

El crecimiento del Delito en Latinoamérica

Delincuencia organizada,
mercados ilegales y estados fallidos

Marcelo Bergman*

Este ensayo es producto de la estancia de investigación que realizó Marcelo Bergman en el otoño de 2009 como ganador del “Programa de Estancias de Investigación Académica en Políticas Públicas Wilson Center-COMEXI”.

Junta Directiva
Fernando Solana
Presidente

Magdalena Carral
Francisco Suárez Dávila
Jaime Zabudovsky
Vicepresidentes

Andrés Rozental
Expresidente

Enrique Berruga
Leonardo Curzio
Juan Ramón de la Fuente
Silvia Hernández
Rafael Fernández MacGregor
Guadalupe González
Karen Kovacs
Lourdes Melgar
Alfredo Phillips
Nicole Reich
Luis Téllez
Mónica Vereá
Consejeros

Patronato
Miguel Jáuregui
Presidente

Carlos Abedrop
Manuel Arango
Jaime Chico
Julio de Quesada
Gabriel Guerra
Timothy Heyman
Andrés Holzer
Antonio Madero Bracho
Javier Treviño

Aurora Adame
Directora General

El crecimiento de la criminalidad en prácticamente todos los países de América Latina a partir de la década de los ochenta, ha desbordado su carácter local y nacional para convertirse en un fenómeno de carácter regional.

Han contribuido poderosamente a este crecimiento de la criminalidad las crisis que han afectado a nuestra región obstaculizando el dinamismo de su crecimiento económico con sus secuencias de aumento del desempleo y la pobreza.

En este contexto, la delincuencia organizada, se ha convertido en uno de los mayores retos para la seguridad de los Estados de América Latina. En efecto, esta modalidad de la delincuencia abarca cada vez más giros. Al tráfico de drogas, de personas y de armas, añade ahora, el secuestro, la piratería, el robo de vehículos y el robo de casas habitación entre otros. Estas actividades ilegales, influyen de manera negativa, cada vez más, en los ámbitos económicos, políticos y sociales de los Estados.

La experiencia nos muestra que ante el crecimiento incontrolado de la criminalidad organizada, las instituciones se debilitan y pueden poner en peligro la viabilidad de los Estados. Esto ya no es sólo una hipótesis futurista. Se trata de una dramática realidad.

La importancia de este fenómeno nos obliga a profundizar su conocimiento para elaborar estrategias que, de manera pragmática, nos permitan combatirlo con eficacia.

El Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales (COMEXI), presenta esta original investigación de Marcelo Bergman la cual es producto de la investigación que realizó en Washington, D.C., como ganador del “Programa de Estancias de Investigación Académica en Políticas Públicas”, que otorgan el COMEXI y el Woodrow Wilson International Center for Scholars.

Fernando Solana

Índice

Resumen	3
I. El crecimiento de los delitos patrimoniales y violentos	5
<i>I.1 Registros oficiales</i>	8
II. Hacia un modelo general del crecimiento del delito en la región	14
<i>II.1 El caso del robo de automóviles</i>	16
<i>II.2 La delincuencia organizada en Latinoamérica</i>	20
III. La fragmentación de la disuasión	21
<i>III.1 Transiciones y aplicación de la ley</i>	22
IV. Conclusiones	26
Bibliografía	27

Asociados Corporativos

CEMEX
TELMEX
FEMSA
American Express
América Móvil
Arcelor Mittal
Grupo Modelo
Grupo Bimbo
BP
Toyota
Exxon Mobil
Grupo BAL
Grupo Gigante
Grupo Financiero Banamex
Grupo Televisa
Grupo México
Grupo Financiero HSBC
Grupo Financiero Santander
Grupo Financiero Scotiabank
Grupo Empresarial Olmeca
Solana Consultores

¿Qué ocurrió desde la década de los 80 que llevó a una explosión de violencia y delincuencia en la región?

Resumen

La criminalidad ha crecido con rapidez en Latinoamérica. En los últimos 25 años, los índices de delitos violentos han ido en ascenso en la mayoría de las ciudades de la región, y los delitos patrimoniales por lo menos se han duplicado en muchos países. La mayoría de la gente de la región ha sido víctima del delito en los últimos cinco años, y el clamor público se ha elevado debido al decepcionante desempeño de los estados en su lucha contra la inseguridad pública.

Latinoamérica está sufriendo una ola de delitos que, a pesar de cierta volatilidad, claramente está mostrando signos de deterioro. Es de sorprender que no se hayan planteado teorías importantes para explicar este patrón. No se han publicado explicaciones integrales para abordar un problema que claramente es una de las tres principales preocupaciones ciudadanas que se expresan en las encuestas levantadas en la región. Los

intelectuales han ofrecido tímidamente explicaciones institucionales como el mal desempeño de la policía y los tribunales, causas económicas como el alza en el desempleo y la ampliación de la distribución del ingreso, y la explicación sociológica clásica como es el crecimiento de la pobreza, una mayor marginación y cambios en la estructura familiar. No obstante, se han hecho pocos esfuerzos por integrar estos factores en un modelo que describa adecuadamente el incremento de la delincuencia.

En este texto presento la génesis de una teoría de la criminalidad ascendente en la región. Aunque la mayoría de los académicos reconocen que todos los países han sufrido escaladas considerables en los índices de delincuencia, considero que no se han logrado integrar estas tendencias en un argumento coherente. Algunos libros y documentos han tratado problemas similares como las condiciones socioeconómicas (Fajzenbiller

** Marcelo Bergman es sociólogo y Profesor-Investigador de la División de Estudios Jurídicos del CIDE en la Ciudad de México. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores (categoría III) y ha sido director-fundador del Programa de Estudios para la Seguridad y el Estado de Derecho.*

Tiene un BA en Historia y Ciencias Políticas, y una maestría en Ciencias Políticas de la Universidad Hebrea de Jerusalén, y un Doctorado en Sociología por la Universidad de California, San Diego.

Ha trabajado y publicado sobre el Estado y el Derecho en América Latina, la Evasión Fiscal y el Cumplimiento de las Leyes, sobre Criminalidad y Seguridad Pública en la región. Dirigió encuestas de Victimización y de internos en reclusión en México, ha sido consultor de dependencias de gobierno, y actualmente se encuentra abocado a escribir un libro sobre el crecimiento del delito en América Latina.

Este ensayo es producto de la estancia de investigación que realizó Marcelo Bergman en el otoño de 2009 como ganador del "Programa de Estancias de Investigación Académica en Políticas Públicas Wilson Center-COMEXI".

La transición a la democracia y la descentralización afectó la capacidad de los estados de disuadir el delito.

et al 2001), la Reforma Institucional (Bailey y Dammert 2006), los desafíos de las democracias (Bergman y Whitehead 2009). Sin embargo, nadie ha respondido a una simple pregunta: ¿Qué ocurrió desde la década de los 80 que llevó a una explosión de violencia y delincuencia en la región?

Sostengo que el alza en la delincuencia se debe a varias transformaciones sociales y económicas que afectaron la región desde principios de la década de los 80 y que dieron paso al surgimiento de nuevos mercados de productos ilegales que suministraban organizaciones delictivas en expansión. Éstas se basaron gradualmente en la delincuencia, la corrupción y la violencia para satisfacer la creciente demanda de bienes más baratos. Una vez que se disparó la espiral de la delincuencia, estos retos sobrepasaron la deficiente capacidad de disuasión de los estados. Las reformas fallaron en su mayoría en virtud de que la exitosa aplicación de la ley depende de la escala del problema que enfrenta. Debido a distintas razones, los países reaccionaron en su mayoría en forma errática, tibia y tardía, después de que la masa crítica de delincuentes ya había inclinado la balanza a su favor. Debido a este equilibrio adverso, ni las policías ni los tribunales pudieron disminuir la escala del problema.

La primera sección de este trabajo describe lo que sucedió en la región en los últimos 25 años con los delitos patrimoniales y violentos. La segunda sección presenta los aspectos sobresalientes del modelo. Describo la forma en que la creciente demanda de bienes afectó a los mercados de las economías empobrecidas. También señalo la forma en que los cambios tecnológicos facilitaron el surgimiento de los mercados ilegales. Utilizo el caso del robo de automóviles como ejemplo de la manera en que los grupos de delincuentes se organizaron para satisfacer la mayor demanda de refacciones automotrices y el mercado de autos robados. La tercera sección analiza la reacción de los gobiernos. Con base a información preliminar sobre México examino como la transición a la democracia y la descentralización afectó la capacidad de los estados de disuadir el delito. Aparentemente la devolución de facultades y autoridad reales hacia débiles gobiernos sub-nacionales afectó la capacidad disuasiva de los estados.

I. El crecimiento de los delitos patrimoniales y violentos

Al igual que en los Estados Unidos desde mediados de los años 60, en Latinoamérica se duplicó y algunas veces se triplicó el índice de delincuencia. Sin embargo, contrariamente a lo ocurrido en Estados Unidos y Europa, la criminalidad no ha disminuido desde que empezó esta epidemia delictiva.

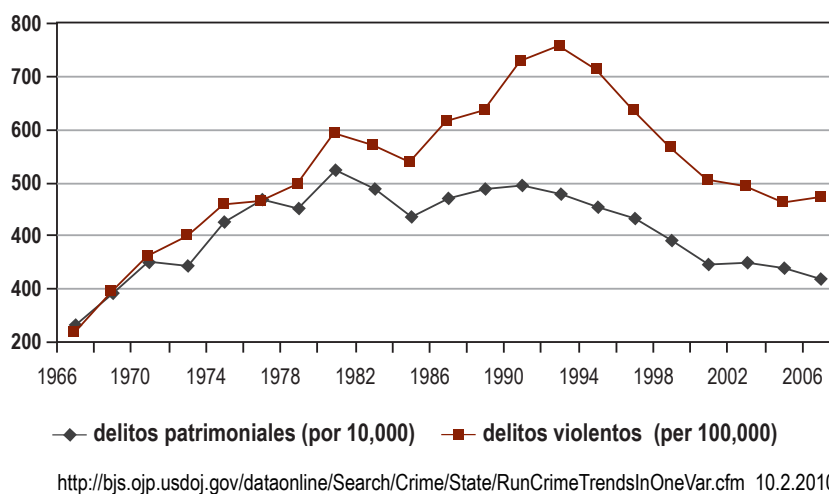
En Estados Unidos, los delitos aumentaron a partir de los años 60 y culminaron en los años 80 (los delitos violentos siguieron aumentando hasta principios de la década de los 90). Entonces, los índices delictivos empezaron a declinar abruptamente desde los años 90, como lo muestran tanto los registros del FBI como las encuestas de victimización.

Latinoamérica presenta una tendencia al alza comparable; sin embargo, no se pudieron establecer bajas

importantes y sustentables. Los datos aislados de distintos países muestran una tendencia ascendente a partir de los años 80 y 90, un patrón estable a principios de 2000 y una nueva alza reciente.

Presento varias gráficas para ilustrar lo que ha estado sucediendo en la región. Para la mayoría de los investigadores que residen fuera de la región, las siguientes gráficas y cuadros no representan mayor complejidad. No obstante, no es tarea fácil integrar un análisis comparativo de los homicidios y los delitos patrimoniales con respecto a la mayoría de los países de la región. No existe una sola fuente de datos o un organismo confiable que recabe esta información, ni criterios uniformes sobre la clasificación y validación de los datos. En resumen, integrar las tendencias comparativas de la delincuencia representa un gran reto¹.

