

Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad



Narcopolítica (II)

URVIO

Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad

Red Latinoamericana de Análisis de Seguridad y Delincuencia Organizada (RELASEDOR)
y FLACSO Sede Ecuador

ISSN 1390-4299 (en línea) y 1390-3691 - Enero 2025 - No. 41

URVIO está incluida en los siguientes índices, bases de datos y catálogos:

- Emerging Sources Citation Index (ESCI). Índice del Master Journal List de Thomson Reuters.
- SciELO Ecuador. Biblioteca electrónica.
- Redalyc. Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal.
- ERIH PLUS, European Reference Index for the Humanities and the Social Sciences. Índice de referencias.
- JournalTOCS. Base de datos.
- Directory of Research Journals Indexing (DRJI). Directorio.
- Actualidad Iberoamericana. Índice internacional de revistas.
- CLASE, Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales y Humanidades. Base de datos bibliográfica.
- Directorio LATINDEX, Sistema Regional de Información en Línea para Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal.
- DIALNET, Universidad de La Rioja. Plataforma de recursos y servicios documentales.
- EBSCO. Base de datos de investigación.
- FLACSO-ANDES, Centro digital de vanguardia para la investigación en ciencias sociales - Región Andina y América Latina - FLACSO, Ecuador. Plataforma y repositorio.
- REDIB, Red Iberoamericana de Innovación y Conocimiento Científico. Plataforma.
- MIAR (Matriz de Información para el Análisis de Revistas). Base de datos.
- LatAm Studies. Estudios Latinoamericanos. Base de datos.
- Google académico. Buscador especializado en documentación académica y científica.



URVIO, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad
Número 41, enero 2025
Quito - Ecuador

ISSN 1390-4299 (en línea) y 1390-3691

URVIO, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad, se edita desde 2007 y es una publicación electrónica cuatrimestral (desde 2020) de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso), sede Ecuador, y de la Red Latinoamericana de Análisis de Seguridad y Delincuencia Organizada (Relasedor). Es una publicación arbitrada que utiliza el sistema de revisión externo doble ciego, conforme a las normas de publicación del estilo Chicago, versión Chicago Deusto. La revista se edita en español, además de interfaz, títulos, resúmenes y palabras clave en inglés y portugués. Cada trabajo se identifica con un DOI (Digital Object Identifier System).

Disponible en:

<http://revistas.flacsoandes.edu.ec/indx.php/URVIO>

Información estadística sobre tasas de aceptación e internacionalización en Urvio #41

- Número de trabajos recibidos: 13 manuscritos.
- Número de trabajos aceptados publicados: 7.
- Índice de aceptación de manuscritos: 53,8 %
- Índice de rechazo de manuscritos: 46,15 %.
- Número de revisores internacionales: 21
- Número de revisores nacionales: 3
- Internacionalización de revisores: 6 (Argentina, Chile, Ecuador, España, México, Paraguay).
- Internacionalización de autores: 6 países (Argentina, Chile, Ecuador, España, México, Paraguay).

Redes sociales

 @revistaurvio

 @revista_URVIO

 Blog: <https://revistaurvio.wordpress.com/>

 Academia.edu: <https://flacso.academia.edu/RevistaUrvio>



FLACSO
ECUADOR



RELASEDOR
Red Latinoamericana de Análisis de Seguridad
y Delincuencia Organizada

El Comité Editorial de URVIO decidirá la publicación o no de los trabajos recibidos, sobre los cuales no se comprometerá a mantener correspondencia. Los artículos serán sometidos a la evaluación de expertos mediante el sistema de doble ciego. Las opiniones y comentarios expuestos en los trabajos son de responsabilidad estricta de sus autoras y autores, y no reflejan la línea de pensamiento de FLACSO, sede Ecuador. Los artículos publicados en URVIO son propiedad exclusiva de FLACSO, sede Ecuador. Se autoriza la reproducción total o parcial de los contenidos siempre que se cite como fuente a URVIO, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad.

Editor Jefe (Editor in Chief)

Dr. Fredy Rivera Vélez, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), sede Ecuador.

Editor Asociado (Associate Editor)

- Dra. Grace Jaramillo, University of British Columbia, Canadá.
- Mg. Liosday Landaburo Sánchez, Universidad de Salamanca, España.
- Dr. Martin Scarpacci, Universidad Federal de Río de Janeiro, Brasil.
- Dr. Daniel Pontón, Instituto de Altos Estudios Nacionales, Ecuador.
- Dr. Daniel Sansó-Rubert, Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED), España.

Cuidado de la edición

Mg. Liosday Landaburo Sánchez, Universidad de Salamanca, España.

Consejo Científico Internacional (International Scientific Council)

- Dra. Adele Norris, University of Waikato, Nueva Zelanda.
- Dr. Alejandra Otamendi, Universidad de Buenos Aires, Argentina.
- Dr. Gustavo Díaz Matey, Universidad Complutense de Madrid, España.
- Dra. Sara Makowski Muchnik, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco, México.
- Dr. Marco Cepik, Universidad Federal de Río Grande do Sul (UFRGS), Brasil.
- Dra. Julia Pulido Gragera, Universidad Europea de Madrid, España.
- Dr. Markus Gottsbacher, Universidad de Viena, Austria.
- Dr. Andrés de Castro García, Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED), España.
- Dr. Haluk Karadag, Universidad de Baskent, Turquía.

Consejo Internacional de Revisores (International Review Board)

- Dr. Geoffrey Pleyers, Universidad de Lovaina, Bélgica.
- Dr. Marco Méndez, Universidad Nacional de Costa Rica, Costa Rica.
- Dra. Karina Mouzo, Instituto de Investigaciones Gino Germani, Universidad de Buenos Aires, Argentina.
- Dr. Cristián Doña-Reveco, University of Nebraska at Omaha, Estados Unidos.
- Dra. Ana J. Bengoa, Universidad de Valparaíso, Chile.
- Dra. Gracia M. Imberton, Universidad Autónoma de Chiapas, México.
- Dr. Guillem Colom, Universidad Pablo de Olavide, España.
- Dr. Carlos Brito, Universidad Complutense de Madrid, España.
- Mg. Nicolás Álvarez, Center for Higher National Studies, Ministry of Defense, Uruguay.
- Dr. Lester Cabrera, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Ecuador.
- Dr. Iván Poczynok, Universidad de Buenos Aires, Argentina.
- Dra. Carolina Sancho, Universidad Autónoma de Chile, Chile.

- Dra. Ainhoa Vázquez, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), México.
- Dra.(c) Nelly E. Reséndiz, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), México.
- Dra. Laura Loeza, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), México.
- Dra. María Eva Muzzopappa, Universidad Nacional de Río Negro, Argentina.
- Dra. Rut Diamint, Universidad Torcuato Di Tella, Argentina.
- Dra. Liudmila Morales Alfonso, Universidad de Salamanca, España.
- Dr. Juan Antonio Rodríguez, Universidad de los Andes, Venezuela.
- Dra(c). Viviana García Pinzón, Universidad de Marburg, Alemania.
- Dra. Jenny Torres Olmedo, Escuela Politécnica Nacional, Ecuador.
- Dra. Tania Rodríguez Morales, Universidad de Santo Tomás, Colombia.
- Dra. Alma Trejo Peña, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), México.
- Dr. Juan Carlos Sandoval, Universidad de Alicante, España.
- Dra. Alice Martini, Scuola Superiore Sant'Anna, Italia.
- Dra. Evelyn Louyse Godoy Postigo, Universidade Federal de São Carlos, Brasil.
- Dr. Pedro Díaz Polanco, Universidad Austral, Chile.
- Dr. Freddy Crespo, Universidad de los Andes, Venezuela.
- Dra. Rita Gradaille Pernas, Universidad de Santiago de Compostela, España.
- Mg. Alejandro Romero Miranda, Universidad La República, Chile.
- Dr. Sergio Gabriel Eissa, Universidad de Buenos Aires, Argentina.
- Dr. Luis Ignacio García Sigman, Universidad de Belgrano, Argentina.
- Dr(c). Luiz Coimbra, Organización de Estados Americanos (OEA), Estados Unidos.
- Dra. Beverly Estela Castillo Herrera, Universidad Nacional Autónoma de Nicaragua.
- Dr. Sergio Salazar Araya, Universidad de Costa Rica.
- Dra. Mariana Albuquerque Dantas, Universidade Federal Rural de Pernambuco, Brasil.
- Dr. Johan Avendaño Arias, Universidad Nacional de Colombia.
- Dra. Roberta Camineiro Baggio, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil.
- Dra. María Eugenia Suárez de Garay, Universidad de Guadalupe, México.
- Dra. Valeria Guarneros Meza, De Montfort University, Reino Unido.
- Dr. Moisés Garduño García, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), México.
- Dr. Adrián Raúl Restrepo Parra, Universidad de Antioquia, Colombia.
- Dr. Christopher Birkbeck, University of Wales, Reino Unido.
- Dr. Víctor Brangier Peñailillo, Universidad Bernardo O'Higgins, Chile.
- Dra. Emilse Eliana Calderón, Universidad Nacional de Rosario, Argentina.

- Dr(c). Santiago Lujan Cunial, University of Pennsylvania, Estados Unidos.
 - Dra. Angela Toso Milos, Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, Chile.
 - Dr. Silvano De la Torre Barba, Universidad de Guadalajara, México.
 - Dra. Claudia Torres Rodríguez, Universidad de Guadalajara, México.
 - Dr. Oscar Rodríguez Chávez, El Colegio de la Frontera Norte, México.
 - Dra. Paloma González del Miño, Universidad Complutense de Madrid, España.
 - Dra. Sandra Colombo, Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires (UNICEN), Argentina.
 - Dr. Fernando Gil Villa, Universidad de Salamanca, España.
 - Dr. Mauricio Manchado, Universidad Nacional de Rosario, Argentina.
 - Dr. Miguel Medina Abellán, Universidad Abat Oliba - Centro de Estudios Universitarios, España.
 - Dr. William H. Godnick, Centro de Estudios de Defensa William J. Perry/Universidad Nacional de Defensa, Estados Unidos.
 - Dr(c). Dhyana Stephania Serrano Suárez, Universidad de León, España.
 - Dr. Víctor M. Martín Solbes, Universidad de Málaga, España.
 - Dr. Edgar Ortiz Arellano, Universidad Nacional Autónoma de México, México.
 - Dra. Ángela Iranzo Dosdad, Universidad Autónoma de Madrid (UAM), España.
 - Dra. Rosa María Marcuzzi, Universidad Nacional del Litoral, Argentina.
 - Dra. Kenia María Ramírez Meda, Universidad Autónoma de Baja California, México.
 - Dra. Lenny Liz-Rivas, Universidad Nebrija, España.
 - Dra. Karen Isabel Manzano Iturra, Universidad San Sebastián, Chile.
 - Dra. Teresa de Jesús Portador García, Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), México.
 - Dr. Gonzalo Basile, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), sede República Dominicana.
 - Dra. Laura Glanc, Instituto Universitario de Gendarmería Nacional (IUGNA), Argentina.
 - Dr. Éric Lair, Uniminuto, Colombia.
 - Dr. Alejandro Frenkel, Universidad Nacional de San Martín - CONICET, Argentina.
 - Dra. Sandra Kanety Zavaleta Hernández, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), México.
 - Dr. Sergio Peña Medina, El Colegio de la Frontera Norte, México.
 - Dr. Giuliano Bifolchi, Special Eurasia.
 - Dr. Rubén Laufer, Centro de Investigaciones Históricas, Económicas, Sociales y de Relaciones Internacionales (CIHESRI), Universidad de Buenos Aires, Argentina.
 - Dr. Santiago Galar, Instituto de Investigación en Humanidades y Ciencias Sociales, Universidad Nacional de La Plata, CONICET, Argentina.
 - Dra. Angélica Rosas Huerta, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco, México.
 - Dr. Valery N. Konyshv, Saint-Petersburg State University, Russia.
 - Dra. María José Castaño, Universidad Pontificia Comillas, España.
 - Dra. Patricia Britos, Universidad Nacional de Mar del Plata, Argentina.
 - Dr. Vasily K. Belozerov, Universidad Estatal Lingüística de Moscú, Rusia.
 - Dr. Miguel Ángel Esteban Navarro, Universidad de Zaragoza, España.
 - Dr. Antonio Muñoz Cañavate, Universidad de Extremadura, España.
 - Dr. Daniel Ortega Ortigoza, Universitat Autònoma de Barcelona, España.
 - Dra. Loreta Telleria Escobar, Observatorio de Democracia y Seguridad, Bolivia.
 - Dr. Juan Antonio Del Monte Madrigal, El Colegio de la Frontera Norte, México.
 - Dr. María José Galvis Doménech, Universidad de Valencia, España.
 - Dr. Alberto Pintado Alcázar, Universidad de Murcia, España.
 - Dr. Jonatan Badillo Reguera, Universidad La Salle-Condesa, México.
 - Dr. Daniel Morales Ruvalcaba, Sun Yat-sen University, China.
 - Dra. Bárbara Sordí Stock, Universidad de Sevilla, España.
 - Dra. Virginia Arango Durling, Universidad de Panamá.
 - Dr. Pierre Gaussens, El Colegio de México.
 - Dra. Mariana Andrea Giaretto, Universidad Nacional del Comahue, Argentina.
 - Dr. Bernardino Benito, Universidad de Murcia, España.
 - Dr. José Luis Cisneros, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco, México.
 - Dr. Antonio Fuentes Díaz, Universidad Autónoma de Puebla, México.
 - Dr. Mariano Melotto, Universidad Nacional de Tierra del Fuego Antártida e Islas del Atlántico Sur, Argentina.
 - Dr. Salvador Maldonado Aranda, El Colegio de Michoacán, México.
 - Dr. J. Gerardo Castillo-Carrillo, Universidad Iberoamericana-Puebla, México.
 - Dra. Mariana Paula Torrero, Universidad de la Defensa Nacional, Argentina.
 - Dra. Loreto Quiroz Rojas, Universidad de O'Higgins, Chile.
 - Dra. María Teresa Martínez Almanza, Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, México.
 - Dr. Fernando Arlettaz, Universidad de Zaragoza, España.
 - Dr. John P. Sullivan, University of Southern California, Estados Unidos.
- Redes y Consejo Técnico**
(Social Media and Technical Board)
- Mg. Gabriela Ríos, Escuela Superior Politécnica del Litoral (ESPOL), Ecuador.
- Imagen de portada y carátulas**
- Kira Hoffmann/pixabay
- Diagramación**
- Unidad de diseño - FLACSO, sede Ecuador
- Dirección**
- FLACSO, sede Ecuador
Calle Pradera E7-174 y Av. Diego de Almagro.
Quito, Ecuador
www.flacso.edu.ec
Telf.: (593 2) 2946800, extensión 3673

URVIO

Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad

Red Latinoamericana de Análisis de Seguridad y Delincuencia Organizada (RELASEDOR)
y FLACSO Sede Ecuador

ISSN 1390-4299 (en línea) y 1390-3691 - Enero 2025 - No. 41

Tema Central

- De narcopolítica a mafia. Evolución de la relación
entre crimen organizado y política en Paraguay 8-29
Marcello Lachi y Juan A. Martens
- Narcotráfico en la ciudad de Rosario: su abordaje desde las capacidades
estatales del gobierno federal 30-46
Cristian-Facundo Morales
- Gobernanza criminal y capacidad estatal en México: apoyo ciudadano
a los pactos político-delictivos 47-65
Alan-Salvador Hernández-Morales, Miguel-Eduardo Alva-Rivera y Héctor Sandoval-Vargas

Misceláneos

- Tensiones en torno al despliegue policial de proximidad
en barrios populares de Buenos Aires (2020-2021) 67-85
Leandro Gamallo y Joaquín Zajac
- Asesinados en otro municipio: vectores del homicidio doloso en México 86-108
Guillermo San-Román-Tajonar
- Análisis de la productividad policial: un caso aplicado al Ecuador. 109-128
Marcos Sánchez-Calderón, Aurelia Valiño-Castro y Cristián Gutiérrez-Rojas

Estudios Globales

- Discursos y prácticas gubernamentales en torno al narcotráfico
en la provincia de Buenos Aires (2015-2019) 130-147
Pablo Navarro-Urquiza
- Normas de publicación de Urvio. Revista Latinoamericana
de Estudios de Seguridad. 149-158**

URVIO

Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad

Red Latinoamericana de Análisis de Seguridad y Delincuencia Organizada (RELASEDOR)
y FLACSO Sede Ecuador

ISSN 1390-4299 (en línea) y 1390-3691 - Enero 2025 - No. 41

Central topic

- From narco-politics to mafia. Evolution of the relationship
between organized crime and politics in Paraguays 8-29
Marcello Lachi and Juan A. Martens
- Drug trafficking and politics. Management of public security
and violence in Rosario, Argentina (2013-2015) 30-46
Marco Iazzetta y Marco Gaiero
- Criminal governance and state capacity in Mexico:
Citizen support for political-criminal pacts. 47-65
Alan-Salvador Hernández-Morales, Miguel-Eduardo Alva-Rivera and Héctor Sandoval-Vargas

Miscellaneous

- Tensions around community police deployment in
grassroots neighborhoods of Buenos Aires during the COVID-19 pandemic 67-85
Leandro Gamallo and Joaquín Zajac
- Murdered in Another Municipality: Vectors of Homicide in Mexico 86-108
Guillermo San-Román-Tajonar
- Analysis of police productivity: a case study applied to Ecuador 109-128
Marcos Sánchez-Calderón, Aurelia Valiño-Castro and Cristián Gutiérrez-Rojas

Global Studies

- Governmental discourses and practices around drug trafficking
in the province of Buenos Aires (2015-2019) 130-147
Pablo Navarro-Urquiza
- Normas de publicación de Urvio. Revista Latinoamericana
de Estudios de Seguridad. 149-158**



Tema Central



doi.org/10.17141/urvio.41.2025.6264

De narcopolítica a mafia. Evolución de la relación entre crimen organizado y política en Paraguay

From narco-politics to mafia. Evolution of the relationship between organized crime and politics in Paraguay

Marcello Lachi¹ y Juan A. Martens²

Recibido: 19 de mayo de 2024

Aceptado: 30 de julio de 2024

Publicado: 15 de enero de 2025

Resumen

Introducción: en Paraguay, la relación entre política y narcotráfico se remonta a la última etapa de la dictadura (1954-1989), aunque inició un proceso expansivo en los años siguientes. **Objetivo:** analizar cómo el narcotráfico mantuvo y amplió su incidencia en el país gracias a la instalación de relaciones cada vez más estrechas entre el crimen organizado y la clase política surgida con la democracia. **Metodología:** la producción de información combina los enfoques cualitativo y etnográfico; se han realizado en los últimos cinco años observaciones, entrevistas y conversaciones informales con diferentes actores claves, en distintas regiones del país, además de una exhaustiva revisión documental. **Conclusiones:** los hallazgos sugieren que, para el contexto paraguayo, el concepto de narcopolítica puede resultar insuficiente, y ser más adecuado el de mafia, ya que existe una superación de las clásicas complicidades de intercambio de favores (impunidad por financiación) entre política y crimen organizado y en su lugar se ha instalado un sistema orgánico de ilegalidad difusa, que incluye: políticos, criminales, profesionales de cuello blanco, empresarios; lo cual garantiza ganancias e impunidad generalizadas. El nivel de compenetración entre criminalidad, sociedad e instituciones está llegando a niveles tan profundos que ponen en entredicho la misma estabilidad democrática.

