneo.

De este modo, en los países de la región, la recurrente estructuración de prácticas policiales asentadas en el empleo regular de estas formas de violencia ha contribuido, por cierto, a la conformación de una modalidad de acción policial regulatoria del delito, cuya consecuencia más significativa ha sido el establecimiento de un circuito estable de autofinanciamiento policial proveniente de dádivas o de diversas actividades delictivas permitidas, protegidas o llevadas a cabo por los propios agentes policiales. Habitualmente, estos fondos derivaron del cobro de cánones a la prostitución, al

juego clandestino y a ciertas ilicitudes como las desarrolladas por los vendedores callejeros, las adivinas o los encargados de prostíbulos o albergues transitorios sin autorización de funcionamiento. Sin embargo, el financiamiento ilegal de las policías de nuestros países también se ha alimentado a través del cobro de coimas, las extorsiones, los robos o hurtos menores y hasta mediante actividades delictivas complejas, tales como el robo calificados de vehículos o de mercancías en tránsito, los asaltos a entidades bancarias o a transporte de caudales, el narcotráfico, el contrabando, el secuestro de personas, etc., es decir, actividades inscritas en la alta criminalidad.

En tercer lugar, en el modelo tradicional de los países de la región, la relación existente entre la comunidad y la policía ha estado caracterizada por la ausencia de toda modalidad e instancia de intervención o participación comunitaria en los asuntos de la seguridad pública y, particularmente, en el diseño, implementación y evaluación de las políticas de seguridad y en el control del desempeño policial. Ello configuró, por cierto, una consecuencia previsible del desgobierno político sobre la seguridad pública y, en particular, del autogobierno policial.

En efecto, a la ya mencionada relación de externalidad existente entre la policía y la comunidad expresada en la total ausencia de modalidades de actuación policial comunitarias proactivas, se ha sumado la profunda brecha que históricamente distanció a la policía de la comunidad en gran parte de los países sudamericanos. Desde las últimas experiencias autoritarias, en cuyo marco las fuerzas policiales y de seguridad constituyeron una instancia clave del aparato represivo estatal, estas fuerzas vigorizaron la impronta de regulación delictiva y de autofinanciamiento ilegal que ya caracterizaba su funcionamiento anterior y, en ese marco, lejos de conformarse como una instancia activa en la prevención de delitos, la policía se fue convirtiendo en gran medida en una fuente significativa de criminalidad. Frente a la ciudadanía en general, esta situación de manifiesta ineficacia policial en la prevención y represión del delito, así como el creciente conocimiento público de recurrentes abusos y extralimitaciones institucionales cometidas por agentes policiales durante las últimas décadas, dieron lugar a una notoria y extendida desconfianza comunitaria hacia dichas fuerzas. En el modelo tradicional, el principal contacto establecido entre la policía y la ciudadanía estuvo dado históricamente por la formulación de denuncias por parte de la población en general y las solicitudes – básicamente, por vía telefónica– de intervención policial frente a hechos delictivos consumados.

Sin embargo, la desconfianza relativa por parte de la población acerca del accionar policial y, en particular, la creencia o sensación generalizada de que gran cantidad de delitos menores se producen bajo el amparo policial directo o indirecto, ha puesto en tela de juicio inclusive a la denuncia como un medio fiable y eficaz para prevenir o luchar contra aquellos. De todos modos, las solicitudes de actuación policial formuladas por las víctimas o testigos de algún delito solo dan lugar a un tipo de intervención de carácter exclusivamente reactivo, ya que aquel requerimiento solo se produce generalmente durante la comisión de hechos delictivos o en el momento inmediato posterior de los mismos.

En general, la policía no consideró que la interacción con la ciudadanía y colaboración regular de ésta en la labor policial frente al delito pudiese constituir una instancia posible para la elaboración e implementación de estrategias eficaces de prevención. No solo se rechazó, desde el ámbito policial, la posibilidad de que los ciudadanos pudiesen identificar la naturaleza y la envergadura de los problemas y situaciones de violencia y la criminalidad existente en la esfera de su vecindad, sino que además se posicionó a la misma policía como la única institución capaz de identificar y accionar sobre esos problemas y situaciones. En este sentido, las agencias policiales le adjudicaron a la ciudadanía un papel esencialmente pasivo e inerte en materia de seguridad.

