

6

REPORTE  
DE INVESTIGACIÓN  
LACSO

**Gobernabilidad democrática territorial  
y gobernabilidad criminal**



CARLOS MASCAREÑO  
QUINTANA

LACSO

## GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA TERRITORIAL Y GOBERNABILIDAD CRIMINAL

El presente documento es producto de dos conferencias *online* dictadas los días 11 y 18 de marzo de 2021 al equipo del Observatorio Venezolano de Violencia (OVV), perteneciente al Laboratorio de Ciencias Sociales, LACSO. Su contenido ha sido elaborado a partir del esquema de presentación de las conferencias y su posterior transcripción, base sobre la cual se introdujeron las correcciones de redacción, metodológicas y de referencias documentales respectivas. El autor agradece el respaldo del Profesor Roberto Briceño-León, Director de LACSO, quien promovió la realización de esta actividad, así como el apoyo logístico para efectuar las sesiones virtuales de las conferencias y la transcripción de las mismas. También hacemos un reconocimiento al equipo del OVV por su comprometida labor para mantener informado al país acerca del comportamiento de la violencia en las regiones venezolanas.

**CARLOS MASCAREÑO QUINTANA**

Profesor titular de la Universidad Central de Venezuela, UCV. Investigador-docente del Centro de Estudios del Desarrollo, CENDES, de la UCV. PhD en Estudios del Desarrollo. Investigador sobre temas del desarrollo, políticas públicas, descentralización, desarrollo local y sistemas complejos. Autor y editor de numerosos libros y artículos sobre temas en sus áreas de especialidad.

## INTRODUCCIÓN



El tratamiento de las relaciones que existen entre los procesos de construcción de gobernabilidad territorial y lo que se conoce hoy como gobernabilidad criminal, aparece con poca frecuencia en la literatura de los estudios territoriales. En el primero de los casos, la gobernabilidad territorial la encontramos asociada a las reformas de la descentralización del poder a partir de las cuales, teóricamente, terminan incorporados actores y líderes del territorio -en la construcción de acuerdos- alrededor de proyectos de desarrollo viables para ciudades, municipios o regiones. En el segundo caso, la gobernabilidad criminal pudiera entenderse como un proceso de interacción entre el Estado y las organizaciones criminales que despliegan sus actividades en el territorio, a los efectos de propiciar un clima de paz y apertura para que las actividades políticas, sociales y económicas funcionen dentro de condiciones mínimas aceptadas por las partes.

Hasta el momento, la descentralización y su relación con la criminalidad, se ha abordado desde la perspectiva del ejercicio formal de la competencia de la seguridad ciudadana y, a menudo, tiende a verse como una realidad fuera del espacio del Estado, contra la cual hay que luchar para minimizarla y eliminarla. Sin embargo, este enfoque dual resulta cada vez menos efectivo para comprender dinámicas territoriales que reconfiguran las relaciones en los espacios locales, debido a que cada día se acumula más evidencia sobre la creciente interacción e imbricación entre la esfera de las estructuras formales públicas descentralizadas y las propias de las organizaciones criminales. De manera que el fenómeno en cuestión no sólo expresa una realidad de violencia en el territorio sino, además, de convivencia entre estructuras que tradicionalmente se asumen como separadas, aisladas y enfrentadas, particularmente en Latinoamérica, donde este fenómeno ha despertado especial interés debido a la presencia y dominio de organizaciones criminales en estados y municipios.

Esta perspectiva del tema obliga a la comprensión de tres ideas que poseen naturaleza propia. En primer lugar, la idea de gobernabilidad como un proceso de procura constante de la democracia, tanto en el espacio del Estado nacional como en los subnacionales; cuya discusión emergió en los años 70 del siglo XX a propósito, como veremos más adelante, de las fallas de las democracias occidentales. La segunda línea de reflexión tiene que ver con el perfil de la descentralización instrumentada también desde los años 70 en Europa y los años 80 del siglo anterior en Latinoamérica, y cuyo propósito giró en torno a construir gobernabilidad en los territorios menores a la nación. La tercera idea alude a la criminalidad, tema tan antiguo como las sociedades humanas, donde cabe destacar que la adjetivación de “organizado” -de uso frecuente- tan solo aparece recientemente y, además, constituye un fenómeno que interesa vincular con los anteriores.

Este documento intenta relacionar los tres fenómenos -governabilidad, descentralización y criminalidad-, sobre la base de que su tratamiento contribuye a la mejor comprensión de las sociedades locales y la viabilidad de procesos políticos y económicos. El mismo se ha organizado en dos partes; en la primera se discuten conceptualmente estos tres fenómenos. En la segunda, se desarrolla una reflexión sobre la interacción del Estado descentralizado, el capital social, los agentes de la economía y la criminalidad.

## I. GOVERNABILIDAD, DESCENTRALIZACIÓN Y CRIMINALIDAD

### I.1. UNA VISITA COLOQUIAL AL TEMA

No resulta fácil visualizar de manera rápida y directa las relaciones entre estructuras complejas como las enunciadas; por eso, en principio apelamos a una expresión gráfica para que nuestra audiencia se aproxime a la temática y, para ello utilizamos ejemplos clásicos de criminalidad, crimen organizado conocidos y sus expresiones en territorios concretos.



*Fig. 1. El jefe de la mafia Salvatore "Toto" Riina es escoltado por oficiales de los Carabinieri italianos en el juzgado de Palermo, Italia, el 1 de diciembre de 1993 (Verdú, 2017).*

El primero de ellos alude a la omnímoda presencia de la Cosa Nostra en Sicilia, región al sur de Italia. Una de sus caras más conocidas fue Salvatore "Totó" Riina (Fig. 1), quien lideró la organización por varias décadas hasta su muerte en la cárcel en el año 2017, lugar desde donde operaba la mafia. Oriundo de un pequeño pueblo llamado Corleone, sitio ampliamente conocido por la muy famosa película "El Padrino" de Francis Coppola, y de donde provenía también la familia de este capo de la mafia en New York. El asunto que interesa resaltar atañe a una organización criminal (OC) con gran dominio sobre la región de Sicilia, formando parte de las estructuras sociales e institucionales, con impacto nacional.

A la luz de los estudios de Robert Putnam (1994) sobre la relación entre capital social, desarrollo y descentralización en las regiones italianas, cabe preguntarse si el grado de atraso del sur de Italia respecto al norte, responde a este tipo de inserción del crimen organizado en la cotidianidad social y política de esta región. Una especie de capital social negativo que afecta las posibilidades de desarrollo, al supeditar la inversión y producción de riquezas al control de organizaciones criminales que dominan el acontecer de las estructuras del gobierno regional y municipal.

Otra gráfica la ofrece Pablo Escobar Gaviria (Fig. 2), con su presencia en la región de Antioquia en Colombia, más específicamente, en la ciudad de Medellín. La historia del crimen organizado colombiano entre los años 70, 80 e inicios del 90 se escribió alrededor de este personaje mítico elevado a la categoría de Robin Hood por una parte de la población pobre del país suramericano. Interesa destacar cómo Escobar



llegó a tener plena influencia en todo el territorio antioqueño y en las estructuras de gobierno, hasta su muerte en 1993. Todavía Medellín paga la impronta de la mafia de la droga y el hecho de que Pablo Escobar nació en esa importante ciudad de Colombia.



*Fig. 2. Pablo Emilio Escobar Gaviria (1949-1993) (Atertohúa y Rojas, 2008)*

La tercera gráfica muestra a El Chapo Guzmán (Fig. 3). De Sinaloa, estado del noreste mexicano, llegó a tener tal influencia en dicho territorio que compartía el poder con las estructuras gubernamentales de estados, municipios e incluso con el poder central. En su historia reciente destaca el estar pagando condena en Estados Unidos. Aquí interesa resaltar como una OC logró solaparse y superponerse al Estado formal descentralizado y centralizado de un país. Operaba desde Toluca, DF, Tepic y Cuautitlán, a la vez que había ampliado su influencia en diecisiete de las treinta y dos entidades de la república (Benítez y Sánchez, 2008).



*Fig. 3. Joaquín Archivaldo Guzmán Loera más conocido como «El Chapo» Guzmán (Benítez y Sánchez, 2008)*

El último caso graficado corresponde al mafioso más famoso de la historia: Al Capone, también conocido como *Scarface*.<sup>1</sup> Su dominio territorial en Chicago y su influencia en las estructuras de la policía estatal y local, fueron llevadas al cine por Brian De Palma en la famosa película “Los Intocables”. Exaltando el control territorial de Al Capone, que obligó al gobierno federal americano a enviar al conocido agente Eliot Ness, quien tuvo que buscar informalmente el apoyo de dos policías locales para que le acompañaran, hasta lograr llevar a la cárcel a Capone. Es lo que cuenta la película, pero ciertamente existía una organización criminal en el Chicago de los años 20 y 30, imbricada con las policías locales, jueces y demás funcionarios, que garantizaban el funcionamiento de negocios ilícitos.



*Fig. 4. Alphonse Gabriel Capone (1899-1947), más conocido como Al Capone o Al Scarface Capone (Foto: CordonPress)*

Estos nombres de jefes de organizaciones criminales, personifican la idea de que, desde hace mucho tiempo, en los territorios subnacionales han existido estructuras ilícitas que actúan en connivencia con las organizaciones formales del Estado

---

<sup>1</sup>Ver: [https://historia.nationalgeographic.com.es/a/capone-amo-chicago\\_15062](https://historia.nationalgeographic.com.es/a/capone-amo-chicago_15062)

liberal. Estas organizaciones logran tal influencia en la vida cotidiana de las sociedades territoriales, que llegan a insertarse en estructuras legales de la economía y la política.

De esas historias cabe plantearse algunas interrogantes: ¿Pueden las OC aportar gobernabilidad al territorio, o implican lógicas que introducen disfuncionalidad a la convivencia social local? ¿Se reconfiguran las estructuras de gobiernos locales con la intervención de las organizaciones criminales? o ¿sólo resulta posible alterar este curso de acción con la fuerte intervención del poder del Estado central? ¿Constituyen una realidad que siempre estará presente, al margen de las definiciones del Estado formal, o la tendencia es a la reconfiguración de las relaciones de poder territoriales?

No hay respuestas definitivas ni precisas a las mismas. Los investigadores dedicados al estudio de las OC y su relación con el Estado, concluyen que la comprensión de esta compleja realidad exacerbada en las últimas décadas, exige mucho más análisis. Este documento solo intenta aproximarse al fenómeno introduciendo elementos conceptuales que puedan relativizar las interrogantes asomadas y procurar una reflexión sobre la relación entre gobernabilidad territorial y gobernabilidad criminal. A continuación, se ofrece un breve tratamiento conceptual de las tres variables enunciadas: la gobernabilidad, la descentralización y la criminalidad.