Palabras clave: narcopolítica; mafia; crimen organizado; crimen de cuello blanco; impunidad.

Abstract

Introduction: In Paraguay, the relationship between drug trafficking and politics dates back to the last stage of the dictatorship (1954-1989), although it began an expansive process in the following years. **Objective:** Analyze how drug trafficking maintained and expanded its influence in the country thanks to the establishment of increasingly close relations between organized crime and the political class that emerged with democracy. **Methodology:** The production of information combines qualitative and ethnographic approaches, with observations, interviews and informal conversations with different key actors in different regions of the country over the last five years, in addition to an exhaustive documentary review. **Conclusions:** The findings suggest that for the Paraguayan context the concept of narco-politics may no longer be sufficient, being more appropriate the use of mafia, since there is an overcoming of the classic complicities of exchange of favors (impunity for financing) between politics and organized crime, installing an organic system of diffuse illegality, including: politicians, criminals, white-collar professionals, businessmen; which guarantees widespread profit and impunity. The level of interpenetration between criminality, society and institutions is reaching such deep levels that the very stability of democracy is being called into question.

Keywords: narco-politics; mafia, organized crime; white collar crime; impunity.

1 Universidad Nacional de Pilar, Paraguay, marcellolachi@gmail.com, orcid.org/0000-0002-9658-2003

2 Universidad Nacional de Pilar, Paraguay, j.martemo@gmail.com, orcid.org/0000-0003-3251-763X



Introducción

En los últimos años se han incrementado las investigaciones sobre la problemática de las relaciones que se han instalado entre crimen organizado y poder político en América Latina. En ese marco se plantean diversas categorías para abordarla. Por un lado, se implementaron estudios sobre la temática de la “captura y cooptación del Estado”, que es cuando un grupo criminal organizado acaba controlando el funcionamiento del Estado y se integra con las élites políticas (De León-Beltrán 2022). En otra vertiente, Flores Pérez (2020) introdujo el concepto de “red de poder hegemónica”, de entrecruces entre lo legal e ilegal, lo lícito e ilícito, que permite producir y reproducir redes de criminalidad organizada, con la aquiescencia estatal. Y, por último, se ha definido la categoría de “gobernanza criminal” (Duque Daza 2021), para dar cuenta de cómo el poder político actúa en cogobierno con grupos criminales. En ese marco, Briceño-León y Ávila (2023) ha evidenciado cómo esta asociación ilícita amenaza la democracia, la legitimidad de las instituciones y el mismo estado de derecho.

En el caso paraguayo, la relación entre política y narcotráfico tiene un origen muy temprano que se remonta a finales de los años sesenta del siglo pasado, específicamente cuando Lucien Darguelles, un francés colaboracionista del nazismo refugiado en Argentina, se dio cuenta de que en la misma ruta del contrabando entre Estados Unidos y Paraguay, exitosamente instalada por altos mandos militares cercanos al dictador Alfredo Stroessner, se podía transferir, en sentido opuesto, heroína y cocaína hacia el país del norte. El negocio se mostró tan rentable que Darguelles, que se hacía llamar Auguste Ricord para ocultar su pasado, pronto se mudó a Paraguay para administrarlo mejor y reforzar sus vínculos con la dictadura. Cuando en 1970 las autoridades norteamericanas destaparon el tráfico y pidieron su extradición, el nivel de protección que Darguelles ya tenía con la dictadura era tan fuerte que pudo retrasarla por casi tres años, esto a pesar de la estricta alianza vigente en ese entonces entre la dictadura y el Gobierno estadounidense. Sin embargo, eso no puso fin al tráfico de drogas hacia Estados Unidos, que continuó con éxito por muchos años más, manejado de manera exclusiva por esos mismos altos mandos militares stronistas anteriormente cómplices de Darguelles y ahora dueños del negocio. Será solo con la caída de Stroessner en 1989, y la sucesiva decadencia de la incidencia política de las Fuerzas Armadas en el país, que la situación cambiará drásticamente hasta abrir el camino para que los políticos y grupos criminales transnacionales se hicieran cargo del negocio (Martens et. al. 2022; *Última Hora* 2022).

A partir de estas raíces históricas, el involucramiento de actores políticos de Paraguay con redes de criminalidad organizada, y narcotráfico en particular, fue variando y ampliándose conforme el país dejó de ser solamente el principal productor de marihuana de Sudamérica para convertirse en un centro logístico de distribución mundial de cocaína, tanto a Brasil como a la Argentina, y así también, por hidrovía Paraguay-Paraná, a países europeos (Martens 2022 [2018]; Mejías 2020; Robbins 2021). En este proceso, la política asumió progresivamente un papel fundamental, tanto que la categoría de *narcopolítica* empezó a volverse central en el debate público nacional (Orgaz 2023).

En este artículo se analiza cómo en Paraguay, a partir del nuevo siglo, después de que pudo estabilizarse la estructura institucional democrática que siguió al régimen dictatorial, el narcotráfico mantuvo y amplió su incidencia gracias a la instalación de relaciones cada vez más estrechas entre el crimen organizado y la clase política surgida con la democracia (Martens et al. 2022; Santos 2022). Esto no ocurrió en el marco de un normal intercambio de favores del tipo impunidad a cambio de recursos para campañas electorales; sino más bien mediante un proceso progresivo de interrelación y compenetración para cuya descripción quizás el término *narcopolítica* puede resultar insuficiente, mientras que pareciera más adecuado el de *mafia*.

La primera parte del documento desarrolla las diferencias conceptuales entre narcopolítica, narcofinanciación política y mafia; posteriormente, se evidencia cómo este último concepto resulta más preciso para describir las relaciones actualmente vigentes entre crimen organizado y política en Paraguay. Para justificar la hipótesis se describen situaciones concretas que permiten evidenciar esta caracterización y mostrar el actual funcionamiento de las relaciones entre estos dos actores.

Metodología

La producción de información de este artículo combina los enfoques cualitativo y etnográfico, dando prioridad a este último, ya que la presencia continua y prolongada en el campo permitió utilizar todos los sentidos, es decir, observar lo que ocurre, oír lo dicho y mantener conversaciones informales de manera permanente en distintos espacios de interacción entre actores sociales y miembros de criminalidad organizada (Hammersley y Atkinson 2022).

El análisis de la criminalidad organizada, así como sus implicaciones políticas y sociales, es una línea de investigación que venimos desarrollando desde 2015, y que permitió documentar de qué manera se implementa la cooperación institucional y política para el éxito de la empresa criminal (Martens y Veloso 2019), así como la penetración y cogobierno hasta en el sistema penitenciario (Martens 2019).

Para este trabajo en particular, hemos utilizado múltiples fuentes de información, tanto bibliográficas como documentales; sin embargo, hemos dado particular relevancia a los registros de cuadernos de campo, permanentemente actualizados con visitas y entrevistas en las zonas de frontera de Paraguay con Brasil, que es la de mayor producción de marihuana del país y alijo de cocaína para exportación (Seguridad Regional Americana 2021). En estas visitas hemos conversado con agentes de la Policía Nacional, el Ministerio Público, empresarios del crimen, comerciantes y pobladores.

También hemos utilizado publicaciones de prensa, nacionales e internacionales, sobre temas relacionados con las actividades de las organizaciones criminales en Paraguay; así como documentos judiciales disponibles sobre investigaciones y decisiones judiciales referentes a casos relacionados con el crimen organizado. Las descripciones fácticas que constan en las causas judiciales estudiadas sirvieron para confirmar y triangular la información etnográfica.

La presencia continua en el campo, sobre todo en los departamentos de Concepción, Amambay y Canindeyú, fronterizos con Brasil, así como en San Pedro y la frontera con Argentina, permite aplicar un enfoque etnográfico que posibilita una comprensión cabal de lo que los actores realizan, y el relato que construyen sobre esas prácticas (Guber 2011; Restrepo 2018). Además de investigadores, hemos estado presentes como operadores del sistema de justicia (abogado) y académico (docente universitario e investigador). Esta condición nos ha posibilitado un mejor acceso al campo, por medio de otros colegas del sistema judicial y académicos que cuentan con contactos cercanos con las dinámicas mercantiles de sus regiones. En efecto, esto nos ha permitido aplicar la técnica de bola de nieve (Scribano 2008), para individualizar actores claves a partir de los vínculos de confianza que poseíamos debido a las relaciones académicas y/o laborales señaladas (Espinosa 2009).

La interacción constante en estos variados espacios y escenarios nos ha permitido documentar las dinámicas de estas actividades, y reunir informaciones por medio de la observación participante, las visitas a lugares, los registros de objetos, las conversaciones informales, las entrevistas a profundidad, en las que se emplean los cinco sentidos para describir las situaciones experimentadas (Kawulich 2005).

Como criterio ético y de seguridad, no hemos escondido el rol de investigación, salvo que fuera necesario por protegernos, ya que, tal como advierte Rodgers (2004), en los estudios cualitativos sobre violencia, mantener en secreto la función, en ocasiones, es una cuestión de sobrevivencia (Espinosa, 2009). Finalmente, la información recolectada mediante la metodología nos ha permitido evidenciar los procesos que mueven la criminalidad organizada³ en el país, y eso ha sido fundamental para lograr los resultados que esta investigación se propone.

Narcopolítica y mafia, un análisis conceptual

El término *narcopolítica* encuentra su origen en el periodismo, donde se empezó a utilizar a inicio de los años noventa del siglo pasado, principalmente en México y Colombia. Muy rápidamente se hizo famoso también en el ámbito científico, donde ha sido utilizado a menudo para describir la complicidad entre el personal político, especialmente aquel relacionado de forma directa con los gobiernos locales y nacionales, y las organizaciones criminales dedicadas al tráfico de narcóticos. En México, Reyes Gómez (1994) se refería a “la narcopolítica; un asunto enclavado hasta la médula del convivir nacional”; mientras que, en Colombia, Nieto López (1995, 110) afirmaba:

La ilegitimidad e ilegalidad política recae no tanto en la corrupción como fenómeno generalizado de la práctica política colombiana, sino en el agente que la provoca: el narcotráfico. Se

³ En este trabajo adoptamos la definición de crimen organizado que da la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (Naciones Unidas 2004), por lo que entendemos que es “un grupo estructurado de tres o más personas que exista durante cierto tiempo y que actúe concertadamente con el propósito de cometer uno o más delitos graves o delitos tipificados con arreglo a la presente Convención con miras a obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u otro beneficio de orden material” (Art. 2).

trata de una consideración restrictiva de la crisis, cuyo blanco central tiene nombre propio: la narcopolítica.

Sin embargo, a pesar de esta utilización temprana del término narcopolítica en las investigaciones relacionadas con las ciencias sociales, esta no ha sido acompañada por un proceso paralelo de conceptualización. Por mucho tiempo, este término quedó sustancialmente reducido a mero neologismo de política influida por el narcotráfico, y se lo utilizaba únicamente por su facilidad de uso e inmediata comprensión.

De hecho, la temática de las relaciones entre narcotraficantes y políticos ha sido por casi dos décadas relevantes en estudios en el campo de la financiación político-electoral, específicamente en lo que se refiere a los aportes financieros de naturaleza ilegal, a las campañas electorales de partidos políticos y candidatos. En este sentido, la financiación por parte del crimen organizado, sobre todo de aquel que se dedica al narcotráfico y que, debido a esto, maneja recursos relevantes, desde los primeros años del nuevo siglo es uno de los temas importantes con referencia a la problemática de la financiación ilegal a los partidos políticos.

Al respecto, los estudios sobre esta temática han señalado cómo la necesidad de mantener activas, de manera permanente, a importantes estructuras partidarias y la exigencia de hacer frente a campañas electorales cada vez más costosas ha obligado a muchos partidos políticos a recaudar sumas de dinero cada vez más grandes, lo que los enfrenta al riesgo que también el dinero de procedencia ilegal forme parte de su financiación (Della Porta y Vanucci 1999). De esta manera, recibir y utilizar fondos procedentes de actividades criminales se ha vuelto una práctica común en el campo político-electoral latinoamericano, e involucra cada vez a más partidos y hombres políticos. Tanto es así que se define como una constante del siglo XXI la presencia del “narcofinanciamiento, en la vida política de nuestras democracias” (Griner y Zovatto 2004, 9).

Según estudios realizados por Casas y Zovatto (2011), así como Santano (2018) y Meléndez (2023) las relaciones que se instalaron entre narcotraficantes y políticos se sustentaban principalmente en el intercambio de favores entre estos dos actores. Por un lado, los candidatos y/o partidos políticos necesitaban dinero para financiar sus campañas electorales y sus redes clientelares, dinero que los narcotraficantes tenían en abundancia. Por el otro, los narcotraficantes necesitaban protección e impunidad para sus negocios ilícitos, algo que la política podía proporcionar oportunamente, sobre todo cuando los partidos financiados llegaban al poder, tanto local como nacional. Esa necesidad recíproca acabó por naturalizar ese intercambio, como señala bien Francisco Gutiérrez al describir la situación de Colombia, cuyos términos se han repetido de forma similar en muchos otros países latinoamericanos: “El Cartel [de narcotraficantes] era un agente económico que quería invertir dinero para obtener unos resultados políticos. Había, a la vez, parlamentarios y líderes regionales y locales dispuestos a recibir el dinero” (Gutiérrez 2007, 383).

Esta práctica de intercambio de favores, concretamente dinero por impunidad resultaba satisfactoria para ambos actores involucrados, y empezó a difundirse de manera muy rápida a lo largo del subcontinente latinoamericano. De hecho, en estas primeras dos décadas del

siglo XXI, se ha incrementado la influencia y la utilización del dinero procedente del crimen organizado y del narcotráfico en la financiación de actividades políticas, y se lo utiliza tanto para el proselitismo como para las campañas electorales (Santano 2018).

Investigaciones periodísticas y académicas (Briscoe y Kalkman 2016; Zovatto 2016; Sanz-Levía y Jiménez-Sánchez 2020) han señalado el crecimiento progresivo de la utilización de dinero procedente de actividades ilícitas en política, con ejemplos significativos en Colombia, Brasil, México, Guatemala, entre otros. A pesar de la instalación de normativas cada vez más estrictas para el control del financiamiento partidario (como ha ocurrido en México⁴), no se ha podido reducir esta incidencia que, al contrario, ha progresado manifiestamente en el subcontinente latinoamericano. El resultado de esta situación ha sido la penetración cada vez mayor de estas redes de relaciones ilegales de criminalidad-política en la vida administrativa e institucional de los estados, tanto a nivel local como nacional. Este ha determinado un progresivo crecimiento del nivel de vinculación de la estructura criminal con aquella estatal, con el consiguiente riesgo de afectar a la misma institucionalidad democrática de estos países (Meléndez 2023).

Una acción creciente de injerencia de la criminalidad organizada en el sistema político, económico, social e institucional de las naciones donde actúa, que parece demostrar cómo, con el pasar del tiempo, lo que era solamente un ejemplo de financiación de procedencia ilegal para campañas electorales, se ha transformado en la actualidad en algo muy diferente. Algo mucho más similar a lo que Sciarrone (1998) ha descrito como el proceso de compenetración del crimen organizado en la vida institucional del Estado o, en otros términos, una estructura mafiosa.

En este sentido, actualmente identificar el relacionamiento del crimen organizado con la política solamente en el marco del intercambio de dinero por impunidad se ha vuelto probablemente algo demasiado limitado y simplista para poder asumirlo como la llave interpretativa de la injerencia del narcotráfico en las instituciones democráticas. Más bien el incremento de la presión del crimen organizado sobre las instituciones, como vemos actualmente en Ecuador, Brasil, Paraguay, Argentina, Colombia, México, entre otros, parece asemejarse a otras situaciones que ya se vivieron en otras realidades. El crimen organizado en Italia (Mafia, 'Ndrangheta, Camorra) y en Japón (Yakuza) durante el siglo XX se ha relacionado con las fuerzas políticas gubernamentales de sus países en términos que han ido mucho más allá de un simple intercambio de favores. La Democracia Cristiana en Italia (Della Porta y Vanucci 1999) y el Partido Liberal Democrático en Japón (Narbona Pérez 2017), fuerzas políticas que han dominado el Gobierno nacional durante toda la segunda mitad del siglo XX, han permitido a las organizaciones criminales de sus respectivos países un proceso de compenetración de la sociedad y de las instituciones donde la política ha dejado de ser solamente cómplice, para volverse parte integrante de esas mismas estructuras mafiosas.