De este modo, la comunidad no configuró el sujeto fundamental de la seguridad pública y, en consecuencia, ésta nunca supuso la acción coordinada y la interacción permanente entre la población a través de sus diferentes organizaciones y las instituciones policiales. La administración de la seguridad pública ha estado, así, exclusivamente en manos de las agencias policiales.

### **La problemática delictiva en los países sudamericanos**

La problemática delictiva en la región está íntimamente vinculada a las condiciones sociales existentes en sus territorios, particularmente en las grandes ciudades y suburbios que sirven de escenario destacado al crecimiento delictivo observado en estos años. El incremento de la pobreza no es la causa del aumento de la violencia y la delincuencia sino que, para ello, convergen una serie de factores sociales, culturales y económicos que favorecen la conformación de situaciones de violencia y, en su marco, de

delincuencia<sup>5</sup>. Las condiciones sociales de nuestros países dan cuenta del desarrollo de un profundo proceso de desintegración y diferenciación social signado por el creciente deterioro de las condiciones de vida de los sectores medios y bajos, la desagregación de los grupos familiares y vecinales básicos, la ruptura de los lazos de solidaridad comunitaria tradicionales, la consolidación de una estructura altamente regresiva de distribución de los ingresos y las riquezas y la conformación de vastos sectores sumergidos en una situación de vulnerabilidad y marginación social. Su contracara está dada por un significativo aumento de la concentración económica entre los estratos más altos de la sociedad<sup>6</sup>. Esta situación, en su conjunto, ha moldeado una estructura social compleja y heterogénea en cuyo seno se ha producido un significativo crecimiento del factor estructural determinante de la violencia y la criminalidad, es decir, la exclusión y marginación social.

Por su parte, el crecimiento relativo de las diferentes modalidades de criminalidad también está vinculado a la crisis del Estado en su función de resolución de los conflictos sociales básicos y, como ya se señaló al comienzo, a la incapacidad de éste para prevenir, enfrentar, conjurar y reprimir exitosamente al delito en sus diferentes manifestaciones, cuya cara más visible está dada por el colapso del sistema penal, penitenciario y, particularmente, el sistema policial, cuando no por el ejercicio sistemático y recurrente de la violencia ilegal avalada o llevada a cabo por los poderes públicos o algunas de sus agencias<sup>7</sup>.

En el escenario social descrito, lo que se observa es el repliegue y la evaporación del Estado en vastas zonas o regiones del territorio de nuestros países y en considerables sectores de su estructura social, haciendo que la efectividad de la ley se extienda irregularmente y dando lugar a que, en ciertos espacios territoriales “favelizados”, la ausencia de regulación estatal sea reemplazada por extendidas redes delictivas. Ello ha dado lugar a un nuevo régimen de marginalidad urbana en el que, a las situaciones de pobreza y exclusión social, se les ha sumado la privatización total de los

---

5. V. Irma Arriagada y Lorena Godoy: *Seguridad ciudadana y violencia en América Latina: diagnóstico y políticas en los años noventa*, Naciones Unidas / Cepal / Eclac / *Serie Políticas Sociales* N° 32, 8 / 1999, Santiago de Chile.

6. Para una visión integral de la problemática social en América Latina, v. Cepal: *Panorama social de América Latina 2000-2001*, Naciones Unidas, Santiago de Chile, 2001.

