

La seguridad pública en 30 años de democracia

ALBERTO FÖHRIG

Universidad de San Andrés, Argentina

fohrig@udesa.edu.ar

JULIA POMARES

Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento, Argentina.

jpomares@cippec.org

A partir del cambio en su régimen político en 1983, Argentina vivió en los últimos treinta años numerosos cambios institucionales de distinta índole. La expresión más clara de cambio institucional en los primeros años de democracia fue la radical transformación del rol de las Fuerzas Armadas. Durante la década de los noventa, también se modificó drásticamente el papel del Estado en materia económica y social y se transformaron dos servicios fundamentales como la salud y la educación, cuya responsabilidad pasó a la órbita provincial. La crisis de 2001 también implicó importantes cambios y aún hoy, por ejemplo, el sistema partidario muestra huellas de ello. Más allá de la valoración de estas transformaciones, es innegable que el cambio institucional fue una constante en la vida política y social de Argentina en las pasadas tres décadas. Resulta entonces una notoria paradoja que las policías, sin embargo, hayan resistido de forma muy exitosa algunos intentos de cambio. Y es asimismo paradójico que el statu quo se mantenga en un contexto en el cual la problemática de la seguridad adquirió un rol preeminente en la agenda pública y mediática. La ausencia de cambio de una institución fuertemente vinculada al terrorismo de Estado pone de manifiesto que, en treinta años, fueron escasos los pasos hacia construir consensos sociales y políticos acerca de qué significa abordar las políticas de seguridad pública en un régimen democrático. Este capítulo intenta dar cuenta de las causas de esta paradoja.

La seguridad 30 años después

En los primeros años de la transición democrática, las tasas de homicidio se mantuvieron por debajo de 1.500 delitos cada 100.000 habitantes (Cerro y Meloni, 1999) pero en la década del 2000 esta cifra se había duplicado. En los últimos veinte años murieron más de 50.000 personas en homicidios dolosos que, sin embargo, constituyen cifras bajas comparadas con

el resto de los países de la región. Estos homicidios, por otra parte, se encuentran concentrados en pocas zonas vinculadas al accionar de bandas delictivas: en 2010 el 35 por ciento de los homicidios de la Ciudad de Buenos Aires se produjeron en 4 de sus 23 barrios de emergencia (Corte Suprema de Justicia de la Nación, 2011). Si la tasa de homicidios es comparativamente baja, resulta llamativo que hace diez años Argentina tiene la tasa de robos más alta de toda América.

El alto ritmo de modificación de la situación delictiva en el país contribuye a explicar por qué hoy presentamos la máxima dispersión para un país americano entre las percepciones de inseguridad de los ciudadanos y las tasas de delitos realmente acaecidos (Banco Interamericano de Desarrollo, www.seguridadyregion.com). La opinión pública reaccionó a esta tendencia ubicando a la seguridad pública como el tema de máxima prioridad en la agenda hace más de una década, y sin embargo el debate político al respecto ha sido pobre y cíclico. Mientras el delito crece, la discusión política oscila entre el aumento de las penas y la protección de derechos de los ciudadanos. El énfasis en incrementar las penas —más que en la efectividad en prevenir el crimen— se constituye así en una estrategia exitosa para que los actores políticos eviten el alto riesgo que trae aparejado encarar procesos de reestructuración profunda de las áreas del Estado involucradas en la seguridad pública (Flom y Post, 2013). La consecuencia de ello fue un aumento significativo de la población carcelaria sin la correspondiente disminución en los delitos.

El crimen organizado, por otra parte, expandió sus actividades a lo largo de las últimas décadas por el cambio de la posición de Argentina en el mapa internacional de estupefacientes. Entre 2005 y 2010 aumentó el 638 por ciento la incautación de cocaína en el país¹. Hoy se producen localmente alcaloides, se exportan grandes cantidades de estupefacientes a terceros mercados y el consumo local trepó hasta alcanzar la tasa más alta de consumo per cápita de América después de Estados Unidos (UNODC, 2013).

Pero la policía es la misma...

Estas profundas transformaciones en las características del delito en Argentina y la consiguiente consolidación de la inseguridad como problemática central de la agenda pública conviven con la escasa transformación de las instituciones policiales. Varios fueron los intentos de reformar la

¹ Esta tendencia es similar a la observada en Chile y Brasil producto del desplazamiento de rutas de tráfico y destinos de elaboración de terceros países “en guerra” contra las drogas.

institucionalidad policial en las provincias pero el denominador común es su carácter incompleto y fallido (Saín, 2002, 2008; Eaton, 2008; Frühling, 2008; Föhrig y Pomares, 2004; González, 2007). Como consecuencia de ello, la combinación de incompetencia y corrupción policial (Eaton, 2008) prima en varias policías argentinas.

