

SEGURIDADES E INSEGURIDADES EN EL GRAN BUENOS AIRES

MARCELO FABIÁN SAIN

EL PRESENTE TRABAJO CONSTITUYE UN ENSAYO descriptivo y explicativo de la criminalidad en el Gran Buenos Aires y, particularmente, de sus condicionantes sociales e institucionales, que pone en tela de juicio la idea de que el crecimiento del delito deriva directamente del crecimiento de la pobreza, tan extendida en ciertos ámbitos sociales y políticos expresivos de los estratos medios y altos de la sociedad y de la derecha argentina. En ellos, se identifica el incremento de la pobreza como la principal causa del aumento del delito, de la violencia criminal y, por ende, de la inseguridad, particularmente en el denominado Gran Buenos Aires, todo lo cual conduce, en esa perspectiva, a producir una suerte de criminalización de la pobreza.

No obstante, en la Argentina, el vínculo entre pobreza y delito parece infundado. Durante las últimas décadas, en las principales regiones y provincias con elevados niveles de pobreza y de indigencia no ha habido un aumento significativo de la tasa de criminalidad. Ésta se incrementó notablemente en aquellos ámbitos urbanos en los que se produjeron procesos acelerados de desigualación y marginalización de amplios estratos bajos y medios bajos, lo que en la provincia de Buenos Aires adquirió una significativa manifestación.¹

Asimismo, en aquella perspectiva interpretativa se desconoce la incidencia que han tenido las deficiencias institucionales del sistema de seguridad pública y, en particular, las derivadas de la corrupción y la regulación policial a ciertas actividades delictivas sobre la expansión y consolidación de determinadas modalidades de la criminalidad organizada –especialmente, las relacionadas con el narcotráfico–, todo ello en un contexto político sig-

¹ Mariano Ciafardini, *Delito urbano en la Argentina. Las verdaderas causas y las acciones posibles*, Buenos Aires, Ariel, 2006, cap. 2. Véase también Sandra Gayol y Gabriel Kessler (comps.), *Violencias, delitos y justicias en la Argentina*, Buenos Aires, Manantial, 2002; y Alejandro Isla y Daniel Miguez (coords.), *Heridas urbanas. Violencia delictiva y transformaciones sociales en los noventa*, Buenos Aires, Editorial de las Ciencias y FLACSO-Argentina, 2003.

nado por el desinterés y la apatía política de los gobernantes con respecto a los asuntos de la seguridad.

Vayamos al abordaje de este conjunto de cuestiones.

1. POBREZA Y DELITO EN EL GRAN BUENOS AIRES: UN VÍNCULO FALSO

La provincia de Buenos Aires cuenta con una extensión territorial de 307 571 km² y con una población de 13 827 203 habitantes, según el último censo nacional llevado a cabo en 2001, es decir, 9.8% más que en 1991. 8 684 437 personas habitan el llamado Gran Buenos Aires compuesto por los 24 distritos municipales que contornean la ciudad de Buenos Aires –esto es, la capital federal– y que no ocupa más que 3 627 km², o sea, una ínfima parte del territorio provincial. Ello equivale a 63% de la población provincial y a 24% de la población nacional. Sólo 5 142 766 personas viven en el resto de la provincia. De este modo, en el Gran Buenos Aires existe una densidad poblacional de 2 394.4 habitantes por km², mientras que en el resto de la provincia dicha densidad es de 16.9 habitantes por km². A simple vista parecen dos mundos sociales diferentes y lo son sí, además, se tiene en cuenta las condiciones de vida de sus respectivas poblaciones.²

En 2000, 17.6% de la población del Gran Buenos Aires –es decir, más de 1 500 000 personas– no tenía las necesidades básicas satisfechas, o sea, padecía de problemas de hacinamiento, habitaba en viviendas inapropiadas, atravesaba por condiciones sanitarias y escolares deficientes y, dado el alto grado de desocupación permanente existente entre sus componentes, contaba con una baja capacidad de subsistencia en comparación con otros estratos sociales.³ No obstante, el deterioro y la desagregación social vividos por estos mismos sectores durante los últimos tres años han sido más profundos aún. En mayo de 2002, 49.7% de la población del Gran Buenos Aires vivía bajo la línea de pobreza mientras que 22.7% de esa misma población vivía bajo la línea de indigencia o pobreza extrema. En octubre de ese mismo año, los niveles de pobreza e indigencia crecieron más todavía, alcanzando 54.3% y 24.7% respectivamente. En mayo de 2003, se redujo tenuemente la pobreza –51.7%– pero creció la indigencia –25.2%.⁴

Si a esta situación se la compara con la brecha de pobreza existente a comienzos de los noventa se puede apreciar que el actual deterioro social

² Instituto Nacional de Estadística y Censo, *Censo nacional de población, hogares y vivienda*, Buenos Aires, INDEC, 2001.

³ *Ibidem*.

⁴ Instituto Nacional de Estadística y Censo, *Encuesta permanente de hogares*, Buenos Aires, INDEC, 2003.

de la población del Gran Buenos Aires resulta de un proceso de larga data. En mayo de 1991, 21.8% de los hogares del Gran Buenos Aires se encontraban en situación de pobreza. En mayo de 2003, los hogares pobres de la región ascendieron a 39.4%, casi el doble. Pero, además, la pobreza adquirió nuevas formas y expresiones. Se hizo más compleja y más heterogénea.⁵