7. Juan Méndez: “Problemas de violencia ilegal. Una introducción” en Juan Méndez, Guillermo O’Donnell y Paulo Sergio Pihneiro (comps.): *La (in)efectividad de la ley...*, ob.cit.

circuitos básicos de socialización individual y grupal y de estructuración colectiva. En tales situaciones, la distribución, venta y consumo de drogas dentro y fuera de estos verdaderos guetos ha pasado a constituir un rasgo novedoso y una actividad que impacta sensiblemente la vida social. Esta actividad se ha convertido en una alternativa de vida para muchos jóvenes de estas zonas marginalizadas. La violencia y el dominio coactivo del crimen signan la cotidianeidad de esos territorios aislados y relegados, y enmarcan un conjunto de interacciones signadas por el temor, la estigmatización negativa y la alta conflictividad violenta en los planos individual y grupal. La presencia estatal en estos ámbitos es esporádica y parcial, y se asienta en un juego doble de distribución de escasos recursos materiales y de intervenciones –o invasiones– policiales compulsivas. Ello ha favorecido la conformación de poderes locales autónomos respecto de la legalidad formal vigente y ha permitido la articulación de formas violentas de dominación social protagonizadas, en general, por los grupos o bandas delictivas que despliegan sus actividades en el interior de las nuevas favelas<sup>8</sup>.

En este escenario, durante los últimos años la región sudamericana ha experimentado un notable aumento de los delitos y del grado y los modos de violencia ejercida por la delincuencia, al punto de que en ciertas regiones la tasa de mortalidad producida por estas causas ha afectado la tasa de mortalidad general. Esta violencia, de la que el aumento de la tasa de homicidios observado en las últimas décadas es una clara expresión, en muchos casos ha derivado del consumo de drogas y de la disponibilidad de armas de fuego<sup>9</sup>.

Ahora bien, en el contexto de este notable crecimiento de la criminalidad, no solo se han incrementado los robos y hurtos con violencia o los hechos delictivos cometidos por marginales, cuyas modalidades típicas han supuesto el accionar tanto de ladrones ocasionales y no asociados, como de grupos de asaltantes organizados que actúan regularmente sobre residencias, vehículos y empresas. También se incrementó la criminalidad protagonizada por complejas organizaciones delictivas –“empresas criminales”– que cuentan con un amplio despliegue logístico y operativo, cuya actividad delictiva ha generado un alto nivel de rendimiento económico, como el tráfico ilegal de

---

8. Javier Auyero: “Introducción. Claves para pensar la marginación” en Loic Wacquant (ed.): *Parias urbanos. Marginalidad en la ciudad a comienzos del milenio*, Manantial, Buenos Aires, 2001.

9. Para un excelente abordaje de esta problemática general, v. Cepal: *Panorama social de América Latina 1998*, Naciones Unidas, Santiago de Chile, 1999, cap. VI.

drogas y de armas, el de personas, el robo y “doblaje” de automotores, el robo de ganado, las modalidades de robo cometidas por los denominados “piratas del asfalto”, los asaltos a bancos y camiones blindados de traslado de caudales, etc. En ciertos casos, este tipo de acciones criminales no solo se han desarrollado en los ámbitos locales, sino también abarcando muchas regiones y/o ciudades de un mismo país o de varios países.

En la mayoría de las más importantes ciudades sudamericanas, se ha conformado y han comenzado a operar bandas delictivas compuestas por numerosos miembros que conforman varios grupos que actúan concertadamente dedicándose a diferentes actividades delictivas relacionadas entre sí, en particular el tráfico y la venta de drogas, el contrabando y la comercialización ilegal de armas y el contrabando de piedras preciosas. Como toda forma de criminalidad organizada, sus actividades ilícitas apuntan a obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u otro de orden material. En algunos casos, el financiamiento de la organización y del funcionamiento de estas bandas proviene de la industria de los secuestros. De allí también surgen los fondos que les permiten adquirir los miles de kilos de droga que compran en el exterior y comercializan en los territorios bajo su control, así como las armas mediante las cuales llevan a cabo sus ilícitos. Tal como se ha observado en Río de Janeiro, Caracas, San Pablo, Buenos Aires, Bogotá, etc., las bases operativas y logísticas de estos grupos se concentran en algunos barrios de emergencia altamente “favelizados” y, en general, lindantes con las zonas habitadas por la clase media y alta. Vale decir que este conjunto de actividades ilícitas ha tenido particular despliegue en áreas en las que se combina una alta densidad demográfica urbana, un marcado deterioro socio-cultural de los estratos medios y bajos y un enorme contraste entre la extrema pobreza y la riqueza más concentrada dentro de una misma región.