Los fallidos intentos de promover transformaciones en las instituciones policiales forman parte de un fenómeno más amplio: el marcado déficit en las capacidades de la institucionalidad pública para diseñar políticas de seguridad. Es por ello que las políticas de seguridad siguieron en general la trayectoria de un péndulo entre lo que los medios de comunicación denominan “mano dura versus garantismo” o lo que Marcelo Saín (2008: 55-57) denomina “concepción policialista” versus “concepción crítica”. De forma muy estilizada, por un lado, se encuentra una concepción de la política de seguridad para la cual la policía debe cumplir un rol protagónico en la prevención y control del delito y para ello requiere aumentar sus poderes discrecionales y un incremento en las penas, y, por otro lado, se diagnostica que el principal problema de la seguridad es la pobreza y desigualdad y que la policía debe disminuir sus poderes al mismo tiempo que las políticas de seguridad pública se identifican con las políticas de protección social. Se constituye así un “equilibrio perverso” (Flom y Post, 2013) que esconde el hecho de que, como señala Marcelo Saín, pese a que discursivamente se presentan como antitéticas, ambas concepciones comparten un profundo desconocimiento de la complejidad de la cuestión criminal así como del estado actual de las instituciones policiales. En lugar de ser facilitadoras de una discusión sistemática, actuaron como oclusivas del debate.

¿Cuáles son las razones detrás de la dinámica pendular de las políticas de seguridad? Aquí esbozamos algunas hipótesis, complementarias más que excluyentes entre sí. La primera tiene que ver con la falta de capacidades estatales: las políticas de seguridad estuvieron dirigidas desde las instituciones policiales y los actores políticos se caracterizaron por el desgobierno de la seguridad (Saín, 2002). Esta delegación política de la cuestión de la seguridad en la institución policial tiene un doble efecto: la autonomía de la policía con respecto a la política y la politización de la policía. Esto trajo como consecuencia un escaso desarrollo en el interior de la administración pública de equipos técnicos especializados en la materia.

Un segundo aspecto que contribuyó a la ausencia de diseños sistemáticos de política pública en este campo es la complejidad inherente a la temática: la política de seguridad requiere un abordaje multisectorial así como altos niveles de coordinación tanto intra como interjurisdiccional. Las políticas de seguridad requieren estados y actores políticos con gran capacidad de implementación de políticas públicas así como su posterior evaluación:

dichas acciones son poco frecuentes o directamente inexistentes en materia de seguridad.

La dimensión temporal es central para dar cuenta de un tercer elemento que caracteriza a las políticas de seguridad en la Argentina reciente: los procesos de reforma policial requieren legitimidad y estabilidad en el tiempo pero ambas han sido infrecuentes. La Provincia de Buenos Aires es un caso emblemático: los procesos de reforma y contrarreforma de la policía reseñados más arriba fueron acompañados de una marcada inestabilidad de los funcionarios políticos encargados de llevar adelante las políticas de seguridad. En un trabajo publicado en 2004 (Föhriq y Pomares, 2004: 242-243), analizamos la permanencia en el cargo y los cambios en el organigrama del gobierno de la Provincia de Buenos Aires. Entre 1995 y 2002 hubo once responsables políticos de la gestión de la seguridad en la provincia y la duración en el cargo alcanzó un promedio de menos de 7 meses. Varios de estos funcionarios renunciaron luego de un escándalo de corrupción u otro hecho delictivo de gran envergadura. En 2013, un conteo similar dio un promedio algo mayor pero aún muy bajo de estabilidad: “21 ministros en 21 años” (Escudero, 2013).

El triángulo: policía-política-criminalidad organizada

¿Cuál es el resultado de la combinación de una situación delictiva radicalmente diferente y una policía que resiste al cambio? La conformación de un triángulo: policía-política-criminalidad organizada. En términos abstractos, delinquir con la complicidad de actores policiales y políticos es menos riesgoso que hacerlo enfrentando al aparato estatal. Por esta simple ecuación existen intentos por parte de grupos delictivos de cooptar agentes estatales. Sin embargo, esta estrategia no es factible en todos los estados. En efecto, existen condicionantes institucionales y organizacionales bajo los cuales la estrategia de complicidad no puede primar sobre la estrategia de confrontación con el Estado.

Sin embargo, los análisis recientes, especialmente en los grandes conglomerados urbanos de Argentina (Tokatlian, 2007; Föhriq, 2013), muestran cómo se fue formando ese triángulo negro. Los grupos delictivos necesitan zonas liberadas para desarrollar diversas actividades ilícitas; los cuerpos de seguridad garantizan zonas de impunidad a los actores delictivos a cambio de recursos económicos, mientras que los actores políticos validan este accionar, se benefician con él tanto a nivel económico como político y, en consecuencia, no implementan ningún tipo de política pública para controlar el accionar de estos grupos (Tokatlian, 2007).