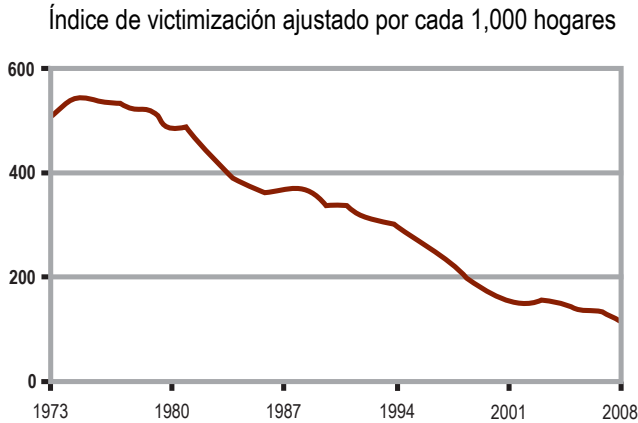
Cuadro 1: Índices de delincuencia en Estados Unidos (UCR)



Al igual que en los Estados Unidos desde mediados de los años 60, en Latinoamérica se duplicó y algunas veces se triplicó el índice de delincuencia

¹ Quizá sea uno de los motivos por los que no existen teorías integrales o una explicación general del alza repentina en los delitos a nivel regional.

Cuadro 2: Índices de delitos patrimoniales



<http://bjs.ojp.usdoj.gov/content/glance/house2.cfm> 10.2.2010

El cuadro 4 muestra los índices de homicidio de varios países y ciudades desde los años 80. Los homicidios son considerados una buena medida de la delincuencia simplemente porque son los mejores datos con que se cuenta². Debe advertirse que los índices de homicidios pueden responder a problemas más amplios, y son sensibles a conflictos como guerras civiles (América Central y Colombia), represión política (el Cono Sur) y otros factores que no se asocian comúnmente con la delincuencia callejera. También hay serios problemas de información poco fidedignas (sobre todo en las zonas rurales), que pueden confundir la interpretación de las comparaciones.

Los homicidios no han aumentado considerablemente en los últimos 10 años. Al contrario, en muchos países cayeron. Sin embargo, debe hacerse una distinción clara entre los países que tenían índices muy altos (más de 30 por 100,000 habitantes) y países con índices relativamente bajos. La caída en los homicidios ocurrió solo en el primer grupo. La razón principal es la disminución con respecto a la condición anterior de guerra civil (Colombia, América Central), y no a una reducción en los delitos “comunes” como en el caso

Estados Unidos. Los países con tasas de homicidios relativamente bajas han tenido en su mayoría aumentos de modestos a considerables.

Además, una disminución en los índices de homicidios no significa necesariamente una caída en la violencia, sino más bien una reducción de la letalidad. En efecto, los progresos en la urbanización y la proximidad a los hospitales y los avances en la medicina, reducen el número de ataques que terminan siendo homicidios. En resumen, los datos sobre homicidios no indican un alza abrupta en la delincuencia. Los países con niveles bajos de homicidios tuvieron cierto incremento, pero los que pusieron fin a sus guerras civiles en la década de los 90 han visto una reducción de los índices de homicidios, aunque aún siguen siendo muy altos en los últimos años.

Una mejor medida para dimensionar el aumento en la delincuencia es seguir los índices de victimización de cada país. Las encuestas de victimización tienen muchos problemas metodológicos y limitaciones, pero una pregunta similar en diferentes países proporciona una medida longitudinal de los hogares en los que sus miembros reportan haber sido víctimas del delito en un

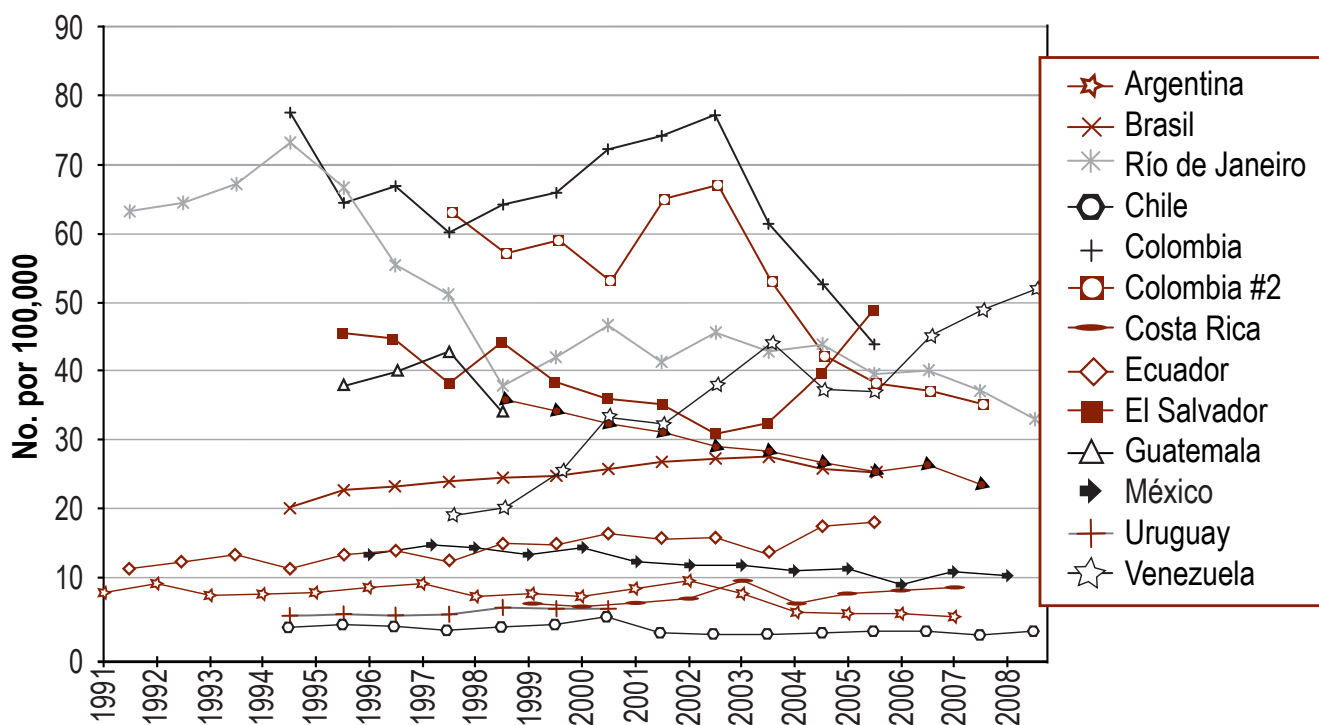
Cuadro 3: Índices de delitos violentos



<http://bjs.ojp.usdoj.gov/content/glance/viort.cfm> 2.10.2010

² Está mucho más allá del alcance de este documento debatir la validez de esta afirmación. Los homicidios podrían ser el delito mejor “contado”, pero podrían no reflejar las tendencias reales de la delincuencia. Las grandes discrepancias en los datos sobre homicidios entre la fuente policiaca y las fuentes de los departamentos de salud plantean dudas sobre la confiabilidad de los índices.

Cuadro 4: Índices de homicidios de varios países desde la década de los 80



Fuente: Elaboración propia con base a múltiples fuentes de Naciones Unidas. Nota: Para los casos de Colombia se presentan dos mediciones y para México los datos son extraídos del libro de Zepeda (2004).

periodo de referencia determinado. El siguiente cuadro ilustra el porcentaje de encuestados válidos en los que un miembro de su familia dice haber sido víctima del delito en los últimos doce meses. Latinobarómetro inició estas encuestas en 1995.

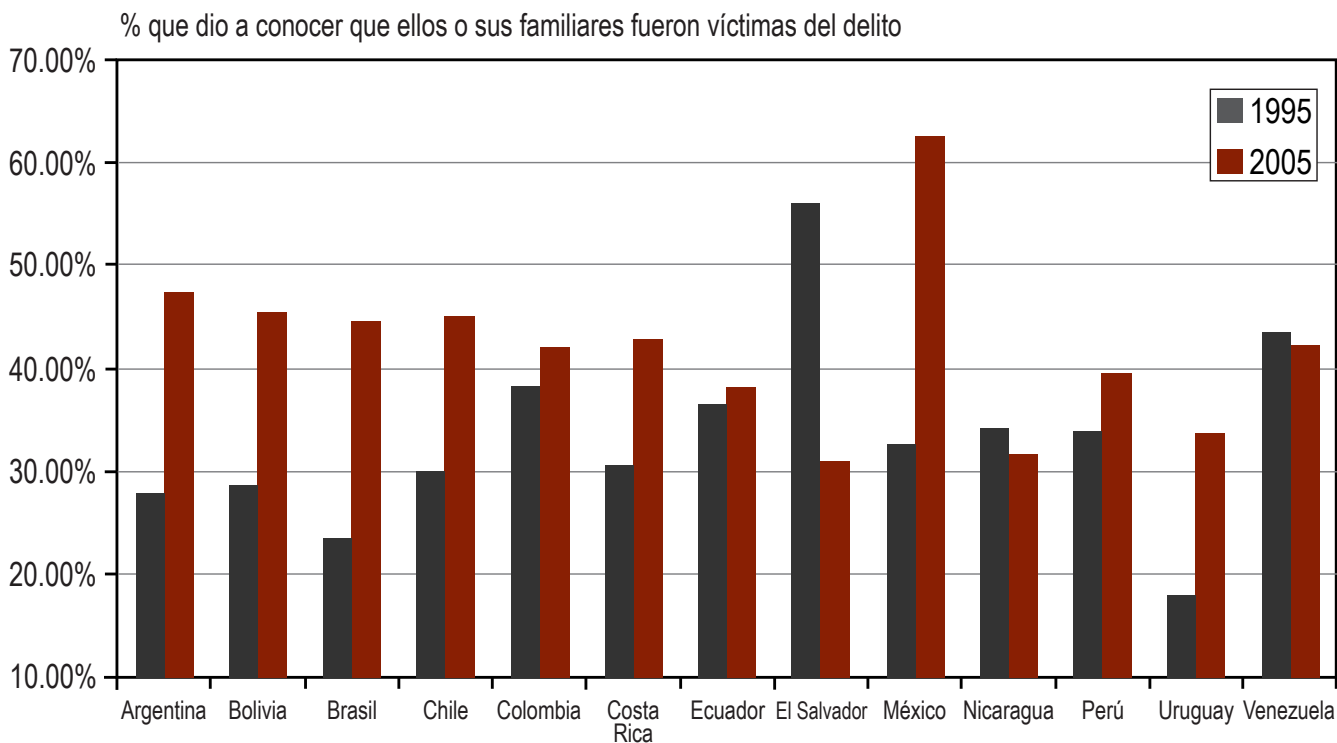
Esta información inicial indica que la delincuencia creciente es una tendencia regional y no de un solo país. En la mayoría de los países, el nivel de victimización aumentó considerablemente en una década, sobre todo en los países con índices relativamente modestos de victimización, como lo eran Argentina, Bolivia, Chile, Costa Rica y Uruguay. Mientras que en 1995 la mayoría de los países tienen un índice de victimización de hogares inferior al 25%, para 2005 ninguno tiene un índice inferior al 30%, y la mayoría lo tiene superior al 40%.

Sin embargo, estas encuestas carecen de profundidad y especificidad acerca de la tendencia y los tipos de victimización que se reportan. Lo que muestran es que por lo menos desde 1995 el delito ha ido en aumento. Como se mostrará más tarde, para 1995 la ola de delitos ya estaba aumentando, y probablemente empezó en la década de los 80. Desde 2005, he participado en el levantamiento regular de encuestas de victimización en México³. De acuerdo con las cifras, la delincuencia sigue en ascenso y es muy intensa desde 2007. Los resultados describen el porcentaje de hogares en los que por lo menos un miembro ha sido víctima de ciertos delitos⁴. El incremento en la delincuencia incluye delitos violentos y patrimoniales. Pero, el aumento más importante ha sido en robos de bienes personales, como teléfonos celulares, pertenencias personales, efectivo, computadoras, etc.

³ Cubre al Distrito Federal y las poblaciones urbanas del estado de México, el estado más grande del país.

⁴ Si desea ver la explicación completa de los índices y resultados, consulte Marcelo Bergman y Rodolfo Sarsfield (2009). Definimos los delitos patrimoniales serios como el robo con un valor superior a los \$1,000 pesos (aproximadamente US\$80). Los delitos violentos son delitos contra el patrimonio que se cometen utilizando armas o con la amenaza de utilizarlas, así como las agresiones, asaltos y secuestros.