## I.2. SOBRE LA GOBERNABILIDAD

El concepto de gobernabilidad se introdujo en el argot de las ciencias políticas en 1975, a raíz del Informe Trilateral elaborado a instancias de los gobiernos de países desarrollados (Estados Unidos, Japón y Europa) por connotados investigadores sobre el tema (Crozier, Huntington y Watanuki, 1975). La urgencia del estudio respondía a las recurrentes crisis, como resultado de las disfunciones de las democracias y la procura de salidas dentro del mismo sistema. Concluía que ello era causado primero por la deslegitimación de la autoridad y pérdida de confianza en el liderazgo; segundo, por los efectos de la sobrecarga en la actividad de gobierno dada la expansión de la participación política y el desarrollo de las actividades estatales. En tercer término, incidía la fragmentación de los partidos



políticos y su pérdida de identidad y, por último, el surgimiento de pautas fuertemente localistas en la política exterior, pues las sociedades se volvían nacionalistas.

El concepto fue paulatinamente incorporado por las corrientes económicas en pugna durante los ochenta (neoliberal y keynesiana) para tratar de explicar la inestabilidad de la economía, en particular, las causas de la inflación y la responsabilidad de los gobiernos por su permanente distribución de beneficios. Finalmente, en los noventa, el concepto entró tanto en el escenario político como en el de los organismos internacionales. Así, se comenzó a utilizar en la justificación de procedimientos simples, como las iniciativas legislativas, para apoyar al ejecutivo en la implantación de políticas públicas y lograr el buen gobierno.

Coppedge (1994) define la gobernabilidad como el grado en el que las relaciones entre actores estratégicos obedecen a fórmulas estables y mutuamente aceptadas, donde el más alto grado de la dimensión ofrece mayor gobernación e institucionalización y el más bajo somete al sistema a la in-gobernabilidad en el marco de sociedades democráticas, por lo que esa definición se denomina de Gobernabilidad democrática, a pesar de que Gobernabilidad y Democracia son fenómenos diferentes que se basan en principios antagónicos y, por lo tanto, conflictivos. Dicho de otra forma, un proceso democrático no conduce, necesariamente, a la instauración de altos niveles de gobernabilidad; ni siquiera de niveles aceptables de gobernabilidad. La gobernabilidad, por su parte, requiere de una representación de los grupos con base en su poder, en tanto que en la democracia la representación se basa en el número de personas que los apoyan.

Sin embargo, pensar la gobernabilidad al margen de la democracia, puede estimular el germen del autoritarismo, en aras del logro de un gobierno eficiente, pero sin legitimación ciudadana. Se advierte además que, si bien las democracias consolidadas cuentan con recursos institucionales para enfrentar problemas de gobernabilidad, tales como el desarrollo de federalismos y una división de poder vertical con una oferta de múltiples formas de participación ciudadana -asunto relacionado con el tema del presente documento-, el logro de gobernabilidad no está garantizado.

Antonio Camou (1999) afirma que el uso indiscriminado del término gobernabilidad ha instaurado una visión simplista y polar “Gobernabilidad---ingobernabilidad” que urge superar, pues toda sociedad es medianamente gobernable y presenta problemas de gobernabilidad. Así, mientras la democracia alude a una forma de gobierno, la gobernabilidad designa un “estado de equilibrio”, una propiedad o cualidad que indica el grado de gobierno que se ejerce en una sociedad. Una y otra

guardan una relación compleja pero complementaria y se retroalimentan positivamente cuando logran combinar Legitimidad, Eficacia y Estabilidad. De allí que la sola existencia de las instituciones representativas, no garantizan el logro de las condiciones de gobernabilidad. Para ello, es indispensable: a) el logro de una serie de acuerdos básicos entre elites dirigentes, grupos sociales estratégicos y la mayoría ciudadana; b) la estabilización de los acuerdos para hablar de un “modelo” o “paradigma de gobernabilidad”.

En ese sentido, ni el gobierno por sí mismo aportaría lo que permite gobernar a una sociedad, ni la sociedad en sí misma puede considerarse gobernable. Es la relación compleja entre ambos lo que permite hablar de condiciones de gobernabilidad. Si la gobernabilidad se asumiera como una capacidad de organizaciones y grupos para movilizar energías y alcanzar objetivos, estaríamos hablando de una propiedad unidimensional basada en el factor Eficacia. Pero como la gobernabilidad supone una cualidad de una comunidad política, ella descansa en tres componentes interactuantes: Eficacia-Legitimidad- Estabilidad.

En esta misma perspectiva, autores como Joan Prats coligen que la existencia de la democracia no constituye una condición suficiente para que se produzca la gobernabilidad democrática. Esta se dará sólo cuando las decisiones y la resolución de conflictos entre los actores estratégicos, tenga lugar de acuerdo a un sistema de reglas y fórmulas que puedan calificar como democracia. De igual manera, el autor propone que la gobernabilidad debe asumirse como una cualidad de las sociedades y de sus sistemas sociales y no como una cualidad de gobierno. Según este postulado, la gobernabilidad trasciende la mera acción del gobierno y la posibilidad de alcanzarla se ubica en la sociedad en su conjunto, de allí que ella no podrá ser alcanzada en sociedades en las cuales la libertad se encuentre negada o restringida (Prats, 2003).

En las sociedades complejas la eficacia disminuye, toda vez que cada actor dispone libremente de todo su poder, imponiéndose vetos cruzados. La legitimidad, por su parte, nos refiere al ideal de justicia de un orden político-social, razón por la cual, la construcción de gobernabilidad impone como criterio válido de utilidad colectiva la recolección, elaboración y agregación de las demandas de la sociedad civil organizada. En la vertiente de la estabilidad, no se trata de una condición de inmovilidad. Por el contrario, es la habilidad para adaptarse a los desafíos que provienen del ambiente a través de cambios que permitan la sobrevivencia del sistema.

A partir de las consideraciones anteriores, Camou (1999) define la gobernabilidad de manera amplia como un estado de equilibrio dinámico entre demandas sociales y capacidad de respuesta gubernamental. Una relación entre el sistema político y la

sociedad donde ambos son responsables de mantener condiciones de gobernabilidad combinando positivamente, eficacia y legitimidad para garantizar la estabilidad del sistema político. Lamentablemente, se ha instalado una cierta costumbre de concebir la gobernabilidad en términos dicotómicos y hasta catastróficos. De esa manera, se corre el grave riesgo de que, por una parte, la sociedad corra en la búsqueda del gobierno perfecto, cayendo en manos de autoritarismos que solo son una ilusión de equilibrio o, por la otra, cuando no lo tienen, ante cualquier conflicto se comienza a hablar de in-gobernabilidad, generándose imágenes de caos social y desorden.

No existe entonces una gobernabilidad ideal; eso equivaldría a imaginar una sociedad sin conflicto. Dominan la escena, más bien, sociedades en equilibrio dinámico o de una gobernabilidad normal o, también, sociedades con déficit de gobernabilidad en tanto que surgen desequilibrios inaceptables por los actores políticamente organizados. En ese marco, la gobernabilidad democrática representa un proceso de construcción política entre los distintos actores sociales y políticos que involucra acciones asociadas a la formación del orden y la autoridad (Calderón, 2002). Por ello, la recreación constante de la gobernabilidad democrática exige el manejo de un conjunto de principios generales dentro de los cuales se procure una relación compleja entre gobernabilidad y democracia, el compromiso estatal con la promoción del bienestar, la fiscalización ciudadana, la regulación de mercado y la responsabilidad ciudadana sin renunciar a la responsabilidad estatal.

En definitiva, tener una democracia no es igual a gobernar democráticamente. Se requiere de una agenda pactada por las elites, los grupos y la ciudadanía para procurar la gobernación democrática por la vía de la eficacia, la legitimidad y la estabilidad.

A la luz de la reflexión que declara que la gobernabilidad supone el acuerdo entre actores con poder, y en función de la indagación propuesta por el presente documento, surge una pregunta obligada: ¿Son las OC un actor sociopolítico válido que debe formar parte de los acuerdos en un país o en territorios subnacionales para garantizar la democracia por la vía de la garantía de la paz? Tomando en consideración el carácter ilegal de las mismas, y el consecuente desconocimiento por el Estado liberal y de derecho, ¿Pueden estas OC hacer valer su legitimidad ante la población en función de la acumulación de poder que obtienen con su acción delictiva? Si la actuación de las OC es invisible, a la sombra, sin sujetarse a normas y convenciones sociales, ¿Es posible considerarlas como un actor que puede incorporarse a la lógica de la construcción de gobernabilidad? ¿O será que su presencia puede recomponer la lógica desde la cual se observa y analizan los

procesos de gobernabilidad democrática y exige incorporar nuevas categorías de estudio para la mejor comprensión de la imbricación de las OC con las estructuras del Estado y de la sociedad? Son interrogantes que forman parte del hilo explicativo de este trabajo, que procura, a su vez, comprender el desempeño de las OC en el terreno de la descentralización del poder, escenario en el cual encuentran abono propicio para su acción.

Veamos entonces a continuación los elementos que forman parte de la otra idea que es eje del análisis, el proceso de descentralización del Estado.

### I.3. SOBRE LA DESCENTRALIZACIÓN DEL ESTADO

El Estado moderno nació centralizado. Desde la Revolución francesa en 1789 hasta la caída del Muro de Berlín en 1989, prevaleció la matriz Estado-céntrica. El Estado centralizado, asociado al nacimiento de los Estados nacionales, se vio sometido a una primera transformación en el siglo XX, en la época de la segunda postguerra. El viejo Estado liberal se convirtió en el Estado social, según lo cual esta nueva cualidad de Estado debería intervenir activamente en la corrección de las disfuncionalidades de la sociedad más allá del rol regulador que le asignaban las ideas liberales. De esta manera, exponía García Pelayo (1980), si el Estado social estructura y reestructura a la sociedad y afecta los intereses de grupos específicos, a su vez estos han de estar interesados en influir la política del Estado y en interpenetrar sus centros de decisión. En palabras del autor, la tendencia giró en torno a la estatización de la sociedad y a la socialización del Estado. Allí tenía lugar el fenómeno de difuminación de los límites entre ambas esferas.<sup>2</sup> En esta nueva época, el Estado asume la procura existencial de la generalidad de los ciudadanos como condición para el desarrollo y reproducción del sistema económico, para lo cual adopta una forma histórica superior de la función distribuidora: se convierte “en un gigantesco sistema de distribución y redistribución del producto social cuya actualización afecta a la totalidad de la economía nacional, a las *policies* de cualquier especie y a los intereses de todas las categorías y estratos sociales” (Ibid.: 35).