¿Cuáles son los determinantes políticos de ese triángulo? La combinación de un sistema de partidos con poca competencia interpartidaria y mucha fragmentación en el interior de los partidos produce incentivos que propician estos acuerdos. Por un lado, la menor competencia política produce mayores tasas de reelección provincial y municipal, generando incentivos para el desarrollo de relaciones de confianza y reciprocidad entre aquellos sectores que tienen tratos con bandas delictivas. A su vez, la fragmentación política y la falta de cohesión partidaria aumentan los incentivos para la resolución violenta de disputas, a la vez que aumenta el rol del dinero en la generación de alianzas partidarias territoriales ante la falta de otros incentivos organizacionales (Föhrig, 2013).

La hipótesis del triángulo es congruente con el aumento significativo de la actividad de producción de tráfico y producción de estupefacientes reseñada más arriba que redundó en la emergencia de una serie de nuevas bandas que pugnan por territorios seguros para el tráfico. Estos actores utilizan los mismos recursos: deben contar con capacidad de acción violenta, dado que no tienen otro medio de solucionar conflictos con sus competidores, y grandes cantidades de dinero producto de la actividad de tráfico.

Al momento de escribir estas líneas, en plena campaña electoral para las elecciones legislativas de 2013, uno de los temas de campaña fue el ataque al gobernador de la provincia de Santa Fe. Luego de 30 años de democracia ininterrumpida en Argentina, donde la policía tuvo un rol clave en el terrorismo de Estado, la Argentina carece de un modelo de seguridad democrática.

Bibliografía

- Binder, Alberto (2004). *Policías y ladrones: la inseguridad en cuestión*, Buenos Aires, Capital Intelectual.
- Cerro, Ana Maria y Osvaldo Meloni (1999). *Distribución del ingreso, desempleo y delincuencia en Argentina*, San Miguel de Tucumán, Universidad Nacional de Tucumán.
- Corte Suprema de Justicia de la Nación (2011). *Homicidios dolosos 2011. Ciudad Autónoma de Buenos Aires*, Buenos Aires, Instituto de Investigaciones.
- Eaton, Kent (2008). “Paradoxes of Police Reform Federalism, Parties, and Civil Society in Argentina’s Public Security Crisis”, en *Latin American Research Review*, Vol. 43, N° 3.
- Escudero, Andrés (2013). “21 Ministros en 21 años”, en *Infobae*, septiembre.
- Flom, Hernán y Allison Post (2013). “Blame Avoidance and Policy Stability: The Politics of Public Security in Buenos Aires”, ponencia presentada en el 31° Congreso de la Asociación de Estudios Latinoamericanos, Washington D.C.

- Föhrig, Alberto (2009). "Political Determinants of Crime", ponencia presentada en el 31° Congreso de la Asociación de Estudios Latinoamericanos, Washington D.C.
- Föhrig, Alberto (2013). "Political Determinants of Crime: Analysis of the Metropolitan Area of Buenos Aires", ponencia presentada en el XXXI Congreso de la Latin American Studies Association, Washington D.C.
- Föhrig, Alberto y Julia Pomares (2004). "Las reformas policiales desde las teorías del cambio institucional: los intentos de transformación de la Policía de la provincia de Buenos Aires", en Frühling, Hugo y Azul Candina (eds.), *Participación ciudadana y reformas a la Policía en América del Sur*, Santiago de Chile, Centro de Estudios para el Desarrollo.
- Frühling, Hugo (2008). "La policía comunitaria en América Latina: un análisis basado en cuatro estudios de caso", en Frühling, Hugo (ed.), *Calles más seguras. Estudios de policía comunitaria en América Latina*, Washington D.C., Banco Interamericano de Desarrollo.
- Gonzalez, Gustavo (2007). "Reforma policial y política: un complejo entramado de compromisos, resistencias y condiciones de posibilidad", en *Urvio. Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana*, N° 2, septiembre.
- Kessler, Gabriel (2009). *La sensación de inseguridad*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- Saín, Marcelo (2002). *Seguridad, democracia y reforma del sistema policial en la Argentina*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Saín, Marcelo (2008). *El Leviatán azul*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- Tokatlian, Juan (2007). "América Latina ante la *pax* mafiosa: entre la confusión y la indiferencia", en *Estudios Internacionales*, Año 40, N° 157, abril-agosto.
- UNODC (2013). *World Drug Report 2013*, Nueva York, Naciones Unidas.

Palabras clave

reforma policial – seguridad pública – zonas liberadas – democratización – crimen

Key words

police reform – public security – state-sponsored protection rackets – democratization – crime