### **La modernización policial**

La envergadura y complejidad que ha adquirido la problemática criminal en los países de la región pone en evidencia las deficiencias organizativas y de funcionamiento que portan, desde hace años, los sistemas de seguridad de estos países, muy particularmente, las agencias policiales que lo componen. En efecto, existe un profundo anacronismo y desactualización orgánica, funcional y doctrinal de estos sistemas de seguridad pública y

policial frente al aumento y la complejización delictiva desarrollada durante las últimas décadas. No hay democracia sin un sistema de seguridad pública integral y eficiente en la resolución de los conflictos sociales que se desarrollan en la comunidad. Sin embargo ello requiere, entre otras condiciones, de una policía adecuada a la legalidad democrática y eficiente en el cumplimiento de sus funciones sociales protectoras.

El aumento y complejización del fenómeno delictivo observado en la región durante los últimos tiempos han puesto en tela de juicio los sistemas de seguridad pública existentes. Salvo contadas excepciones, como se dijo, sus principales defectos históricos pueden resumirse en el desgobierno político sobre los asuntos de la seguridad pública –lo que ha redundado en una marcada autonomía policial– y en las deficiencias institucionales de la policía en el desarrollo de sus funciones de prevención delictiva y de investigación criminal. Estas cuestiones están en la base del crecimiento de la sensación social de inseguridad y han contribuido significativamente a erosionar la imagen pública de los gobiernos y, en particular, de las instituciones policiales en el cumplimiento de sus tareas. Vale decir, el núcleo central del problema institucional de los sistemas policiales de nuestros países está dado por las formas y los estilos políticos de administración de los asuntos de la seguridad pública y los defectos orgánico-funcionales que portan las agencias policiales para prevenir e investigar delitos.

En este marco, la modernización de los sistemas policiales y su adecuación a la imperiosa necesidad de llevar a cabo estrategias eficientes en materia de seguridad preventiva y de investigación criminal, requiere de la implementación de una serie de políticas y medidas que tiendan a construir verdaderas policías ciudadanas, direccionando y reforzando la labor policial destinada a la prevención o conjuración temprana de delitos así como al desarrollo de una eficiente investigación criminal de aquellos ilícitos ya cometidos. Vale decir que la problemática del delito debe constituir el eje de funcionamiento y organización de los sistemas policiales sudamericanos. En concreto, los anacronismos y desajustes existentes en la institución policial de nuestros países deberían suponer la construcción de un liderazgo civil eficiente sobre la seguridad pública y, muy particularmente, sobre las policías, y, al mismo tiempo, debería conllevar un profundo cambio en las formas tradicionales de funcionamiento y organización de esas instituciones en lo referido al desempeño de sus labores preventivas e investigativas.

Los mencionados cambios requerirían de una firme voluntad gubernamental en favor de la implementación de un plan de modernización policial

y de su continuidad en el tiempo a los efectos de que las coordenadas del mismo comiencen a traducirse en una serie de transformaciones sustantivas en las modalidades de organización y funcionamiento policial y en el conjunto de prácticas y orientaciones funcionales producidas y reproducidas por el personal uniformado. A esto, por cierto, debería sumarse una condición instrumental básica centrada en la existencia de un equipo gubernamental específicamente abocado a la implementación del plan de modernización policial y, en función de ello, a la administración de los recursos disponibles, la ejecución de los procedimientos y tareas programadas, la evaluación de su percurso y del impacto institucional del mismo, todo ello manteniendo una permanente y cercana vinculación con las instancias gubernamentales encargadas de las decisiones político-instrumentales.

---

Nota: Versión reducida de la ponencia presentada en el *seminario* "Lo sviluppo locale in America Latina. Opportunita' e sfide per la cooperazione europea", organizado por la Red de Cooperación Euro-Latinoamericana (Recal) y el Instituto Ítalo-Latino Americano (ILLA) con la colaboración del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Unión Europea (UE), Roma, 11 de abril de 2003.