---

<sup>2</sup> El estudio de García Pelayo estuvo centrado en el Estado y las sociedades de los países capitalistas desarrollados. Sin embargo, la universalidad de sus observaciones es aplicables a los países latinoamericanos, región en la cual se adaptó el naciente Estado social a una manera de *welfare state* latinoamericano, conducido, económicamente, bajo el modelo de crecimiento hacia adentro por sustitución de importaciones y, en lo político, en función del modelo nacional-populista mayoritariamente autoritario.

En las postrimerías del siglo XX, el Estado contemporáneo sufre una segunda transformación, habida cuenta de la crisis abierta y prolongada del Estado social, en función de dos realidades: hacia “arriba”, la búsqueda de estructuras de poder público más amplias que el Estado nacional y hacia “abajo”, el replanteo de las instancias de poder. Si bien, como lo planteó Parejo Alfonso (1998), el Estado nacional continúa siendo la pieza básica de la estructura total del poder público y del ordenamiento jurídico pues retiene la soberanía constituyente, pasa progresivamente a construirse sobre la base de una soberanía compartida con los dos nuevos espacios de lo público: lo extra-nacional y lo local.

En esta segunda perspectiva, sus estructuras han tendido a un acercamiento del poder público al ciudadano como una manera de asegurar la transparencia y la democracia. De allí que, advierte Parejo, la subsidiariedad presente en este fenómeno de reconversión estatal, procura preservar el pluralismo territorial al ofrecer la clave para la articulación del poder público descentralizado. Esta distribución territorial del poder no es objetiva: “se resuelve en arreglo específico dentro de relaciones complejas entre instancias institucionalizadas, colectividades o grupos sociales territoriales” (Ibid.:15). De aquí surge el proceso de descentralización territorial del poder.

La primera experiencia formalizada de descentralización del Estado europeo se desarrolló en Italia, con la creación de las regiones y los gobiernos regionales electos a partir de 1970 (Putnam, 1994). Le siguió España con la creación de las Comunidades Autónomas en 1978, en el marco de la democratización del país. El Estado latinoamericano inicia su camino formal hacia la descentralización del poder con la elección de los gobernadores de Brasil en 1982 y los alcaldes en 1988, (Mascareño, 2010); subsiguientemente, la yunta descentralización/democratización sería un discurso común<sup>3</sup>.

La idea que prevaleció para promover la descentralización con la fuerza que acusó en nuestra región, estuvo relacionada, en primer lugar, con el evidente agotamiento de un centro único transformado en autoritarismo y dictaduras, lo que catapultó la necesidad de promover un campo democrático. Con ello, en segundo término, se asumió el paradigma de acercar el gobernante al gobernado y, así,

---

<sup>3</sup> Como parte del proceso de reforma del Estado que prevaleció en toda Latinoamérica, Venezuela inició su proceso de descentralización en 1.989, con la elección directa de gobernadores y alcaldes, por vez primera en su vida republicana. Si bien en la Constituyente de 1.947 se había discutido el tema y en la Constitución de 1.961 se incorporaron las provisiones para la futura transferencia de competencias hacia las entidades federales, no fue sino hasta 1.989, al calor de la fuerza de cambio latinoamericana, que el país asumió la elección directa antes mencionada y la consecuente transferencia de competencias a estados y municipios.



facilitar el acceso a las decisiones de los asuntos públicos. Este camino conduciría, en consecuencia, al fortalecimiento de las identidades locales que, convertidas en nuevas formas de organización social, plantearían una nueva relación con el Estado en tanto que se reformularía la representación de los grupos organizados en la construcción de la gobernabilidad territorial.

En esta línea discursiva sobre la descentralización y su relación con las sociedades territoriales, obviamente se asumió que las organizaciones sociales locales que interactuarían con las políticas públicas, serían aquéllas conformadas con arreglo a lo previsto en el Estado de derecho. No tenía cabida, en consecuencia, ningún tipo de organización ilícita que aspirase a influir en la formulación o gestión de alguna política territorial. Adicionalmente, así como los entes territoriales asumirían competencias en el campo de los servicios públicos de salud, educación, vialidad o programas sociales, también tendrían injerencia en la provisión de la seguridad ciudadana de manera concurrente con el poder central, bien a través de policías estatales o de policías municipales, en el entendido de que las mismas, sobre todo las locales, promoverían la participación ciudadana en la prevención de los delitos y de la convivencia entre los vecinos.

En esta materia, cabe precisar que la competencia de la seguridad pública ha mostrado siempre un carácter nacional y, por tanto, ejercida de manera centralizada. Adicionalmente, la historia de las policías latinoamericanas, en general, ha girado en torno a un servicio militarizado, toda vez que la seguridad siempre se ha entendido como un ejercicio de la fuerza ante el crimen, organizado o no. De esta manera, como veremos más adelante, los servicios de seguridad descentralizados han adolecido de la fuerza necesaria para ir más allá de una relación de sujeción vertical, militar, de las pautas estructurales del poder central.

Para los años noventa, el binomio gobernabilidad/descentralización había tomado auge como parte de la prédica del PNUD y de algunos organismos multilaterales que, como el BID y el Banco Mundial, asumieron el desarrollo humano como paradigma y, dentro de él, la desagregación vertical de poder como la reforma más cónsona con las expectativas de participación ciudadana y mantenimiento de las democracias.

Para los propósitos de este documento, resulta importante resaltar que para el espacio de discusión sobre gobernabilidad democrática, la idea de criminalidad constituyó una reflexión ajena y aislada, más perteneciente al mundo de la criminología que a los asuntos de la reconfiguración de la relación Estado/sociedad, a pesar de que en algunos países latinoamericanos, el fenómeno de interacción y hasta integración de estructuras de los gobiernos subnacionales y de

las organizaciones criminales, ya se había asomado. Por ello, en esta primera parte del documento, interesa establecer algunas líneas sobre la criminalidad y su abordaje desde las competencias de la seguridad pública y ciudadana a lo largo de la historia, como telón de fondo para el tratamiento integrado que se le dará a las relaciones de gobernabilidad-descentralización-organizaciones criminales en la segunda parte del documento.

## I.4. SOBRE CRIMINALIDAD Y SEGURIDAD

### *Breve comentario histórico*

La criminalidad siempre ha existido. Es decir, siempre ha habido criminales, caracterizados como aquellas personas que realizan acciones prohibidas por las normas establecidas y, por lo general, van en contra de la propiedad y otras personas, causan daños físicos a estas y se apropian de bienes que les son ajenos. No forma parte de los objetivos de este documento entrar en el detalle de la criminalidad, pero sí interesa tener una idea de cuando surgen las respuestas desde el Estado que puedan ser identificadas como actos de preservación de la seguridad.

Ya los Faraones, hace 4.000 años, contaban con grupos organizados para perseguir delincuentes; de igual manera, los cuerpos de seguridad de la Dinastía Shang en la China, hace 3.500 años, informaban a los jueces acerca de las actividades de este perfil de personas (Curiósfera, 2021). Una visión de mayor calado histórico podría llevarnos al comportamiento del *Homo* que se desempeñó a lo largo de millones de años solo en bandas de pocas decenas de individuos con lo cual creamos una suerte de genética de la defensa individual del grupo y de ataque a otros grupos. Se podría afirmar que se ha mantenido ese instinto que prevalece sobre el de cooperación en masa, incluso tras el reciente comportamiento del *Homo Sapiens* en su creación de aldeas agrícolas, hace apenas 12.000 años, y luego en su evolución hacia ciudades, imperios, naciones y metrópolis (Harari, 2014).

De manera que la historia del comportamiento delincuente forma parte sustantiva de la historia del individuo y los grupos en su evolución por la sobrevivencia y, de acuerdo a los cánones de cada época, etiquetarán de acto delincuente unos u otros comportamientos, pero, en todo caso, siempre privarán aquéllos que atenten contra la vida de los individuos y la propiedad de los mismos. Uno de los primeros ejemplos medievales para abordar estas y otras formas delictuales lo conforma la

creación en 1476, de la *Santa Hermandad* en España, cuerpo organizado para garantizar la paz en los caminos y eliminar los delincuentes que allí hacían vida. En Latinoamérica, al inicio de la colonia, en México se instauró la figura del Alguacil, cuya función era detener delincuentes.

Ahora bien, nos interesa aproximarnos al comportamiento del Estado moderno ante este tipo de individuos o grupo de ellos, como medio para, luego, discernir sobre su transfiguración en estructuras organizadas con gran presencia en la sociedad. En este sentido, pudiéramos afirmar que el primer cuerpo de seguridad organizado burocráticamente proviene de la labor del ministro Colbert (1647) en la corte de Luis XIV. Esta figura evolucionó hacia la existencia en Francia de un cuerpo de policía que contaba para 1.800 con cuarenta y cuatro comisarías formalizadas en París, y la posterior creación en 1.804 de la Prefectura de Paris durante el régimen napoleónico. La emergencia de estas estructuras puede tipificarse como el inicio de la función moderna de seguridad pública y ciudadana, en marcha desde la Revolución Francesa. Posteriormente, se institucionaliza la cooperación policial internacional en Europa a través de la creación en Londres de Scotland Yard (1829), con una clara función de inteligencia de seguridad para delitos transfronterizos.

En América, el Federalismo norteamericano había institucionalizado la figura del Sheriff como máxima autoridad de policía y aplicación de la ley en los condados, a lo que siguió la creación de las policías de Boston en 1838, y New York en 1844 (Curiósfera, 2021). Digamos entonces que la formalización institucional de estructuras de policía y seguridad modernas, recorrió un camino desde mediados del siglo XVII hasta comienzos del XIX, momento para el cual ya no había objeción sobre su presencia legítima como el medio que se habían dado las sociedades para enfrentar a los delincuentes y la delincuencia.

En adelante, esta historia evoluciona hacia la creación de grandes ministerios centrales garantes de la seguridad de los ciudadanos y la propiedad, bajo cuyo control estarán los cuerpos policiales con diversificación de funciones de acuerdo al tipo de delito y con diferenciación de potestad de acuerdo al territorio en donde le correspondiera ejercer la función.