⁴ Con la Reforma electoral de 1996, México puso límites importantes al financiamiento privado de los partidos políticos, dando preeminencia al financiamiento público. Se limitó al 0,05% del total del financiamiento público el aporte individual a un partido y que la suma de estos no podía superar el 10% del total del financiamiento público; siendo prohibidas todas las aportaciones anónimas. Además, se conformó un organismo específico en el Instituto Federal Electoral (IFE) para la fiscalización permanente de las cuentas partidarias (Cordova Vianello 2011).

Esta situación, de hecho, nos pone frente a la necesidad de identificar y diferenciar qué es una organización criminal que se dedica al narcotráfico respecto a una estructura mafiosa. Esto no se limita a cuestiones terminológicas, sino más bien conlleva diferencias conceptuales sustanciales, referentes a cómo cada una de estas dos tipologías de organizaciones criminales interpretan la finalidad misma de las acciones delictivas que llevan adelante. En efecto, si una banda criminal organizada no mafiosa encuentra su razón de ser en la voluntad de enriquecerse de manera rápida a través de acciones delictivas esencialmente predatorias (robos, hurtos, secuestros, narcotráfico), en las estructuras criminales mafiosas, como señalan Ciconte, Forgione y Sales (2012), la búsqueda del enriquecimiento por medio de prácticas ilícitas y violentas no es una finalidad, sino un instrumento a utilizar para compenetrar la sociedad donde actúa y adquirir poder.

La acción criminal, en la organización mafiosa, es utilizada como instrumento para obtener una posición dominante en la sociedad; disputa el monopolio de la violencia al Estado no para luchar contra este, sino para volverse ella misma Estado y sumarse así a su gestión directa. Sustancialmente la mafia no busca abatir el Estado ni establecer un conflicto armado permanente contra este; todo lo contrario, la mafia busca compenetrar el Estado, para hacerse, desde adentro, de la riqueza y del poder que este maneja; la violencia es usada solamente como herramienta para obtener este resultado (Ciconte, Forgione y Sales 2012).

Para poder instalar una estructura mafiosa en el Estado, la organización criminal necesita indefectiblemente la complicidad y el apoyo directo de los mismos representantes y funcionarios de este (Caselli y Lo Forte 2020). Como señala Sciarrone (1998), la mayor fuerza de la mafia es justamente la posibilidad de obtener cooperación y apoyo por parte de aquellos sectores de la sociedad civil y de las instituciones más permeables a las ventajas económicas y políticas que proporciona colaborar con las organizaciones mafiosas.

La transición desde narcopolítica a estructura mafiosa se da entonces cuando de simple acuerdo comercial de intercambio de favores entre actores (políticos y criminales) se llega a construir un conjunto de relaciones permanentes entre la organización criminal, la sociedad y las instituciones. Como señala una sentencia de 1995 del Tribunal de Palermo, el objetivo de la estructura mafiosa es instalar “relaciones externas con exponentes de todas las categorías profesionales y con mandos intermedios y superiores del circuito político-institucional” (Sciarrone 1998). Estas relaciones permiten a la estructura mafiosa no solamente interactuar, sino integrarse en el espacio público y transformar el poder mafioso en poder político, que persuade u obliga a diferentes sectores sociales a aceptar su presencia y a cooperar con ella (Sciarrone 2002).

Mediante la complicidad y la colaboración de empresarios, funcionarios, políticos que ven en la colaboración con esta una oportunidad de realizar negocios, de adquirir riquezas, de obtener poder, la mafia consigue colonizar el Estado y quebrar la democracia (Sciarrone 2002; Carbone 2021). Este proceso no sería posible si la estructura mafiosa solo estuviera conformada por “matones” procedentes de barrios marginales. La estructura criminal se vuelve mafiosa cuando, además de violentos, asesinos, criminales, empieza a reclutar exitosamente a profesionales, comerciantes,

abogados, notarios, contadores; hombres insertados en el tejido social, en los partidos políticos y en las instituciones (Carbone 2021).

La instalación de una estructura mafiosa asume con el tiempo características cada vez más territoriales, instalando un esquema de poder que, gracias al poderío económico garantizado por los negocios ilícitos, acaba asumiendo de forma progresiva el control de las actividades económicas y sociales lícitas, así como de las instituciones (Pezzino 1993). De esa manera, la existencia de una estructura mafiosa que controla la organización económica, política y social se vuelve *normal*, y el poder mafioso obtiene la aceptación ciudadana, acumula capital social y, en general, reputación (Sciarrone 2002).

Las estructuras mafiosas no siempre son autóctonas, es decir, surgen naturalmente en un país, algunas veces pueden ser importadas desde otro para estabilizarse y prosperar en ese territorio del cual no son originarias; esto porque la organización criminal mafiosa, cuando ha tomado el control de un territorio, tiende a expandirse a otros y a transnacionalizarse. Al respecto, Block (1980) señala cómo el fenómeno mafioso puede aparecer en un país según dos procesos organizacionales que resultan funcionalmente diferentes, pero que en realidad están integrados y superpuestos: el *power syndicate*, es decir, la organización mafiosa que se instala en la estructura económica, social e institucional de una sociedad, y el *enterprise syndicate*, la organización mafiosa que se limita a realizar tráfico ilícitos lucrativos en un territorio mediante la complicidad institucional, pero sin voluntad o posibilidad inmediata de integrarse a su estructura social y económica. Son dos esferas de actuaciones con objetivos diferentes, pero de similar sustancia y, por lo general, se presentan como nada más que dos momentos consecuenciales, puesto que el ingreso en un territorio de una estructura mafiosa del tipo *enterprise syndicate* muchas veces es solo la condición previa para que esta se transforme rápidamente en una estructura mafiosa de tipo *power syndicate*.

En una primera fase, la organización criminal que apunta a establecer una estructura mafiosa en el país, si procede del exterior, se posicionará como sujeto protector de las organizaciones criminales locales, con el objetivo declarado de ayudarlas a fortalecerse y transnacionalizar sus negocios, así se transforma en un socio irrenunciable hasta absorberlas en su propia organización. Si en cambio es de origen nacional, para poder evolucionar, necesitará contactos con organizaciones mafiosas transnacionales para fortalecer sus negocios y garantizarse importantes ganancias; sin embargo, en este caso solo absorberá de estas sus prácticas de funcionamiento, se transformará en estructura mafiosa, pero se mantendrá autónoma de sus aliados (Sciarrone 2002).

El proceso de evolución y crecimiento siguiente procede generalmente por el mismo camino. En un primer momento, la organización criminal buscará unificar bajo su control los mercados ilegales del territorio: tráfico de drogas, tráfico de armas, prostitución, apuestas clandestinas, contrabando, lavado de dinero, entre otros. Paralelamente instalará conexiones cada vez más fluidas con diferentes actores interesados en ponerse al servicio de la criminalidad: políticos que buscan financiamiento por sus campañas electorales; empresarios interesados en abrir espacios de negocios conjunto; profesionales de cuello blanco, tales como

abogados, contadores, bancarios y escribanos, favorables a involucrarse en sus actividades tanto lícitas como ilícitas, y funcionarios de los órganos de seguridad pública disponibles a recibir sobornos para garantizar impunidad (Sciarrone 2002).

Es este el momento en que se concreta la transformación de la narcopolítica en estructura mafiosa. Cuando a través del proceso descrito en los párrafos anteriores, la organización criminal logra construir una enorme red de contactos tanto a nivel social, como económico, político y financiero, que permite instalar negocios lícitos e ilícitos de notable tamaño y enormes ganancias, de los cuales estos actores involucrados se vuelven partícipes directos y no solo meros cómplices. De esta manera, sus ganancias no se limitan a pequeños sobornos o a favores electorales, sino más bien se relacionan directamente con el impacto económico que estas actividades criminales representan (Bianco 1996).

El impacto de esta evolución del crimen organizado en estructura mafiosa acaba así por desestabilizar profundamente las sociedades democráticas en las cuales este fenómeno ocurre, ya que provoca una degradación interna del Estado. Este, al verse infiltrado en todos sus elementos constitutivos, institucionales, políticos, económicos y sociales, por las acciones criminales, se ve envuelto en un proceso degenerativo de sus formas democráticas que parece no tener fin (Bovero 2002).

La acción de compenetración e influencia del poder mafioso se desenvuelve colonizando progresivamente los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, y sometiéndolos a fin de obtener decisiones o regulaciones favorables a sus intereses (Reski 2010). Este proceso, aunque empieza por lo general involucrando a la clase política en los negocios criminales, rápidamente se difunde entre el funcionariado público y las fuerzas represivas (policía, fiscalía, jueces), que son sometidas o silenciadas mediante la presión ejercida por los actores políticos, las prácticas corruptas, o las acciones intimidatorias, a fin de silenciar o “eliminar” a quien intente resistirse (Angiulli 2020).

La estructura mafiosa empieza así a profundizar su acción activándose en diversos ámbitos: despoja porciones del territorio (desde barrios hasta regiones enteras) al control del Estado; vulnera la capacidad estatal de impulsar políticas públicas y garantizar su vigencia a través de la Ley y la coerción legítima. Asimismo, debilita las instituciones gubernamentales, concretando, con la complicidad de la política, múltiples situaciones de corrupción y actuaciones ilícitas por parte de los funcionarios públicos. Interviene también la economía formal, distorsionándola, menoscabando la competencia y desestabilizando los mercados financieros, que se vuelven así vulnerables a los delitos económicos. Todo esto, en un proceso de ocupación del Estado que se vuelve progresivo y permanente: la estructura mafiosa acaba desacreditando y deslegitimando a las instituciones democráticas, debilitando extraordinariamente el estado de derecho, generando inestabilidad política, impulsando la descomposición social, afectando al funcionamiento de la economía formal, y en su lugar fortaleciendo la economía informal e ilegal, y, finalmente, imponiéndose como actor político determinante en un Estado que funciona según sus propias reglas (Sansó-Rubert Pascual 2020).

Aunque la sociedad, la política, la economía y las instituciones consigan resistir y limitar su incidencia en el Estado, la sola existencia de estructuras mafiosas en el país acaba erosionando la democracia, en cuanto la lucha que se desata contra estas en muchas ocasiones se vuelve por sí misma un elemento de debilitamiento. Esto porque, con las excusas de la necesidad de reformas para luchar contra la criminalidad mafiosa, se aprueban normas que reducen las garantías y los derechos fundamentales, limitan las libertades ciudadanas, merman la cohesión social, someten el espíritu público y, en general, se vuelven una cura peor que la misma enfermedad (Ferrajoli 2014).

Lo señalado hasta el momento, acerca del proceso de evolución desde una situación de narcopolítica a una estructura mafiosa que se instala en el sistema social, político y económico de un país, y los efectos que produce en su democracia, es lo que consideramos que está ocurriendo en Paraguay, y probablemente también en otras zonas de América Latina. Por esto, a continuación, analizaremos la incidencia del crimen organizado en el país para evidenciar cómo el proceso que hemos descrito se aplica efectivamente, y cuáles son los efectos directos que produce en la realidad política y social paraguaya.

Aparición de la narcopolítica en Paraguay y de las medidas para contenerla

Como señalamos en la introducción, política y narcotráfico no son actividades históricamente ajenas la una de la otra en Paraguay; de hecho, ya desde el periodo de la dictadura stronista estuvieron coqueteando en más de una ocasión. Sin embargo, con la llegada de la democracia (1989), y la progresiva desaparición de los vestigios institucionales y militares de la derrocada dictadura, estas realidades por un tiempo dejaron de tener relaciones tan íntimas, aunque se trató de un periodo bastante breve, dado que a inicios del siglo XXI empezaron nuevamente a interrelacionarse de manera cada vez más estrecha (Martens et al. 2022; Santos 2022).

La explosión mediática del fenómeno se dio en 2014, cuando la Comisión de Lucha Contra el Narcotráfico del Senado, presidida por el senador Arnaldo Giuzzio (Partido Demócrata Progresista), después de varias reuniones con el titular de la Secretaría Nacional Antidrogas (SENAD), presentó un informe “basado en escuchas y otras evidencias entregadas por la misma institución antinarcóticos” –como señaló el senador Wiens, del gobernante Partido Colorado-Asociación Nacional Republicana (ANR)–, donde se indicaba la existencia de nexos directos entre narcotraficantes y parlamentarios.

En el informe se citaba a seis parlamentarios. De estos, cuatro estaban activos: los diputados Freddy D’Ecclesiis, Marcial Lezcano, Bernardo Villalba, y la exdiputada –y en ese entonces parlamentaria del Parlasur–, Cirila Concepción Cubas de Villalta. Además, un diputado suplente, Carlos Sánchez, alias “Chicharó”, y un exdiputado que no renovó su cargo en las elecciones de 2013, Magdaleno Silva. Todos procedían de la zona Nordeste del país (depar-

tamentos de Concepción, San Pedro, Amambay, Canindeyú) y pertenecían al gobernante Partido Colorado (Diario ABC Color 2014). En esos mismos meses, Marguerite Cawley (2014), en *InSight Crime*, señalaba a la diputada Cristina Villalba (ANR), también conocida como la “Reina del Norte”, como cabecilla de una red dedicada a proteger las operaciones del narcotráfico mediante la colocación de familiares y amigos en cargos públicos claves, entre ellos, el gobernador de Canindeyú.

El informe de la Comisión de Lucha Contra el Narcotráfico del Senado no resultó sorpresivo para los órganos públicos dedicados a la lucha contra el crimen organizado. En ese mismo periodo, el entonces fiscal general del Estado, Javier Díaz Verón (2011-2018), admitió sin vacilar que “el narcotráfico no solo se introdujo en la política, sino que ya corrompió la propia estructura del Estado” (Diario ABC Color. 2015). Quien le sucedió, Sandra Quiñónez (2018-2023), reconoció que “hay probable participación de personas vinculadas a la política, quienes podrían estar implicadas en las actividades criminales” (Paraguay.com 2018).

Los departamentos de los cuales procedían los parlamentarios señalados son aquellos (con la inclusión del departamento de Alto Paraná) donde el crimen organizado desarrolla su acción con más activismo e impunidad. Allí, no solo se cultiva gran parte de la marihuana utilizada en las grandes ciudades brasileñas como San Pablo y Río de Janeiro, en la capital argentina, Buenos Aires, y en Santiago de Chile (Miranda 2016); sino que sirven como centros de recepción y distribución de la cocaína proveniente de la zona andina (Bolivia, Colombia y Perú), que luego ingresa por tierra o avión al Brasil, ya sea para el consumo interno o para enviar a otros continentes mediante los puertos atlánticos (UNODC 2017).

Para comprender la importancia de la incidencia de la producción de marihuana en la economía de estos territorios, es oportuno señalar que, en 2020, la Secretaría Nacional Antidrogas (SENAD) fijaba en 7000 las hectáreas de tierra destinadas a esta producción, lo cual posicionaba al país como el mayor productor de este producto en América del Sur (SENAD 2020). En relación con la recepción y distribución de la cocaína, según la Dirección Central de Servicios Antidroga del Estado italiano (2022), desde 2020, Paraguay se ha vuelto el país de mayor tránsito de la cocaína desde el Cono Sur hasta Europa. Este ocurre por dos rutas: la aérea, en la cual mediante vuelos de pequeños aviones que viajan a baja altitud utilizando pistas ilegales ocultas, llega a la triple frontera, donde es nuevamente redistribuida hacia los puertos brasileños para su envío intercontinental, y la que pasa a través de la hidrovía Paraguay-Paraná, trasladando la droga en barco hasta los puertos de Buenos Aires y Montevideo para su sucesivo envío internacional.

Aunque finalmente ninguno de los parlamentarios señalados por la Comisión de Lucha Contra el Narcotráfico del Senado resultará siquiera indagado por la Fiscalía, la denuncia tuvo el efecto de poner la problemática en el debate público. Frente a los escasos resultados obtenidos por las fuerzas de seguridad para identificar y punir a los cómplices políticos del crimen organizado, la búsqueda de soluciones se dirigió en la misma dirección que recorrieron otros países de América Latina en aquellos años: regular el financiamiento político;

identificando esta estrategia como el principal instrumento para impedir que el narcotráfico siga financiando la política (Rivarola 2019).

De esta manera, después de años de debates, en 2020 se aprobaron las modificaciones al Código Electoral referentes al financiamiento político (Última Hora 2020);⁵ aunque esto no determinó ningún impedimento para la continuidad de las relaciones entre política y crimen organizado, que desde esa fecha hasta hoy crecieron de manera exponencial.

El Primer Comando de la Capital (PCC): una organización criminal mafiosa

A este punto resulta necesario fijar la atención en el otro actor clave de las relaciones *peligrosas* que se instalan entre la política y el narcotráfico: la organización criminal. En Paraguay, a pesar de no ser originaria del país, la organización criminal que se ha destacado en estos años por su presencia en el territorio, por la importancia de los negocios ilícitos implementados y por el elevado nivel de integración con la estructura social, económica y política del país, es indudablemente la organización de procedencia brasileña Primer Comando de la Capital (PCC). El PCC nació en Brasil a inicios de los noventa y empezó a difundirse en Paraguay en la primera década de los años 2000. Inicialmente Paraguay era utilizado por sus integrantes solo como una zona de confort, donde esconderse y recuperarse del hostigamiento de las fuerzas represivas del crimen brasileñas. Sin embargo, a partir del 2010 el PCC ha convertido el país en uno de sus principales centros de operaciones logísticas en dos de sus negocios: el cultivo de marihuana para la venta en Brasil y la distribución de la cocaína andina, tanto a los países de la región como hacia Europa (Martens 2019; Biondi 2010).