En el primer cordón del Gran Buenos Aires –anillo urbano inmediatamente lindante con la capital federal–, los segmentos pobres de la población llevan décadas habitando los mismos lugares –hoy mucho más desmejorados y fuertemente pauperizados– y su aglutinamiento en ellos impidió el asentamiento de la nueva oleada de pobres provenientes del interior de la provincia y del país durante los últimos años. En el segundo cordón, a la población pobre tradicional se le han incorporado los nuevos pobres asentados generalmente en terrenos inapropiados para ello. En el tercer cordón, se fueron conformando asentamientos compuestos por los inmigrantes internos tardíos, mucho más pobres que en los aglomerados anteriores y en situación de mayor marginalidad. Y, en el cuarto cordón, conviven grupos de pobreza y marginalidad extrema conformados por migrantes de los tres cordones anteriores y de la propia ciudad de Buenos Aires. Asimismo, en las mismas franjas espaciales, ocupadas por el tercer y cuarto cordón poblacional, se han construido prolíficamente los llamados *countries* y barrios cerrados habitados por sectores de la clase media alta y clase alta que, pese a su cercanía física con los asentamientos pobres de la zona, se encuentran aislados y son intencionalmente segregados de aquéllos. Así, a los guetos de pobres e indigentes se suman los guetos de ricos y adinerados, todo lo cual asemeja al Gran Buenos Aires a otras ciudades de América Latina y la distancia dramáticamente de aquella sociedad local signada durante los años cincuenta y sesenta por altísimos niveles de empleo e integración social.⁶

Esta compleja situación no solamente podría explicarse a partir del proceso de transformación social iniciado desde mediados de los setenta –profundizado en los ochenta y ampliado en los noventa– y que estuvo signado por el empobrecimiento de vastos sectores medios y la extrema pauperización de los sectores populares. Ello también fue una consecuencia del fracaso de un conjunto de políticas de corte asistencial y marcadamente clientelistas que, sin perspectiva productiva de ninguna índole, atenuaron tal proceso pero no lograron revertirlo. A lo largo de la década pasada, los réditos políticos de tales manejos fueron importantes para el Partido Justi-

⁵ Maristella Svampa, *La sociedad excluyente. La Argentina bajo el signo del neoliberalismo*, Buenos Aires, Taurus, 2005.

⁶ *Ibidem*.

cialista de la provincia de Buenos Aires ya que, de este modo, consiguió estructurar una base electoral sólida y permanente. Pero la consecuencia de ello ha sido la configuración de una sociedad más fragmentada, polarizada y profundamente empobrecida, todo lo contrario al ideario de justicia social proclamado históricamente por el peronismo en la Argentina.

Una gran parte de la población pobre del Gran Buenos Aires habita numerosas villas de emergencia, que configuran espacios altamente marginalizados en los que, al compás del marcado deterioro de sus condiciones de vida, los lazos sociales tradicionales se han ido quebrando. La violencia y el dominio coactivo del crimen signan la cotidianeidad de estos territorios aislados y relegados. El temor corriente de sus habitantes a la violencia que los tiene como principal víctima, la estigmatización frente al resto de la sociedad y la alta conflictividad existente en los planos individual y grupal son moneda corriente en ellos. A la vez, la presencia estatal en estos ámbitos es esporádica y parcial. Supone un doble juego de distribución de recursos materiales escasos y de intervenciones policiales meramente represivas, regularmente abusivas y hasta conniventes y regulatorias de las actividades delictivas allí desarrolladas. Los lugareños son, así, víctimas de la marginalidad social y económica, de la violencia delictiva y, casi siempre, del accionar policial que no discrimina al delincuente del vecino honesto y que en numerosas ocasiones alienta al delito.⁷

En el Gran Buenos Aires existen más de 550 territorios con estas características, pero sólo en una veintena de ellos se ha desarrollado durante los últimos años una suerte de *favelización*⁸ en cuyo marco ciertos grupos y bandas criminales controlan el lugar. En ellos despliegan sus actividades delictivas básicamente asentadas en la distribución, venta y consumo de drogas ilegales dentro y fuera de estos verdaderos guetos, y en una serie de delitos conexos tales como los asaltos calificados y hasta los secuestros. No por casualidad, en su interior así como en los barrios y zonas lindantes se concentra la mayor cantidad de hechos de violencia y de actos delictivos, en particular, la mayor cantidad de homicidios dolosos.

⁷ Natalie Puex, "Las formas de la violencia en tiempos de crisis: una villa miseria del conurbano bonaerense", en Alejandro Isla y Daniel Miguez (coords.), *Heridas urbanas. Violencia delictiva y transformaciones sociales en los noventa*, op. cit.

⁸ Con este concepto se intenta hacer una analogía general con el proceso secular de formación de *favelas* en la ciudad brasileña de Río de Janeiro. El proceso descrito en el gran Buenos Aires posee tendencias semejantes a aquellas que signaron la conformación y situación sociológica de las *favelas* cariocas, más allá de las significativas diferencias que resultan de dos configuraciones sociales, económicas, culturales y políticas sustancialmente distintas. Para ello, véanse dos excelentes trabajos de los destacados colegas brasileños: Alba Zaluar y Marcos Alvito, *Um século de favela*, Río de Janeiro, FGV Editora, 1998; y Alba Zaluar, *Integração perversa: pobreza e tráfico de drogas*, Río de Janeiro, FGV Editora, 2004.

Ahora bien, ¿este contexto social permite establecer un vínculo directo entre la pobreza y la delincuencia? Todo indica que no.

En 2001, 33% de la población de la provincia del Chaco no tenía satisfechas sus necesidades básicas, es decir, estaba sumida en una situación de pobreza e indigencia. Ese mismo año, allí se registraron un total de 43 444 hechos delictivos, una tasa de 4 563 delitos por cada 100 000 habitantes. En Formosa, provincia con 33.6% de la población con necesidades básicas insatisfechas, se registraron 13 087 delitos y se alcanzó una tasa de 2 595 delitos por cada 100 000 habitantes. En Salta, 31.6% de la población atravesaba por la misma situación y se registraron 32 791 hechos delictivos, una tasa de 3 072 por cada 100 000 habitantes. También en ese mismo año, las tasas de delito en las provincias de Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe, en las que solamente 15.8%, 13% y 14.8% de sus respectivas poblaciones no tenían por entonces las necesidades básicas satisfechas, fueron de 2 113, 4 004 y 3 091 hechos por cada 100 000 habitantes también respectivamente. Vale decir, en las tres primeras provincias, en las que las necesidades básicas insatisfechas duplicaban a las de las provincias de Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe, las tasas de delitos fueron de entre 2 500 y 4 500, mientras que en las tres últimas provincias dichas tasas fueron de entre 2 100 y 4 000 hechos delictivos, es decir, casi del mismo rango que el de las provincias con pobreza extrema. Este panorama no dice nada acerca de las causas de los delitos cometidos en tales lugares, pero permite invalidar por errónea la maliciosa ligazón establecida entre pobreza y delito; de lo contrario, en Chaco, Formosa y Salta la tasa delictiva debería haber duplicado a la existente en Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe.