Cuadro 5: Índice de victimización, 1995 y 2005*



*Nota: La primera medición de Bolivia, Colombia, Ecuador, El Salvador y Nicaragua fue para 1996. La segunda medición de México y Perú fue para 2004.

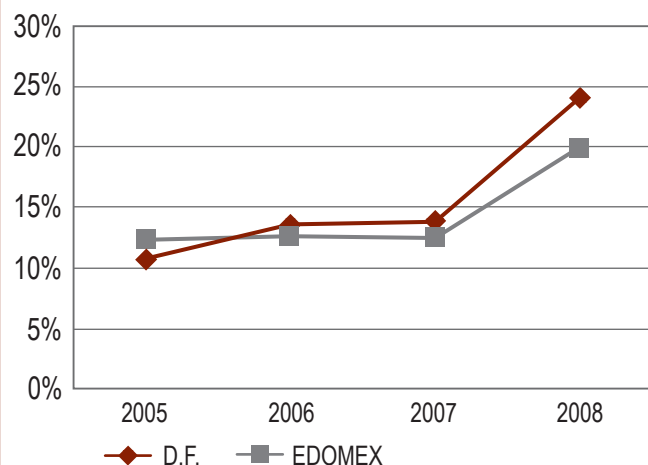
I.1 Registros oficiales

Además de las encuestas de victimización, los registros oficiales de la actividad delictiva ofrecen una aproximación de la escala y la profundidad del problema. Sin embargo, deben hacerse algunas advertencias sobre estas mediciones. Primero, la mayoría de los delitos nunca se denuncian ante las autoridades, sobre todo los delitos patrimoniales de poco valor. Esto significa que un aumento en los delitos menores no se captará debidamente en los registros oficiales. Segundo, como es bien sabido entre los especialistas, los registros oficiales de la región tienen múltiples defectos con respecto a la confiabilidad y la validez de los datos. Las autoridades nunca han intentado seriamente recabar datos y, por ende, no hay una buena investigación, clasificación, auditoría y muchos otros requisitos necesarios para tener

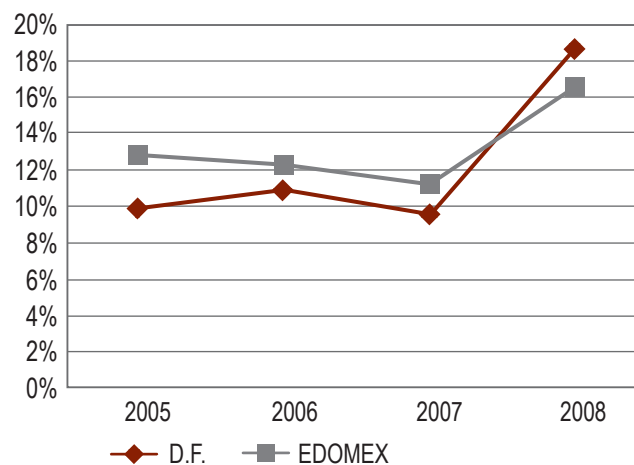
sistemas de datos sólidos y confiables. Tercero, y esto sucede en todo el mundo (ver por ejemplo artículo por Bratton para EEUU en NYTimes 17-2-2010), los funcionarios tienden a reportar cifras más bajas de los delitos, ya que los datos que recaban se usan para medir su propio desempeño. Cuarto, conforme las autoridades se vuelven menos eficaces para resolver los delitos y dar seguridad pública, la gente se vuelve más renuente a denunciar los delitos a la policía. A pesar de éstos y muchos otros obstáculos, los registros oficiales proporcionan cierta medida de las tendencias.

Los cuadros siguientes describen las tendencias en Argentina y México durante un período de casi 20 años. Los datos sobre Argentina ilustran que el índice delictivo

Cuadro 6: Delitos patrimoniales serios



Cuadro 7: Delitos violentos



Fuente: Encuestas de victimización: CIDE 2005-2008.

Tabla1: Índice anual de victimización por varios delitos (2005-2008)

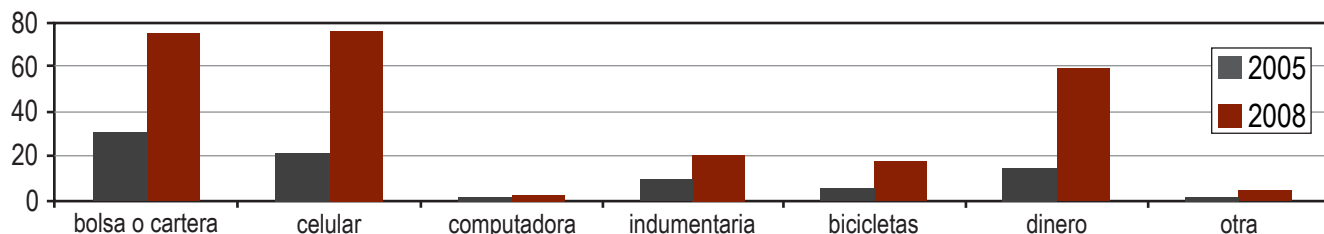
Delito	2005	2006	2007	2008
Robo de automóvil	4.70	5.05	3.70	5.00
Intento de robo o robo de partes de automóvil	18.95	19.55	12.85 ⁵	20.95
Robo a casa habitación	2.50	2.50	2.10	3.00
Robo de efectos personales	5.80	6.40	7.05	12.75
Secuestro	0.45	0.20	0.20	0.45
Agresión	3.10	2.40	2.30	3.60

Fuente: Encuestas de victimización: CIDE 2005-2008.

***Las autoridades nunca han intentado seriamente recabar datos,
y por ende, no hay una buena investigación, clasificación,
auditoría y muchos otros requisitos necesarios para tener sistemas
de datos sólidos y confiables.***

⁵ Esta caída en la tasa es producto de una modificación de la pregunta en el año 2007. En los dos años anteriores la pregunta de robo de autopartes contenía además el robo de efectos personales que habían sido dejados en el auto. Para el 2007, estos robos son capturados en robo personal, mientras que en la categoría robo de autopartes sólo se incluyen solamente las partes del auto robadas.

Cuadro 8: Robo de efectos personales: Conceptos seleccionados



Fuente: Encuestas de victimización: CIDE 2005-2008.

A pesar que es difícil delinear un patrón uniforme a partir de los datos sobre homicidios, se puede establecer claramente con base a los registros oficiales y a las encuestas de victimización de delitos patrimoniales y violentos, que la delincuencia ha aumentado considerablemente a lo largo de los últimos 20 años.

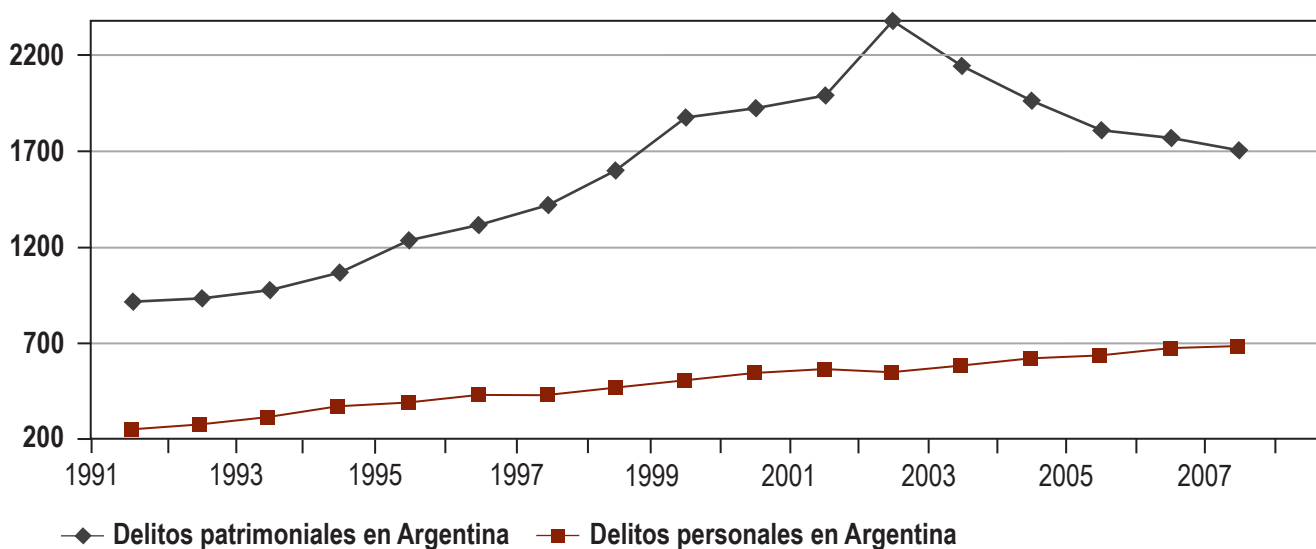
ha estado creciendo constantemente desde principios de los años 90. Asimismo, es muy probable que esta tendencia haya empezado ya en la década de los 80. Por ejemplo, de acuerdo con información aislada que se ha dado a conocer en otros lugares (Bergman 2001), el índice delictivo total fue de 9 por cada 1,000 habitantes en 1980, 11 casos por 1,000 en 1984, y llegó a 15 por 1,000 en 1991. En síntesis, para cuando se empezó a recabar información completa en 1991, ya existía un aumento sensible en los índices delictivos. La siguiente gráfica presenta una de las series más largas de la región. Se basa en los delitos denunciados a la policía, que comprenden la suma de delitos personales (homi-

cidios, agresiones violentas, ataques, lesiones, etc.) y delitos patrimoniales (asaltos, robos a casa habitación, robos de efectos personales, otros robos, etc.).⁶

Los datos indican claramente un aumento considerable en la delincuencia. Primero, los delitos personales se elevaron cada año durante toda la serie, excepto en un solo año (2002). Segundo, el aumento ha sido significativo, triplicando el índice a lo largo de 16 años, de 255 por cada 100,000 (1991) a 697 por cada 100,000 habitantes (2007). Tercero, los delitos patrimoniales denunciados se duplicaron en este periodo, de 994 a 1,809 por cada 100,000 habitantes. Aunque la tendencia muestra