Esta actividad de expansión productivo-comercial ha sido acompañada por un proceso paralelo de compenetración institucional, donde las autoridades políticas y de seguridad, sobre todo a nivel local, han acabado por condicionar sus actuaciones a las disposiciones procedentes de las familias criminales del PCC (Martens 2022 [2018]).

“Nunca se sabe con quiénes están conectados... (en alusión a políticos). Para seguir trabajando no hay que molestar nomás a los amigos y recibir lo que tienen que dar”, refirió un policía con más de 10 años de antigüedad que, desde su graduación, permanece en lugares apetecibles de la frontera por el dinero que puede generar estar destinado en ese sitio (entrevista, agosto de 2022). Él recordó un episodio que grafica la conexión que estuvo desarrollándose entre el PCC y las instituciones. Un día, mientras estaba de guardia en un puesto de control de acceso a la capital departamental, detuvo a un auto en el que iban tres personas que portaban ostensiblemente armas de fuego. Les pidió que se bajaran del vehículo a lo que accedieron sin problemas, pero mostrando aún más sus armas. La primera pregunta

⁵ El 18 febrero de 2020 se promulgó la Ley 6501 que modificaba la ley 4743/2012 Que regula el financiamiento político, y la ley 834/1996 que establece el Código Electoral paraguayo. En esta se previó que cada candidato realizara una rendición de cuentas personal de los recursos obtenidos y utilizados durante su campaña electoral, y se preveían penas de multas y hasta 10 años de inhabilitaciones en caso de falsas declaraciones.

que le hicieron al policía fue que si era nuevo en el puesto de control. El policía respondió afirmativamente y cambió de actitud porque intuyó que eran secretarios de *patrones grandes*. “Está todo en orden”, les dijo, y se subieron tranquilamente a su vehículo para continuar el camino. Unos minutos después, recibió una llamada telefónica para felicitarle por su tacto y buena actuación con los que habían sido detenidos, y se le explicó que eran funcionarios de un alto miembro del PCC en Paraguay y muy vinculado a una autoridad nacional, de quien él ya tenía conocimiento (entrevista, septiembre de 2022).

El proceso de instalación del PCC en Paraguay, desde sus bases brasileñas, tanto en las cárceles como las *Quebradas* de São Paulo, donde actuaba sustancialmente como un *power syndicate* (Feltran 2018), ha sido en sus primeros momentos sin duda una situación clásica de *enterprise syndicate* mafiosa, es decir, una acción que apuntaba exclusivamente a obtener nuevos negocios y mejores ganancias. Sin embargo, en la actualidad su acción ha ido evolucionando hacia prácticas que lo están llevando de manera manifiesta hacia la instalación de una estructura de *power syndicate* también en este territorio.

Así como había ocurrido en su tierra de origen, Brasil (Feltran 2018; Biondi 2010), el PCC como primera acción de ocupación del territorio emprendió un proceso de penetración y dominación del espacio carcelario. A finales de 2018, el director de una penitenciaría reconocía de manera expresa que recurría al PCC para poner orden en el centro que dirigía: “Cuando tengo problemas con algunos de sus miembros, yo hablo directamente con el padrino y él se encarga de poner orden. Muchas veces, los paraguayos intentan abusar de que son PCC y arman quilombo... en esos casos hablo directamente con el jefe y se tranquiliza todo” (entrevista, diciembre de 2018).

Pero además de la acción de control de las cárceles, el PCC ha instalado su dominio territorial también en las comunidades fronterizas del país, sobre todo las que colindan con Brasil, donde en los últimos años ha sido constante el crecimiento de los negocios lícitos e ilícitos del grupo. Aquí el control territorial se ha sustentado inicialmente por medio de un pago sistemático a la autoridad pública (policía, aduanas, caminera, funcionarios locales), gracias al cual la organización criminal ha podido moverse sin mayores contratiempos y trasladar sus mercaderías desde las zonas de producción a las ciudades fronterizas para luego llevarlas a Brasil. Sin embargo, con el tiempo, este proceso ha evolucionado hasta asumir las características de una concreta asimilación de las autoridades públicas a los intereses del PCC; se ha involucrado también a dirigentes políticos locales y regionales, y se han instalado en estas comunidades verdaderas zonas francas de dominación casi absoluta.

Un ejemplo concreto de la estructura de poder que el PCC instaló en Paraguay se evidencia al analizar las actuaciones de Jarvis Chimenes Pavão. Este narcotraficante perteneciente al grupo, a pesar de haber sido arrestado en 2009 y extraditado a Brasil en 2017, mantuvo su organización criminal perfectamente activa en el país. Eso lo demostró en 2023 la operación *Pavo Real* realizada por las fuerzas de seguridad de Paraguay y Brasil, con la finalidad de dismantelar el conjunto de empresas y sociedades paraguayas pertenecientes a esta familia criminal.

Las actuaciones de Pavão en Paraguay son un claro ejemplo de construcción de una estructura mafiosa en el país y por eso ameritan una atención particular. Mediante el dinero obtenido gracias al narcotráfico, una de sus primeras inversiones fue adquirir estancias ganaderas en las zonas más aisladas de los departamentos de Concepción y Amambay. Estas, reestructuradas y reorganizadas, cumplían múltiples funciones: eran una inversión inmobiliaria donde colocar el dinero ganado ilícitamente con el tráfico de droga; al dotarlas de hangares y pistas de aviación ayudaban a la logística de ese mismo tráfico, y, finalmente, al desarrollar actividades agrícolas y ganaderas, se volvían instrumentos tanto para negocios lícitos (producción y venta de productos agrícolas y ganado) como para el lavado de dinero (falsas compraventas y traslados de ganado entre estancias propias) (Diario ABC Color 2023).

El dinero producido con esas actividades se utilizaba para llevar a cabo otros negocios esparcidos en varios departamentos (Central, Alto Paraná, San Pedro): adquirir inmuebles de varios tipos (estancias o edificios en zonas urbanas), instalar empresas de diferentes rubros, comprar hoteles, con los cuales lavar activos y también ganar dinero de manera lícita (Última Hora 2020a). Hasta le permitió volverse proveedor de la Municipalidad de Pedro Juan Caballero entre 2014 y 2023, con contratos que han llegado a sumar casi 800 millones de guaraníes (Última Hora 2023c). A pesar de no ser esta una cifra muy abultada (alrededor a 120 000 dólares), demuestra la intención de compenetrar las instituciones también desde el punto de vista económico y social, además del criminal.

Para desarrollar estas actividades, la organización de Pavão contaba con la colaboración de diferentes agentes de cuello blanco, tanto del sector privado como público. Por un lado, un conjunto de abogados, contadores, escribanos y economistas administraba las diferentes empresas *legales* del grupo criminal (Última Hora 2023b). Por otro, mediante pagos mensuales, se obtenía la fidelidad de funcionarios de los Registros Públicos para que escondieran los más de 100 bienes inmuebles adquiridos frente a los pedidos de información solicitados por otros organismos estatales. Además, se recurría a funcionarios de la Secretaría de Prevención de Lavado de Dinero o bienes de Paraguay (SEPRELAD) para que todos los pedidos relacionados con los testafierros de los bienes de la organización quedaran congelados y sin respuestas. Asimismo, según la propia SENAD, cabía la posibilidad de que Pavão pagara también a sus mismos funcionarios, para que no investigaran su organización con mucho esmero (Diario HOY 2023).

De esa manera, la organización criminal de Jarvis Pavão, valorada en USD 150 millones (Última Hora 2023b), pudo continuar floreciendo, aun con su jefe en la cárcel, aprovechando el *expertise* de profesionales bien formados y el apoyo de muchos de aquellos funcionarios públicos que hubieran tenido que perseguirla. Un ejemplo concreto de cómo una estructura mafiosa puede prosperar en un país actuando de forma *tentacular*, como un pulpo que amarra a sí cada vez a más sectores de la sociedad, de la economía y del Estado.

La construcción de estructuras mafiosas en el país

El alto nivel de compenetración de las estructuras mafiosas en el Estado se hizo nuevamente presente en 2019, cuando la Fiscalía, mediante el Operativo North (Ministerio Público 2020), detuvo y enjuició a más de 20 efectivos policiales, entre comisarios, oficiales y suboficiales, por sus vinculaciones con el crimen organizado y participación en el tráfico de cocaína en la zona norte del país (Última Hora 2019).

Uno de los procesados en este operativo nos señaló que es común que se reciba dinero de algunos *patrones*, en alusión a narcotraficantes, no solo como dinero propio, sino para ciertos gastos de la unidad [comisarías o cuarteles], pero enseguida aclaró: “Los policías somos los que menos tocamos, los políticos son los que otorgan protección y hace que no se les pueda tocar a esa gente” (Entrevista, septiembre de 2022).

Como ya señalamos, uno de los elementos esenciales para conformar una estructura mafiosa es que la organización criminal obtenga la colaboración de la política. Esto se debe a que a través de esta puede involucrar a los profesionales y obtener protección e impunidad de las fuerzas públicas represivas (policía, fiscales, jueces), elementos esenciales para lograr el entorno más adecuado, y llevar adelante con éxito sus negocios lícitos e ilícitos.

Mediante las entrevistas a informantes claves (políticos locales, policías, abogados, miembros del sistema de justicia) y de observaciones etnográficas realizadas en los últimos años, tal como lo explicamos en el apartado metodológico, hemos reconstruido cómo las organizaciones criminales activas en Paraguay consiguen relacionarse con la política. Este es un proceso que se desarrolla según diferentes niveles de complicidad y compenetración.

Un primer nivel de compenetración es el que se refiere a la *protección* que los políticos pueden proporcionar a las organizaciones criminales. Los políticos locales y regionales tienen incidencia en la designación de los jefes de policías en los municipios y en las cabeceras departamentales, que están a cargo de los controles en las carreteras y rutas nacionales. Los políticos nacionales, por su parte, tienen forma de incidir en las actuaciones de fiscales y jueces, sobre todo de aquellos que trabajan en las oficinas territoriales descentralizadas. De esa manera, asumir un cargo político ayuda a construir relaciones con las fuerzas de seguridad que pueden ayudar a evitar, o por lo menos reducir al mínimo, posibles perjuicios a esas organizaciones, generalmente a cambio de apoyo económico, que crece durante el periodo electoral. Un subjefe de comisaría cercana a la frontera nos contó su experiencia al respecto: “Yo vine de Asunción. No conocía mucho la dinámica aquí. [...] El jefe me dijo que cuando me toque asumir la jefatura (él tendrá semana libre), el oficial x sabía el movimiento de los controles y que no me preocupase... Luego me trajeron mi parte (dinero) en un sobre... Si no aceptaba me trasladaban de vuelta...” (Entrevista, octubre de 2019).

Un segundo nivel de compenetración se da cuando se instalan relaciones mucho más avanzadas, es decir, la *financiación e integración* por parte de esos políticos a las organizaciones criminales con las cuales están colaborando. Es un paso posterior a la sola protección se-

ñalada arriba, y consiste en garantizar, además de aquella, el apoyo logístico y financiero a los tráfico (lícitos o ilícitos) realizados por la organización criminal. Los políticos involucrados se vuelven socios efectivos de los negocios y cobran por eso parte de los beneficios obtenidos, una cifra indudablemente muy superior a la que obtendrían por la simple protección. Un entrevistado nos contó un caso al respecto:

Cuando era juez, llevaba en la camioneta del Poder Judicial la carga [de narcóticos]. Luego se hizo diputado, y siguió transportando con su chapa oficial. Hoy sigue tan campante como integrante de la clase política del departamento y en la capital... ese es el nivel de participación (Entrevista, octubre de 2019).

Finalmente, el último nivel de compenetración implica la verificación de un proceso inverso, donde los miembros de la organización criminal se transforman en políticos; prefieren asumir de manera directa este rol y se presentan a cargos de gobiernos locales, ya sea como intendentes o concejales municipales, ganan las elecciones y sustituyen así a los políticos tradicionales. Este método les permite obtener los mismos resultados que les proporcionaban esos políticos, pero evitando toda mediación y operando de manera más integrada con las finalidades de la organización criminal. Un entrevistado nos señaló al respecto: “Actualmente, ya están presentes en administraciones locales, regionales y, desde las últimas elecciones en abril de 2023, con más fuerza en el Gobierno nacional, en Asunción. Vos sabés, la política es lo que domina el mercado ahora” (Entrevista, abril de 2024).

A *Ultranza*, un ejemplo de estructura criminal mafiosa en Paraguay

Para comprender plenamente lo que hemos descrito hasta el momento, referente a cómo las relaciones instaladas entre política y criminalidad organizada acaban transformándose en estructuras mafiosas, es útil analizar en calidad de ejemplo la estructura criminal destapada por el operativo *A Ultranza*, realizado por una alianza internacional de fuerzas de seguridad en febrero de 2022. A pesar de que la organización criminal desmantelada no pertenecía al PCC ni a los otros dos principales grupos criminales activos en el territorio paraguayo –el brasileño Comando Vermelho y el local Clan Rotela–, sino a otra estructura construida *ad hoc* por un narcotraficante uruguayo, Sebastián Marset, resulta interesante examinarla para evidenciar cómo acaban relacionándose de forma orgánica criminales con profesionales y personal político, hasta transformarlos en un conjunto homogéneo.

El operativo *A Ultranza* fue desarrollado por la SENAD y la Fiscalía General de Paraguay, así como por diversos organismos de otros países: la DEA de Estados Unidos, Europol y el Ministerio del Interior de Uruguay. Este operativo se implementó el 22 de febrero de 2022, pero fue precedido por una investigación que había durado 27 meses, y cuyo origen se remontaba a la incautación de varias toneladas de cocaína en puertos del norte de Europa, entre 2020 y 2021, todas procedentes desde Paraguay (Ferrer 2021).

El operativo, además de incautarse de aeronaves, vehículos, motocicletas, embarcaciones, armas de fuego, camiones y hasta un helicóptero, 87 inmuebles, y 1 millón de dólares en joyas (SENAD 2023), llevó al arresto e imputación de casi 50 personas, entre las cuales pocos eran conocidos criminales, mientras la mayoría se destacaba por estar conformada por profesionales, funcionarios públicos, políticos locales y nacionales. Conforme la carpeta de la causa, registrada en el Ministerio Público bajo el número 1358/2022, entre los imputados podemos encontrar a despachantes de aduana, comerciantes, contadores, administradores, abogados, gestores de vuelo. También a diputados, concejales municipales, y a un ministro del Poder Ejecutivo, todos del oficialista Partido Colorado. Entre estos últimos se destacaban el diputado Juan Carlos Ozorio, que además era uno de los financiadores de las actividades del grupo criminal, y el entonces ministro de Emergencia Nacional, Joaquín Roa, que fue inmediatamente destituido por el presidente en funciones Mario Abdo (El Nacional 2022). A diferencia de lo que ocurría en el pasado, ellos están actualmente bajo proceso y con prisión preventiva. Unos meses después también lo fue el entonces diputado Erico Galeano que, a pesar de eso, en abril de 2023, fue elegido senador y en julio de ese mismo año pudo asumir su banca. Actualmente goza de arresto domiciliario y permiso para asistir a las sesiones del Congreso (Última Hora 2023d).

Analizando el operativo *A Ultranza* se evidencia la existencia de una estructura criminal perfectamente integrada con la organización social, política y económica del país, además con las instituciones y sus hombres, y asume las características de mafia. La misma acusación fiscal sostiene la existencia de una amplia y compleja red conformada por actores políticos, funcionarios públicos, comerciantes y narcotraficantes, que conjuntamente posibilitaron la remisión de las mercaderías ilícitas a Europa, así como la impunidad de sus operaciones (Ministerio Público 2023).

En este sentido, *A Ultranza* resulta hasta hoy el ejemplo más claro y contundente de cómo la criminalidad y la sociedad civil e instituciones públicas pueden acabar colaborando de manera efectiva y exitosa en el desarrollo de acciones ilegales, y conformar una estructura mafiosa que incide en el esquema sociopolítico nacional y en el mismo funcionamiento del Estado e influencia hasta las acciones de los organismos públicos que deberían reprimirla.

Al respecto cabe señalar el comportamiento errático del Ministerio Público, principal órgano del Estado encargado de reprender la acción criminal. Por ejemplo, al decidir arbitrariamente a quiénes llevar a juicio oral y a quiénes aceptar salidas alternativas al proceso penal, y al permitir a algunos gozar de la figura del juicio abreviado, suspensiones condicionales del procedimiento y obtener condenas leves, mientras que a otros les niega medidas alternativas a la prisión preventiva. Al respecto, uno de los imputados que se puso voluntariamente a disposición de la justicia declaró:

Ya estoy por completar dos años en prisión. [...] la atención no es igualitaria. A gente que tiene imputaciones más graves que nosotros, le dan un trato distinto. Lo que tengo miedo es que me conviertan en un *chivo expiatorio* para esta causa tan mediática que armaron, para que otros queden impunes o se beneficien con salidas más beneficiosas. Veremos qué pasa en mi Audiencia Preliminar (Apuntes del cuaderno de campo, febrero de 2024).