Lo que, por cierto, pareció dar lugar a la conformación de situaciones de violencia y, en su marco, de delincuencia violenta es la desigualdad social extrema existente en determinados ámbitos urbanos aceleradamente desagregados y deteriorados, y en cuyo contexto durante las dos últimas décadas se fue desarrollando un abarcativo proceso de rápida marginación de gran parte de la población. En estos lugares, sí se han constatado elevados niveles de violencia delictiva pero que tienen a esa misma población como su principal víctima. Desde luego, la creciente situación de marginalidad extrema de vastos sectores pobres, fundamentalmente de jóvenes desocupados, y la profunda y acelerada polarización social dada en determinados ámbitos urbanos como los existentes en el Gran Buenos Aires, pero también en el Gran Rosario y en el Gran Córdoba –lugares históricamente caracterizados por la alta integración social de sus estratos bajos y medios–, han contribuido a crear y reproducir relaciones signadas por la violencia interpersonal tanto en el ámbito familiar como en el espacio barrial. Ello, en efecto, ha favorecido el aumento de los delitos violentos, muy particular-

mente en aquellos espacios altamente *favelizados* en los que las actividades criminales forman parte del ámbito cotidiano. Pero esto no permitiría sostener que la pobreza es la causa inmediata del aumento de determinadas modalidades delictivas violentas claramente inscritas en la delincuencia común. Dicho aumento parece derivar, más bien, de la ya mencionada marginalidad y desigualdad existentes en estos contextos urbanos.

De todos modos, este conjunto de factores no está entre las principales causas de la enorme expansión y diversificación de las actividades propias de la criminalidad organizada que se ha observado en nuestro país y, específicamente, en el Gran Buenos Aires. El negocio del tráfico y comercialización de drogas ilegales, el de los secuestros, el de los robos de mercancías en tránsito perpetrados por los denominados *piratas del asfalto*, el de los asaltos a bancos o a camiones de caudales y el del robo de vehículos para su posterior desguace en los *desarmaderos* y la venta ilegal de autopartes constituyen complejas empresas económicas que no crecieron como consecuencia de la pobreza o la marginalidad sino, más bien, de la existencia de un sistema policial y judicial deficiente en su desarticulación cuando no directa o indirectamente connivente con tales emprendimientos. La provincia de Buenos Aires es, pues, una clara expresión de todo ello y de mucho más. Vayamos a su consideración.

2. LAS NUEVAS CARAS DEL CRIMEN EN EL ÁMBITO PROVINCIAL

A lo largo de la última década, en la provincia de Buenos Aires y, particularmente, en el Gran Buenos Aires, la violencia y el delito se han incrementado significativamente.

Entre 1990 y 2000, en el ámbito provincial, los delitos registrados han aumentado más de 100%. No obstante, entre 1999 y 2003, en coincidencia con la agudización de la crisis social y económica que se extendió en el país entre esos años y que tuvo una particular expresión en la provincia de Buenos Aires, el aumento del delito y la criminalidad ha sido aún mayor al correspondiente al decenio de los noventa.

En 1999, se registró la comisión de 312 292 hechos delictivos en toda la provincia de Buenos Aires, lo que significó una tasa de 2 223 delitos por cada 100 000 habitantes. De esos hechos, 16% fueron delitos contra las personas, 63% delitos contra la propiedad y el 4% fueron homicidios dolosos. Asimismo, 60% del total de delitos registrados se produjeron en el Gran Buenos Aires.

Por otra parte, durante 2002 se registró la comisión de 360 482 delitos equivalentes a una tasa de 2 607 por cada 100 000 habitantes, mientras que, en 2003, se registró un total de 328 027 hechos delictivos y una tasa de 2 372 delitos por cada 100 000 habitantes. Durante este último año, 17% del total

de delitos registrados fueron delitos contra las personas, mientras que 67% fueron delitos contra la propiedad y sólo 0.4% fueron homicidios dolosos. Entretanto, 66% de esos delitos se cometieron en el Gran Buenos Aires.

Todo ello significó que, entre 1999 y 2003, la comisión de delitos registrados aumentó 20% en términos absolutos, siendo mucho más pronunciado el incremento de los delitos contra la propiedad –los que pasaron de 207 252 a 219 839– que el aumento de los delitos contra las personas –de 51 027 a 57 375– y los homicidios dolosos –de 1 352 a 1 375.

Ahora bien, durante 2004, se produjo una significativa reducción de los delitos en la provincia de Buenos Aires. Ese año se registraron 296 977 hechos delictivos, es decir, una cifra notablemente menor que la registrada durante 1999, siendo destacable la disminución de los delitos contra la propiedad y los homicidios dolosos, los que sumaron 171 467 y 1 006 hechos, respectivamente. Ello significó una caída de más de 20% en ambos rubros, aunque no ocurrió así con los delitos contra las personas, los que se incrementaron notablemente en relación con el año anterior, alcanzando una cifra de 64 471 hechos registrados. Lo se mantuvo constante es el grado de concentración de los delitos en el Gran Buenos Aires.⁹

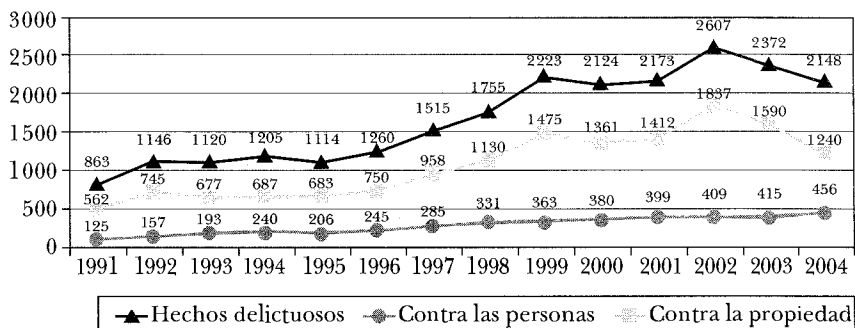
La caída de los niveles delictivos en la provincia de Buenos Aires durante 2004, en particular, de los delitos contra la propiedad –tendencias éstas que parecen confirmarse en 2005, según los estudios oficiales aún no publicados–, coincidió con la caída de los niveles de indigencia y marginalidad extrema, en un contexto general signado por la recuperación económica del país y la caída de los índices de desocupación y subocupación durante los últimos tres años.