### ***Comentario sobre la seguridad en Latinoamérica***

En este marco, en América Latina la tendencia de la seguridad pública derivó en el ejercicio centralizado y con perfil militarizado de la función, toda vez que el enfrentamiento de las OC y la criminalidad demandaba unidad de mando y línea de decisión vertical. Así, cuando se inicia la descentralización de la seguridad hacia gobiernos regionales y municipales, resulta comprensible que la misma terminara transferida con su acostumbrado perfil. Es decir, la tradición de las estructuras de

seguridad acusan un diseño con líneas cerradas de mando, asumiéndose como la mejor manera para enfrentar el comportamiento criminal, que requiere mano dura y actuación cerrada por parte de los grupos que les corresponde enfrentarlos.

Cuando evaluamos los cuerpos de seguridad en Latinoamérica, la mayoría obedecen al esquema de Policía Nacional (Casas, González y Mesías, 2018); es así en Colombia, Chile, Ecuador, Perú, Uruguay, Guatemala, Salvador, Costa Rica. Sólo en Argentina, México y Brasil, por su historia federal, coexisten cuerpos de seguridad estatales, así como estructuras locales más asociadas a la prevención que al control. Pero, en general, el ejercicio de la función de seguridad en territorios descentralizados exhibe debilidad en relación al problema que deben enfrentar.

En ese marco surge la pregunta, ¿Puede pensarse en la construcción de gobernabilidad territorial para garantizar una sensación de seguridad colectiva derivada de la prevención de la violencia? Los estudios revelan la existencia de una transferencia trunca de competencias de seguridad hacia los gobiernos subnacionales, que limita las posibilidades de enfrentar el problema con la profundidad que se requiere. Continúa existiendo tensión entre la histórica centralización de los procesos de seguridad marcados por el control militar y las experiencias para descentralizar las estructuras de seguridad y sus funciones.

Esta naturaleza muestra una importancia especial para el análisis que sigue en la segunda parte de este documento, referida a la tipificación de las relaciones entre las estructuras de seguridad y, en general, del Estado descentralizado latinoamericano y las OC.

## **II. INTERACCIÓN DEL ESTADO DESCENTRALIZADO, EL CAPITAL SOCIAL, LOS AGENTES DE LA ECONOMÍA Y LA CRIMINALIDAD**

### **II.1. ESTRUCTURAS DE LA GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA TERRITORIAL**

El modelo ideal sobre el cual se ha conceptualizado la gobernabilidad democrática territorial, formula una visión sistémica que supone la interacción de tres esferas de la sociedad: en la primera, resaltan las instituciones de gobierno regional y municipal como estructuras asociadas al poder descentralizado y destacan también

las formas parlamentarias territoriales. La segunda, está referida a las organizaciones de la sociedad civil, tanto las de nivel intermedio como organizaciones comunitarias de base que, en su conjunto, han sido tratadas en el marco de la presencia del capital social territorial; y la tercera, define el desempeño de las organizaciones de la economía a través de sus representaciones locales. Se asume, convencionalmente, que de esta interacción emergen los acuerdos y soportes de las políticas públicas descentralizadas, que le confieren legitimidad a la actuación de las instituciones en el territorio. Teóricamente, la gobernanza, que representa el nivel de concreción de los acuerdos de gobernabilidad, se nutre del flujo de criterios y normas aceptadas por las representaciones de las esferas señaladas.

Para una mejor comprensión de este modelo y del perfil de los subsistemas constituyentes, se ofrece un breve comentario sobre cada uno de ellos.

### ***Estructuras del Estado descentralizado***

El Estado descentralizado, como ya se ha mencionado, forma parte sustantiva del Estado liberal de derecho moderno y su representación constitucional en el territorio subnacional. La legitimidad e institucionalidad le vienen conferidas por las provisiones constitucionales: su puesta en marcha a través del reconocimiento de la legitimidad de autoridades electas como gobernadores y alcaldes; el reconocimiento de competencias a los territorios menores a la nación y las provisiones administrativas fiscales sin las cuales estas estructuras quedan desvalidas. De esta manera, la representación legítima del estado liberal, se convierte en el actor privilegiado para promover, conducir y materializar la construcción de gobernabilidad en un territorio determinado.

Dentro de las competencias cedidas desde el poder nacional, los estados y municipios asumen funciones de seguridad pública y ciudadana, a partir de las cuales pueden existir cuerpos de policía que ejercen la administración de la violencia en el territorio, en nombre de la nación. Se asume, además, que este monopolio compartido y bajo la égida de las estructuras nacionales de seguridad, opera a los efectos de enfrentar la criminalidad en el territorio tal como fue el origen de las instancias de seguridad del Estado moderno y, aún, como las concibieron las instancias creadas por faraones o emperadores para enfrentar a los criminales, tal como se informó anteriormente.

Por otro lado, las instituciones descentralizadas adquieren un perfil protuberante desde donde se asoman los canales para la interacción con la esfera del capital social, especialmente los relacionados con competencias sociales de salud, educación o cultura y programas sociales específicos para la provisión a los grupos



más vulnerables de la sociedad. Y también, aunque en menor medida, surgen espacios de relacionamiento con los agentes de la economía, sobre todo en materia de financiamiento de actividades económicas locales. Es menester decir que, tradicionalmente, en Latinoamérica, los espacios descentralizados de relacionamiento con la economía han sido débiles, cuando no ausentes; solo en la última década han surgido instituciones para promover la innovación tecnológica<sup>4</sup> y la adopción de visiones más adecuadas con los cambios planetarios en el marco de la sociedad del conocimiento.

### **Las estructuras del capital social**

La categoría Capital Social se instaló en la reflexión sobre el desarrollo territorial a partir de los aportes de Putnam (1994) sobre el desarrollo regional italiano en la obra ya citada. Su metodología comprendió el estudio de las formas de organización que adoptaba la sociedad italiana en sus regiones y el grado de consolidación e institucionalización de las mismas, a partir de la hipótesis de que, a mayor capital social, mayor sería el grado de desarrollo de una región. En esa perspectiva, Putnam demostró como en el Norte italiano, donde se encuentran las regiones más institucionalizadas, la descentralización acusaba mayor grado de consolidación y beneficio, toda vez que la participación de una densa red de organizaciones sociales históricamente conformadas, eran la base sobre la cual las nuevas estructuras encontraban soporte para construir una aceptable gobernabilidad. Caso contrario, en el Sur italiano, tierra donde la mafia reinaba, las organizaciones sociales mostraban debilidad y el nivel de desarrollo distaba de las aspiraciones de una Italia moderna. Allí, las estructuras de la descentralización no adquirirían la institucionalidad deseada y estaban muy alejadas de las expectativas colectivas.

El estudio del Capital Social (Vargas 2002) permite entonces, conocer los principales atributos de la organización social del territorio derivados de las normas que prevalecen en las interacciones dentro del sistema social, de donde se desprende el grado de confianza que adquieren las redes que se configuran. La palabra confianza conforma el centro del Capital Social, toda vez que de allí se desprende la posibilidad de que existan acciones coordinadas capaces de mejorar la eficiencia social. En esa orientación el Capital Social acusa productividad, pues su existencia hace posible el logro de ciertos fines que en su ausencia serían inalcanzables, tal como lo definió Coleman (1990), el autor original de la idea de Capital Social en términos funcionales.

---

<sup>4</sup> Es el caso de la Corporación RUTA N en Medellín, institución promovida por la alcaldía de esta ciudad en alianza con las universidades y la empresa privada. Su misión es el desarrollo de iniciativas económicas y sociales basadas en la innovación colectiva. Ver: [www.rutanmedellin.org/es/](http://www.rutanmedellin.org/es/)

Coleman determinó como la cooperación humana estaba basada en la confianza, mientras que la cooperación forzada tenía su asidero en la violencia. Por ello, la confianza genera un ambiente de reciprocidad dentro del cual las redes sociales reducen los costos de transacción y facilitan la cooperación.

De esta manera, el capital social denso e institucionalizado hace eficaz el desempeño de las estructuras descentralizadas, toda vez que promueve los acuerdos y la confianza con lo cual, la sociedad territorial puede lograr fines vinculados a las competencias que les ceden las instancias de gobierno legítimamente constituidas.

### ***El desempeño de los agentes de la economía***

La participación de los agentes de la economía en el territorio, responde también a una lógica de la acción colectiva. Si bien las empresas representan el mundo micro de la economía y obedecen a la lógica del mercado, las organizaciones empresariales que representan los intereses de esas empresas se encuentran inmersas en una acción colectiva que interactúa con las estructuras del Estado descentralizado y las respectivas del capital social. Analizadas como parte sustantiva del capital social, las organizaciones que representan la economía funcionan cuando sus miembros cumplen con sus deberes y compromisos, pues los costos de transacción entre los agentes disminuyen cuando establecen patrones de confianza y tejen una institucionalidad que hace creíble su acción.

De esta manera, el desempeño de los agentes de la economía podrá generar desarrollo económico y producir riqueza territorial en la medida en que dichos agentes se insertan en la lógica de capital social y forman parte de los vasos comunicantes de las normas y acuerdos que son compartidos.

A su vez, los agentes de la economía interactúan con las estructuras del gobierno descentralizado, a los efectos de compartir las pautas para la promoción y organización de la producción en el marco de un proyecto acordado de desarrollo económico local. Así, las políticas públicas para la economía territorial pueden derivarse de los acuerdos antes citados, basados en la confianza que confiere el capital social del territorio.

### ***Gobernabilidad democrática territorial legitimada***

De la interacción de los gobiernos descentralizados, el desempeño del capital social y la dinámica de los agentes de la economía podemos derivar grados de gobernabilidad democráticas en una ciudad, municipio o región, en la dirección que apunta Camou (1999): procurar un estado de equilibrio dinámico entre demandas sociales y capacidad de respuesta gubernamental, en el cual el sistema

político y la sociedad acusan la responsabilidad de mantener condiciones de eficacia y legitimidad.

Ciertamente, las transacciones se logran en función de la representatividad de los actores estratégicos, cuyos acuerdos comprenden una institucionalidad aceptada y en donde la sociedad acepta como legítima la administración monopólica de la violencia por parte del estado. Cuando este ejercicio deriva en descentralización, priva el principio de las relaciones intergubernamentales entre poder nacional, regional y local, con arreglo a las pautas constitucionales y las normas aprobadas para enmarcar la descentralización del poder.

Este conforma el norte de la gobernabilidad democrática territorial dentro de un modelo ideal, el cual, conviene decirlo, no excluye el conflicto, pero privilegia la construcción de acuerdos. Este constituye el modelo del Estado liberal y de derecho, el cual excluye la presencia de cualquier tipo de organización ilícita; dicho de otra manera, en el esquema normativo, la acción no-lícita no puede formar parte de la institucionalidad convocada para soportar la legitimidad del Estado.