Esta es una clara demostración de que, a pesar de haber sido aparentemente desbaratadas, las estructuras mafiosas continúan produciendo efectos, debido a su compenetración profunda en el entramado social, político y económico del país. Cabe señalar al respecto que el principal organizador de la estructura mafiosa destapada por *A Ultranza*, Sebastián Maset, nunca fue capturado y, después de un periodo como prófugo en Bolivia, actualmente vive en clandestinidad, bajo protección, en el mismo Paraguay, como señaló la periodista Patricia Martín, de Canal 4 de Uruguay, quien lo entrevistó en el país en noviembre de 2023 (El País 2023).

Conclusiones

En los últimos 10 años, 32 políticos paraguayos han estado directamente involucrados con organizaciones criminales dedicadas al narcotráfico: 21 ostentaban cargos locales (intendentes, gobernador, concejales municipales o departamentales) y otros 11 cargos nacionales (diputados, senadores, ministros). Todos pertenecen a la zona Nordeste del país (departamentos de San Pedro, Concepción, Amambay, Canindeyú y Alto Paraná), donde se concentra la producción de marihuana y se recibe la cocaína proveniente de la zona andina que va hacia Brasil. El 90 % de ellos pertenece al Partido Colorado (que generalmente ejerce el Gobierno nacional y local) y el otro 10 % al Partido Liberal Radical Auténtico (primera oposición y a veces fuerza gubernamental local en esos departamentos). Solo la mitad de esos políticos ha sido en algún momento imputada por delitos relacionados con el crimen organizado, los otros han sido solo investigados o ni siquiera eso. Una sola, la exdiputada Cynthia Tarragó, fue condenada, pero por un Tribunal del estado de Nueva Jersey, por un delito de lavado de dinero realizado desde Paraguay, pero nunca ha sido investigada al respecto en este país (Rodríguez 2023).

La realidad que acabamos de presentar resulta absolutamente coherente con cuanto vimos a lo largo de este trabajo. El desarrollo de estructuras mafiosas en el país determina la superación de lo que eran las clásicas complicidades de intercambio de favores (impunidad por financiación) existentes entre política y crimen organizado. En su lugar se está instalando un sistema orgánico de ilegalidad difusa, que abarca todos los ámbitos de la sociedad paraguaya, y que garantiza enormes ganancias e impunidad a todos los actores (políticos, criminales, profesionales de cuello blanco, empresarios) que deciden involucrarse en este. El nivel de compenetración de las organizaciones criminales con la sociedad y las instituciones está llegando a niveles tan profundos que pueden determinar en el mediano-corto plazo riesgos reales que afecten a la estabilidad democrática del país y lo hagan deslizarse paulatinamente hasta situaciones donde el poder público resulte cada vez más implicado con estructuras criminales mafiosas y cada vez más alejado de la ciudadanía.

Una de las causas de esta situación es, entre otras, la dificultad de la sociedad paraguaya para interpretar el avance de este proceso, e identificar la peligrosidad de las estructuras mafiosas que están instalándose en el país. La ausencia de comprensión de los fenómenos en muchas ocasiones impide evidenciar cómo enfrentarlos y posiblemente resolverlos. La finalidad de este trabajo era justamente contribuir a hacer visible la problemática e incentivar

nuevas líneas de investigación que ayuden a profundizar el conocimiento de la relación entre crimen organizado y política y su derivación mafiosa; esto tanto en el caso paraguayo como en el resto de América Latina, donde situaciones similares estarían ocurriendo.

Bibliografía

- Angiulli, Saverio. 2020. *Oltre la paura. La mafia teme chi non la teme*. Roma: Santelli.
- Bianco, Maria Luisa. 1996. *Classi e reti sociali. Risorse e strategie degli attori nella riproduzione delle disuguaglianze*. Bologna: Il Mulino.
- Biondi, Karina. 2010. *Junto e misturado. Uma etnografia do PCC*. São Paulo: Terceiro Nome.
- Block, Alan. 1980. *East Side West Side: organizing crime in New York 1930-1950*. Cardiff: University College Cardiff Press.
- Bovero, Michelangelo. 2002. *Una gramática de la democracia contra el gobierno de los peores*. Madrid: Trotta.
- Briceño-León, Roberto, y Olga Ávila. 2023. *La gobernanza criminal y el Estado: entre rivalidad y complicidad*. Caracas: Editorial Alfa.
- Briscoe, Ivan, y Pamela Kalkman. 2016. "Illicit Networks". *Prism* 5 (4): 150-171.
- Carbone, Rocco. 2021. *Mafia argentina: radiografía política del poder*. Buenos Aires: Luxemburg.
- Casas, Kevin, y Daniel Zovatto. 2011. "Para llegar a tiempo: Apuntes sobre la regulación del financiamiento político en América Latina". En *Financiamiento de los Partidos Políticos en América Latina*, editado por Pablo Gutiérrez y Daniel Zovatto, 17-70. México: IDEA/OEA UNAM.
- Caselli, Gian Carlo, y Guido Lo Forte. 2020. *Lo Stato illegale, Mafia e politica da Portella della Ginestra a oggi*. Bari-Roma: Editori Laterza.
- Cawley, Marguerite. 2014. "Exgobernadora de Paraguay estaría protegiendo a narcotraficantes". *InSight Crime* 27 de octubre. <https://bit.ly/4bMxlqD>
- Ciconte, Enzo, Francesco Forgione e Isaia Sales. 2012. "Le ragioni di un suceso". En *Atlante delle mafie. Storia, economia, società, cultura Volume primo*, editado por Enzo Ciconte, Francesco Forgione e Isaia Sales, 9-53. Soveria Mannelli - Catanzaro: Rubettino Editore.
- Cordova Vianello, Lorenzo. 2011. "El financiamiento a los partidos en México". En *Financiamiento de los Partidos Políticos en América Latina*, editado por Pablo Gutiérrez e Daniel Zovatto, 351-368. México: IDEA/OEA UNAM.
- De León-Beltrán, Isaac. 2022. "La lucha contra la captura y la cooptación del Estado". *Documento de trabajo, serie: Aún no es tarde en materia de seguridad* (10). Fundación Ideas para la Paz. <https://bit.ly/3yeZHeS>
- Della Porta, Donatella, y Alberto Vannucci. 1999. *Corrupt Exchanges. Actors, Resources and Mechanisms of Political Corruption*. New York: Routledge.
- Diario ABC Color. 2014. "Nombres de la narcopolítica". 20 de noviembre. <https://bit.ly/3X65iOT>
- Diario ABC Color. 2015. "El narcotráfico, en la estructura del Estado". 5 de noviembre. <https://bit.ly/3V92Wxf>

- Diario ABC Color. 2023. “Pavo Real Py: Pavão disimulaba dinero ilícito con la compra y traslado de animales”. 15 de julio. <https://bit.ly/3wGBSvL>
- Diario HOY. 2023. “Registros públicos y Seprelad, en donde Pavão daba ‘aguinaldo’ para blindar sus inmuebles”. 11 de julio. <https://bit.ly/3QNsTzN>
- Direzione Centrale per i Servizi Antidroga Italia. 2022. *Relazione Annuale 2022*. Roma: Ministero dell’Interno. <https://bit.ly/4bqyjJ6>
- Duque Daza, Javier. 2021. “Gobernanza criminal. Cogobiernos entre políticos y paramilitares en Colombia”. *Revista mexicana de ciencias políticas y sociales* 66 (241): 347-380.
- El Nacional. 2022. “A Ultranza Py tumba a otro ministro de Abdo: Roa quedó fuera de la SEN”, 24 de febrero. <https://bit.ly/3UQFvXQ>
- Espinosa, Nicolás. 2009. “Etnografía de la violencia en la vida diaria. Aspectos metodológicos de un estudio de caso. Informe de Investigación”. *Universitas Humanística*, 67: 105-125.
- Feltran, Gabriel. 2018. *Irmãos: uma história do PCC*. São Paulo: Companhia das Letras.
- Ferrajoli, Luigi. 2014. *La democracia a través de los derechos. El constitucionalismo como modelo teórico y como proyecto político*. Madrid: Trotta.
- Ferrer, Isabel. 2021. “Incautadas 23 toneladas de cocaína, el mayor alijo de la historia de Europa”. *El País*, 24 de febrero. <https://bit.ly/44Qwbb2>
- Flores Pérez, Carlos Antonio. 2020. *Negocios de sombras: Red de poder hegemónica, contrabando, tráfico de drogas y lavado de dinero en Nueva León*. Ciudad de México: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social.
- Griner, Steven, y Daniel Zovatto. 2004. *De las normas a las buenas prácticas: el desafío del financiamiento político en América Latina*. San José de Costa Rica: IDEA.
- Guber, Rosana. 2011. *La etnografía: Método, campo y reflexividad*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Gutiérrez, Francisco. 2007. *¿Lo que el viento se llevó? Los partidos políticos y la democracia en Colombia 1958-2002*. Bogotá: Grupo Editorial Norma.
- Hammersley, Martín, y Paul Atkinson. 2022. *Etnografía*. Petropolis RJ: Vozes
- Kawulich, Barbara. 2005. La observación participante como método de recolección de datos. *Forum: Quantitative Social Research* 6 (2) Art.45, s/n. <https://bit.ly/46p0XIZ>
- Martens, Juan. 2019. “Presencia y actuación del Primer Comando de la Capital (PCC). Implicancias políticas y sociales”. *Revista Jurídica del Ministerio Público* 9: 59-75.
- Martens, Juan. 2022. “Narcopolítica: dinámicas y modalidades de participación de actores políticos de Paraguay en el narcotráfico”. *Revicso* 5 (10): 11-36.
- Martens, Juan, Roque Orrego, Ever Villalba, Ricardo Veloso, Luís González y Francisco Delgado. 2022. “Entre el terror y la acumulación social del miedo: Gobernanza criminal en tres ciudades fronterizas de Paraguay con Argentina y Brasil”. *Dilemas: Revista de Estudios de Conflicto e Controle Social* 15: 205-232.
- Martens, Juan, Ricardo Veloso. 2019. Ilegalismos en contextos fronterizos entre Paraguay y Argentina. El caso del os combustibleros del Ñeembucú. *Revista de la Sociedad Científica del Paraguay* 24 (2): 349-367.

- Meléndez, Carlos. 2023. "Clientelismo, poderes ilegales y financiamiento de la política en América Latina". En *Democracia y elecciones en Paraguay*, editado por Salvador Romero Ballivián, 305-322. Asunción: IDEA
- Mejías, Sonia. 2020. "Paraguay: centro neurálgico de producción y distribución del narcotráfico transnacional". *Observatorio de Tráficos Ilícitos y Redes Criminales*. Madrid: Real Instituto Elcano. <https://bit.ly/46kT9rC>
- Ministerio Público. 2020. *Formular acusación y requerir apertura a Juicio Oral y Público Operativo North; causa 8692/2019*. Asunción.
- Ministerio Público. 2023. *Formular acusación y requerir apertura a Juicio Oral y Público Operativo A Ultranza; causa 1358/2022*. Asunción.
- Miranda, Boris. 2016. "Las terribles causas y consecuencias de que Paraguay sea el mayor productor de marihuana de Sudamérica". *BBC Mundo*, 27 de octubre. <https://bit.ly/44QnLRc>
- Naciones Unidas. 2004. "Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional". En *Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional y sus protocolos*, 5-42. Nueva York: NN.UU. Oficina contra la droga y el delito. <https://bit.ly/4cOS65P>
- Narbona Pérez, José Enrique. 2017. "La influencia de la Yakuza en la política japonesa desde la conclusión de la II Guerra Mundial". *Revista Observatorio Iberoamericano de la Economía y la Sociedad del Japón* 9 (28).
- Nieto López, Jaime Rafael. 1995. "Narcopolítica en la actual coyuntura política colombiana". *Estudios Políticos* 7-8: 105-116.
- Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito - UNODC. 2017. *Informe mundial sobre las drogas 2017*. Viena: UNODC.
- Orgaz, Cristina. 2023. "Por qué Paraguay se sumó a Colombia y México como uno de los países con mayor criminalidad organizada del mundo". *BBC*, 31 de octubre. <https://bit.ly/4cUVvQL>
- Paraguay.com. 2018. "Más políticos tendrían vínculos con 'Cucho', según Fiscal General". 9 de septiembre. <https://bit.ly/3UQixjX>
- Pezzino, Paolo. 1993. "La mafia siciliana come 'industria della violenza'. Caratteri storici edelementi di continuità". *Dei Delitti e delle Pene*, 2: 67-79.
- Restrepo, Eduardo. 2018. *Etnografía: alcances, técnicas y éticas*. Lima: Universidad Nacional Mayor de San Marcos.
- Reski, Petra. 2010. *Mafia*, Barcelona: Seix Barral.
- Reyes Gómez, Gerardo. 1994. "La narcopolítica, giro negro clave". *Forum* 29.
- Rivarola, Milda. 2019. "Dinero narco se infiltra ante la falta de control de financiamiento". *Última Hora*, 24 de noviembre. <https://bit.ly/3ylntFE>
- Robbins, Seth. 2021. "Paraguay se posiciona como gran exportador de cocaína hacia Europa". *InSight Crime*, 23 de abril. <https://bit.ly/4djfEiZ>
- Rodgers, Dennis. 2004. "Haciendo del peligro una vocación: La antropología, la violencia y los dilemas de la observación participante". *Revista Española de Investigación Criminológica* 2: 1-24.

- Rodríguez, Ermo. 2023. "Narcopolítica en Paraguay: políticos vinculados al narcotráfico y delitos conexos". Documento de trabajo. Asunción: INECIP-Paraguay.
- Sansó-Rubert Pascual, Daniel. 2020. *Crimen organizado y déficit democrático. Desafíos constitucionales* (Tesis Doctoral).
https://minerva.usc.es/xmlui/bitstream/handle/10347/24588/rep_2232.pdf
- Santano, Ana Claudia. 2018. "La narcofinanciación de la política: una asignatura pendiente en América Latina". *Misión Jurídica* 11 (14): 139-150.
- Santos, Susana. 2022. "Paraguay, la vieja política de siempre y el narco mafioso: dos destituciones ministeriales y un presidente denunciado que reacciona". *ElDiarioAR* 6 de marzo.
<https://bit.ly/3LH5SLO>
- Sanz-Levia, Laura, y Fernando Jiménez-Sánchez. 2021. "Breaking democracy: illegal political finance and organized crime in Guatemala". *Crime, Law and Social Change* 75 (1): 21-43.
- Sciarrone, Rocco. 1998. "Il capitale sociale della mafia. Relazioni esterne e controllo del territorio". *Quaderni di Sociologia* 18: 51-72.
- Sciarrone, Rocco. 2002. "Le mafie dalla società locale all'economia globale". *Meridiana* 43: 49-82.
- Scribano, Adrián Oscar. 2008. *La investigación social cualitativa*. Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Secretaría Nacional Antidrogas - SENAD. 2020. *Observatorio Paraguayo de Drogas*. Asunción: SENAD.
- Secretaría Nacional Antidrogas - SENAD. 2023. "A Ultranza PY". @Senad_paraguay, 10 de febrero. <https://bit.ly/3UMr3Am>
- Última Hora. 2019. "20 policías detenidos por supuesta cobertura a grupos narcos". 19 de octubre. <https://bit.ly/3wRpEjT>
- Última Hora. 2020. "Congreso sanciona ley que plantea frenar el dinero sucio en la política". 17 de febrero. <https://bit.ly/4bGY73y>
- Última Hora. 2022. "Así se consolidó el narcotráfico ante los ojos de las autoridades". 6 de febrero. <https://bit.ly/3yyOKV8>
- Última Hora. 2023a "Pavo Real: Puntos claves del nuevo megaoperativo contra el esquema montado por Chimenes Pavão". 10 de julio. <https://bit.ly/4as1B97>
- Última Hora. 2023b. "Operativo Pavo Real: Se ataca el esquema criminal montado por Jarvis Chimenes Pavão". 10 de Julio. <https://bit.ly/3Va7jYY>
- Última Hora. 2023c. "Firmas de esquema de lavado de Pavão, preferidas en licitaciones". 14 de julio. <https://bit.ly/3QQrKHE>
- Última Hora. 2023d. "Juez admite cambio de la Fiscalía y otorga el arresto domiciliario a Erico Galeano". 26 de septiembre. <https://bit.ly/3QNdsrq>
- Zovatto, Daniel. 2016. "El financiamiento político en América Latina". *Studia politicae* 40: 7-52.



doi.org/10.17141/urvio.41.2025.6277

Narcotráfico y política. Gestión de la seguridad pública y violencia en Rosario, Argentina (2013-2015)

Drug trafficking and politics. Management of public security and violence in Rosario, Argentina (2013-2015)

Marco Iazzetta¹ y Marco Gaiero²

Recibido: 20 de mayo de 2024

Aceptado: 1 de agosto de 2024

Publicado: 15 de enero de 2025

Resumen

Introducción: el narcotráfico constituye una problemática vinculada al desarrollo de mercados ilegales de drogas, gestionados por grupos criminales y con altos niveles de violencia. Dicha situación representa un desafío para los Estados latinoamericanos, que se encargan de implementar medidas en materia de seguridad pública para abordar este fenómeno criminal. **Objetivo:** el artículo analiza la gestión de la seguridad pública del gobierno provincial del Frente Progresista Cívico y Social (FPCyS) de Santa Fe durante el periodo 2013-2015. **Metodología:** la investigación se basa en un estudio de caso de carácter cualitativo. **Conclusión:** el aumento sostenido de la violencia relacionada con el narcotráfico y el escándalo público que esto generó llevó a las autoridades del FPCyS a adoptar una estrategia caracterizada por la escenificación de las acciones de gobierno, la promoción de una reforma policial a partir de parches institucionales y la delegación del gobierno de la seguridad en la Policía de la provincia.