Este conjunto de tendencias y fluctuaciones han estado acompañadas de un notable crecimiento de la violencia criminal. A lo largo de los últimos años, en el Gran Buenos Aires, donde se concentró casi 70% de los hechos delictivos cometidos en el ámbito provincial, las tendencias de victimización violenta han sido elevadísimas. En el año 2000, 39.3% de la población del conurbano bonaerense fue víctima de algún delito, mientras que en 2001 se alcanzó al 39% de la población. Durante los años 2002 y 2003, la población victimizada se incrementó notablemente, llegando al 42.2% y 42% de los habitantes de esta región, respectivamente.

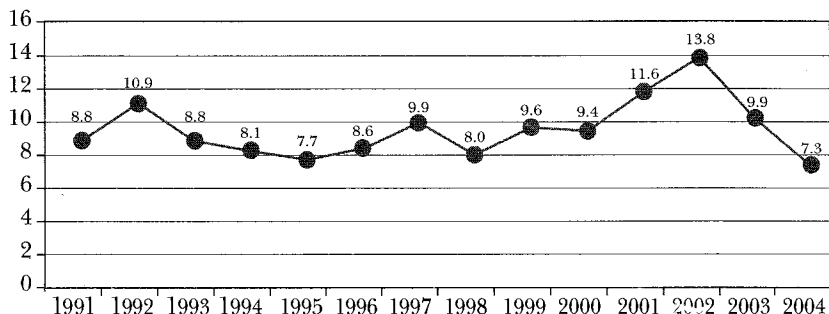
De este conjunto, a lo largo de estos dos años, 35.9% y 34.9% respectivamente fue víctima de un delito contra la propiedad, y 12.3% y 11.8% lo fue en relación con el robo con violencia. Este rubro tuvo un considerable aumento durante esos años. En 1998, la población víctima de robo con vio-

⁹ Dirección Nacional de Política Criminal, *Informe anual, 2004, Buenos Aires*, Buenos Aires, Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos, 2005.

Evolución anual de tasas de hechos delictuosos registrados, por cada 100 000 habitantes



Evolución anual de tasas de hechos de homicidios dolosos registrados, por cada 100 000 habitantes



Fuente: Dirección Nacional de Política Criminal, Informe anual, 2004, Buenos Aires, Buenos Aires, Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos, 2005.

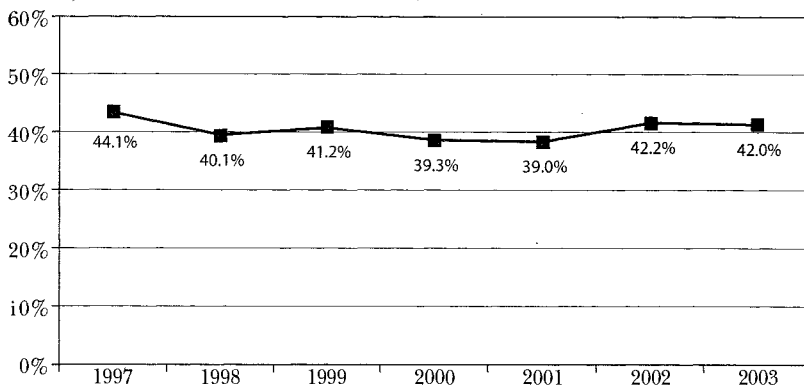
lencia fue de 11.1%. En 1999, ese porcentaje subió a 14.5, mientras que en 2000 bajó a 12.3 y en 2001 alcanzó 11.6.¹⁰

Asimismo, durante los años analizados, y pese a la reducción observada al respecto a partir del año 2004, en la provincia de Buenos Aires se cometieron más de la mitad de los homicidios dolosos registrados en todo el país. La singularidad de este tipo de delito está dada por su gravedad e irreversibilidad, lo que lo convierte en un expresivo indicador del grado de violencia social existente fundamentalmente en las mayores concentraciones urbanas altamente pauperizadas como lo es el Gran Buenos Aires.

Entre 1998 y 2002, en el ámbito provincial, se duplicaron los homicidios dolosos. En 1998, se registraron 1 108 hechos de este tipo, mientras que en

¹⁰ Dirección Nacional de Política Criminal, *Estudio de victimización, Gran Buenos Aires, 2003*, Buenos Aires, Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos, 2004.

Evolución de porcentaje de población victimizada general, Gran Buenos Aires, 1997-2003



Fuente: Dirección Nacional de Política Criminal, *Estudio de victimización, Gran Buenos Aires, 2003*, Buenos Aires, Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos, 2004.

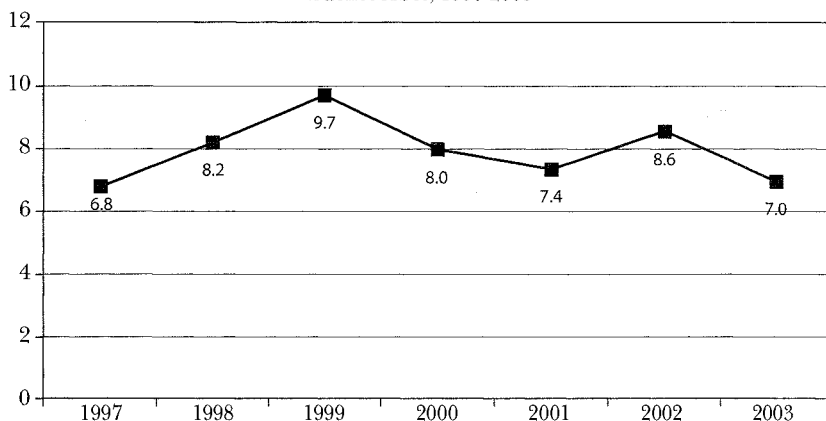
2002 se alcanzó los 1 905. Durante 2003, los homicidios dolosos registrados en la provincia disminuyeron a 1 375 y en 2004, a 1 006, lo que significó una tasa de 7.3 homicidios por cada 100 000 habitantes, es decir, un rango significativamente menor que el de los años anteriores dentro del ámbito provincial pero mayor que el promedio nacional ubicado en diez homicidios por cada 100 000 habitantes. A lo largo de todos esos años, entre 30 y 40% de los homicidios dolosos conocidos se produjeron en ocasión de robos y entre 15 y 20% como consecuencias de riñas. La máxima concentración de estos hechos se registró en los lugares de mayor violencia criminal, como los barrios de Lomas de Zamora, Quilmes, La Matanza y San Martín.