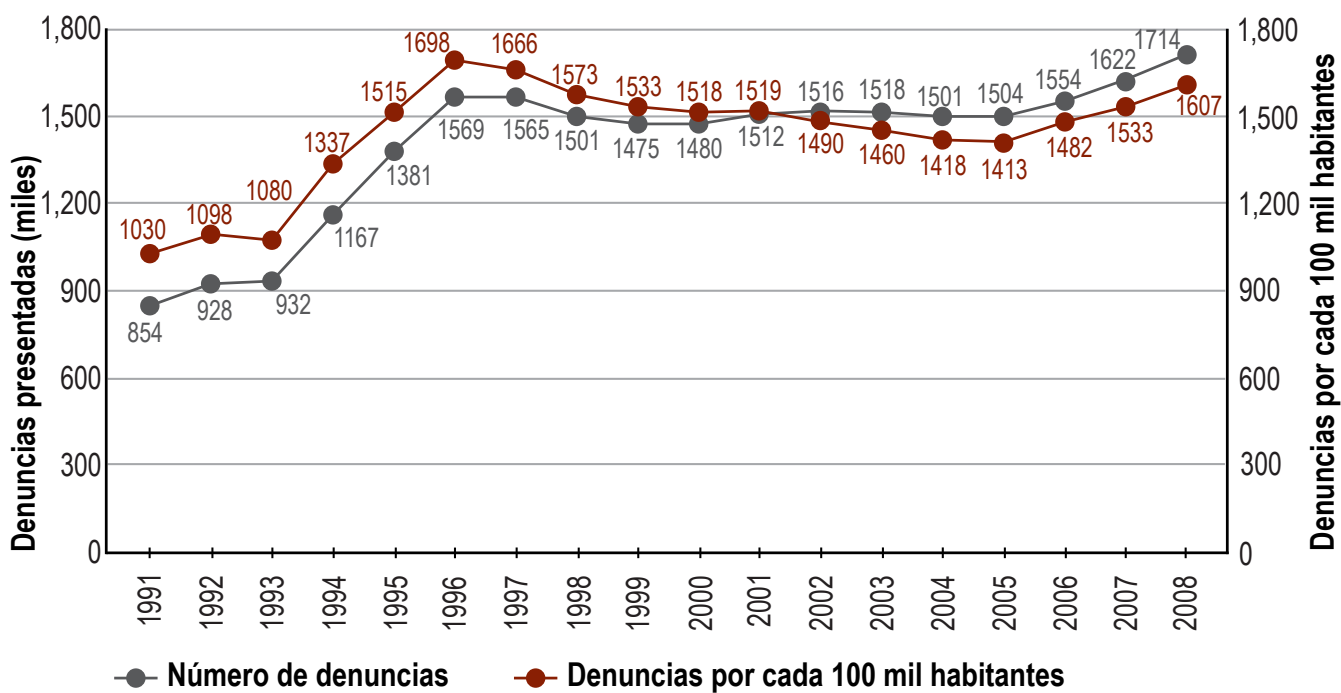
⁶ Constantemente se dejan de hacer denuncias de delitos a la policía. Es difícil estimar los índices delictivos reales sin levantar series de encuestas de victimización. Es muy probable que con el tiempo haya disminuido el número de denuncias, en virtud de la incapacidad de la policía y de los tribunales de detectar y castigar a los delincuentes. Si este fuera el caso, la tendencia delictiva realmente se elevó todavía más en estos años. Además, una encuesta de victimización grande levantada en la ciudad de Buenos Aires en 2007, muestra que el índice de denuncias de los delitos a la policía fue de aproximadamente el 28% con respecto a delitos personales, y del 22% con respecto a delitos patrimoniales. Si este índice es válido para todo el país y para los años transcurridos, los índices delictivos reales serían aproximadamente cuatro veces mayores.

Cuadro 9: Índices delictivos en Argentina (por 100,000)



Fuente: Informe oficial del Ministerio de Justicia http://www2.jus.gov.ar/politicacriminal/TotalPais2007_evol.pdf

Cuadro 10: Delitos denunciados a las autoridades en México



<http://www.cidac.org/vnm/pdf/pdf/IncidenciaDelictivaViolencia2009.pdf> México

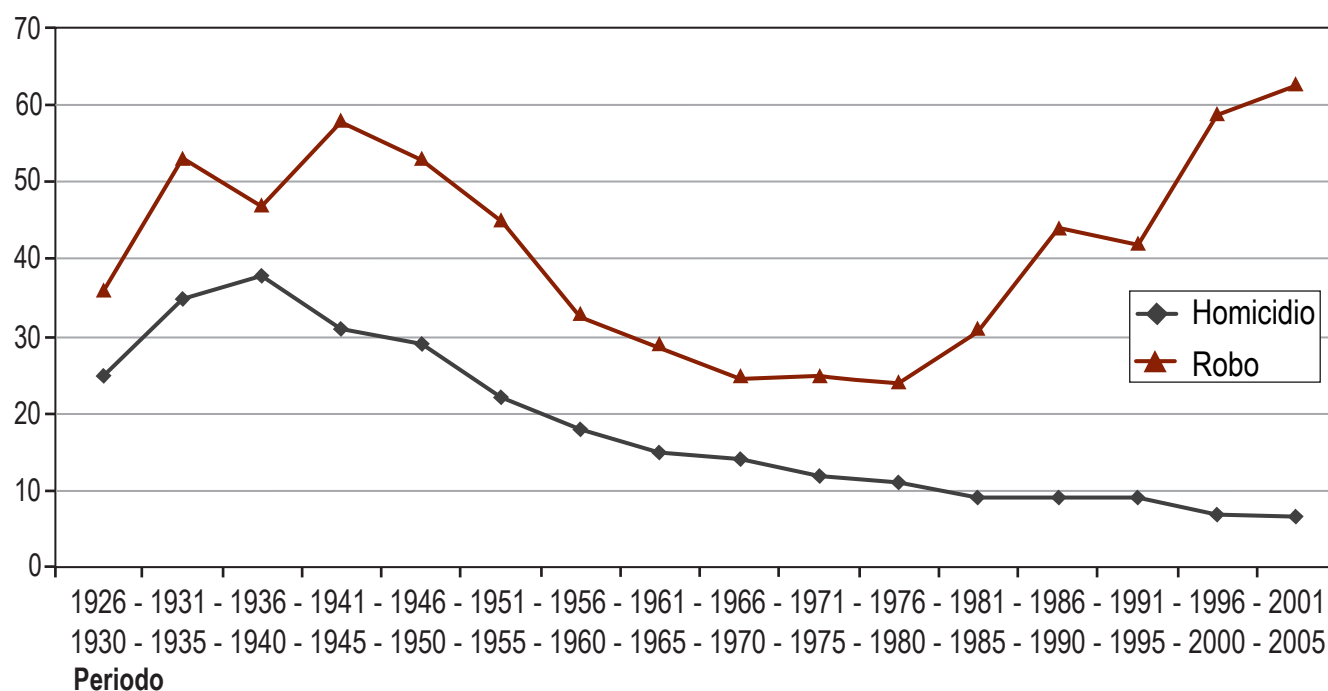
un descenso modesto después de haber llegado a su punto más alto en 2002 cuando el país atravesaba una profunda depresión económica, las tasas siguen siendo muy elevadas en comparación con las medias históricas de Argentina.

La serie para México también indica un aumento sustantivo de la delincuencia. Desafortunadamente, no hay un desglose del tipo de delito, pero se puede asumir que la gran mayoría son delitos contra la propiedad (robos). Al igual que en Argentina, los delitos se elevaron sustancialmente en 1994 cuando comienza una crisis económica (Bergman 2009). Para el año 2000, se niveló la tasa cerca de 1500 delitos por cada 100,000, pero volvió a subir en los últimos tres años. A pesar del hecho de que la gente está denunciando menos delitos, el índice se ha incrementado en 60% en los últimos 17 años.

El cuadro 11 describe una tendencia histórica de delitos denunciados en México. Aunque puede discutirse la precisión de estos datos no cabe duda que desde tiempos de la revolución hasta fines de los años 1970 la tendencia del homicidio y de los robos era la misma. Sin embargo, a partir de los años 1980 las tendencias se bifurcan, mientras que el robo comienza a crecer la tasa de homicidio decrece. Estos datos requieren de una explicación.

Datos aislados de otros países también muestran tendencias similares. Por ejemplo, para Uruguay he estimado que, con base en los datos oficiales dados a conocer por la División de Estadísticas y Análisis Estratégico-Ministerio del Interior, usando 1990 como base 100, en 2009 los delitos contra el patrimonio crecieron en 92% y los delitos contra las personas, en 190%⁷. En

Cuadro 11: Presuntos delincuentes por 100,000 fuero común y federal



Fuente: Donnelly y Shirk Police and Public Security in Mexico pág.4 (La Policía y la Seguridad Pública en México, pág. 4).

⁷ http://www.presidencia.gub.uy/_web/noticias/2009/06/observatorio.pdf

No cabe duda que (en México) desde tiempos de la Revolución hasta fines de los años 1970 la tendencia del homicidio y de los robos era la misma. Sin embargo, a partir de los años 1980 las tendencias se bifurcan, mientras que el robo comienza a crecer la tasa de homicidio decrece.

Costa Rica la tasa de delincuencia por cada 100,000 habitantes (que concentra mayoritariamente delitos contra la propiedad) creció de 697 en 2002 a 926 en 2006⁸. En Nicaragua, que tiene un departamento de policía considerado uno de los mejores de América Central, el número total de delitos denunciados a la policía subió de 97,500 en 2003 a 155,500 en 2007 (60% de incremento en solo cuatro años)⁹.

En suma, a pesar que es difícil delinear un patrón uniforme a partir de los datos sobre homicidios, se puede establecer claramente con base a los registros oficiales y a las encuestas de victimización de delitos patrimoniales y violentos, que la delincuencia ha aumentado considerablemente a lo largo de los últimos

20 años. Quizá, el inicio de esta ola de delincuencia data de la década de los 80; sin embargo, no contamos con datos precisos para confirmar definitivamente cuándo comenzó esta tendencia. Los datos históricos de México le dan validez a mi afirmación. Tanto los datos sobre homicidios como sobre delitos patrimoniales siguieron una tendencia similar desde los años 20 y hasta principios de los 80. No obstante, mientras que los homicidios continuaron con su tendencia a la baja, los delitos patrimoniales empezaron a crecer. La distancia entre las dos curvas se ha ido ampliando, lo que indica que estamos en medio de una ola de delincuencia impulsada por el alza en los delitos contra la propiedad. El crecimiento de la violencia ha sido su consecuencia y no su causa.

La delincuencia aumentó en respuesta a las transformaciones masivas de la región.... Se habían creado las condiciones para el crecimiento de la delincuencia organizada, la cual planteó un reto tanto para los mercados legales como para las autoridades.

⁸ http://www.mideplan.go.cr/component/option,com_docman/task,doc_view/gid,245/ ver gráfica 4.2

⁹ Dado a conocer por la Comisionada Mayor Rossana Rocha López Policía Nacional de Nicaragua, en su presentación "El Modelo Policial de Nicaragua" Se puede encontrar en <http://www.insyde.org.mx/expages/seminario.asp>

II. Hacia un modelo general del crecimiento del delito en la región

¿Por qué se ha elevado constantemente la delincuencia en Latinoamérica desde la década de los 80? Existen pocas similitudes entre Buenos Aires y San Salvador, o entre Río y Quito, y sin embargo la delincuencia aumentó en toda la región. Chile y México, a pesar de las grandes disparidades, han tenido aumentos similares en los índices delictivos. Los países con estados débiles, como Venezuela y Colombia han sufrido aumentos abruptos en la delincuencia, al igual que los países que en los años 80 y 90 tenían estados relativamente fuertes, como Chile y Costa Rica.

Algunas teorías han afirmado sutilmente que la transición a la democracia produjo consecuencias inesperadas: La policía y las fuerzas represivas cuyas manos estaban atadas después de las transiciones a la democracia, permitieron que los delincuentes se sintieran menos amenazados por las instituciones de seguridad pública, generando así mayor delincuencia. Pero, ¿cómo explicar lo que sucedió en México, que en los años 80 y a principios de los 90 cuando tenía el mismo régimen autoritario que gobernó desde la década de los 30? ¿Por qué Chile también tuvo un alza repentina de la delincuencia durante el gobierno de Pinochet? Por otro lado, aunque es verdad que las fuerzas policíacas han estado sometidas a un control civil firme desde la transición, el considerable aumento de la delincuencia en Argentina ocurrió 10 años después de que inició la democratización. Es decir, aunque hay cierto sustento en la disminución de las capacidades de las instituciones de seguridad pública de los nuevos gobiernos democráticos de la región, existen numerosas lagunas que no pueden abordarse con éxito.

Otra línea argumental establece que los delitos violentos (sobre todo los relacionados con las drogas) aumentan cuando el monopolio de las capacidades de ejecutar las leyes (law enforcement) dejan de funcionar, ya sea debido a decisiones gubernamentales o a la desaparición de los regímenes autoritarios (Snyder y Duran-Martinez 2009). Durante regímenes autoritarios los gobernantes y la policía que constituyeron “negocios sucios” (rackets), ofrecían protección para las actividades ilícitas a cambio de la “paz” que proporcionaban las organizaciones criminales. Esta “tregua” que formularon dependía del número de actores y de la geografía de la operación. Aunque también esta afirmación tiene sustento, no explica completamente por qué surgen nuevos actores, por qué cambió la seguridad pública, y la forma en que los mercados de bienes robados asumieron en la nueva realidad. En resumen, el factor político es una variable explicativa, pero no es la única¹⁰.