Palabras clave: delegación; escenificación; narcotráfico; seguridad pública; policía; violencia.

Abstract

Introduction: drug trafficking is a problem linked to the development of illegal drug markets, managed by criminal groups and with high levels of violence. This situation represents a challenge for Latin American states, which are responsible for implementing public security measures to tackle this criminal phenomenon. **Objective:** the article analyses the public security management of the provincial government of the Frente Progresista Cívico y Social (FPCyS) of Santa Fe during the period 2013-2015. **Methodology:** the research is based on a qualitative case study. **Conclusion:** the sustained increase in violence related to drug trafficking and the public outrage that this generated, led the FPCyS authorities to adopt a strategy characterised by the staging of government actions, the promotion of a police reform based on institutional patches and the delegation of security governance to the Provincial Police.

Keywords: Delegation; drug trafficking; police; public security; staging; violence.

1 Facultad de Ciencia Política y RR.II de la Universidad Nacional de Rosario (UNR), Argentina, marco.iazzetta@fcpolit.unr.edu.ar, orcid.org/0000-0002-8895-3847

2 CONICET, Facultad de Ciencia Política y RR.II de la Universidad Nacional de Rosario (UNR), Argentina, gaiero47@gmail.com, orcid.org/0009-0002-7681-234X



Introducción

El narcotráfico constituye una problemática central en la agenda mundial, con un impacto significativo y creciente sobre los Estados y las sociedades. Los Informes Mundiales sobre Drogas de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) destacan constantemente esta realidad, y evidencian tanto el crecimiento exponencial del consumo de sustancias ilícitas a nivel global como la magnitud alcanzada por este negocio, el cual no muestra señales de desaceleración, incluso frente a pandemias, guerras y crisis económicas.

Esta problemática se relaciona estrechamente con la consolidación de mercados ilegales de drogas cada vez más sofisticados, con la aparición de diversos grupos criminales que los gestionan y, en especial, con el aumento de la violencia altamente lesiva. Al respecto, los enfrentamientos entre actores criminales, las transformaciones en las dinámicas de comercialización de drogas e, incluso, la implementación de ciertas políticas gubernamentales suelen estar vinculados a las fluctuaciones en los niveles de homicidios (Dammert, Croci y Frey 2024). Asimismo, la intensidad de la competencia en estos mercados y el accionar estatal en su regulación constituyen factores clave para comprender los picos de violencia que afectan particularmente a América Latina (Serrano 2007; Lessing 2008; Snyder y Durán-Martínez 2009; Durán-Martínez 2018; Sain 2023).

Esta situación constituye un desafío constante para los gobiernos latinoamericanos, que procuran gestionar la seguridad pública mediante la formulación e implementación de acciones institucionales orientadas a prevenir, mitigar, contener o investigar las diversas problemáticas criminales. Al respecto, este artículo se propone analizar la gestión de la seguridad pública del gobierno provincial del Frente Progresista Cívico y Social (FPCyS) de Santa Fe durante el periodo 2013-2015, frente al incremento de la violencia en Rosario. Este escenario novedoso tomó por sorpresa a las autoridades, que carecían de un diagnóstico adecuado del fenómeno y de las herramientas necesarias para enfrentarlo. Esto derivó en que se adoptara una estrategia adaptativa caracterizada por la escenificación y sobreactuación de las acciones gubernamentales; la promoción de una reforma policial basada en medidas parciales y remiendos institucionales, y la delegación de la gestión de la seguridad en la Policía, la cual, como se demostró con posterioridad en diversas investigaciones judiciales, poseía vínculos aceptados con los grupos criminales rosarinos.¹

Marco teórico

En relación con el apartado conceptual, resulta necesario referirse, en primer lugar, a la noción de “escenificación” de las medidas de seguridad pública. Esta categoría se entiende

¹ Al respecto, se recomienda la lectura de la sentencia por homicidios agravados, asociación ilícita, encubrimiento y otros contra los integrantes de la familia Cantero, llevada a cabo por el Juzgado en lo Penal de sentencia N°1 de Rosario el día 27 de abril de 2018, así como del artículo periodístico de Lago (2022) sobre la participación de los agentes de la División Judiciales de la Unidad Regional II en el grupo criminal liderado por Esteban Lindor Alvarado.

como la representación y puesta en escena de la gestión oficial de la seguridad, orientada a negar la existencia de un problema mientras se sobreactúa un activismo gubernamental exacerbado en la denominada “lucha contra el crimen” (Sain 2022). Como señala Binder (2009, 25) existe una preocupación compartida por todos los dirigentes políticos o sociales por “dar cuenta de su preocupación” sobre esta problemática. Para ello, basta con mostrarse activo ante la población, adoptando un gesto reverencial de interés acompañado de una verborragia estridente, cargada de palabras pero vacía de contenido, con expresiones de beligerancia destinadas a proyectar la idea de que se libraré un “combate” sin cuartel contra el delito (Sain 2021).

Del mismo modo, es necesario mencionar el desgobierno político y la delegación del gobierno de la seguridad en la Policía, lo cual adopta la forma de un doble pacto. A través del primero, el pacto político-policial, la dirigencia política le delega a la Policía, o a sectores de ella, la gestión de la seguridad, procurando que controle la criminalidad y asegure una “gobernabilidad tranquila”, sin escándalos mediáticos. A partir del segundo, el pacto policial-criminal, las fuerzas de seguridad brindan protección a ciertos grupos criminales, y les permiten continuar con sus actividades delictivas a cambio de apropiarse de parte de sus ganancias y de establecer equilibrios y límites en el uso de la violencia (Binder 2010; Sain 2023).

Asimismo, resulta pertinente la conceptualización de Snyder y Durán-Martínez (2009) sobre las “redes de protección patrocinadas por el Estado” (*state-sponsored protection rackets*). Estas son instituciones informales mediante las cuales los funcionarios públicos optan por no hacer cumplir la ley o la aplican selectivamente contra los rivales de una organización criminal a cambio de recibir una parte de la rentabilidad generada por dicha organización, obtener información sobre sus rivales o lograr la abstención del uso de la violencia.

Con respecto a los procesos de reforma policial, es pertinente mencionar diversas propuestas teóricas. Entre ellas se destaca la de Dammert (2005), quien clasifica esas reformas en distintos tipos, como la conformación de nuevas instituciones policiales, la implementación de reformas parciales, la creación de policías comunitarias y la ejecución de iniciativas innovadoras en seguridad pública. Las segundas se caracterizan por introducir esfuerzos limitados en materia doctrinal y en la gestión de las policías. Además, su surgimiento tiene que ver con una mayor demanda de seguridad por parte de la ciudadanía y con la percepción de la policía como una institución comprometida con el delito. Dichos procesos se orientan a su reorganización, la purga de oficiales corruptos, el fortalecimiento de los mecanismos de formación de agentes policiales y la mayor participación ciudadana en materia de seguridad pública.

Por otra parte, Sain (2015) señala el carácter continuista y conservador de las reformas policiales llevadas a cabo en Argentina. En primer lugar, destaca una visión normativista de estos procesos, que se limitan a sancionar o formular leyes en materia de seguridad pública. En segundo lugar, menciona el enfoque organizativo de estas al centrarse en la formación de los agentes y en la descentralización de la institución policial. Por último, afirma que estos procesos reivindican una visión comunitarista, relacionada con la participación ciudadana en materia de gestión local de la seguridad y en el control del desempeño policial.

Finalmente, Estévez y Favorito (2020) analizan el proceso de reforma policial a partir

de un enfoque centrado en el nuevo institucionalismo. En este sentido, mencionan que el mecanismo de estos cambios es el crecimiento diferencial, en el cual se destaca la introducción de modificaciones que, con el transcurso de los años, desplazan o suplantán prácticas ya establecidas en el tiempo. Al respecto, utilizan la noción de “bricolaje institucional” a los fines de señalar la convergencia de viejos elementos con otros nuevos, dando lugar a híbridos institucionales. Dicha configuración depende de distintos factores como la voluntad política, los intereses puestos en juego y la cultura policial.

Justificación y estructura del artículo

Consideramos que este estudio de caso resulta de relevancia en el contexto latinoamericano, pues permite abordar las reacciones de los Estados para contener el aumento y la visibilidad de la violencia, que se desata como consecuencia directa de la fragmentación de los mercados ilegales de drogas y la ruptura de la regulación estatal sobre estos. Constituye una ventana cognitiva para abordar los déficits de gestión que caracterizan a muchos gobiernos de nuestra región frente al avance del narcotráfico y la conformación de mercados ilegales regentados por grupos criminales complejos, cuestión analizada por diferentes autores y autoras que se centran, fundamentalmente, en el contexto colombiano, mexicano y brasileño (Serrano 2007; Lessing 2008; Flores Pérez 2009; Snyder y Durán-Martínez 2009; Duncan, 2014; Durán-Martínez 2018; Trejo y Ley 2021; Daudelin y Ratton 2022).

En cuanto a la estructura de este artículo, tras el apartado dedicado a la metodología, se presenta la sección de resultados y discusión. En primer lugar, se caracteriza brevemente a la alianza política que ejercía el poder en la provincia de Santa Fe durante la crisis de violencia ocurrida en Rosario entre 2013 y 2015. Asimismo, se analizan las estadísticas de homicidios de la ciudad en ese periodo y se describen las dinámicas del escenario criminal local que explican su incremento. Del mismo modo, se aborda la estrategia adaptativa implementada por las autoridades frente a esta problemática. Finalmente, el artículo termina con una sección de conclusiones y las referencias bibliográficas.

Metodología

La metodología utilizada es cualitativa y se caracteriza por el análisis de fuentes primarias (leyes, decretos, documentos públicos, estadísticas oficiales y elaboradas por otras organizaciones de la sociedad civil) y secundarias (en su mayoría diarios de alcance nacional, provincial y local como *La Política Online*, *Perfil*, *Infobae*, *El Litoral*, *La Capital*, *Redacción Rosario*, *El Ciudadano*, *Rosario 3*, *Rosario 12*, este último segmento local del medio *Página 12*, entre otros).

Cabe señalar que este trabajo es un estudio de caso que nos permite observar detalles, matices y contrastes que serían poco visibles en un estudio sobre una unidad de análisis de mayor escala. En este sentido, Becker (2016, 17-19) define a esta perspectiva como el “estudio

exhaustivo de situaciones particulares, organizaciones o tipos de acontecimientos”, con el fin de “razonar a partir de conjuntos de correlaciones entre variables” y “producir nuevas preguntas cuyas respuestas, en los casos específicos, pueden [ayudar] a comprender qué es lo que ocurre en el mundo social”.

Resultados y discusión

La nueva alianza de gobierno en Santa Fe y la problemática criminal de Rosario

El FPCyS se instituyó en 2006 y su debut electoral fue en 2007, cuando Hermes Binner accedió a la gobernación de la provincia de Santa Fe, luego de 25 años de administraciones del Partido Justicialista (El Litoral 2020).²

En materia de seguridad pública, el FPCyS planteó una serie de medidas, en su mayoría de carácter simbólico, enmarcadas en el paradigma de la seguridad ciudadana (González 2014). Sostenía que la problemática no debía abordarse desde una lógica punitiva, sino que requería un diagnóstico integral que considerara las causas del aumento de los fenómenos delictivos, como el desempleo, la marginación, la desigualdad social, la falta de oportunidades, los cambios sociales y el deterioro tanto de la administración de justicia como de las propias fuerzas de seguridad (Frente Progresista Cívico y Social 2007).

Del mismo modo, esta administración suscribió el Acuerdo de Seguridad Democrática, un conjunto de medidas orientadas a garantizar una gestión de la seguridad pública basada en el respeto a los valores democráticos, y en el rechazo de políticas represivas y demagógicas diseñadas para generar expectativas en amplios sectores de la sociedad (CELS 2010). En este contexto, se sentaron las bases político-institucionales para el gobierno de la seguridad pública del FPCyS y, como parte de estas acciones, el 11 de diciembre de 2007 se dispuso, mediante el Decreto 0024/2007, crear el Ministerio de Seguridad de la provincia de Santa Fe. Su estructura orgánico-funcional se organizaba en tres grandes áreas: Seguridad Pública, Seguridad Comunitaria y Asuntos Penitenciarios.

En diciembre de 2011, Antonio Bonfatti asumió el cargo de gobernador de la provincia, en representación del mismo espacio político. En los inicios de su gestión se observa una continuidad de los planteos y las medidas iniciadas por su antecesor, y se establecieron como ejes de intervención modernizar, jerarquizar y equipar la institución policial; adquirir recursos para desarrollar sus funciones, e introducir modificaciones en términos de organización administrativa y operativa (Frente Progresista Cívico y Social 2011).

2 Durante el periodo de análisis, el sistema de partidos de la provincia de Santa Fe estaba compuesto por el FPCyS —integrado por el Partido Socialista (PS), la Unión Cívica Radical (UCR), el Partido Generación para un Encuentro Nacional (GEN), entre otros aliados— y el Partido Justicialista (PJ). Si bien el FPCyS ejerció el gobierno provincial desde 2007 hasta 2019, el control del Poder Legislativo estuvo a cargo del PJ. Dicha configuración política dio lugar a una serie de acuerdos institucionales que, aunque no son objeto de este artículo, incidieron de manera significativa en el funcionamiento de las agencias encargadas de la gestión de los asuntos de seguridad pública y de persecución penal.

En junio de 2012, a raíz de la renuncia de Leandro Corti como ministro de Seguridad, el gobernador designó a Raúl Lamberto —exdiputado provincial del PS— en el cargo (*La Capital* 2012a). Al inicio de su gestión se produjo un hecho que puso en cuestión el accionar de la Policía de Santa Fe. En octubre, el entonces jefe, comisario general Hugo Tognoli, fue detenido y procesado por brindar protección a narcotraficantes en la ciudad de Santa Fe y en localidades del sur de la provincia (*La Capital* 2012b).

Ante esta situación, el FPCyS impulsó el Plan de Seguridad Democrática, el cual promovía una serie de reformas en la institución policial (Gobierno de la Provincia de Santa Fe 2012). Se puso en marcha por medio de la sanción de la Ley N.º 13.297, que estableció la “emergencia en seguridad pública” y habilitó al Poder Ejecutivo provincial para reajustar los recursos y disponer todo lo conducente para reestructurarlos.

El anuncio de estas medidas, que hacia finales de 2012 parecía más una declaración de intenciones que una acción concreta, enfrentó el aumento repentino de la violencia altamente lesiva ocurrido al año siguiente. En este contexto, al inicio de la gestión de Bonfatti, en 2011, la tasa de homicidios era de 14 cada 100 000 habitantes. Sin embargo, en 2013 alcanzó su máximo histórico hasta ese momento, con 23 homicidios cada 100 000 habitantes, manteniéndose prácticamente sin variaciones hasta 2015, al término de su mandato como gobernador (Ministerio Público de la Acusación, Municipalidad de Rosario y Gobierno de la Provincia de Santa Fe 2016).

El 2013 constituye un año bisagra para la ciudad en materia de criminalidad, pues visibilizó un entramado delictivo, asociado al narcotráfico, que se encontraba en las sombras. El homicidio de Claudio “Pájaro” Cantero, líder de Los Monos,³ provocó que este grupo criminal cobrara estado público a raíz de la ola de violencia vindicativa que desataron sus sucesores, con el fin de mostrar su vigencia ante el intento de otros actores de sacar rédito de este acontecimiento.

Al respecto, quedó en evidencia la profunda fragmentación del mercado ilegal de drogas de la ciudad, marcada por la presencia de numerosos grupos criminales —algunos más complejos que otros—, organizados en torno a núcleos familiares, que competían por el control del negocio y resolvían sus disputas mediante armas de fuego (Iazzetta 2024). Estos se caracterizaban, además, por su rusticidad, desorganización, falta de profesionalismo y altos niveles de improvisación, lo que se traducían en una violencia sumamente visible, fuertemente territorializada y altamente lesiva (Iazzetta 2020).

El aumento repentino de los homicidios, la visibilización de esta trama criminal y el escándalo público que esto generó tomaron por sorpresa a un gobierno provincial que no contaba con un diagnóstico adecuado para abordar el fenómeno. Esta situación terminó derivando en la adopción de una estrategia adaptativa a los fines de “surfear” la

³ Este grupo criminal surgió en la zona sur de Rosario y se encontraba integrado por miembros de la familia Cantero. Se mantuvo activo desde finales de la década de 1990 hasta 2018, cuando fue desarticulado. Asimismo, en el marco de un proceso judicial realizado entre 2017 y 2018, se demostró la participación de sus integrantes en diversas actividades ilícitas como extorsiones, usurpaciones, homicidios, venta de drogas y lavado de dinero. Para un análisis más detallado, ver De los Santos y Lascano (2017) y Sain (2023).

problemática, que consistió en escenificar las acciones de gobierno, promover una reforma policial a partir de remiendos institucionales y delegar el gobierno de la seguridad en la Policía de la Provincia.

Escenificación de las acciones de gobierno

A la hora de abordar esta situación, en un primer momento, la gestión de Bonfatti adoptó un discurso público de desresponsabilización, construido en torno al argumento de que el narcotráfico era un delito federal y que, por tanto, debería ser competencia del Poder Ejecutivo nacional y de la Justicia federal. No obstante, a partir de la continua presencia de dicha cuestión en la agenda pública, se abandonó esta estrategia, incorporando un relato orientado a mostrarse “duros contra el delito” y que “algo se está haciendo” (Gañan 2024), escenificando las medidas que se tomaban para “dar cuenta de su preocupación” (Binder 2009) y “combatir al delito”.