Por otra parte, la enorme expansión del mercado ilegal de armas de fuego en la provincia de Buenos Aires ha apuntalado la vorágine del delito.¹¹ En efecto, el crecimiento significativo de la criminalidad violenta ha sido acompañado por el aumento del tráfico, portación y uso ilegal de armas con fines delictivos en el ámbito provincial. Una expresión considerable de ello está dada por los altos niveles de población victimizada en robo con armas de fuego en el en el Gran Buenos Aires, lo que implica altos niveles de violencia. En 1998, 8.2% de la población de conurbano bonaerense había sido victimizada en esta circunstancias, mientras que en 1999 dicho valor aumentó a 9.7% hasta caer en 2003 a 7%.¹²

¹¹ Véase Darío Kosovsky, *El ciudadano sheriff. Armas y violencia en Argentina*, Buenos Aires, Capital Intelectual, colección "Claves para Todos", 2006.

¹² Dirección Nacional de Política Criminal, *Estudio de victimización, Gran Buenos Aires, 2003*, op. cit.

Evolución del porcentaje de población victimizada en robo con armas de fuego, Gran Buenos Aires, 1997-2003



Fuente: Dirección Nacional de Política Criminal, *Estudio de victimización, Gran Buenos Aires, 2003*, Buenos Aires, Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos, 2004.

Ahora bien, en este contexto, no solamente se incrementaron la delincuencia común y ciertas expresiones de la violencia delictiva, sino que también creció la criminalidad escenificada por organizaciones que han conseguido estructurar un amplio desarrollo operativo y logístico, y cuyas actividades ilegales han apuntado a la generación de una alta rentabilidad económica. Estas bandas han efectuado un importante despliegue territorial –en algunos casos de alcance internacional y, en otros, de alcance nacional o provincial– y su grado de complejidad organizacional, compartimentalización funcional, profesionalización y coordinación operativa entre los diferentes grupos y subgrupos que las integran le otorgan una significativa peligrosidad. Entre las actividades delictivas desarrolladas por ellas en el ámbito provincial se destacan el tráfico y comercialización de drogas ilegales, el robo, “doblaje” y desarme de automóviles y la venta ilegal de autopartes, los robos calificados de mercaderías en tránsito cometidos por los denominados “piratas del asfalto” y el secuestro de personas.

De este espectro de problemas complejos, el tráfico y comercialización minorista de drogas ilegales –en particular, de cocaína y de marihuana– constituye la actividad ilícita más importante y de mayor rentabilidad de estos núcleos delictivos. Durante los últimos años, en el Gran Buenos Aires, el tráfico, distribución y consumo local se han incrementado significativamente. Según estimaciones oficiales e internacionales, durante los años noventa, el aumento del tráfico y consumo local de estupefacientes alcanzó

entre 10 y 30%, aunque otras estimaciones sugieren que en la esfera provincial durante los últimos 15 años el consumo general de drogas prohibidas se ha quintuplicado.

En el Gran Buenos Aires se han conformado ciertos espacios territoriales *favelizados*, en donde la ausencia de regulación estatal ha sido reemplazada por interacciones signadas por la violencia y por extendidas redes delictivas. Ciertas formas de delincuencia común y, en ese contexto, la distribución, venta y consumo de drogas dentro y fuera de estos verdaderos *guetos* se han convertido en una alternativa de vida para muchos jóvenes de estas zonas marginalizadas. Sin embargo, el estrepitoso crecimiento del consumo de drogas en estos lugares alimenta los hechos de violencia que signan el conjunto de la vida cotidiana y las rutinas sociales allí articuladas. De este modo, tanto en el interior de estos territorios como en los barrios y zonas lindantes se concentran la mayor cantidad de hechos de violencia y de actos delictivos, en particular, la mayor cantidad de homicidios dolosos.¹³

Ahora bien, la provincia de Buenos Aires no es productora de los mencionados estupefacientes ni por su territorio pasan las principales rutas internacionales de tráfico de las drogas producidas en la región hacia los principales mercados internacionales. La marihuana y cocaína traficadas, almacenadas y distribuidas en su territorio son elaboradas en países y regiones limítrofes –Paraguay y Bolivia, respectivamente– y son ingresadas al país a través de la frontera norte y nordeste por grupos de traficantes locales o extranjeros que, si bien no están cartelizados, están cada vez más concentrados. Luego de atravesar numerosas jurisdicciones provinciales, la droga llega finalmente al Gran Buenos Aires y se distribuye en el mercado minorista de manera descentralizada y capilar.

Por cierto, en la provincia de Buenos Aires y, particularmente, en el Gran Buenos Aires, la corrupción policial ha constituido un factor determinante del desarrollo y la expansión de estos emprendimientos criminales. El significativo despliegue territorial que han tenido estos negocios delictivos y los grupos que los llevan a cabo, la facilidad con que se mantienen ciertos lugares y zonas que sirven de bases operativas y logísticas para su desarrollo, el grado de estructuración interna que han conseguido los diferentes grupos y subgrupos encargados de las distintas funciones de las organizaciones delictivas y el gran desarrollo operativo, logístico y de inteligencia logrado por dichas bandas ha sido posible merced al patrocinio o a la protección y complicidad policial o a la intervención directa de ciertos sectores activos de la policía en los negocios delictivos llevados a cabo por estas cuadrillas, aunque, por cierto, algunos de estos grupos –los más desa-

¹³ Nathalie Puex, “Las formas de la violencia...”, *op. cit.*

rollados y mejor organizados— han comenzado a autonomizarse respecto del regenteo o la regulación policial y mantienen con las fuerzas policiales un tipo de relación que combina grados diferentes de complicidad, competencia o enfrentamiento.¹⁴

Ello no deriva de un corolario de hechos aislados y puntuales sino, más bien, de una configuración político-institucional que vincula históricamente en el ámbito provincial a la política con la policía y el delito.