Pero, ¿Qué pasa si otro actor, no legítimo, ilícito, hace acto de presencia en la cotidianidad de las sociedades territoriales, incidiendo en las políticas públicas y compartiendo la administración de la violencia con los gobiernos subnacionales, cuando no suplantándolos en ese rol? En este caso cabe señalar la presencia del Crimen Organizado en el destino de los asuntos públicos, realidad de la que poco se habla, pero cuya existencia se asoma cada vez más con mayor poder en los territorios regionales y locales. Para entender esta dinámica, precisamos, en consecuencia, discernir sobre ¿Qué debe entenderse como Organizaciones Criminales (OC)? y ¿Cuál es su perfil de desempeño en la trama territorial?

## II.2. LAS OC: UN ACTOR EN LA SOMBRA

Desde hace al menos cuatro décadas, el fenómeno del crimen organizado es prioridad en el ámbito de la seguridad internacional, habiéndose convertido en una preocupación para gobiernos, sociedad civil, instituciones multilaterales y sectores académicos. Tal preocupación deriva del daño institucional que ocasionan y su grado de violencia que las convierten en una amenaza para la seguridad de personas y para la estabilidad social, económica y política de las instituciones democráticas. La dinámica de las sociedades contemporáneas cuenta entonces con un nuevo actor no invitado, que actúa en la sombra, pero impacta el destino de las sociedades.

Hablar de OC nos refiere a un conjunto de delitos distinguidos porque su acción involucra a personas que pertenecen a una organización con voluntad implícita para ejecutar la acción planificada en torno a una finalidad ilegal común. Por la amplia variedad de tipos que pueden responder a la calificación como OC, no existe una definición precisa que haya logrado aceptación universal. El hecho de que existan organizaciones grandes y pequeñas, débiles u organizadas, con cobertura nacional o local, hace que tales perfiles conformen un obstáculo para consensuar una definición. Lo que existe, más bien, deriva en una fragmentación conceptual que alimenta una constante discusión sobre el crimen organizado y demanda mayores precisiones e investigaciones empíricas o comparadas (Giménez-Salinas, 2012).

Ante la fragmentación señalada, la ONU intentó zanjar la discusión y presentar una definición lo suficientemente general que sirviese de base para un consenso inicial, al menos en el terreno operativo. La misma se logró en la Convención de Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional en el año 2000, en cuyo artículo 2° se estableció que las OC comprenden todo *“Grupo organizado de tres o más personas que existe durante un cierto tiempo y que actúa concertadamente con el propósito de cometer, directa o indirectamente, un beneficio material o económico”* (Ibid.: 13).

Para algunos autores se trata de una definición demasiado laxa y traiciona la idea original según la cual conviene reservar el concepto de OC a aquella delincuencia con elevado impacto social. En esta línea de reflexión, el Grupo del Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional de España ha establecido para sus efectos que *“OC es cualquier organización creada con el propósito expreso de obtener y acumular beneficios económicos a través de su implicación continuada en actividades predominantemente ilícitas y que asegure su supervivencia, funcionamiento y protección mediante recurso a la violencia y la corrupción o la confusión con empresas legales”* (Ibidem : 14). No obstante, la definición de OC continúa siendo escurridiza y, sobre todo, su medición resulta difícil e imprecisa.

Para otros autores, la definición consensuada en el año 2000 en la Convención de la ONU puede resultar útil, dependiendo de la perspectiva desde donde se le utilice. Así, en cuanto a la relación del crimen organizado con la dimensión política, Schultze-Kraft (2016) afirma que esa definición deja un margen de maniobra para analizar la relación de las OC con el orden político establecido. Ella no alude a la participación estatal en actividades ilegales de manera explícita, pero tampoco la descarta, con lo cual hace posible pensar que existe un ámbito de interacción OC/ Estado que puede no contemplarse en la institucionalidad del sistema político, pero introduce un nuevo tipo de desempeño que merece estudiarse.



## ***La Crimilegalidad***

Para Shultze-Kraft (2016), en el denominado Sur-Global a menudo existen y predominan los órdenes políticos premodernos y patrimoniales. En este espacio institucional, el orden político basado en el Estado liberal de derecho, puede no existir en estado puro. En tal contexto podemos concebir órdenes políticos basados en la criminalidad y no solo en la legalidad que inspira el Estado liberal como principio ordenador. De esta manera, la legalidad/ilegalidad puede coexistir dentro de un orden que el autor denomina como Crimilegalidad. Este no calza dentro de la categoría moderno, pero tampoco no moderno, y combina elementos de ambos mundos ideales combinando rasgos e interactuando en un solo espacio institucional. Es en dicho orden que el crimen organizado adquiere su mayor poder; de allí la importancia de su estudio detallado a partir del análisis de casos comparados.

La idea de que tales órdenes constituyen casos particulares del Sur-Global ha sido refutada por el mismo autor al comprobar que también se encuentran en el Norte-Global. Se concluye, de esta manera, que, en el planeta, sea Norte o Sur, se han instalado nuevas formas de interacción y hasta convivencia del Estado liberal y de derecho con las estructuras del crimen organizado que pueden asistir a la emergencia de nuevos órdenes políticos en los cuales las OC hacen presencia activa y direccionan decisiones junto al Estado. Es decir, las Instituciones y organizaciones “legales” coexisten e interactúan con “ilegales” y criminales, creándose “Zonas grises” que crean su propia ley.

Un rasgo determinante en este orden deriva del hecho de que la coerción legal no la ejerce solo el Estado; por el contrario, podemos encontrar una gran variedad de actores no estatales que operan en el ámbito nacional y adquieren un perfil propio en el territorio subnacional y local. En su actuación, las OC no rivalizan con el Estado pues tal perfil forma parte de la naturaleza de su sobrevivencia. Por el contrario, culmina constituyéndose un espacio continuo legal-ilegal en el cual hacen presencia con múltiples formas de interacción, actores estatales y no estatales, bajo distintas lógicas de arreglos y tipos de acuerdos. En sí mismo, el orden Crimilegal no conforma un concepto legal; no puede observarse desde la lógica de la criminología estatuida en la visión del Estado de derecho. Representa, sobre todo, un concepto político, que viene al auxilio para estudiar en otro camino el comportamiento de actores con poder en el territorio.



## II.3. INTERACCIÓN CRIMEN ORGANIZADO-ESTADO DESCENTRALIZADO

Como podemos apreciar, la descentralización ha generado poderes subnacionales a lo largo de varias décadas, alrededor de los cuales se tejen intereses locales de líderes sociales y agentes de la economía en interacción con el funcionariado de las estructuras públicas. A este complejo tejido se agregan, por lo antes señalado, las organizaciones criminales como un actor importante en el territorio. Su presencia y relevancia depende del grado de institucionalidad que posea el estado en determinado espacio, de allí que convenga tipificar la interacción Estado/CO en función del perfil del territorio subnacional.

Galeano (2018) ha propuesto una tipificación de los territorios subnacionales según el grado de institucionalidad que exista y que define de la siguiente manera:

- a. Territorios con un Estado consolidado, en los cuales se aprecian mayores niveles de gobernabilidad según el esquema clásico antes referido. En ellos encontramos un mercado laboral y de capital consolidado, razón por la cual la población no tiene que acudir inexorablemente a la oferta de beneficios proveniente de organizaciones ilícitas, y los agentes económicos acceden al capital por las vías formales previstas en el Estado de derecho. En este tipo de territorios, resulta notable la presencia de las intermediaciones políticas, bien a través de partidos sólidos y confiables o de grupos de interés de reconocida trayectoria. De ello deriva que la sociedad territorial espera que la administración de la violencia sea monopolio del Estado y este axioma no entra en discusión.
- b. Territorios híbridos o débiles, en los cuales el capital financiero es insuficiente y convive con capital proveniente del crimen organizado y la población puede acceder a los beneficios de las bandas organizadas en una proporción significativa. Por lo tanto, la gobernabilidad tiende a compartirse en el territorio dependiendo de las conveniencias de las estructuras del Estado y de la acción delictiva. De allí que puede configurarse un oligopolio de la violencia Estado-OC y se manifiestan alianzas liderazgo político-OC.
- c. El tercer tipo de territorio es definido como de “Estado ausente”, el cual se instala cuando el monopolio de la violencia se encuentra en manos de las OC. En este esquema, la población queda sujeta a la obtención de ingresos y beneficios provenientes de la acción criminal-ilícita y todos los actores del territorio se subordinan a los actos ilegales prevalecientes.

Como puede inferirse, se trata de un esquema tipo-ideal; no existe alguno en estado puro, aunque en cada caso es posible observar el perfil prevaleciente. En todo caso, y a los efectos de contar con una herramienta que contribuya al estudio de la relación entre el Estado descentralizado y las OC, el esquema sugerido resulta útil.

De allí deriva que se podrá hablar de la “captura del Estado local” cuando los perfiles (b) y (c) son los predominantes en el territorio que se analice. Allí deviene una simbiosis que crea un Estado cooptado y genera un nuevo orden político, económico y social territorial que puede encontrarse, sobre todo, en el escenario local de gobierno descentralizado. Pareciera más viable para el crimen organizado, además de conveniente, capturar estructuras de gobiernos municipales antes que departamentales, por razones que se comentarán más adelante. Esta captura conforma un fenómeno distinto a la corrupción tradicional (nepotismo, tráfico de influencias, coimas) adoptando la forma de una corrupción económica a gran escala en la que agentes no-estatales pueden controlar las políticas públicas asociadas a los recursos del territorio.

La cooptación del Estado local genera, en consecuencia, un efecto cíclico de difícil eliminación: bajo las condiciones indicadas, produce la progresiva captura de las estructuras, generando debilidad institucional que, a su vez, conduce a un mayor grado de captura. Pareciera entonces que, desde esta perspectiva, el Estado termina siendo reconfigurado con escenarios de legitimación sociopolíticos de una naturaleza distinta a la norma aplicada en el Estado liberal de derecho. Este enfoque guarda semejanza, por su orientación al plano del análisis político y no legal, a la idea del espacio de Crimilegalidad propuesto por Schultze-Kraft (2016).