En este ensayo sostengo que la delincuencia aumentó en respuesta a las transformaciones masivas de la región. A partir de los años 80 ocurrieron grandes cambios sociales. Cuando el modelo de desarrollo ISI (industrialización por sustitución de importaciones) empezó a mostrar sus límites y la crisis fiscal estalló en 1982, los hijos y nietos de las nuevas generaciones de inmigrantes internos que habían llegado a las colonias carenciadas y marginadas de las grandes zonas metropolitanas, enfrentaron dificultades para encontrar los caminos tradicionales de la inclusión formal y la movilidad. El empleo formal empezó a disminuir y la afiliación a los sindicatos formales y la movilización social estructurada empezaron a desvanecerse. La nueva

¹⁰ Los datos históricos sobre la delincuencia en México (ver el diagrama anterior) muestran que los delitos patrimoniales subieron desde finales de los años 70 y principios de los 80. El PRI autoritario siguió ejerciendo durante esos años un considerable control social y político.

El alza en la delincuencia se debe en su mayoría a la organización de mercados de productos ilegales (robados).

generación de ciudadanos no adhirió a viejos proyectos de insurgencia y luchas violentas para derrocar gobiernos. Al mismo tiempo los nuevos gobiernos democráticos encontraron nuevas formas de ganar legitimidad política promoviendo políticas públicas que aumentaron el consumo privado.

Está mucho más allá del alcance de este documento profundizar en estos temas importantes. Pero, sostengo que los años 90 trajeron a la mayoría de los países latinoamericanos, junto con una nueva ola de inversión extranjera y local, un nuevo optimismo que se tradujo en un alto nivel de consumo de las clases medias. El crecimiento económico se ha explicado en su mayoría por el gasto individual (más de 2/3 del PIB). Pero también las clases bajas y marginadas habían encontrado en el consumismo un camino a la ciudadanía (García Canclini 2001. Ver también Bauman 2001).

Sostengo que una combinación particular de estas dos importantes variables, (la fragmentación de la disuasión y el apetito por el consumo desenfrenado) condujo al surgimiento de grupos que buscaron satisfacer una nueva demanda del mercado. En resumen, se habían creado las condiciones para el crecimiento de la delincuencia organizada, la cual planteó un reto tanto para los mercados legales como para las autoridades formales. El alza en la delincuencia se debe en su mayoría a la organización de mercados de productos ilegales (robados).

Voy a definir primero a que me refiero como delincuencia organizada. Por lo general, la delincuencia organizada está asociada con la mafia y/o con los carteles de la droga. Por supuesto, son organizaciones criminales bien desarrolladas y establecidas. No obstante, el surgimiento de la delincuencia organizada en Latinoamérica está estrechamente relacionada con el desarrollo de los mercados pequeños y medianos que se desarrollaron para suministrar productos ilegales. Aquí, utilizo la definición de delincuencia organizada como “... *loosely affiliated networks of criminals who coalesce around certain criminal opportunities*” (Finckenauer 2008 65-66). “(... redes de delinquentes afiliados libremente, que se unen para aprovechar ciertas oportunidades delictivas”). En su mayoría, estas organizaciones buscan obtener ganancias económicas por la explotación del comercio ilegal. Están caracterizadas por cierta estructura y continuidad (la delincuencia organizada rara vez produce negocios únicos –*one shot*-). La delincuencia organizada se vale de las amenazas o del uso de la violencia. Depende de la corrupción para neutralizar a las instituciones públicas gubernamentales. Aunque administran empresas ilegales, algunas veces estas organizaciones incursionan en negocios lícitos.

Sin embargo, su característica principal es la capacidad de organizar recursos al margen o fuera de la ley para obtener utilidades económicas “... *The predominant forms of organized crimes exist to provide goods and services that are either illegal, regulated, or in*

short supply. It is the presence of one or more of these limiting conditions and a desire by a large enough segment of society for the particular goods and services that make their provision a profitable business” (p. 67). (“Las formas predominantes de la delincuencia organizada existen para suministrar bienes y servicios que son ilegales, regulados o escasos. La presencia de una o más de estas condiciones limitantes y el deseo de un segmento suficientemente grande de la sociedad por obtener los bienes y servicios particulares, son los que hacen que su suministro sea un negocio rentable”).

Sostengo que a partir de los años 80 y sobre todo en los 90, las nuevas condiciones económicas hicieron que los empresarios de la región suministraran bienes y servicios para satisfacer la demanda creciente de los nuevos grupos de consumidores. Los nuevos consumidores empobrecidos pero voraces, demandaban productos a precios muy bajos que solo podían ofrecer las actividades ilegales. Por supuesto, los bajos costos eran posibles gracias a que la prima por involucrarse en actividades ilegales y delictivas era muy baja (las probabilidades de detección y castigo de los delincuentes bajo las precarias instituciones de seguridad pública producen una muy baja prima-costos por participar en el comercio ilegal).

Más importante aún es que el cambio tecnológico y la caída de las barreras comerciales generaron un mar de productos a costos muy bajos. Además, la reducción de las tasas de interés y la expansión del crédito ayudaron a crear nuevas generaciones de consumidores que tenían acceso a muchos artículos que estaban prohibidos para las generaciones anteriores. En resumen, el

cambio tecnológico, el comercio internacional y la expansión de crédito crearon una demanda mucho mayor para una nueva generación de consumidores. Paradójicamente, es este cambio económico el que creó nuevos mercados que la delincuencia organizada capturó y estaba lista para atender .

Por supuesto, Latinoamérica no ha sido la única región que ha presenciado la combinación de dos procesos distintos cierta descomposición de las autoridades legales y el apetito voraz del consumo individual. Los países de Europa Oriental y muchos de la extinta Unión Soviética habían visto también procesos paralelos en los años 90. La delincuencia organizada también creció en esta región para cosechar utilidades económicas de las rentables actividades ilegales.

II.1 El caso del robo de automóviles

Antes de pasar al desarrollo conceptual de un modelo integrado acerca del crecimiento de la delincuencia, quiero ilustrar el patrón antes mencionado con el caso del robo de automóviles, que es un típico ejemplo de delito instrumentado por lo que definí como crimen organizado. Una sola persona rara vez roba un automóvil para su propio placer. Algunas veces, una persona o un grupo roban un automóvil con el fin de cometer otros delitos (como el secuestro o el robo a un banco), en donde dicho robo es parte de un esquema mayor de la delincuencia organizada. Rara vez unos cuantos delincuentes roban un automóvil para “divertirse con él por un tiempo”. La mayoría de los robos de automóviles se realizan con dos fines: para venderlos ilegalmente en el exterior o para desarmarlos y vender las autopartes en mercados secundarios.

El robo de automóviles es un típico ejemplo de delito instrumentado por lo que se define como crimen organizado.

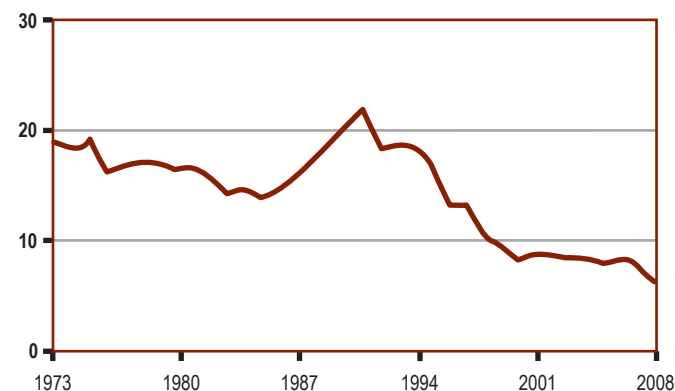
Se trata de una industria y un negocio con un valor de por lo menos 3 a 4 mil millones de dólares al año.

Para satisfacer la demanda de automóviles o autopartes robadas, es necesario contar por lo menos con una organización modesta. Algunas personas roban los vehículos, otros los desvalijan, otros venden sus partes en comercios especializados en refacciones usadas, y otros más manejan las finanzas y la seguridad de esta operación. Con respecto a los automóviles que se roban para venderlos en el exterior (por lo general autos lujosos) se requiere de choferes que los manejen, personas que sobornan a agentes de seguridad y aduanas, las que falsifican papeles, etc. En resumen, los robos de automóviles necesitan de dos elementos: un mercado y una organización. En la medida en que el costo de dicha organización sea inferior al precio de similares productos usados y legales, hay margen de ganancias para la actividad ilegal potencial. Sin embargo, si el costo o la prima por arresto y encarcelamiento se vuelven muy elevados, las rentas marginales disminuyen al igual que la capacidad de forjar organizaciones criminales efectivas¹¹. En resumen, en igualdad de condiciones, cuando los países aplican las leyes penales en forma deficiente e indulgente, el costo de las operaciones ilegales disminuye y su mercado crece.

En el cuadro 12 presento datos sobre los robos de autos en los Estados Unidos, con el propósito de rechazar la hipótesis acerca de que el robo de automóviles es epidémico. Como se muestra, los robos de autos han estado disminuyendo en los últimos 15 años en ese país.

Cuadro 12: Índices de robo de vehículos automotores

Índice de victimización ajustado por cada 1,000 hogares



Fuente: <http://bjs.ojp.usdoj.gov/content/glance/mvt.cfm> 2.12.2010

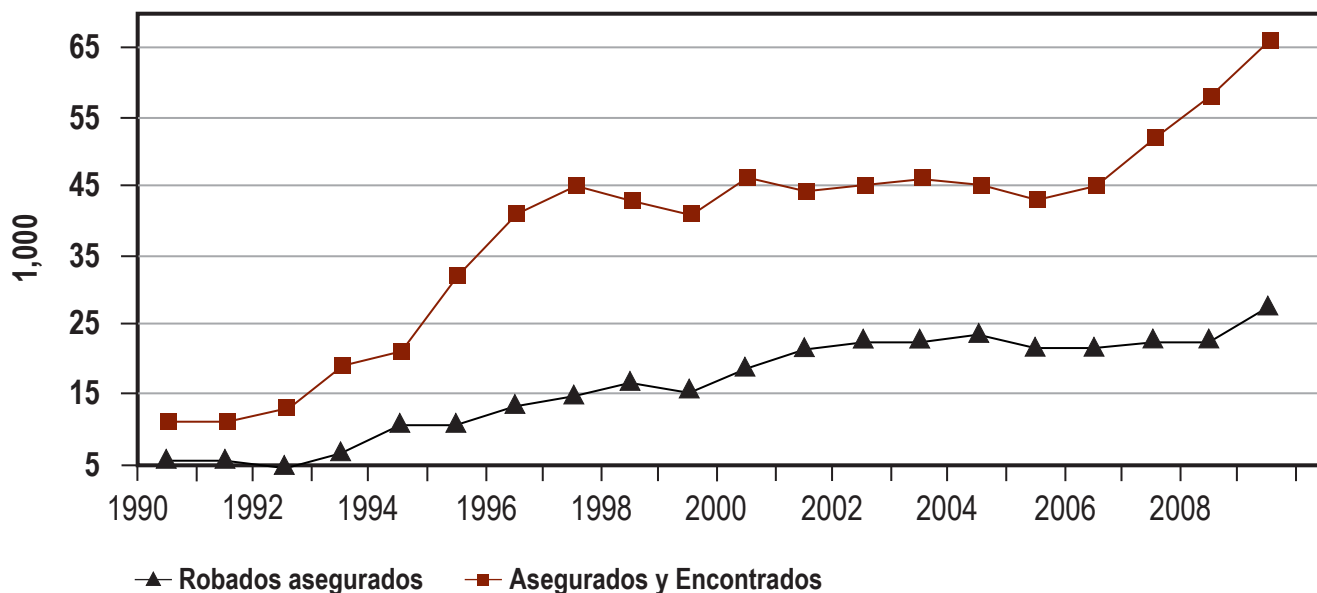
En América Latina estimo que cada año se roban aproximadamente un millón de automóviles. La mayoría nunca se recupera. Se trata de una industria con un valor de por lo menos 3 a 4 mil millones de dólares al año. Los datos son aislados y difíciles de recabar, pero en la mayoría de los países hubo un sensible incremento en el robo de autos durante la década de los 90 y en el siglo XXI¹².