3. POLÍTICA, POLICÍA Y DELITO EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES

En la provincia de Buenos Aires, el mundo de la política, la policía y el delito constituyen tres instancias que están íntimamente vinculadas entre sí.¹⁵ La conformación histórica y el desempeño institucional del sistema policial bonaerense están estrechamente emparentados con la vida política e institucional de la provincia de Buenos Aires. La institución policial bonaerense no es más que un reflejo de la vida política local. Es una obra de la dinámica política desarrollada durante las últimas décadas en el ámbito provincial. Asimismo, el delito ha aumentado significativamente y se ha incrementado con igual énfasis la violencia criminal no solamente al amparo del profundo deterioro social ya mencionado en la primera parte de este artículo, sino también del fracaso gubernamental en cuanto a conformar un sistema de seguridad pública eficiente a la hora de conocer y registrar apropiadamente la dinámica delictiva, estructurar un sistema policial para la prevención e investigación de los delitos, erradicar del ámbito policial los notorios bolsones de corrupción conniventes, protectores o reguladores de las principales actividades delictivas existentes en la esfera provincial, y conformar una justicia criminal eficaz en el esclarecimiento de los hechos delictivos y en la punición de sus responsables.

El sistema de seguridad bonaerense y, en particular, su sistema policial está altamente politizado. Diferentes instancias del sistema político local han practicado una conducción subterránea sobre vastos sectores policiales, han incidido informalmente —pero con alto nivel de efectividad— sobre los ascensos, pases, destinos y ocupación de cargos policiales, y hasta han formulado en la trastienda ciertos lineamientos y directivas en materia de seguridad. No pocos legisladores, intendentes, concejales y dirigentes

¹⁴ Rolando Barbano, “Los narcos en el espejo”, revista *Viva*, diario *Clarín*, Buenos Aires, 29 de junio de 2003.

¹⁵ He trabajado este vínculo con mayor detalle en Marcelo Fabián Sain, *Política, policía y delito. La red bonaerense*, Buenos Aires, Capital Intelectual, colección “Claves para Todos”, 2004. Aquí seguiré algunos de los lineamientos desarrollados en este trabajo.

partidarios de la provincia han ejercido –y ejercen– soterradamente diferentes formas de influencia, presión y dirección sobre jefes policiales y sobre diversos componentes de la institución, y hasta han decidido acciones y operaciones policiales concretas, siempre al amparo de la protección política informal que se les garantiza a sus referentes policiales.

La tradicional desaprensión con que la clase política bonaerense ha tratado la problemática de la seguridad y la consecuente ausencia de políticas integrales al respecto han favorecido la manipulación política de la institución policial. Pero este manejo informal de la policía no siempre se ha desarrollado en función del establecimiento de una cierta ascendencia sobre la institución para articular lineamientos o estrategias eficientes destinadas a la prevención delictiva en el plano local. En algunos casos, ha implicado la protección y el encubrimiento de jefes y cuadros policiales corruptos que han articulado y amparado ciertas redes delictivas mediante las cuales se han generado cuantiosos fondos ilegales. Y en otras circunstancias también ha supuesto la disposición de medios policiales para el desarrollo de acciones encubiertas tendientes a dirimir pujas políticas con sectores adversarios o contiendas electorales mediante la generación de situaciones de desborde delictivo o de crisis de seguridad.

Durante los últimos años, este clima político e institucional, así como los crecientes abusos y extralimitaciones observados en las labores de la Policía de la Provincia de Buenos Aires, favorecieron una sustantiva escalada de violencia en el accionar de esta fuerza. La dilución del límite existente entre la actuación policial y la actividad delictiva, y la consecuente incursión de ciertos agentes policiales en dichas actividades, así como el desarrollo de comportamientos ilícitos durante el desempeño de sus funciones, pasaron a formar parte de la vida cotidiana de la institución.

Así, en el interior de la institución policial se fue configurando una clara diferenciación entre el dinero ilícito proveniente del juego clandestino, la prostitución y la regulación de ciertas actividades prohibidas de menor porte y el dinero originado en la criminalidad organizada cada vez más expandida y de mayor magnitud en la provincia de Buenos Aires. A la primera se la identificó como la “caja tradicional o histórica de la policía”, cuyos fondos no se originaron en “hechos de sangre” claramente enmarcados en la alta criminalidad sino en actividades ilícitas que cuentan con un abarcativo grado de tolerancia y hasta aceptación social. En cambio, los recursos provenientes del delito organizado sí abrevaban en la “otra caja”, la que se engrosaba con “fondos sucios” provenientes del narcotráfico, los desarmaderos, los piratas del asfalto, el robo de ganado y los secuestros. Para el grueso de la institución, la “caja tradicional” ha constituido un aspecto natural e inevitable de la propia labor policial, y su administración no

ha configurado una actividad ilícita sino, más bien, un complemento necesario al escaso presupuesto de la fuerza y un recurso imprescindible para su operatividad. En cambio, la generación y manejo de la “caja sucia” ha sido considerado por la mayoría de los uniformados como una actividad delictiva propia de algunos sectores policiales reprochables pero con los que se ha venido conviviendo pasivamente. Vale decir, si bien durante los últimos años la distinción entre una caja y la otra ha signado la subcultura policial bonaerense, la paulatina institucionalización del autofinanciamiento ilegal de la policía en torno de ambas fuentes dio cuenta también del grado de descomposición existente en su interior.