Desde la óptica de las OC, podemos pensar que la captura del Estado local comprende un objetivo estratégico para ellas. El control del territorio representa uno de los objetivos más preciados para las OC, tanto para obtener un anclaje de sus actividades como para acceder de manera directa, sin intermediaciones, a negocios lucrativos de la economía local como la minería, las propiedades inmobiliarias o el manejo de las rentas de gobierno. Las OC saben que, especialmente en el Sur Global (aunque también es posible en el Norte Global), la administración local tiende a exhibir debilidad y, en consecuencia, son de fácil acceso relativo. Las excepciones se producen en las grandes ciudades o ciudades intermedias en las cuales el capital social se encuentra más desarrollado y el liderazgo político mantiene una postura de defensa del Estado de derecho.

El acceso a las estructuras locales no ocurre de manera abrupta ni violenta;



predominan innovaciones para la actuación: mimetización en el engranaje político-partidista, inserción en las empresas y organizaciones económicas legales del territorio con incorporación o creación de organizaciones sociales legales que acceden a los beneficios. Por todas estas vías, pero sobre todo por la primera, las OC trazan estrategias para la cooptación y derivar beneficios orientados a sus fines. Si bien su acción puede ser mimetizada a los efectos de planificar y eliminar la violencia que no les conviene, la toma del territorio para su anclaje suele ser a través de la toma física y militar del mismo.

En definitiva, los gobiernos y parlamentos locales resultan estratégicos y de gran interés para las OC pues sus recursos naturales, mineros, financieros y logísticos pueden resultar de más fácil acceso que cuando se intenta por los caminos de poder nacional. Además, el Estado local ofrece una diversificación de liderazgo del cual se puede seleccionar el acceso más adecuado.

## II.4. PERFIL DE LA RELACIÓN EN ALGUNOS TERRITORIOS

Hacen falta estudios comparados que den cuenta del comportamiento de la relación crimen organizado-Estado local. Resultan demasiados los territorios existentes y múltiples las circunstancias que pueden encontrarse. Se trata de un espacio pendiente para la investigación sobre el tema, de gran interés para la formulación de políticas públicas de seguridad y para la creación de procesos de gobernabilidad territorial democráticos. Este análisis queda fuera del alcance de este documento, pero deseamos consignar su importancia. En su defecto, se ofrece un breve perfil de algunos casos territoriales y se adelantan ciertos comentarios finales sobre el tema.

### *Estado de Michoacán, capital Morelia, México*

Hoy conocemos la expansión y poder de las OC en México (Trejo y Ley, 2020). Es noticia constante y fuente de enjundiosas investigaciones, tratándose de un fenómeno complejo que amenaza la estabilidad democrática de este país. Se ha seleccionado a Michoacán, ubicado en el Noreste mexicano, pues en este territorio se dio inicio en el año 2007 a la famosa política nacional de “Guerra contra las drogas”, durante el gobierno de Felipe Calderón, líder del Partido Democrático Nacional, PAN (Aguirre y Barbosa, 2012). Se trató de una acción que partía de la premisa no declarada de que el Estado mexicano había perdido territorio ante el crimen organizado, especialmente el de las drogas; ante ello, la acción tenía que ser

militar ya que las fuerzas de seguridad territorial no habían podido restituir el orden, lo que condujo al despliegue de siete mil (7.000) efectivos militares para la toma de Michoacán.

Esta realidad se había derivado de la constatación de un hecho que era incontrovertible: el entramado institucional del gobierno de Michoacán y de los gobiernos municipales era abiertamente débil. Provenía de la transición política de los antiguos gobiernos del PRI hacia manos de líderes de PAN. En la transición hacia la descentralización iniciada durante el gobierno de Fox en el año 2000, estos gobiernos no pudieron consolidarse, quedando a merced de las alianzas de las OC con el liderazgo político local. Este perfil responde claramente a la situación de territorios híbridos o débiles antes referidos, en los cuales la administración de la violencia termina compartida entre el crimen organizado y las estructuras del Estado local, en combinación con cuerpos de seguridad nacional.

En Michoacán, tanto en el nivel estatal como en los niveles municipales, las OC culminaron ejerciendo labores de intermediación política, con actividades de regulación de las relaciones comunitarias, sobre todo las económicas de gran interés para su negocio, creándose una suerte de autoridad paralela. El saldo de esta acción fue la renuncia obligada de toda la policía de cinco municipios y la toma militar de las policías municipales en treinta municipios del estado de Michoacán con la instalación de dos mil (2.000) efectivos militares para ejercer las labores de seguridad, además del enfrentamiento militar (Ibid). Como podrá inferirse, esta acción resultó inútil. No desapareció el crimen organizado en Michoacán. La política de Calderón duramente criticada, fracasó abiertamente. Y hoy, después de dos décadas, el híbrido del poder OC/Estado local en este territorio debería estudiarse desde la óptica de un régimen crimilegal, tal como se ha definido anteriormente.

### ***Departamento de Córdoba, capital Montería, Colombia***

El Departamento de Córdoba se encuentra ubicado en el Noreste colombiano, al norte de la región de Antioquia. La mayoría de sus municipios acusan un bajo Índice de Desempeño Integral, de acuerdo al sistema de indicadores municipales llevados por el Departamento de Planificación Nacional, DPN, de Colombia. Los municipios del departamento de Córdoba registran valores inferiores al 53% en cuanto a eficacia, eficiencia, gestión fiscal y capacidad administrativa, que los coloca en el nivel bajo de desempeño institucional. Esta realidad genera mayores riesgos de captura del Estado local, pues no poseen capacidad de respuesta ante el avance de las OC (Galeano, 2018).

En otro estudio sobre el Departamento de Córdoba elaborado por la USAID y la

Fundación Ideas para la Paz, FIP (citado en Ibid), se destaca una precaria capacidad institucional con dominio de paramilitarismo, con rutas del narcotráfico y una abierta afiliación de las estructuras del Estado y de las redes políticas con las OC. Esta precariedad institucional califica a Córdoba y a sus municipios como un territorio de Estado débil, cuando no cercano a la ausencia en algunos de sus espacios sub-departamentales o locales, donde la violencia se encuentra en manos de un cuasi-monopolio del crimen organizado.

La lucha por el control de los gobiernos locales ha llevado a la existencia de un fenómeno denominado el “Binomio armas-urnas”, en el cual se expresa el abierto interés estratégico de los grupos criminales por el control de este territorio. Se trata claramente de una competencia política armada por el acceso a los recursos de las municipalidades en la era del llamado post-conflicto.

### ***Medellín: el anverso y el reverso de una conocida historia del CO en Colombia***

Medellín, capital del Departamento de Antioquia, es una ciudad ampliamente conocida. Constituye la segunda en tamaño de Colombia con 2.549.000 habitantes. Esta urbe acaparó la atención a nivel mundial en los años setenta a raíz de la notoriedad de Pablo Escobar Gaviria, el capo de la droga más importante del planeta en su momento. Se le conoció, en adelante, como la ciudad más insegura del mundo. Sin embargo, hoy día, el liderazgo de Medellín pugna por deslastrarse de esa impronta y ha emprendido, desde hace dos décadas y media, con la descentralización, un proyecto que cambie el perfil de la ciudad para transformarla en un hábitat amable, innovador y con perspectivas de desarrollo. En medio de tal dualidad existe Medellín.

Por un lado, el gobierno municipal viene apostando por intensificar la gobernabilidad local-comunitaria a través de proyectos de paz y reconciliación, bajo la premisa y el reconocimiento explícito de que, y esto es importante, la prevalencia de las organizaciones criminales representa un claro obstáculo para el desarrollo económico y la consolidación de entornos pacíficos (IPA, 2017). El reconocimiento de la presencia y herencia del crimen organizado en Medellín, habla bien de su liderazgo. No se trata de ocultar una realidad imposible de soslayar. Por el contrario, conviene estratégicamente comprender, en su justa dimensión, el problema para buscarle viabilidad a los proyectos del territorio. El diagnóstico indica que las OC actúan sobre todo en los actores de bajos y medios ingresos, pudiendo identificarse entre 150 a 300 grupos criminales.

En ese sentido, el gobierno local de Medellín se ha preguntado: ¿Puede el Estado local efectivamente ofrecer bienes y servicios de calidad que puedan competir con



el crimen organizado y desplazarlo en su administración, hasta aumentar la legitimidad del gobierno local por encima de la aceptación de las OC por parte de la sociedad? Las estructuras gubernamentales exhiben una relativa fortaleza en la zona central de la ciudad, bien organizada y oferente de buenos servicios públicos. Allí, la administración de la violencia está en manos del Estado. El problema es cómo lograr este monopolio en todo el territorio local. Aquí precisamente, radica el reto de territorios en los que dominaron las bandas criminales por tiempo prolongado.

Precisamente porque no se ha logrado una gobernabilidad territorial plena, algunas investigaciones advierten acerca de la existencia de un sistema de gobernabilidad compartida entre el Estado y las OC en Medellín (Mantilla, 2018). El tema viene tratándose en cuanto a la inserción social que aún mantienen las organizaciones criminales en la ciudad. En las zonas más pobres, el crimen organizado mantiene una gobernabilidad compartida en la administración de servicios sociales, en la intermediación de la convivencia social con los ciudadanos, la gestión para proveer algunos servicios públicos y, en general, en los asuntos públicos que inciden en la población de este tipo de Comunas. Algunos investigadores (Doyle, 2016) llegan a definir este tipo de estatus como un modelo de negocio, en el cual el dato de la disminución de la tasa de homicidios puede ser utilizado como moneda de cambio por las bandas organizadas, específicamente ante las autoridades del gobierno local.

A pesar del legado de Medellín, la ciudad ha avanzado hacia mejores estadios de gobernabilidad a partir de la gestión descentralizada, la innovación social y la apuesta por un mayor control del territorio (Casas-Casas y Giraldo (ed.), 2015). Este caso de hibridismo en la cooptación del Estado local muestra que resulta factible moverse en una dirección deseable en el espacio de crimilegalidad definido por Shultz-Kraft antes referido, en procura del imperio del Estado de derecho.

### ***Costa del Sol: Marbella, España***

En la presentación de este caso, Villoria Mendieta (2012) nos adentra en la realidad del Norte-Global, espacio en el cual se asume que la acción de la criminalidad se encuentra a raya por parte del Estado liberal de derecho. ¿Qué rasgos asumen las interacciones entre la criminalidad y las estructuras del Estado local en este perfil? Veamos. La investigación que tuvo como centro de atención a la ciudad de Marbella, en el mediterráneo español conocido como la Costa del Sol, constató la alta conexión existente entre el crimen organizado y el sistema político local. La historia dice que las OC se asentaron en este territorio para obtener seguridad; podemos interpretar esta seguridad como la construcción de un anclaje para el

manejo de sus operaciones.