Al respecto, esto se refleja en el propio discurso del gobernador, quien, utilizando un lenguaje característico del paradigma de la guerra contra las drogas, solía señalar ante la prensa y en diversas alocuciones institucionales que era un “enemigo declarado contra el narcotráfico” (Tizziani 2013). Del mismo modo, afirmaba que “para proteger a nuestros hijos [se debe] dar un combate muy duro” (*Eco de Sunchales* 2014) contra este problema. También destacaba que “no cejaremos un minuto en nuestro esfuerzo por dismantelar las bandas delictivas que operan en esta ciudad y en toda la provincia” (*La Capital* 2013a) y aseguraba que toda su energía estaba dirigida a “enfrentar y anular la presencia del narcotráfico en territorio santafesino” (Nieva 2014).

Estas intervenciones no solo buscaban comunicar decisiones gubernamentales, sino también escenificar lo que Sain (2021, 2022) califica como un activismo político orientado a diseñar una imagen de compromiso en la “lucha contra el crimen”. De este modo, se reforzaba una acción política desmedida que ponía el énfasis en la visibilidad pública y dejaba de lado soluciones estructurales al problema del narcotráfico.

Por otro lado, identificamos una modalidad diferente de escenificación, que consiste en la intervención de funcionarios del gobierno en procedimientos policiales o en efectuar conferencias de prensa en los lugares donde ocurrieron los hechos, rodeados de uniformados. Esta práctica, que no representa una novedad y suele ser utilizada por muchos gobiernos para capitalizar políticamente las acciones policiales, tuvo su máxima expresión el 1 de junio de 2013. En esa ocasión, tras una serie de allanamientos contra Los Monos, se exhibieron los elementos secuestrados: televisores, equipos de audio, celulares y *notebooks*. A pesar de que lo mostrado parecía más propio de una banda de “piratas del asfalto” que de narcotraficantes, el gobernador optó por exhibir “la cosecha” para mostrar resultados y, sobre todo, para asegurarse la tapa de los diarios del domingo (De los Santos y Lascano 2017, 51; *La Capital* 2013a).

No obstante, la política estrella en esta materia fue el derribo de “búnkeres” de comercialización de drogas,⁴ los cuales eran sumamente visibles para la ciudadanía e invitaban a

⁴ Los denominados “búnkeres” eran casas precarias, fortificadas con hormigón y con puertas blindadas que se utilizaban como puntos fijos de comercialización de drogas en los territorios de relegación urbana de la ciudad (Iazzetta 2020).

especular que existía una connivencia entre la Policía de la provincia y los grupos criminales. El Ministerio de Seguridad decidió derribarlos, a través de actuaciones televisadas, muchas veces en vivo (Gañan 2024). Esta política encontró una fuerte oposición en la Justicia federal, ya que algunos operadores consideraban que se llevaba a cabo sin realizar una investigación previa sobre el supuesto lugar de comercialización o que incluso, en algunas ocasiones, se había llegado al extremo de destruir sitios sobre los que existían órdenes de allanamiento previas (Maggi 2013a).

A pesar de las críticas recibidas, esta práctica se profundizó con la llegada de las fuerzas de seguridad federales en abril de 2014, en lo que se convirtió en una virtual intervención de la provincia (*La Política Online* 2014). Con el arribo a la ciudad del secretario de Seguridad de la Nación, Sergio Berni, la provincia recibió un espaldarazo para profundizar esta “política de la topadora” (Bastús 2014).

Reforma del sistema policial a partir de remiendos institucionales

El gobierno del FPCyS implementó una reforma en el sistema policial que, en línea con lo señalado por Dammert (2005) sobre procesos similares en América Latina, surgió como respuesta al incremento de los homicidios, y a la implicación de sectores policiales en casos de corrupción y actividades criminales complejas (*La Capital* 2012b; *Rosario 12* 2014). Esta tuvo un carácter continuista y parcial, pues no contempló la funcionalidad del sistema policial en el abordaje preventivo e investigativo de los diversos fenómenos criminales registrados en la provincia, ni implicó revisar la matriz institucional establecida por la Ley N.º 7395 de 1975. Por el contrario, fue remendado de manera fragmentada mediante la creación de diversos servicios policiales colaterales, implementados a través de decretos del Poder Ejecutivo.

Al respecto, durante los años 2013-2014 se constituyeron tres agencias policiales. En primer lugar, por medio del Decreto N.º 2.710/13 se estableció la Dirección Provincial de Proximidad Policial en la órbita del Ministerio de Seguridad y, meses después, a través de la Resolución J.P.P. N.º 10/13, el jefe de Policía instituyó la Dirección General de Policía Comunitaria, bajo dependencia operativa y administrativa de dicha cartera. En 2014, el Ministerio de Seguridad homologó la resolución y convalidó la creación de esta dirección general (Ministerio de Seguridad de la Provincia de Santa Fe 2020). Finalmente, ese mismo año, se implementó la Policía Comunitaria⁵ en Rosario, mediante una prueba piloto en el barrio Las Flores, con el apoyo del gobierno municipal y del nacional. Este último le prestó su asistencia a través del despliegue de personal de gendarmería especializado y de capacitaciones para los nuevos agentes (Socolsky 2013).

La segunda de las policías establecidas en el marco del Plan de Seguridad Democrática estaba dedicada a la investigación criminal. A través del Decreto 0008/2014 se creó la

5 De acuerdo con Iazzetta (2019), la policía comunitaria es un modelo de actividad policial de carácter preventivo que promueve el establecimiento de vínculos entre los funcionarios/as policiales y la comunidad. Su accionar permite involucrar a la policía en el estudio y abordaje de las condiciones y factores que favorecen la comisión de actividades delictivas.

Dirección General de Policía de Investigaciones de la Provincia de Santa Fe (de ahora en adelante PDI). Su misión era investigar los delitos de conformidad con las instrucciones que al efecto impartía el Ministerio Público de la Acusación. Asimismo, se determinó que dependiera operativa y funcionalmente del Ministerio de Seguridad de la provincia de Santa Fe.

Por último, se creó la Dirección General de Policía de Acción Táctica (de ahora en adelante PAT), por medio del Decreto N.º 2892/2014, bajo la órbita y dependencia funcional y operativa del Ministerio de Seguridad. Esta tuvo como misión “neutralizar situaciones críticas que exijan actuación inmediata, atendiendo aquellas circunstancias particulares que pongan en riesgo a la población o alteren la seguridad ciudadana, preservando la vida, la integridad física y los bienes de las personas” (Decreto 2892/2014). La PAT implicó un servicio policial “preparado” para intervenir en zonas de alta conflictividad con un despliegue similar al de Gendarmería Nacional (Maggi 2014).

El proceso de reforma del sistema policial se caracterizó por conformar un “bricolaje institucional” (Estévez y Favorito 2020), que contiene viejos elementos con otros nuevos, dando lugar a híbridos institucionales. Al respecto, se articularon transformaciones propias del paradigma de la seguridad democrática (Binder 2012), al establecerse una serie de instrumentos institucionales que favorecen la conducción política y civil de la policía, con una mirada tradicional y propia del populismo penal. Esto se debe a que las modificaciones introducidas por la administración del FPCyS, a través de decretos, no alteraron las normativas base que definían la doctrina, la organización y el funcionamiento de la Policía santafesina.

Estos remiendos o parches al sistema policial derivaron en una estructura policial fragmentada de forma horizontal y vertical, con escasos recursos humanos, operacionales e infraestructurales, inadecuada para abordar las problemáticas delictivas existentes en el ámbito provincial (Ministerio de Seguridad de la Provincia de Santa Fe 2020). Más allá de lo novedosas que resultaron algunas de sus iniciativas, se continuó reproduciendo un modelo de gestión de la seguridad pública proclive al desgobierno político y a la autonomización de la institución policial.

En este sentido, retomando el análisis de Sain (2015, 188) sobre los procesos de reforma policial llevados a cabo en la Argentina, el caso santafesino representa una reforma parcial que se limitó a sancionar nuevas normativas —a través de decretos del Poder Ejecutivo— que no abordan de manera crítica “sus prácticas funcionales, sus basamentos doctrinales y sus estructuras profesionales”. Además, si bien los cambios llevados a cabo significaron una cierta descentralización organizacional, se restringieron a crear nuevas agencias, cuyos principios doctrinales e institucionales corresponden a servicios policiales ya establecidos en décadas anteriores.

La improvisación fue otra de las características centrales de esta reforma del sistema policial. En primer lugar, la decisión de implementar a la Policía Comunitaria en Las Flores no obedeció a criterios objetivos, sino que se justificó a partir de que la gestión del FPCyS quería demostrar que el Estado provincial no estaba ausente, y que se involucraba activamente en

la problemática de la inseguridad en un territorio que se encontraba bajo el dominio de Los Monos. De este modo, se desestimó toda la evidencia que demuestra que la actividad policial de perfil comunitario no se encuentra preparada para abordar casos de delitos complejos, y que el éxito de este tipo de programa depende de si las comunidades se encuentran “empoderadas” y organizadas. Desde el primer momento, esta experiencia fue condenada al fracaso (Iazzetta 2019).

La misma particularidad se encuentra en el proceso de implementación de la PDI, dado que el Poder Ejecutivo provincial no tenía una concepción clara acerca del modelo de policía que procuraba establecer. Como señaló el ministro Lamberto, la discusión sobre la PDI se dio en el marco de dos posiciones: “Hay quienes quieren una policía más chica para delitos complejos, mientras otros sostienen que debe ser un cuerpo especializado en delitos de la vida cotidiana, el hurto, el robo, y estos cambia la cantidad y calidad del cuerpo” (Maggi, 2013b). Incluso, si bien la PDI contó con una estructura orgánica funcional, su creación no alteró significativamente las bases normativas e institucionales mediante las cuales se desarrollaban los servicios policiales abocados a la investigación criminal en la provincia de Santa Fe. Esto se debe a que se estableció sin alterar ni siquiera parcialmente el Decreto N.º 1372/95, denominado Reglamento Orgánico de la Dirección General de Prevención y Control de Adicciones (ex Drogas Peligrosas). Por lo tanto, se trató de crear una nueva dependencia a los fines de las directrices del flamante Ministerio Público de la Acusación (MPA), pero que no modificó el andamiaje institucional existente de la ex Dirección General de Drogas Peligrosas.

Del mismo modo, el gobierno del FPCyS debió implementar a la PAT de forma apresurada, a raíz del repliegue de los efectivos de las fuerzas de seguridad federales, y en particular de la Gendarmería Nacional, enviados en abril del 2014 (*Rosario 12* 2015). En este sentido, se procuró evitar que se percibiera esta ausencia, reemplazándolos con un servicio policial provincial que debía cumplir con un rol similar (Ricciardino 2015). No obstante, esta veloz puesta en funcionamiento tuvo consecuencias fatales, pues su debut estuvo marcado por el asesinato de Jonathan Herrera, un joven que se encontraba lavando su automóvil en la zona sur de Rosario y que fue ultimado por agentes de esta dependencia (Panzerini 2015). Tanto la fiscalía como la defensa de los policías involucrados y los testigos del hecho afirmaron que la falta de capacitación del personal actuante de la flamante dependencia policial fue la causante de su muerte (*La Capital* 2017).

En suma, para tomar dimensión de los niveles de improvisación y de falta de planificación que caracterizaron a este proceso de reforma, la decisión de implementar la Policía Comunitaria se derivaría de un viaje a Israel que realizó el Ministro de Seguridad (LT10 2012), y la creación de la PAT provendría de una visita a Río de Janeiro para observar el funcionamiento de las Unidades de Policía Pacificadora (Maggi 2013b). Como señaló un exfuncionario entrevistado, “tal vez si el Ministro hubiera conocido otras experiencias en sus viajes, otros hubieran sido los modelos policiales implementados en la provincia”.⁶

⁶ Entrevista realizada en noviembre del 2018 a un exfuncionario del Ministerio de Justicia.

Delegación de la gestión de la seguridad pública

Ante el aumento de la violencia altamente lesiva en Rosario, la gestión de Bonfatti no solo apeló a la escenificación y la sobreactuación de las acciones gubernamentales, y a la implementación de una reforma híbrida del sistema policial, sino que también delegó la gestión de la problemática de seguridad en la Policía de Santa Fe y, en especial, en la División Judiciales de la Unidad Regional II. Al respecto, el gobierno del FPCyS buscaba que la justicia provincial centrara su atención en Los Monos y en sus actividades criminales, al considerarlos los principales responsables de los hechos violentos que sucedían en la ciudad, sobre todo tras el asesinato de su líder. Al mismo tiempo, se intentaba “estabilizar” el territorio y el negocio narco, favoreciendo el posicionamiento de otros grupos criminales con una impronta “gerencial” en los territorios anteriormente controlados por dicha banda (Sain 2023).

La investigación contra este grupo criminal tuvo su origen en abril de 2013, en el marco del asesinato de Martín Paz, hijo de un reconocido narcotraficante y proveedor de estos. Se inició cuando el comisario inspector Cristián “Carancho” Romero, titular de la División Judiciales de la Unidad Regional II de Rosario, entregó al titular del Juzgado en lo Penal de Instrucción N.º 4, Juan Carlos Vienna, un escrito donde los hacía responsables del homicidio de Paz, a pesar de que no aportaron ningún tipo de dato o información que lo corroborara (Sain 2023).

Desde ese entonces, la División Judiciales se consolidó como el principal instrumento del gobierno provincial y del Poder Judicial en su abordaje del narcotráfico, contando, además, con un amplio respaldo institucional, más aún tras el encarcelamiento de los principales miembros de Los Monos.

El nivel de apoyo del que gozaba esta agencia quedó evidenciado a raíz del conflicto que se desarrolló, a mediados del 2013, con el fiscal subrogante de la Fiscalía Federal N.º 2 de Rosario, Juan Patricio Murray, quien solicitó a la Unidad Regional II una copia certificada de los legajos de tres policías que prestaban servicios en la mencionada división policial. Su pedido causó fuerte malestar a las autoridades del Ministerio de Seguridad, al considerarlo “extemporáneo” (*La Capital* 2013b). Del mismo modo, algunos legisladores nacionales del FPCyS acusaron al fiscal de poner “palos en la rueda” a las investigaciones que se estaban realizando contra los grupos criminales de la ciudad (*El Litoral* 2013). Por su parte, el gobernador Bonfatti también cuestionó esta solicitud y acusó al magistrado de actuar con “una actitud partidaria”, y argumentó que en lugar de colaborar estaba “entorpeciendo, pidiendo nulidad después de haber[se] desbaratado una banda” que había generado “una gran preocupación en la ciudad” (*La Capital* 2013c). En contraste con el magistrado, defendió tanto al juez como a los policías intervinientes en dicha causa, destacando que el trabajo conjunto entre la Justicia y la División Judiciales, con el aval del poder político, estaba generando resultados positivos.

No obstante, la mencionada agencia policial no solo cumplió con el cometido de desarticular a este grupo criminal, sino que actuó *ex profeso* para brindar protección a su principal

rival: Esteban Lindor Alvarado. Al respecto, resulta interesante observar cómo este último se valió de las instituciones estatales como un instrumento más para eliminar a su competencia. Como señaló el fiscal Matías Ederly en una entrevista periodística,

la estructura policial de Alvarado se encargó de tumbar a la estructura contraria que eran Los Monos. [...] la policía se encargó de investigar mucho al Clan Cantero y permitir que Alvarado crezca casi en un oscurantismo y cuando uno preguntaba, Alvarado no era nadie (Navone 2022).

Del mismo modo, como señala Enrique Font, esta agencia “operaba en el negocio de las drogas de la mano de un juez provincial, Vienna, y lo que [hizo fue] reorganizar el mercado local de drogas”. Fue una operación que “cambió las reglas y la lógica de las políticas de seguridad”, pero con resultados contraproducentes, ya que “la banda contra la que hacían esa operación política era muy violenta, y de una violencia profundamente identitaria, con lo cual lo que hicieron fue subirles el cartel” (*Redacción Rosario* 2022).

En suma, la División Judiciales avanzó contra uno de los principales grupos criminales de la ciudad mientras, y, de forma simultánea, establecía acuerdos con su principal competidor. Esto evidencia cómo la gestión provincial delegó el abordaje del crimen complejo a un sector de la policía que se encontraba bajo la nómina de criminales, estableciendo “redes de protección patrocinadas por el Estado” (Snyder y Durán-Martínez 2009). Sin embargo, estos arreglos ilegales, que parecían orientados a regular pacíficamente el narcotráfico en la región, no cumplieron con sus objetivos. El encarcelamiento de los integrantes de Los Monos no derivó en una disminución de la violencia, sino que fragmentó aún más el escenario criminal de la ciudad y generó mayores incentivos para que las disputas comerciales se resolvieran a través de armas de fuego.

Conclusiones

Este artículo se propuso analizar la gestión de la seguridad pública del gobierno provincial del FPCyS de Santa Fe durante el periodo 2013-2015, ante el aumento de la violencia en Rosario. El incremento repentino de los homicidios, la visibilización de esta trama criminal y el escándalo público que esto generó llevaron a las autoridades a adoptar una estrategia adaptativa que se caracterizó por escenificar las acciones de gobierno, promover una reforma policial a partir de parches institucionales y delegar el gobierno de la seguridad en la Policía de la provincia.

Con respecto a la primera, se priorizó la sobreactuación del activismo gubernamental y “el dar cuenta de su preocupación” (Binder 2009) frente a la problemática, antes que la implementación de medidas sustanciales para abordarla. Al respecto, se destaca la adopción de un lenguaje propio de la “guerra contra las drogas” para mostrarse “duros contra el delito” y, en especial, el derrumbe de “búnkeres” de comercialización de drogas.