En el *Informe de gestión* elaborado y difundido en abril de 1999 por el Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos de la provincia de Buenos Aires, por entonces encabezado por Carlos León Arslanián, se confirmó con claridad el caótico cuadro de descomposición institucional al que había llegado la policía bonaerense. En él se sostuvo que

la situación de anarquía y descontrol, aunada a un sistema procesal penal antiguo que le permitía [a la policía] llevar adelante la instrucción de las causas criminales con escaso o sin control judicial, desembocó en los hechos que hoy conocemos y que fueron ‘patrimonio’ del conjunto de la organización policial, tal como que: algunos policías a cargo de la lucha contra el narcotráfico traficaban drogas; algunos policías eran encubridores de los delitos cometidos por algunos de ellos mismos o por otras personas; algunos policías a cargo de descubrir bandas dedicadas a la sustracción de automotores eran partícipes de esas mismas sustracciones; algunos policías eran extorsionadores de personas sospechadas de la comisión de delitos aparentando una causa judicial o suprimiendo u omitiendo la producción de prueba incriminatoria a cambio de dinero u otros favores; algunos policías eran partícipes de homicidios de personas que por su actividad pudieron poner al descubierto sus maniobras delictivas o la de otras personas asociadas a aquéllos; algunos policías hicieron de la aplicación de tormentos una práctica sistemática; algunos policías fueron partícipes de la desaparición de personas o de la apropiación de niños hijos de desaparecidos; en fin, algunos policías contribuyeron de alguna forma a la comisión de uno de los crímenes más violentos y más terribles de nuestra historia como el atentado a la Asociación Mutual Israelita de la Argentina.

Estas tendencias determinaron la conformación de un sistema policial ineficiente a la hora de registrar, prevenir y conjurar las nuevas manifestaciones delictivas en ciernes. Durante los últimos años, la desactualización doctrinal de la Policía de la Provincia de Buenos Aires, así como también las fallas en su organización y funcionamiento, han configurado sus rasgos ins-

tucionales distintivos. Salvo algunas excepciones específicas, esta agencia ha sido portadora de una serie de defectos institucionales que estuvieron en la base de aquella ineficiencia, visible en el ejercicio de la dirección, coordinación y control orgánico-funcional de la policía por parte de la cúpula de la misma; la macrocefalia institucional y alta concentración de personal y recursos en las estructuras de los mandos superiores; la significativa fragmentación y compartimentalización funcional entre las principales dependencias de la agencia y los diferentes cuerpos policiales que la componen; la inexistencia de un sistema destinado al registro, sistematización y análisis actualizado de la situación delictiva provincial; la notoria ausencia de doctrina y de estructuras especializadas en la producción de inteligencia criminal preventiva y compleja; la falta de una base unificada de información referida a las diferentes modalidades criminales desarrolladas en el ámbito provincial y a sus autores; el anacronismo de la estructura de personal policial, ponderada por la ocupación de una parte significativa de este personal en el desempeño de tareas no policiales tales como la custodia y traslado de detenidos, el desarrollo de labores administrativas o la custodia de funcionarios judiciales, políticos, legisladores y otros; el elevado número de dependencias policiales de carácter administrativo –destacamentos, seccionales o comisarias– que absorben una enorme cantidad de recursos humanos en el desenvolvimiento de tareas no policiales; la carencia de un sistema de policiamiento comunitario perfilado a la prevención y conjuración de los delitos leves, los conflictos sociales menores, los desórdenes y las faltas cerceñatorias del orden público local; la necesidad de cuerpos especializados en la investigación criminal de la delincuencia organizada compleja; la urgencia de una carrera policial asentada en criterios profesionales y basada en la capacitación y el desempeño del personal policial; la existencia de carreras policiales estructuradas sobre la base de un único agrupamiento profesional sin distinción de las labores de seguridad preventiva y de investigación criminal; el predominio de los criterios de subordinación y de la jerarquía como instancia de control institucional superior en desmedro del desempeño propiamente policial; y el desconocimiento de criterios y estructuras de capacitación y entrenamiento policial permanente y especializado, y la primacía de una formación policial de tipo generalista, entre otros defectos.

Todo esto produjo, en fin, una abarcativa descomposición institucional de la policía bonaerense que, por cierto, trajo aparejada la profundización de la brecha existente entre la policía y la comunidad, lo cual contribuyó, en el ámbito provincial, al significativo crecimiento de la sensación social de inseguridad y a la erosión de la imagen pública del gobierno provincial y, en particular, de la policía. Durante 2003, en el Gran Buenos Aires, 73.9% de la población que había sido víctima de un delito no había

realizado la denuncia correspondiente. 37.7% de esa población no lo hizo aduciendo que “la policía no hubiera hecho nada” y 17.2%, que “la policía no hubiera podido hacer nada”. Asimismo, 23.9% de la población bonaerense opinaba que la policía actuaba muy mal en lo relativo al control de los delitos en la esfera local, 26% que lo hacía bastante mal y solamente 31.3% creía que lo hacía muy bien.¹⁶

Sin embargo, estas tendencias fueron una expresión recurrente de la impericia política de las sucesivas autoridades gubernamentales a la hora de reformar a una institución que se iba convirtiendo paulatinamente en una fuente de abusos e ilicitudes más que en una instancia de protección ciudadana. La indiferencia, el miedo y la incapacidad signaron las orientaciones de la mayoría de los gobernadores en materia de seguridad. Sólo algunos de ellos tuvieron una estrategia y la misma consistió en otorgarle todo el manejo de la seguridad a la policía bonaerense con la ingenua esperanza de que ésta, a cambio de la no injerencia gubernamental en los negocios delictivos de alta rentabilidad regulados y llevados a cabo por los sectores más activos de la propia fuerza, controlara el delito común y violento y generara una situación de tranquilidad pública y de aceptación social. Era la época en la que el entonces gobernador Eduardo Duhalde calificaba a la policía bonaerense como “la mejor policía del mundo”. Y era la misma época en la que el delito creció hasta alcanzar niveles históricos desconocidos, al mismo tiempo que aumentó la violencia delictiva y los emprendimientos de la criminalidad organizada tuvieron un desarrollo inusitado, en grana medida bajo el amparo policial.¹⁷

4. NOTAS FINALES SOBRE LA POLÍTICA Y LA SEGURIDAD

A lo largo de los últimos años, la extendida creencia de que la principal causa de la crisis bonaerense reside en el aumento del delito y de la vio-

¹⁶ Dirección Nacional de Política Criminal, *Estudio de victimización, Gran Buenos Aires, 2003*, Buenos Aires, Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos, 2004.