Una vez ancladas, las organizaciones criminales, intervinieron de manera premeditada en la re-codificación de la tierra urbana, proceso técnico-administrativo que les permitiría blanquear capitales a través de la adquisición de tierras y su posterior desarrollo urbano. Es importante indicar que la planificación urbana de las ciudades conforma una de las competencias más importantes de los municipios, ejecutada por el gobierno municipal, a través de las ordenanzas (leyes locales) aprobadas por las Cámaras Municipales. En este acto administrativo, los concejales adquieren gran poder; una clasificación de alta densidad de un espacio de tierra urbana puede potenciar su valor hasta cifras a veces inimaginables.

En este contexto, el crimen organizado en Marbella avanzó hacia el control de empresas inmobiliarias y constructoras, con lo cual incidiría abiertamente en la localización de actividades sobre la ciudad y su consecuente revalorización. De allí al control del Ayuntamiento de Marbella, solo quedaba un paso: participar en elecciones y entrar en la Cámara Municipal y, si fuera posible, colocar al alcalde. Este cometido avanzó ostensiblemente hasta el momento en el cual se activó la Fiscalía anti-corrupción local que actúa junto con la Fiscalía nacional de España. Es decir, se activaron resortes del Estado de Derecho.

A este movimiento se agregaron decisiones de los partidos políticos en dos sentidos: por una parte, controlar el acceso a sus filas de partidarios provenientes abiertamente de las organizaciones criminales; por la otra, mejorar los mecanismos de selección de candidatos al ayuntamiento de Marbella. Ciertamente, el Estado de derecho ha funcionado en España y se refleja en este tipo de actuaciones sobre una municipalidad cuando el crimen se instala abiertamente y amenaza la gobernabilidad democrática territorial. Sin embargo, no cabe duda de que la presencia de las OC en el control local genera desinstitucionalización que luego cuesta tiempo recuperar.

### ***Seattle, USA***

La pregunta obligada al presentarse este caso es: ¿Existe interacción entre el crimen organizado y el Estado local en esta ciudad de Estados Unidos, uno de los países donde impera el Estado de derecho? La respuesta es sí, allí también.

Williams Chambliss (2019) se dedicó a investigar la interacción entre las OC y las redes políticas en Seattle, a los efectos de determinar el cumplimiento de la ley en esta ciudad del estado de Washington. Contra los pronósticos cobijados en la presencia del imperio de la ley en Estados Unidos, determinó la amplia gama de

relaciones que existían entre las redes económicas y sociales de la ciudad con la organización y financiamiento del delito y el vicio en las áreas locales.

En Seattle diversos tipos de organizaciones que participaban en contrabando, corrupción, espionaje, asesinatos, convivían con estructuras y funcionarios locales y, también, con agencias federales que hacían presencia en este territorio. El resultado de esta investigación empírica para un caso específico, llevó a Chambliss a preocuparse por la posible existencia de este perfil en numerosas localidades de USA, a partir de lo cual amplió su ámbito de estudio. Culminó descubriendo que, en los territorios subnacionales, las redes OC-Estado local eran una realidad cotidiana y su existencia estaba relacionada con la permanente presencia de conflictos y contradicciones estructurales en el seno de las agencias de seguridad del Estado.

Esta perspectiva en el análisis de la relación en cuestión, añade una variable clave en el tratamiento del tema: sea el Sur Global o el Norte Global, puede encontrarse una constante interacción entre las organizaciones criminales y las estructuras del Estado local, como expresión de procesos de conflictos por el control de micro-poderes que forman parte de estas instituciones, especialmente las de seguridad pública que, por la potestad que poseen de administrar el monopolio de la violencia, se ven prevalidas de un fuero para su actuación cercana a la ilegalidad.

### ***La Mafia en el Sur de Italia***

Finalizamos la breve presentación de casos con algunas consideraciones sobre la presencia del CO en las regiones del Sur de Italia, ampliamente conocidas como la Mafia Italiana (Villoria Mendieta, 2012).

Las mafias como organización delictiva poseen rasgos de permanencia histórica sobre determinadas áreas geográficas que les confieren una gran ventaja: les facilita acuerdos estables por el dominio del territorio, de la sociedad y la cotidianidad de las relaciones les permite su inserción en las redes políticas locales. Conforman una red tipo “cluster”, que coloca barreras de “entrada” y “salida” a sus miembros, lo que las hace poco competitivas. Son espacios exclusivos para aquellos socios que cumplen con su religión criminal. Se trata de un mundo más cercano a las relaciones interpersonales, la vida provinciana y, a los efectos de la eficacia de las operaciones mafiosas, este perfil les confiere otra ventaja: llegan a conocer “quien es quien” y, en consecuencia, ejercen un mayor control personalizado.

Bajo esta definición ha operado el Grupo Ndrangheta por décadas en la Región de Calabria, al Sur de Italia. Reconocida como una de las mafias con mayor tradición y

poder de este país, su influencia se expandió hasta alcanzar todo el país e interferir, en consecuencia, con el poder central. Fue tal la interferencia con los intereses de otros poderes que el gobierno nacional terminó disolviendo entre 1990-2003 veinticuatro gobiernos locales que habían sido totalmente tomados por esta mafia. El tipo de incidencia de esta OC en Italia va más allá de la pugna entre el Estado y la mafia; se adentra en las tradiciones de las relaciones sociales hasta convertirse en comportamientos cotidianos aceptados por la sociedad misma. Solo cuando la mafia se extralimita e interfiere en los intereses de otros poderes, el gobierno central actúa para delimitar el espacio de las mismas, pero no para eliminarlas.

La mafia constituye el ejemplo del sistema de una OC más cerrado que existe, en el cual resulta posible aplicar un axioma de la Teoría Económica para su comprensión. Las transacciones al interior de una mafia se facilitan en función del alto costo que se paga para ingresar a la misma. Este costo inicial es irrecuperable, única manera de ganar en economías de escala y sinergia empresarial: una vez hecha la inversión (*savoir-faire*), el costo marginal de lograr nuevos acuerdos es bajo. Los gobiernos locales en territorios donde la mafia impera, inexorablemente forman parte de la trama de relaciones y transacciones que definen el perfil de un determinado tipo de gobernabilidad territorial, no necesariamente democrática y más cercana a una gobernabilidad autoritaria.

## II.5. RETOS TERRITORIALES FRENTE AL CRIMEN ORGANIZADO

La preocupación planetaria ante el avance del crimen organizado, la movilización de las Naciones Unidas para precisar la situación, el creciente interés de investigadores en el tema, exige asumir el fenómeno como parte sustantiva de la dinámica de las sociedades contemporáneas y no solo como un hecho que está fuera de la sociedad o un defecto de ella que debe ser corregido y dar por sentado que, en última instancia, para ello están los cuerpos de seguridad del Estado para combatirlo y eliminarlo.

Cuando se observa más de cerca esta dinámica en el nivel de los territorios subnacionales, nos encontramos que es común la presencia de una interacción entre las OC y las estructuras de los gobiernos regionales y locales, especialmente desde que la descentralización del poder confirió potestades a líderes territoriales -gobernadores, alcaldes, diputados o concejales-, con las cuales pueden negociar con mayores capacidades aquéllos líderes ilegales que tratan de obtener el control

de su territorio para ejercer su acción criminal.

Hablamos, en consecuencia, de una realidad inocultable. Ello ya no está en discusión. El tema ahora es que hacer con ella, como abordarla, que posiciones tomar frente a este avance y cuales actuaciones de la sociedad son viables.

### *Vigencia del estado de derecho vs. enfoque político*

El punto de partida de Villoria Mendieta (2012) para abordar esta espinosa discusión involucra, de manera inobjetable, la lucha por la vigencia del Estado de derecho. No queda otro camino que fijar posición en cada extremo: o arrimas la fuerza para contener el avance del crimen organizado o culminas haciéndole concesiones ante la inviabilidad de detener su presencia. La alianza entre las OC y el poder político, solo puede generar un clima de impunidad que termina deteriorando la legitimidad democrática, a la vez que promueve la desafección ciudadana: la sociedad deja de creer en la capacidad del Estado para luchar contra el crimen y asume creencias y mitos sobre las bondades de la acción criminal en favor de los más necesitados.

Ante este dilema, se hace necesario fijar una posición clara: la acción de las OC no genera riqueza; solo introduce costos adicionales a la posibilidad de hacer negocios legales en un territorio y aleja la inversión interna y externa. Por este camino, se deteriora el Estado de derecho y se daña inequívocamente la gobernanza democrática. En definitiva, el deterioro institucional se hace presente y cuando este avanza, el crimen se adueña de las estructuras del Estado.

Por todo ello, la mejor opción, la única que tiene en sus manos la sociedad que desea el imperio de la ley, implica la lucha frontal contra las OC pues representa el camino que produce beneficios institucionales, sociales y económicos, a la vez que incrementa la legitimidad de los gobiernos y hace que la democracia sustantiva constituya algo más que un referente teórico y obtenga validez en la vida real.

Sin embargo, se objeta desde otra perspectiva que, sin dudar de la necesidad de asumir el Estado de derecho como un paradigma de las sociedades contemporáneas, a menudo en el tratamiento del tema, aparecen cuestiones éticas y normativas que resultan espinosas, pero que pocas veces se discuten, más por omisión que por desconocimiento. Se trata del hecho de que las OC pueden resultar más efectivas que el Estado de derecho liberal democrático, para estructurar relaciones socio-políticas y facilitar, sin proponérselo, un orden político que supera en eficacia al de su oponente. No hacemos referencia a una discusión de poca monta; por el contrario, su abordaje supone definir el espacio de

comprensión desde el cual se fijan criterios de análisis para su valoración.

Otros autores como Shultze-Kraft (2016), creen conveniente superar los esquemas de “adentro-afuera” y asumir que el crimen organizado supone una categoría de intercambio de poder con la capacidad suficiente para generar un orden político, más allá de la tradicional comprensión criminológica. En consecuencia, amerita entenderse bajo una óptica de análisis político y menos de categoría legal formal, dentro de la cual las prescripciones no encuentran solución. Esta misma posición la esgrime Chambliss (2019) cuando investiga la relación entre las OC y las estructuras del Estado local en Estados Unidos.

### ***El papel de la descentralización en la seguridad pública y ciudadana***

A pesar de la complejidad del fenómeno y la instalación de un espacio de interacción con el Estado local y las sociedades territoriales, las respuestas desde la perspectiva de la descentralización aparecen alejadas de un abordaje eficaz de este asunto público.