Sin embargo, los datos transversales no dan cuenta de las tendencias, y no permiten probar adecuadamente

¹¹ En este punto, hay mucha literatura sobre el efecto de la confianza y la lealtad de las organizaciones de la mafia (Gambetta 1993, Schelling 1971, Tilly 2005). Gracias a la afiliación de miembros confiables y leales a la organización, los costos de la ilegal operación disminuyen y permiten que la mafia coseche beneficios de actividades cuya operación puede resultar muy cara de otro modo.

¹² Por supuesto, los robos de automóviles están entre los delitos que más se denuncian, ya que las compañías de seguros exigen las actas de las denuncias presentadas a la policía, para pagarles a los propietarios de la póliza. No obstante, muchos propietarios de automóviles no tienen seguro. Por ejemplo, a partir de las encuestas de victimización de México, se conoce que cerca del 40% de las personas cuyos automóviles fueron robados, nunca presentaron la denuncia ante el ministerio público.

Cuadro 13: Robo de vehículos asegurados en México



Fuente: Estadísticas históricas de México. Cuadro 21.20. www.inegi.gob.mx

la hipótesis de la delincuencia organizada. Desafortunadamente, no están disponibles los datos para la mayoría de los países, pero algunas series de información comparable dan luz sobre la tendencia. Las gráficas 13 y 14 describen el índice de automóviles robados a lo largo de varios años. La primera se deriva del registro oficial de denuncias ante la policía o ante otra dependencia oficial¹³. Como se ha indicado, éste es probablemente el delito más denunciado, dadas las exigencias de las compañías aseguradoras. Sin embargo, muchos propietarios de automóviles, sobre todo los que tienen coches viejos o pequeños, no tienen seguro. Por lo tanto, una buena medida para medir la dimensión del robo de autos son las encuestas de victimización. La segunda medida es el informe de las organizaciones de seguros de automóviles de cobertura amplia, que le dan seguimiento a las estadísticas de los vehículos asegurados. Presento varias gráficas para describir los números absolutos de automóviles robados en varios países a lo largo de los

años. En el caso de México, muestra tanto las fuentes de datos como los vehículos asegurados robados que finalmente se recuperaron.

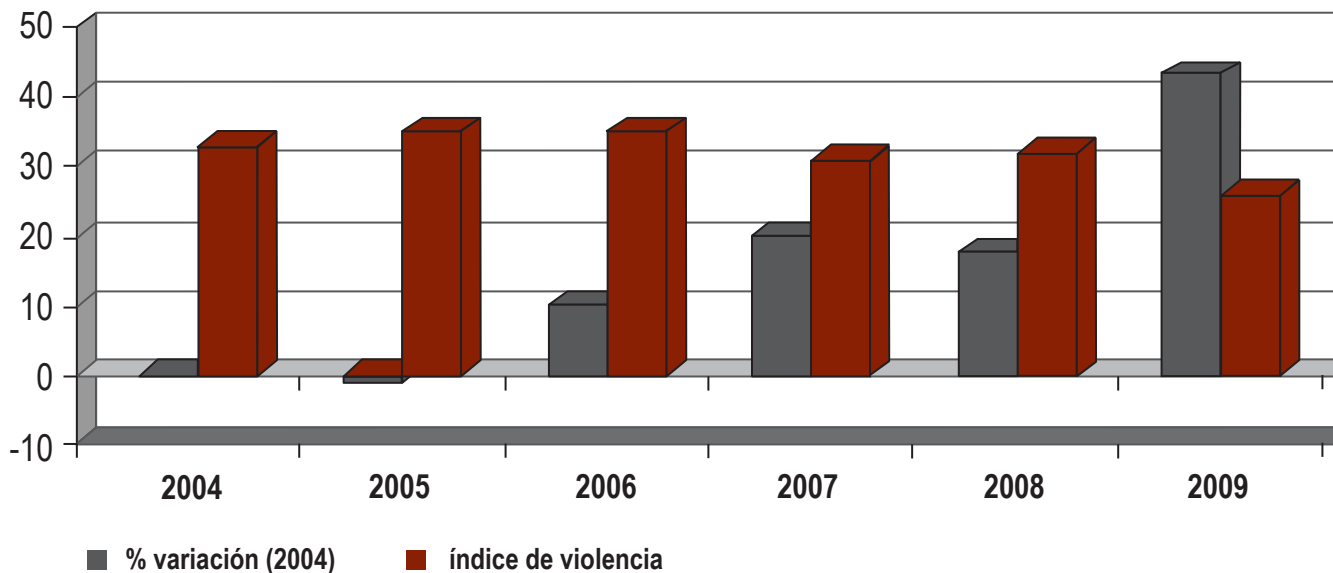
Los datos claramente apuntan a un mayor número de automóviles robados. Primero, los vehículos robados son un negocio creciente. A lo largo de los diez años para los que se dispone de datos, el número de automóviles asegurados robados creció en 60%. Segundo, no se han recuperado muchos automóviles. Los datos de México muestran que aproximadamente el 40% de los vehículos asegurados fueron recuperados. No obstante, ya que por lo menos 1/3 del total de automóviles robados nunca se denunciaron a la policía,¹⁴ se estima que la mitad de los vehículos robados nunca fueron recuperados, creando un gran mercado ilegal. Tan solo para México, una estimación conservadora da como resultado un mercado negro con un valor de 300 millones de dólares¹⁵.

¹³ En algunos países, los delitos no se denuncian ante la policía, sino ante el ministerio público.

¹⁴ Las encuestas de victimización proporcionan ese índice. Para México, el porcentaje reportado de automóviles robados denunciados ante el ministerio público fue de 56%.

¹⁵ Un automóvil robado promedio podría venderse en US\$5,000 (los automóviles de lujo nuevos son artículos caros, mientras que las partes automotrices se venden en menos). Por lo menos 60,000 automóviles al año terminan en el mercado ilegal.

Cuadro 14: Automóviles robados en Argentina



Fuente: Elaboración propia con base a estadísticas de CESVI Argentina en <http://www.cesvi.com.ar/Seguros/Estadisticas/SegurosEstadisticas.aspx>

Los datos sobre robos de automóviles dados a conocer por las compañías de seguros en Argentina, muestran una tendencia interesante. El total de denuncias de vehículos robados aumentó de 2004 a 2009 en 43.8% (las estimaciones de 2004 tienen base 100). Asimismo, en 2004, dos de cada tres vehículos fueron robados por delincuentes utilizando armas de fuego, mientras que en 2009 ese porcentaje fue de uno de cada cuatro de todos los vehículos asegurados robados¹⁶. Esta organización (CESVI) no da a conocer números absolutos; sin embargo, es fácil deducir que el número total de robos violentos de automóviles en 2009 fue mayor que en 2004¹⁷.

Otros países muestran una tendencia similar. En Uruguay, los datos de solo tres años (2007-2009) muestran que el robo de automóviles aumentó en este periodo 14.6%¹⁸.

¿Este mercado negro de vehículos robados está impulsado por la oferta o por la demanda? Esta es una pregunta difícil de responder. Los datos apuntan a una oferta mayor que aparentemente se está satisfaciendo con una mayor demanda. Es decir, se roban más automóviles y quienes los roban están encontrando un mercado para ellos. Afirmo que es un mercado impulsado por la demanda, ya que los precios de las partes automotrices usadas no han bajado. En suma, algunas personas roban porque hay otras que desean comprar esos artículos. En especial, con respecto a las partes automotrices, se trata de un mercado ya maduro que ha alcanzado el equilibrio y reducido los costos de transacción.

En esta argumentación debe responderse a dos preguntas fundamentales: Primero, ¿por qué hay una demanda creciente de artículos robados? y, segundo, ¿por

¹⁶ Esta información no es consistente con otros datos oficiales. Por ejemplo, para 2007, el gobierno federal informó que de 17,641 casos registrados como vehículos robados, 53% se realizaron con armas de fuego; 7% con otras armas, y 40% sin armas. Ver http://www2.jus.gov.ar/politicacriminal/TotalPais2007_prop.pdf página 9 (última revisión el 12.2.2010). En resumen, 6 de cada 10 casos se cometieron con un arma.

¹⁷ Solicité los datos, pero la organización, por algún motivo incierto, se niega a dar a conocer los números absolutos o a proporcionármelos a los investigadores para que los analicen. Sin embargo, es muy fácil concluir que el 26% de 143 resulta e una cifra mayor que el 33% de 100.

La prima de riesgo, que es muy baja para emprender actividades criminales, explica en gran parte por qué proliferan los mercados negros en el tercer mundo y siguen siendo modestos en la mayoría de los países desarrollados.

qué los proveedores pueden desarrollar y organizar estos mercados bajo la mirada vigilante de las autoridades de los estados?

Los mercados secundarios de autopartes se desarrollaron debido a un gran aumento en el parque automotor. En países como Brasil, México y Argentina, el número anual de nuevos vehículos vendidos aumentó por lo menos un 50% durante los años 90. Este crecimiento ha sido explicado por nuevas tecnologías e inversiones que han bajado los precios. Conforme los automóviles se volvieron más baratos y se expandió el crédito, la nueva clase media-baja y la clase trabajadora formal y/o sindicalizada tuvieron acceso a los vehículos pequeños. Esto creó un gran mercado nuevo de vehículos usados en el que los consumidores nuevos (ingresos bajos) compraron estos automóviles usados. Este también es un mercado impulsado por la demanda, puesto que el diferencial de precio proporcional (es decir, el porcentaje del precio de venta de un automóvil usado respecto a ese mismo modelo nuevo) siguió siendo el mismo. Es decir, al bajar los precios de los automóviles nuevos, también disminuyeron los de los usados. Pero en lugar de perder más valor, mantuvieron o incluso aumentaron su valor, lo que constituye un indicio de una demanda activa.

Las autopartes que se consiguen en mercados secundarios son cruciales para este segmento de consumidores. Los dueños de autos con bajos ingresos no pueden comprar partes automotrices nuevas. El mercado de vehículos robados crece a la par del parque automotor¹⁸. La mayor demanda de productos más baratos solo podía satisfacerse legalmente mediante una de las siguientes alternativas: a) una reducción

sustantiva del precio de las autopartes por parte de los productores y/o b) mediante la reducción de los impuestos y los costos de transacción de los proveedores legales. Sin embargo, no ocurrió ninguno de estos procesos.

En resumen, la estabilización del crédito y las nuevas tecnologías bajaron el precio de los automóviles que generaron un mayor mercado para automóviles nuevos. Conforme fue creciendo este mercado, los automóviles usados también crecieron con rapidez, ya que los nuevos consumidores con recursos limitados compraban autos usados. Un parque automotor más grande y viejo exigía refacciones más baratas que solo se podían obtener de automóviles robados. Los “nuevos empresarios” aprovecharon la oportunidad y pudieron satisfacer esta demanda creciente. La siguiente sección analiza por qué las actividades ilícitas han tenido tanto “éxito” en las últimas décadas.

II.2 La delincuencia organizada en Latinoamérica

La alta demanda de productos ilícitos genera incentivos para que nuevos empresarios propensos al riesgo los suministren. La prohibición de bienes ilegales y los altos impuestos sobre ciertos artículos son el prototipo de las políticas que provocan mercados negros. La capacidad de organizar y satisfacer la demanda de dichos bienes se ha reconocido como el patrón clásico de la organización delictiva. El alcohol y las drogas, el tráfico de personas y los productos gravados con impuestos altos como las armas, son suministrados por mafias y otros grupos delictivos que comúnmente están asociados con la delincuencia organizada.

Sin embargo, los bienes comerciables perfectamente legales representan un estilo diferente de delincuencia organizada que aún no se ha estudiado detenidamente. El tipo más común de comercio ilegal de productos legales es la llamada “piratería”. Pero, un tipo de comercio que es menos común en Estados Unidos y Europa Occidental es la gran industria de productos legales pero robados que llegan al mercado a un valor mucho más bajo. ¿Por qué esto es tan común en muchas partes del mundo y menos común (por lo menos en cuanto a la magnitud del negocio) en la mayoría de los países desarrollados?