¹⁷ Carlos Dutil y Ricardo Ragendorfer, *La bonaerense. Historia criminal de la Policía de la Provincia de Buenos Aires*, Buenos Aires, Planeta, 1997; Martín Edwin Andersen, *La policía. Pasado, presente y propuestas para el futuro*, Buenos Aires, Editorial Sudamericana, 2001; Ruth Stanley, “Violencia policial en el Gran Buenos Aires: ¿necesita el neoliberalismo una policía brava?”, en Klaus Bodemer, Sabine Kurtenbach y Klaus Meschkat (eds.), *Violencia y regulación de conflictos en América Latina*, Buenos Aires, Nueva Visión / ADLAF / HBS, 2001. He abordado esta cuestión en: Marcelo Fabián Sain, *Seguridad, democracia y reforma del sistema policial en la Argentina*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2002. Véase también Martín Latorraca, Hugo Montero y Carlos Rodríguez, “Política y corrupción policial”, *Le Monde Diplomatique*, Buenos Aires, mayo de 2003.

lencia criminal directamente derivado del crecimiento de la pobreza sirvió para validar políticas, medidas y orientaciones de seguridad de impronta autoritaria basadas en la postulación del incremento de las penas para los delitos o de la criminalización de nuevas conductas. Sin embargo, los seguidores de esta interpretación no parecen tener en cuenta que una reforma legal de esta envergadura, en medio justamente de un marco institucional signado por la ineficiencia de la justicia criminal, difícilmente podría por sí misma producir cambios en la realidad sociodelictiva o podría proyectarse como una instancia preventiva o disuasiva de delitos o de actividades criminales que se perpetúan exitosamente a partir de la ineficaz reacción estatal persecutoria. En ese sentido, sustentan la ilusión óptica de que un cambio legal es suficiente para encarrilar la compleja vida social.

Por su parte, otras vertientes de esta orientación autoritaria proclaman y demandan con vehemencia el aumento de los poderes discrecionales de la policía y hasta reivindican el uso de la fuerza extralegal como modalidad predominante y legítima de actuación policial. Al delito se lo “combate” con una policía fuerte y brava, se dice. De todos modos, ellos hacen vista gorda al hecho evidente de que gran parte de los delitos cometidos y de las actividades criminales de alta complejidad y amplia rentabilidad económica se llevan a cabo como consecuencia de la ineficiencia policial o, peor aún, de la complicidad, protección y hasta participación de algunos uniformados en esos hechos y actividades, lo que en la provincia de Buenos Aires ha adquirido una envergadura inusitada.

Frente a ello, algunas perspectivas críticas, generalmente encasilladas en el denominado “progresismo”, denuncian aquella visión vernácula como una opción falaz e intolerable y postulan la necesidad de introducir profundos cambios en el sistema de seguridad pública y policial, pero sobre la base del desarrollo exclusivo de un sistema integral de control interno de los abusos y la corrupción policiales. Para estos exponentes, la mejor política de seguridad es aquella que se asienta en la fiscalización del desempeño policial, sin miramiento ni consideración alguna de la problemática criminal y de cómo ésta vulnera los derechos y las libertades ciudadanas. Ciertas alternativas más recientes dentro de estas perspectivas reivindican la participación de la comunidad en los asuntos locales de la seguridad como la panacea de un nuevo paradigma democrático de la seguridad. Postulan que a través de la intervención comunitaria en el gobierno de la seguridad y en el control de la policía será posible reformular las deficiencias del sistema de seguridad vigente, y nada señalan cuando en ciertas experiencias comunitarias se postulan y aprueban lincamientos propios del paradigma autoritario, como se ha observado recurrentemente en la provincia de Buenos Aires.

En fin, estas orientaciones –la autoritaria y la crítica– tienen, sin embargo, algunos puntos de coincidencia. Por cierto, ninguna de las dos presta atención ni aborda la problemática criminal, su dinámica y diversidad, sus referencias territoriales, su desarrollo histórico, sus diferentes factores determinantes y condicionantes y su impacto sobre la situación de inseguridad. En la perspectiva autoritaria, el delito y su incremento es la justificación única para endurecer la reacción policial y penal del Estado. En la perspectiva progresista, casi ni se menciona el delito. Tampoco ninguno de estos dos enfoques da cuenta del núcleo central del problema institucional, esto es, las formas y los estilos políticos de administración de los asuntos de la seguridad pública y los defectos orgánicos-funcionales de las agencias policiales encargadas de prevenir e investigar los delitos. La posición autoritaria policialista, al reforzar los poderes discrecionales de la policía sin introducir cambios en sus formas tradicionales de funcionamiento y organización de la seguridad, profundiza tales anacronismos y desajustes. Entretanto, la posición crítica no incursiona en el interior de la institución policial ni tiene en cuenta que su estructura organizativa y sus dinámicas funcionales condicionan significativamente el conjunto de prácticas y perspectivas producidas y reproducidas por sus componentes, incluso sus comportamientos abusivos y hasta delictivos. Asimismo, la ausencia de consideraciones acerca de la problemática criminal y su total desconexión con la reacción estatal frente a ella les impide advertir a sendas perspectivas que ambas dimensiones se condicionan mutuamente, lo que, en nuestro caso, les impide apreciar cuán alto es el grado de politización existente en la policía bonaerense y cuán profundo es el aval político al vínculo perverso articulado entre policía y delito en el ámbito provincial.

Estos vacíos conceptuales y analíticos son una constante también en América Latina y signan el campo de los asuntos de la seguridad en nuestra región. En general, la problemática delictiva es escasamente vinculada con las condiciones institucionales relativas a la corrupción y las ineficiencias policiales y, menos aún, a la desaprensión con que las autoridades gubernamentales abordan y tratan los asuntos. Éstos, pues, ocupan un campo de indagación académica de urgente abordaje.