Un primer tema que llama a la reflexión es el hecho de que la oferta de seguridad pública y ciudadana, en general, continúa siendo competencia de los aparatos nacionales asociado a un perfil militar del ejercicio del monopolio de la violencia (Casas, González y Mesías, 2018). Sin embargo, los ciudadanos no se dan por enterados y su interpelación, ante la creciente sensación de inseguridad, va dirigida a los gobiernos locales, es decir, hacia el que tiene enfrente.

Lo anterior conforma una realidad de difícil abordaje pues en ella se enfrentan dos sistemas que tienden a ser excluyentes; por un lado, el diseño del Estado liberal de derecho, basado en la administración de la violencia, que tiene su origen en formas centralizadas y de cobertura nacional pues se trata de mantener a raya los actos ilegales en todo el territorio del estado-nación. Mientras en la otra cara de la moneda, descentralizar el poder se encuentra en el centro de las medidas que las democracias occidentales adoptaron para promover la construcción de una gobernabilidad democrática territorial dentro de límites aceptables. Pero ambos sistemas no calzan, pues sus propósitos entran en conflicto cuando intentan descentralizar las actuaciones del Estado en materia de seguridad pública y de lucha contra las bandas criminales.

Hasta el momento, no han surgido diseños efectivos que procuren disolver el dilema. La experiencia internacional muestra algunos caminos del manejo de la seguridad descentralizada, orientada al control de algún tipo de actos ilegales



cotidianos y a la prevención. Las principales medidas que aporta la literatura especializada en esta materia, narran experiencias de policía comunitaria, recuperación de espacios públicos y otras políticas públicas que introducen cierto grado de control sobre las actividades ilegales, lideradas por los gobiernos locales. Allí señalan casos como el patrullaje local de seguridad ciudadana en Chile, el Serenazgo en Perú, la Guardia Municipal en localidades de Brasil, la continuidad en la política de seguridad en Bogotá, los Comités Vecinales en Medellín o la presencia activa de la sociedad civil en el caso de la experiencia Viva Río, en Río de Janeiro (Dammert, 2008).

Asumir tales competencias y funciones encierra un riesgo toda vez que las estructuras del Estado local, como señalamos anteriormente, se encuentran expuestas a la amenaza frontal de las OC que, en condiciones de debilidad institucional, procuran la cooptación y, cuando no lo logran por medio de la mimetización, lo intentan de manera violenta. Sin embargo, a pesar del riesgo, desde la perspectiva de la defensa del Estado de derecho, los gobiernos regional y municipal están, teóricamente, obligados a entrenarse en la coordinación de un sistema de control-prevención-rehabilitación en materia de seguridad pública, que constituye una de las principales demandas de la ciudadanía hoy.

Además de la participación ciudadana en el control de las actividades ilegales en el hábitat de la población, las nuevas tecnologías están brindando posibilidades para la actuación de los gobiernos descentralizados. Así, por ejemplo, la incorporación de la Inteligencia Artificial (AI) y los sistemas basados en masas de datos están contribuyendo en la toma de decisiones sobre las políticas públicas que deben aplicarse en cada caso específico, en función del perfil de la ciudad, el municipio o la región. Por este camino, los decisores públicos pueden construir un mapa local sobre la dinámica de los actos ilegales y la consecuente respuesta preventiva o de control. Dos casos novedosos son el sistema de la línea 311 a través de data procesada con AI en Chicago y New York. La acumulación de datos históricos, pero, sobre todo, relacionados con algoritmos de identificación de personas, mejora la capacidad institucional en el ejercicio de la seguridad pública en estas grandes ciudades (Wiseman 2014).

Ahora bien, que estas medidas tecnológicas puedan incorporarse, no resuelve el problema previo y de fondo: la vigencia del Estado de derecho en un territorio como premisa para rechazar el propósito de las OC y minimizar los intentos de penetración de las estructuras públicas. Así las cosas, pareciera necesario analizar con mejor instrumental el desempeño de la relación crimen organizado/Estado descentralizado, a la luz de experiencias comparadas, bien donde el Estado

desarrolla capacidades para enfrentar el problema o en territorios que muestran diversos grados de interacción con las OC, desde la hibridación hasta la cooptación total.

## BIBLIOGRAFÍA

**Aguirre O., Jerjes y Barbosa M., Perla (2012).** *Entramados institucionales y delincuencia. El caso de Michoacán*, México. Revista CIMEXUS, N° 2, julio-diciembre. Pp. 65-78.

**Atertohúa, Adolfo y Rojas, Diana (2008).** *El narcotráfico en Colombia. Pioneros y capos.* Historia y Espacio, vol.4, N° 31.

**Benítez, Raúl y Sánchez, Georgina (2008).** “La frontera de México y el crimen organizado”. En: *Crimen organizado en América Latina y El Caribe*, Luis Guillermo Solís y Francisco Rojas, editores, Flacso Secretaría General, 2.008. pp. 175-198.

**Calderón, Fernando (2002).** *Ciudadanía activa y desarrollo sostenible.* Conferencia auspiciada por Cendes, Ildis y Fundación Polar. Caracas 25/9. Mimeo.

**Camou, Antonio (1999).** *Gobernabilidad y Democracia.* Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática del Instituto Federal Electoral de México, 1999.

**Casas, Kevin; González, Paola y Mesías, Liliana (2018).** *La transformación policial para el 2030 en América Latina.* Banco Interamericano de Desarrollo, BID.

**Casas-Casas, Andrés y Giraldo, Jorge (ed) (2015).** “*Seguridad y convivencia en Medellín. aproximaciones empíricas a sus atributos y desafíos*”, Secretaría de Seguridad de la Alcaldía de Medellín y Centro de Análisis político de la Universidad EAFIT.

**Coleman, James (1990).** *Foundations of social Theory.* Cambridge, Belknap press

**Coppedge, Michael. (1994).** *Instituciones y Gobernabilidad en América Latina.* Revista Síntesis, N° 22, julio-diciembre, Pp. 61-88.

**Crozier, M; Huntington, S. y Watanuki, J. (1975).** *The crisis of Democracy. Report on the Governability of democracies to the Trilateral Commission.* Ed. New York University Press.

**CURIÓSFERA (2021).** *Historia de la policía-Origen y evolución.* <https://curiosfera-historia.com/historia-policia-origen-inventor-evolucion/>, publicada el 21-02.

**Chambliss, Williams (2019).** *Crimen estatal organizado*. Delito y Sociedad. Revista de Ciencias Sociales. Universidad Nacional del Litoral, Argentina. 28(47), 241-167.

**Dammert, Lucia (2008).** "Seguridad pública". En: *La descentralización y los desafíos de la gobernabilidad democrática*. Organización de los Estados Americanos, Secretaría General, Washington, pp. 53-74.

**Doyle, Carolyne (2016).** *Expalining Pattern of urban violence in Medellin, Colombia*. [https://econpapers.repec.org/article/gamjlawss/v\\_3a5\\_3ay\\_3a2016\\_3ai\\_3a1\\_3ap\\_3a3\\_3ad\\_3a63819.htm](https://econpapers.repec.org/article/gamjlawss/v_3a5_3ay_3a2016_3ai_3a1_3ap_3a3_3ad_3a63819.htm)

**Galeano, Luis A. (2018).** *Procesos de articulación entre crimen organizado y captura del estado local*, Revista de historia local y regional, Pp. 118-134.

**García Pelayo, Manuel (1980).** *Las transformaciones del estado contemporáneo*, Alianza editorial, Madrid.

**Giménez-Salinas, Andrea (2012).** "La delincuencia organizada en Europa: extensión, factores facilitadores y rasgos principales". En: *La lucha contra el crimen organizado en la Unión Europea*, Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional, Ministerio de la Defensa de España, pp. 11-32.

**Harari, Yuval (2014).** *Sapiens. De animales a dioses. Una breve historia de la humanidad*. Debate, Barcelona.

**IPA (2017).** *El impacto de intensificar la gobernabilidad municipal y comunitaria en la gobernanza criminal en Medellín, Colombia. Resumen de estudio*. [https://www.poverty-action.org/sites/default/files/publications/IPA-Gobernanza-Medellin-Colombia\\_Espanol](https://www.poverty-action.org/sites/default/files/publications/IPA-Gobernanza-Medellin-Colombia_Espanol)

**Mantilla, Jorge (2018).** *Crimen y gobernabilidad en Medellín*. <https://razonpublica.com/crimen-y-gobernabilidad-en-medellin/>

**Mascareño, Carlos (2010).** *Democracia y descentralización en América Latina. Encuentros y desencuentros*. Publicaciones del Cendes, Universidad Central de Venezuela.

**Parejo Alfonso, Luciano (1998).** *El estado como poder y el derecho regulador de su actuación hoy. Algunas transformaciones en curso*, Universidad Carlos III de Madrid, mimeo.

**Prats, Joan (2003).** *Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano. Marco conceptual y analítico*. En: Iniciativa Interamericana de Capital Social, Ética y desarrollo. Biblioteca digital. [www.iadb.org/etica](http://www.iadb.org/etica).

**Putnam, Robert (1994).** *Para hacer que la democracia funcione*. Editorial Galac, Caracas.

**Schultze-Kraft, Markuz (2016).** *Órdenes criminales: repensando el poder político del crimen organizado*. Iconos, 55, pp. 25-44.

**Trejo, Guillermo y Ley, Sandra (2015).** *Municipios y crimen organizado en México.* [elpais.com/internacional/02/20/actualidad/1424404906\\_886826.htm](http://elpais.com/internacional/02/20/actualidad/1424404906_886826.htm)

**Vargas Forero, Gonzalo (2002).** *Hacia una Teoría del Capital Social.* Revista Internacional de Economía. Vol. 4, N° 6; pp. 71-108.

**Verdú, Daniel (2017).** *Muere Totó Riina, “el capo de los capos” de la mafia italiana.* [https://elpais.com/internacional/11/17/actualidad/1510901034\\_741628.html](https://elpais.com/internacional/11/17/actualidad/1510901034_741628.html)

**Villoria Mendieta, Manuel (2012).** “Crimen organizado y corrupción: causas y consecuencias”. En: *La lucha contra el crimen organizado en la Unión Europea*, Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional, Ministerio de la Defensa de España. Pp. 63-82.

**Wiseman, Jane (2014).** *Can 311 call improve service delivery? Lessons from New York y Chicago.* Discussion paper N° IDB-DP-371, Inter-American Development Bank, December.

## PÁGINAS WEB

<https://historia.nationalgeographic.com.es>

[www.rutanmedellin.org/es/](http://www.rutanmedellin.org/es/)