La respuesta evidente es que el diferencial del precio al menudeo entre los mismos productos legales y los robados favorece el crecimiento de un mercado para las operaciones ilícitas. Y una gran parte del éxito de los mercados ilegales pero muy eficaces, es el bajo costo del riesgo. En las páginas siguientes ahondaré en este tema, pero el punto principal que quiero resaltar es que el costo de realizar actividades delictivas ha bajado en

los últimos años, mejorando así la capacidad de éxito de estas organizaciones ilegales. En resumen, la prima de riesgo es muy baja para emprender actividades criminales explica en gran parte por qué proliferan los mercados negros en el tercer mundo y siguen siendo modestos en la mayoría de los países desarrollados.

Cabe hacer notar una consideración adicional. Los mercados de productos robados parecen ser muy eficientes. Esto no significa que, en oposición a las organizaciones de tipo mafiosas, todo el crimen organizado sea administrado por una estructura de mercado jerárquica y monopolista. Al contrario, los mercados negros de consumo masivo de productos robados se parecen a lo que Peter Reuter (1985) llamó mercados desorganizados donde un gran número de organizaciones pequeñas y flexibles compiten para suministrar bienes y servicios para los consumidores que buscan economizar su gasto. Esta estructura también ha contribuido a hacer que el robo de bienes sea una industria “pujante” y competitiva.

III. La fragmentación de la disuasión

¿Por qué entrar en la carrera delictiva se está abaratando? Hay muchas razones. Primero, como el costo de la mano de obra bajó y el número de jóvenes de la clase marginada creció, se creó una gran oferta de jóvenes que las organizaciones delictivas pueden reclutar con facilidad y a bajo costo¹⁹. Segundo, las redes afianzadas y bien aceitadas de la corrupción han permitido la proliferación de organizaciones muy eficaces. Tercero, cuando los países pasaron de los regímenes autoritarios o regímenes de guerras civiles a las democracias, el nivel de disuasión anterior disminuyó, reduciendo en al-

guna medida el riesgo y por ende el costo de detención y encarcelamiento. Y cuarto, la debilidad de las capacidades ejecutivas de los gobiernos (law enforcement) se fragmentó en múltiples actores que rara vez se coordinaban, permitiendo que para las organizaciones delictivas bajara el costo del soborno y de la captura de la policía y los tribunales por parte del crimen organizado.

En resumen, la expansión y diversificación de los productos robados y otros mercados ilegales se derivaron de los costos operativos relativamente bajos. Varios

¹⁹ Este argumento merece un examen más exhaustivo. Varios académicos han abordado explicaciones sobre el ocio, la tensión y la desorganización social como respuesta al gran crecimiento de delincuentes en las principales ciudades latinoamericanas. Aquí, las integro en un contexto teórico que subraya dichos efectos.

procesos contribuyeron a reducir los costos para que los “empresarios” del delito desarrollaran empresas ilícitas rentables: los cambios tecnológicos y la expansión del crédito que ayudó a aumentar la demanda, el bajo costo de la mano de obra debido al alto desempleo sobre todo entre los hombres y los jóvenes, y el deficiente desempeño de las instituciones de seguridad pública. En la siguiente sección, analizo la incapacidad de las autoridades de presentar una seria amenaza (y por tanto subirle los costos) a los delincuentes. La fragmentación de la disuasión permitió que el crimen organizado se apoderara de algunas dependencias legales, promovió la corrupción y fortaleció el liderazgo de las organizaciones delictivas.

III.1 Transiciones y aplicación de la ley

La mayoría de los países de Latinoamérica tuvieron regímenes autoritarios durante los años 70 y hasta los 80. Otros, sufrieron guerras civiles. Para fines de la década de 1980 y principios de 1990, la mayoría de los países se habían transformado en democracias electorales. En la última década, ninguno de los países de la región podía definirse como autoritario.

Algunos investigadores han sugerido tímidamente que hay una asociación entre estos dos procesos. Lejos de ser “políticamente correctos”, indican que las transiciones a la democracia han traído consigo la relajación de los controles policíacos, mayores niveles de controles judiciales que fueron explotados por los delincuentes y el garantismo penal que diluyó la disuasión. Muchos grupos surgidos de la sociedad civil, sobre todo de la clase media, fueron más críticos en respuesta al rápido incremento de la violencia y el secuestro²⁰. Sin embargo, ninguna de ellas ha propuesto alguna teoría general, modelo explicativo, o algún mecanismo causal que pudiera explicar el deterioro de capacidades de las agencias de aplicación de las leyes (law enforcement) para controlar la delincuencia.

México es un ejemplo ilustrativo. Quienes creen en la teoría del “crimen administrado” sostienen que el régimen autoritario del PRI desde los años 30 pudo controlar la delincuencia al dominar de facto a los grupos de delincuentes. A través de una estructura vertical y altamente centralizada, los agentes de seguridad pública local pudieron “administrar” la delincuencia en niveles moderados. Ninguna organización delictiva representaba una amenaza seria a la gobernabilidad. Una vez que se percibía que un grupo de delincuentes había excedido un umbral razonable de delincuencia, sus dirigentes eran arrestados y el grupo desmantelado. Los agentes de seguridad pública compartían “las rentas” del delito a cambio de protección, pero la elite política no les permitía sobrepasar niveles que amenazaran el dominio político del gobierno del partido. Una estructura federal de derecho era manejada por un poder centralizado de hecho que podía controlar la aplicación de la ley a través de un control político²¹. Este equilibrio empezó a agotarse en los años 80. Pero, no fue hasta fines de la década de los 90 cuando la amenaza real de la organización delictiva empezó a salirse de control y la delincuencia aumentó considerablemente.

Afirmo que aunque hay algún sustento en la hipótesis acerca del debilitamiento de la disuasión, lo que se ha pasado por alto hasta cierto punto es el efecto de la descentralización de la seguridad pública. El proceso político que mejor responde por el deterioro de la seguridad pública es la devolución del poder a las autoridades estatales y municipales que estaban mal equipadas, mal preparadas, y sobre todo corrompidas, para representar una amenaza creíble, seria y real para las organizaciones delictivas. Con la democratización la capacidad del gobierno central para controlar a las autoridades locales claramente disminuyó. Algunas autoridades locales encontraron tierra fértil para prosperar. Aunque tradicionalmente se les permitía a la policía y a los ministerios públicos obtener rentas de la prostitución, los juegos, las falsificaciones y otros delitos de negocios muy circuns-

²⁰ Ha habido muchas organizaciones en Argentina, Brasil, México y otros países que han organizado grandes congregaciones (en cientos de miles) para reclamar el endurecimiento de las leyes y mayor seguridad.

²¹ Para un análisis profundo, ver Alvarado (2005), Magaloni (2009).

Al expandirse las organizaciones delictivas y debilitarse las instituciones de seguridad pública local, el sistema político centralizado no pudo contrarrestar en forma eficaz el nivel de criminalidad.

critos, el deterioro de la capacidad ejecutoria de la ley fue consecuencia del proceso de otorgar mayor autoridad a los gobiernos locales.

En el equilibrio anterior (bajo el gobierno autoritario), existían bandas de delincuentes, pero eran restringidas por una máquina política relativamente eficaz que no toleraba una situación que pudiera socavar niveles aceptables del orden público. Además, las pequeñas organizaciones delictivas pagaban derechos a las instituciones de seguridad pública (policías, ministerios públicos). Una vez que este equilibrio se desestabilizó, las viejas y nuevas organizaciones expandieron sus actividades ilegales que inicialmente no se basaban en la violencia. Surgió un nuevo equilibrio en donde nuevas organizaciones con diferentes especializaciones desarrollaron actividades ilegales con relativa autonomía de las instituciones de seguridad pública. Así, durante la década de los 90, se debilitaron las instituciones de seguridad pública que toleraban pequeños delitos y delitos patrimoniales a cambio de rentas y una “paz” moderada. Este equilibrio endeble no duró mucho tiempo. Al expandirse las organizaciones delictivas y debilitarse las instituciones de seguridad pública local, el sistema político centralizado no pudo contrarrestar en forma eficaz el nivel de criminalidad. La delincuencia se expandió, se volvió más agresiva y violenta y las instituciones de seguridad pública se vieron superadas por este reto.

Dada la estructura de los mercados de productos ilegales, y para llevar a cabo con éxito sus operaciones, a las organizaciones delictivas les basta con co-

rrumper o socavar las labores de la policía y el MP en sólo unos cuantos estados. Una vez que se cometen delitos en algunas entidades federativas (por ejemplo, desarmar automóviles robados), entonces los productos se pueden trasladar “legalmente” a otros estados. Es decir, para que tengan éxito las organizaciones criminales, solo necesitan controlar a algunas fuerzas policíacas y judiciales. Dado el bajo nivel de coordinación y el control soberano de las entidades estatales en los procedimientos penales y de seguridad pública, la descentralización ayudó a subvertir rápidamente el equilibrio anterior.

En México hay más de 1,600 departamentos de policía. Hay 32 jurisdicciones estatales con tribunales penales y ministerios públicos. Los delitos federales, como el comercio y posesión de armas de fuego y los relacionados con las drogas, representan menos del 10% de todos los delitos. La mayoría abrumadora de los delitos está bajo la jurisdicción de las autoridades locales con diferentes niveles de estándares profesionales y de eficacia. Pero, en la mayoría de las entidades, son sistemas muy ineficaces, sobre todo para operar bajo normas de garantías procesales.

Como se mencionó, este sistema operó en forma moderadamente efectiva (a través de la coerción, los abusos de los derechos humanos, la represión, etc.) bajo un gobierno autoritario, pero se derrumbó durante la última década. ¿Por qué? Algunos alegan que precisamente la incapacidad de reformar un sistema profundamente autoritario explica su caída. Hay quienes afirman que la difusión y proliferación de ac-

tores políticos (gobernadores y gobierno federal de diferentes partidos, gobernantes elegidos que tienen prohibida la reelección, etc.) diluyeron la rendición de cuentas, permitiendo que las instituciones de seguridad pública fueran penetradas por los delincuentes. Aunque estoy hasta cierto punto de acuerdo con estas afirmaciones, las desafío sin embargo desde una perspectiva metodológica. Son en sí interpretaciones contra-fácticas. Son afirmaciones difíciles de probar y, por consiguiente, son de carácter interpretativo y especulativo.

Propongo un planteamiento diferente. Sostengo que la dilución de la disuasión está asociada con el nivel de amenaza que representa la delincuencia organizada. Donde la delincuencia es alta, los cuerpos policíacos y los tribunales que no han sido reformados, no han podido responder a los retos. Esto permitió que la espiral de la delincuencia creciera. Donde la magnitud de la delincuencia ha sido moderada o baja, las instituciones de seguridad pública de los estados han sido capaces de ajustar y mantener la delincuencia relativamente baja. En resumen, la delincuencia y la seguridad pública operan en equilibrio. Una vez que alcanza niveles altos, es difícil revertirla.

Existe cierta circularidad o problemas de endogeneidad en este argumento. Los delitos son altos porque la policía es ineficaz, lo cual causa mayores delitos y policías más deficientes, y así se perpetúa No obstante, este planteamiento permite la inclusión de la demanda de la delincuencia. Es decir, cuando la delincuencia es moderada, la policía y los tribunales deficientes podrían contenerla. Cuando la delincuencia es elevada, la misma composición institucional se desploma.

Para probar esta afirmación, comparo los niveles de delincuencia en varios estados de México en dos años diferentes (2000 y 2008). Comparo los resultados de 27 estados donde los datos parecen ser al menos coherentes. Algunos de estos estados no habían hecho reformas ni en la policía ni en los tribunales, otros habían hecho reformas moderadas, y un tercer grupo hizo reformas significativas. El porcentaje de variación en el aumento de los delitos en estos estados fue elevado. A continuación se presenta el porcentaje de variación para los delitos de robo (incluyendo el uso de la violencia).

Como se observa, los índices delictivos han aumentado sustantivamente en casi todas las entidades federativas. El único estado que muestra una reducción im-

Cuadro 15: Variación del porcentaje de delitos patrimoniales en México 2000-2008

Variación de tasa de robos por cien mil habitantes del 2000 al 2008					
Entidad Federativa	Robos	Entidad Federativa	Robos	Entidad Federativa	Robos
Aguascalientes	70.36	Hidalgo	87.45	Quintana Roo	-2.67
Baja California	32.82	Jalisco	84.14	San Luis Potosí	24.22
Baja California Sur	35.71	Estado de México	27.19	Sinaloa	6.42
Coahuila de Zaragoza	25.12	Michoacán de Ocampo	109.21	Tabasco	42.61
Colima	147.03	Morelos	52.07	Tamaulipas	42.32
Chiapas	26.78	Nuevo León	37.14	Tlaxcala	11.57
Chihuahua	5.19	Oaxaca	14.11	Veracruz	30.8
Durango	67.02	Puebla	14.63	Yucatán	4.52
Guanajuato	86.46	Querétaro de Arteaga	4.76	Zacatecas	52.7

Fuente: Elaboración propia con base a datos de INEGI. Pueden encontrarse en inegi.gob.mx seguridad y orden publico.

portante es el Distrito Federal²². Creo que por diversas razones que van mucho más allá de este documento, una cantidad considerable de delitos no se denuncian en el Distrito Federal²³. Pero, de acuerdo con muchas fuentes, los delitos patrimoniales han aumentado considerablemente en todo el país.

Para explicar este aumento, se evalúan los efectos de otras variables, como ser el número de agentes de policía, si en el estado o en los municipios más importantes dentro de cada estado hicieron reformas, la tasa de desempleo de cada estado y la tasa de delincuencia real al inicio de la ola de delitos. Usando un análisis de regresión múltiple, estimé el efecto de estas y otras variables en los niveles de delincuencia²⁴.

Los resultados de las pruebas no dan respaldo, la afirmación de que más policías en las calles o la ejecución de reformas estatales reducen los delitos. La delincuencia aumentó a pesar del número de elementos o agentes policiales y el grado de reforma. Los coeficientes de correlación son sorprendentes. El nivel de reforma (codificado del 1 al 3 donde tres significa estados que hicieron más reformas, y 1 los que no tuvieron reformas importantes) fue 15 (no es significativo estadísticamente) y positivo, lo cual significa que cuanto más profunda es la reforma, más se eleva la tasa delictiva. La correlación entre el número de policías y la evolución de la tasa delictiva fue de -0.38 (.05), lo que indica una asociación en la dirección esperada y significa que los estados que tienen más agentes policiales han tenido un menor incremento en los delitos. No obstante, este resultado fue obtenido por el efecto que tiene principalmente el caso del Distrito Federal. Si se excluye este caso, para el resto del país el coeficiente de correlación es de -0.06 , perdiendo completamente el poder estadístico. En resumen, no hay pruebas de que el número de elementos ayude a contener o a disminuir el alza en los delitos contra la propiedad.

La variable que tiene el poder explicativo más alto es el índice delictivo global. Los estados que tenían altos índices de delincuencia también tienen la tasa más alta de aumento en los delitos. Parece que hay una explicación de dependencia de la trayectoria (path dependency).

Sin embargo, en los estados donde no se intentó reformar a la policía, el aumento de 2005 a 2008 fue más alto. Significa que una vez que se socavaron los equilibrios anteriores, el efecto de disuasión de la aplicación de la ley disminuyó sustantivamente.

Un solo caso puede ilustrar este punto. El estado norteño de Chihuahua fue quizá la entidad federal que hizo las reformas más radicales e integrales. Hubo una inversión importante en capacitación, equipo, procedimientos y profesionalización de la policía. Pero, al mismo tiempo, Chihuahua ha visto uno de los incrementos más considerables en la delincuencia. Cientos de cadáveres de mujeres fueron encontrados en Ciudad Juárez, y los homicidios son los más altos de la nación. Ciudad Juárez tiene uno de los índices más altos de homicidios en el mundo. Claramente, la amenaza del tráfico de drogas ha sobrepasado a las autoridades.

En resumen, los datos parecen respaldar mi afirmación de que la aplicación de la ley en el período autoritario fue moderadamente eficaz para controlar niveles moderados o bajos de delincuencia. Una vez que el crimen alcanza niveles más altos, la disuasión se deteriora con rapidez. Lo que explica el colapso de la seguridad pública resulta de la incapacidad de las dependencias gubernamentales encargadas de combatir la criminalidad de ajustarse al nuevo equilibrio.

Ocurrió un proceso semejante en otras partes de la región. Argentina que surgió de un régimen muy autoritario en 1983, presenció un rápido aumento de la delincuencia en la década de los 90. Lo anterior se sintió

²² Para este período registra una caída de más de 10%.

²³ Por ejemplo, aun cuando según los registros oficiales del Distrito Federal, los delitos patrimoniales cayeron de 2005 a 2008 en 24% (!!!) la encuesta de victimización del CIDE (una medida más segura de la delincuencia real) indica que los delitos patrimoniales por lo menos se duplicaron durante esos años.

²⁴ No incluyo en esta versión el modelo y los coeficientes. Se pueden obtener por pedido.

sobre todo en la muy importante y más grande provincia de Buenos Aires, donde se ha culpado supuestamente a la policía por colaborar e incluso asociarse con las organizaciones delictivas. “La policía maldita” ha sido culpada por colaborar con la delincuencia o no hacer nada para controlarla. Pero, los testimonios e informes han demostrado claramente su profunda participación en el robo de automóviles y la reventa de autopartes, e incluso la colaboración de algunos jefes con los terroristas islámicos extranjeros que volaron la sede de la Organización Judía en 1994. Mucho tiempo después de que ocurrió la transición democrática y en medio de la criminalidad creciente, la policía de Buenos Aires se involucró profundamente en la delincuencia.

Las policías de Río de Janeiro y Sao Paulo también fueron mencionados como departamentos que debido al rápido aumento del tráfico de drogas, también se involucraron con las bandas delictivas.

En resumen, afirmo que la delincuencia organizada no representó una amenaza seria para los gobiernos autoritarios. Pero, lo que explica el deterioro de la disuasión y el alza sustantiva de los mercados ilegales de productos robados, es el proceso de descentralización no coordinado y sin planificación que siguió al proceso de democratización. La bien intencionada devolución de la autoridad a los estados y municipios que estaban mal preparados para estas tareas, permitió la penetración de los delincuentes en algunas de estas organizaciones.

IV. Conclusiones

En este documento puse de manifiesto que la delincuencia ha estado aumentando constantemente en toda Latinoamérica. Lejos de ser un problema local o de unos cuantos países, el alto nivel de delincuencia es un fenómeno genuinamente regional. Señalé que de acuerdo con los datos sobre homicidios, es poco claro si la violencia creció considerablemente; no obstante, los datos muestran claramente que existe un largo proceso de alza sustantiva en los delitos patrimoniales.

Afirmé que el gran incremento en la delincuencia está asociado con el desarrollo de mercados secundarios que proveen las bandas, asociaciones y organizaciones de delincuentes con diferentes niveles de estratificación y especialización. En resumen, el alza en la delincuencia se explica en su mayoría por el crecimiento de la delincuencia organizada. Las dos variables principales que contribuyeron al crecimiento explosivo de la delincuencia organizada son el rápido aumento en la demanda de bienes y servicios baratos que provocan el desarrollo de mercados ilícitos, y la fragmentación de la disuasión que produjo un deficiente desempeño de las instituciones de seguridad pública.

Propuse en este documento un marco o una hoja de ruta para entender y explicar la naturaleza creciente de la delincuencia. No obstante, muchas preguntas quedan sin respuesta. ¿Los datos son totalmente congruentes con este planteamiento en cada país? ¿Cuál es el papel o las peculiaridades de cada nación o zona geográfica?

Los hallazgos iniciales parecen sugerir que los contextos previos tienen un poder explicativo significativo. Por tanto, el equilibrio de las trayectorias o la dependencia de la trayectoria de la delincuencia y la seguridad pública parecen ser válidas. No obstante, esta es una afirmación tentativa hasta no ser probada adecuadamente.

Finalmente, se necesitan más pruebas para constatar la fuerte conexión que existe entre el surgimiento de una mayor demanda de productos baratos e ilícitos y la organización de mercados ilegales para proveerlos. Lo anterior sigue siendo el reto hasta que se puedan recabar los datos adecuados para probar plenamente dicha hipótesis.

Bibliografía

- Alvarado A. (2005), "La Inseguridad Pública y la Gobernabilidad en México. Diagnóstico y Propuesta de Reforma" *Reporte para el Banco Mundial*. México, D.F.
- Bailey J. and Dammert L. (2006) "Public Security and Police Reform in the Americas". University of Pittsburgh Press
- Bauman Z. (2000) *Trabajo, Consumismo y Nuevos Pobres*. Gedisa
- Bergman M. (2009) Rising Criminality in Mexico and Buenos Aires: The effects of Changes in Labor Markets and Community Breakdown" in Bergman M. and Whitehead L. *Criminality, Public Security, and the Challenge to Democracy in Latin America* Notre Dame University Press
- Bergman M. and Sarsfield R. (2009) "Encuesta de victimización y Eficacia Institucional". CIDE. Mexico
- Bergman M. and Whitehead L. (2009) *Criminality, Public Security, and the Challenge to Democracy in Latin America* (ND Kellogg Inst Int'l Studies) Notre Dame University Press
- Donnelly R. and Shirk D (2009) *Police and Public Security in Mexico* Trans-Border Institute San Diego, Ca.
- Fajnzylber, P., Lederman, D, and Loayza, N. 2001 *Crímen y Violencia en América Latina*. Buenos Aires: Alfa-Omega and World Bank
- Finckenauer J. (2005) "Problems of definition: What is Organized crime?" *Trends in Organized Crime*. Vol 8, No3.
- Gambetta D. (1993). *The Sicilian Mafia: The Business of Private Protection*. Harvard University Press. Cambridge, Mass
- Garcia Canclini, N. (1995) *Consumidores y Ciudadanos. Conflictos multiculturales de la globalización*. Grijalbo. México. 1995
- Latinobarometro. Surveys 1995-2005 at www.latinobarometro.org
- Magaloni A. (2009) "El Ministerio Público desde Adentro: Rutinas y Métodos de Trabajo en las agencias del MP". *Documento de Trabajo 42*. División de Estudios Jurídicos. CIDE
- Reuter P (1983) *Disorganized Crimes: The Economics of the Visible Hand*. MIT Press, Cambridge, Mass.
- Schelling T. (1971) "What is the Business of Organized Crime?" *American Scholar* 175-184
- Snyder R. and Duran-Martinez V. 2009. "Does illegality breed violence? Drug trafficking and state-sponsored protection rackets." *Crime, Law, and Social Change* 52: 253–273.
- Tilly, C. (2005) *Trust and Rule*. Cambridge University Press. NY. Zepeda, G (2004) *Crímen sin Castigo*. Fondo de Cultura Económica y Centro de Investigación para el Desarrollo A.C. México, D.F.

Las dos variables principales que contribuyeron al crecimiento explosivo de la delincuencia organizada son el rápido aumento en la demanda de bienes y servicios baratos que provocan el desarrollo de mercados ilícitos, y la fragmentación de la disuasión que produjo un deficiente desempeño de las instituciones de seguridad pública.



Somos una asociación civil sin fines de lucro y sin vínculo con el gobierno. Nuestro objetivo es estimular el estudio, el análisis y el diálogo sobre las relaciones internacionales de México en el marco de la globalización. Los puntos de vista de los asociados y directivos del **Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales** representan únicamente su opinión personal. El COMEXI mantiene una posición neutral e independiente de cualquier opinión ó juicio individual.

Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales, A.C.

Sierra Mojada 620-502 Col. Lomas de Chapultepec México, D.F. 11000 Tel. (5255) 5202.3776 www.consejomexicano.org