En segundo lugar, la reforma del sistema policial se limitó a remiendos institucionales que no modificaron la matriz estructural de la Policía de Santa Fe ni mejoraron sustancialmente su capacidad operativa. Iniciativas como la creación de la Policía Comunitaria, de la Policía de Investigación (PDI) y de la Policía de Acción Táctica (PAT) reflejan una implementación apresurada y desarticulada, influenciada más por la urgencia política que por una planificación estratégica.

Finalmente, ante el aumento de la violencia en Rosario, las autoridades provinciales delegaron la gestión de esta problemática en la División Judiciales de la Unidad Regional II, lo que evidenció la dependencia del gobierno en el aparato policial para abordar problemas criminales complejos. Esto condujo a que se consolidaran “redes de protección patrocinadas por el Estado” (Snyder y Durán-Martínez 2009), que favorecieron a Esteban Lindor Alvarado en detrimento de Los Monos.

Estas medidas contradicen la impronta progresista característica del paradigma de la seguridad ciudadana que el FPCyS buscó establecer desde el inicio de su gestión, especialmente a través de la suscripción del Acuerdo de Seguridad Democrática y del Plan de Seguridad Democrática. Lejos de abordar directamente el fenómeno del narcotráfico en Rosario, estas iniciativas se enfocaron en demostrar a la sociedad civil que el Estado provincial se estaba ocupando de dicha problemática. Su propósito principal fue apaciguar a la opinión pública y evitar situaciones que pudieran desatar escándalos o crisis político-institucionales capaces de comprometer a la administración. De este modo, replicaron una estrategia común entre muchos gobiernos, orientada a minimizar los perjuicios y costos gubernamentales asociados a este tipo de conflictos.

En suma, estas medidas adoptadas por el gobierno de la provincia no lograron estabilizar el escenario criminal de Rosario, por el contrario, contribuyeron a fragmentarlo, intensificar la violencia letal y consolidar la percepción de la incapacidad estatal para gestionar los fenómenos asociados al narcotráfico. A pesar de esto, se convirtieron en una referencia a seguir por las futuras gestiones, aun cuando los resultados obtenidos no fueron positivos.

Bibliografía

- Bastús, Luís. 2014. “Pico y maza contra bunkers de drogas”. *Rosario 12*, 16 de abril. <https://bit.ly/4e29lll>
- Becker, Howard. 2016. *Mozart, el asesinato y los límites del sentido común. Cómo construir teoría a partir de casos*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Binder, Alberto. 2009. “El control de la criminalidad en una sociedad democrática. Ideas para una discusión conceptual”. En *Seguridad y ciudadanía. Nuevos paradigmas, reforma policial y políticas innovadoras*, compilado por Gabriel Kessler, 25-52. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Edhasa.
- Binder, Alberto. 2010. *Política de seguridad y control de la criminalidad*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Ad-Hoc.

- Binder, Alberto. 2012. "El rompecabezas de la seguridad democrática". *Revista Voces en el Fénix* 3 (15): 6-11.
- Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS). 2010. "Acuerdo de Seguridad Democrática", <https://bit.ly/4bOutcv>
- Dammert, Lucía. 2005. "Reforma policial en América Latina". *Quórum. Revista de pensamiento iberoamericano* (12): 53-64.
- Dammert, Lucía, Gonzalo Croci y Antonio Frey. 2024. "¿Por qué tanta violencia homicida en América Latina? Caracterizando el fenómeno y expandiendo su marco de interpretación". *Fundación Carolina. Documento de trabajo* 94.
- Daudelin, Jean, y José Luíz Ratton. 2021. "Mercados de drogas, guerra y paz en Recife". En ¿Cuánto vale la vida?: rentas criminales y homicidios en Colombia y Brasil, editado por Jorge Giraldo y Gustavo Duncan, 133-163. Colombia: EAFIT.
- De los Santos, Germán, y Hernán Lascano. 2017. *Los Monos: Historia de la familia narco que transformó a Rosario en un infierno*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Sudamericana.
- Decreto 1372/1995, de 23 de junio, apruébase el reglamento orgánico de la Dirección General de Drogas Peligrosas de la Policía de la Provincia (SIN núm. 1372 de 23 de junio de 1995).
- Decreto 0024/2007, de 11 de diciembre, se aprueba la estructura orgánico funcional del Ministerio de Seguridad (SIN núm. 0024 de 11 de diciembre del 2007).
- Decreto 1369/2012, de 2 de mayo, modifica los artículos 3º y 6º del decreto N.º 2168/89 y el artículo 2º del decreto 1372/95 Tropas de Operaciones Especiales T.O.E. y ex Drogas Peligrosas (SIN núm. 1369 de 2 de mayo de 2012).
- Decreto 2710/2013, de 9 de septiembre, crea la Dirección Provincial de Proximidad Policial (SIN núm. 2710 de 9 de septiembre de 2013).
- Decreto 0008/2014, 7 de enero, crea la Dirección General de Policía de Investigaciones de la Provincia de Santa Fe bajo la dependencia directa operativa y funcional del Ministerio de Seguridad (SIN núm. 0008 de 7 de enero de 2014).
- Decreto 2892/2014, de 29 de agosto, crea la Dirección General de Policía de Acción Táctica, bajo la órbita y dependencia operativa y funcional del Ministerio de Seguridad (SIN núm. 2892 de 29 de agosto).
- Duncan, Gustavo. 2014. *Más que plata o plomo. El poder político del narcotráfico en Colombia y México*. Bogotá: Penguin Random House Grupo Editorial.
- Durán-Martínez, Angélica. 2018. *The Politics of Drug Violence: Criminals, Cops and Politicians in Colombia and Mexico*. Reino Unido: Oxford University Press.
- El Litoral*. 2013. "Legisladores piden una reunión con Gils Carbó". 10 de julio. <https://bit.ly/3WT9vFh>.
- El Litoral*. 2020. "Quién fue Hermes Binner". 26 de junio. <https://bit.ly/3wytajj>.
- Estévez, Eduardo, y Pedro Favorito. 2020. "Reforma policial en Santa Fe, Argentina: contextos, oscilaciones y desafíos del proceso". *RESI: Revista de estudios en seguridad internacional* 6 (1): 139-162. doi.org/10.18847/1.11.9

- Eco de Sunchales*. 2014. “Bonfatti: ‘Hay que dar un combate muy duro contra el narcotráfico’”. 8 de marzo. <https://bit.ly/4bLbMGL>
- Flores Pérez, Carlos Antonio. 2009. *El Estado en crisis: crimen organizado y política. Desafíos para la consolidación democrática*. Ciudad de México: Ciesas.
- Frente Progresista Cívico y Social. 2007. “Programa del frente progresista”, <https://bit.ly/44S3V8j>
- Frente Progresista Cívico y Social. 2011. “Programa Frente Progresista Cívico y Social. Provincia de Santa Fe. 2011-2015”, <https://bit.ly/4dKUETp>
- Gañan, Javier. 2024. “Gobierno de la Seguridad Pública en la Provincia de Santa Fe. Un análisis a partir de las políticas del Ministerio de Seguridad durante las gobernaciones de Antonio Bonfatti y Miguel Lifschitz (2011 – 2019)”. Tesis de Especialización, Universidad Nacional de Quilmes.
- Gobierno de la Provincia de Santa Fe. 2014. *Plan de Seguridad Democrática*.
- González, Gustavo. 2014. “Progresismo y políticas de seguridad. Tensiones y contradicciones. El caso de la Provincia de Santa Fe (2007-2013)”. *Cuestiones Sociológicas* (10): 1-10.
- Iazzetta, Marco. 2019. “Seguridad ciudadana y actividad policial comunitaria en Argentina. Estudio de caso en Rosario”. *Revista Científica General José María Córdova* 17 (25): 93-110. doi.org/10.21830/19006586.387
- Iazzetta, Marco. 2020. “Crimen desorganizado y mercados ilegales de droga en la ciudad de Rosario”. *REA* (18): 1-13. doi.org/10.35305/revistadeantropologia.v0iXXVII.119
- Iazzetta, Marco. 2024. “Mercados ilegales de drogas y grupos criminales. Un análisis del escenario criminal de la ciudad de Rosario”. Ponencia presentada en las 3° Jornadas Delito, Violencia y Policía y el 4.to Congreso de Seguridad Ciudadana de la UNVM. Universidad Nacional de Villa María, 26 y 27 de abril.
- La Capital*. 2012a. “Raúl Lamberto fue nombrado nuevo ministro de Seguridad de Santa Fe en reemplazo de Corti”. 09 de junio. <https://bit.ly/3wJrOSC>
- La Capital*. 2012b. “Luego de dos días prófugos, se entregó esta noche Hugo Tognoli, el ex jefe de la policía de Santa Fe”. 21 de octubre. <https://acortar.link/XvUbcS>
- La Capital*. 2013a. “No cejaremos en nuestro esfuerzo por eliminar a las bandas narcos”. 2 de junio. <https://acortar.link/R2rAAi>
- La Capital*. 2013b. “El fiscal Murray le pidió los legajos de tres policías de investigaciones al jefe de la Unidad Regional II”. 6 de julio. <https://acortar.link/INdZU2>
- La Capital*. 2013c. “Bonfatti aseguró que Murray se pone en un papel más partidario que en el de un verdadero fiscal”. 15 de julio. <https://acortar.link/R3eGL9>
- La Capital*. 2017. “Si la Policía de Acción Táctica no se sumaba al operativo, no estaríamos acá”. 9 de marzo. <https://acortar.link/pEyZ1V>
- Lago, Agustín. 2022. “Condenaron a prisión perpetua a Esteban Alvarado, uno de los mayores capos de Rosario y enemigo de Los Monos”. *Infobae*, 3 de junio. <https://acortar.link/OQHsVN>
- La Política Online*. 2014. “Cinematográfico operativo antidrogas de Berni en Rosario”. 10 de abril. <https://acortar.link/5p4iSX>

- Lessing, Benjamin. 2008. "As facções cariocas em perspectiva comparativa". *Novos estudos* (80): 43-63.
- Ley Orgánica 7395/1975, de 16 de mayo, orgánica de la Policía de la Provincia de Santa Fe (SIN núm. 7395 de 16 de mayo de 1975).
- Ley 13297/2012, de 01 de noviembre, de Emergencia en Materia de Seguridad Pública (SIN núm. 13297 de 1 de noviembre del 2012).
- LT10. 2012. "Lamberto participa en diversas actividades sobre seguridad comunitaria en Israel". 07 de diciembre. <https://acortar.link/tsmWur>
- Maggi, José. 2013a. "Muy pocos recursos contra los narcos". *Rosario 12*, 5 de mayo. <https://bit.ly/3D6bq1w>
- Maggi, José. 2013b. "El Estado no puede resignar ningún territorio". *Rosario 12*, 28 de julio. <https://acortar.link/7zu5Fj>
- Maggi, José. 2014. "Patrullar y pacificar barrios". *Rosario 12*, 4 de septiembre. <https://acortar.link/Tw94Fe>
- Ministerio de Seguridad de la Provincia de Santa Fe. 2020. "Documento Institucional N.º 1. Modernización Policial en Santa Fe: Un Conglomerado Institucional Anacrónico", <https://acortar.link/CxzeQa>
- Ministerio Público de la Acusación, Municipalidad de Rosario y Gobierno de la Provincia de Santa Fe. 2016. "Informe de homicidios 2015. Departamento Rosario. Ciudad de Rosario", <https://acortar.link/pbEN92>
- Navone, Fabricio. 2022, "No tenemos dudas que existió una pata política detrás del Clan Alvarado". *La Política Online*, 19 de marzo. <https://bit.ly/3Bg6Yg5>
- Nieva, Ezequiel. (2014). "Bonfatti convocó a la sociedad a unirse contra el narcotráfico". *El Ciudadano*, 2 de mayo. <https://acortar.link/59ST1Z>
- Panzerini, Lorena. 2015. "Uniformados que dispararon a Jonathan". *Rosario 12*, 24 de enero. <https://acortar.link/SsM68P>
- Redacción Rosario*. 2022. "Criminalidad desorganizada. De mayor a menor". 18 de octubre. <https://acortar.link/vL615k>
- Resolución Jefe de la Policía de Provincia, 0010, de 2 de diciembre, crea la Dirección General de Policía Comunitaria (SIN núm. 0010 de 2 de diciembre de 2013).
- Ricciardino, Leonardo. 2015. "A contar con la tropa propia". *Rosario 12*, 05 de enero. <https://acortar.link/YWeDNg>
- Rosario 12*. 2015. "Necesitamos que vuelva Gendarmería". 22 de enero. <https://acortar.link/3N8pml>
- Sain, Marcelo Fabián. 2015. *El Leviatan Azul. Policía y Política en la Argentina*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Sain, Marcelo Fabián. 2021. "Sobre los 'políticos-comisarios' y la experiencia de Santa Fe". *Le Monde Diplomatique* 265.
- Sain, Marcelo Fabián. 2022. "Política y seguridad pública en la Argentina democrática: modalidades, dilemas y conflictividades del gobierno político de la seguridad (1995-2021)". Proyecto de Investigación. Convocatoria 2022, Universidad Nacional de Quilmes.

- Sain, Marcelo Fabián. 2023. *Ciudad de pobres corazones: Estado, crimen y violencia narco en Rosario*. Rosario: Prohistoria.
- Serrano, Mónica. 2007. "Narcotráfico y gobernabilidad en México". *Pensamiento Iberoamericano* (1): 251-278.
- Snyder, Richard, y Angélica Durán-Martínez. 2009. "Drugs, Violence, and State-Sponsored Protection Rackets in Mexico and Colombia". *Colombia Internacional* (70): 61-91.
- Socolsky, Claudio. 2013. "No eludimos los problemas de la gente". *Rosario 12*, 9 de marzo. [https://acortar.link/T\\$gwdO](https://acortar.link/T$gwdO)
- Tizziani, Juan Carlos. 2013. "Dejo a Santa Fe todo lo que puedo y soy". *Rosario 12*, 5 de mayo. <https://acortar.link/yKduTg>
- Trejo, Guillermo, y Sandra Ley. 2021. *Votos, drogas y violencia. La lógica política de las guerras criminales en México*. Ciudad de México: Debate.



doi.org/10.17141/urvio.41.2025.6267

Gobernanza criminal y capacidad estatal en México: apoyo ciudadano a los pactos político-delictivos

Criminal governance and state capacity in Mexico: Citizen support for political-criminal pacts

Alan-Salvador Hernández-Morales¹, Miguel-Eduardo Alva-Rivera² y Héctor Sandoval-Vargas³

Recibido: 19 de mayo de 2024

Aceptado: 1 de agosto de 2024

Publicado: 15 de enero de 2025

Resumen

Introducción: la complejidad que ha adquirido la gobernanza criminal mediante acciones predatorias y clientelares por parte de los grupos delictivos ha puesto en entredicho la capacidad estatal para proteger a la población. En México, como en otros países de la región, esto ha colocado en el debate público la pertinencia de los pactos entre el Gobierno y los delincuentes como medida para disminuir la violencia. **Objetivo:** por tanto, esta investigación busca conocer los factores que influyen en que las personas apoyen un arreglo político-delictivo, así como aquellos que contribuyen a considerar legítimas a las organizaciones criminales y la impunidad de sus miembros. **Metodología:** para ello, realizamos un análisis econométrico a partir de dos encuestas con representatividad nacional. **Conclusiones:** los resultados sugieren que cuando se ejerce una gobernanza criminal de tipo clientelar y cuando existe menor capacidad estatal en materia de seguridad, se incrementa la aprobación de la ciudadanía por los pactos entre el Gobierno y los grupos delictivos, así como la legitimación de estos. Por el contrario, cuando la gobernanza criminal es violenta, crece el repudio de la población hacia los delincuentes y se ejerce una mayor presión al gobierno para combatirlos.

Palabras clave: gobernanza criminal; clientelismo; capacidad estatal; pactos político-delictivos; violencia.

Abstract

Introduction: The complexity that criminal governance has acquired through predatory and clientelistic actions by criminal groups has called into question the state's capacity to protect the population. In Mexico, as in other countries in the region, this has placed in the public debate the relevance of pacts between the government and criminals as a measure to reduce violence. **Objective:** Therefore, this research aims to understand the factors that influence people's support for a political-criminal arrangement, as well as those that contribute to considering criminal organizations legitimate and approving the impunity of their members. **Methodology:** To this purpose, we conducted an econometric analysis based on two nationally representative surveys. **Conclusions:** The results suggest that when clientelistic criminal governance is exercised and when there is less state capacity in the area of security, citizen approval of the pacts between the government and criminal groups increases, as well as their legitimacy. On the contrary, when criminal governance is violent, the population's repudiation of criminals increases and there is greater pressure on the government to fight them.

Keywords: Criminal governance; Clientelism; State capacity; Political-criminal pacts; Violence.

1 Flasco México, México, alansalva13@gmail.com, orcid.org/0000-0003-2376-2967

2 Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Lerma, México, alvaeduardo27@gmail.com, orcid.org/0000-0003-1400-2448

3 Flasco México, México, hector.sandoval@estudiante-flasco.mx, orcid.org/0009-0008-3552-1849



Introducción

En las últimas décadas, distintos países de América Latina han experimentado la expansión y el fortalecimiento de diversos grupos y actores no estatales armados (De Marinis y Fuentes Díaz 2023). Particularmente, el dominio del territorio y la población por parte de las organizaciones criminales se ha expandido en dicha región mediante el control de recursos de distinta índole. Esta regulación informal de la vida cotidiana ha sido denominada como gobernanza criminal (Arias 2006; Lessing y Willis 2019).

El caso mexicano no ha sido la excepción, puesto que, en algunas zonas del país, el control de bienes y servicios públicos, así como la influencia en los procesos electorales por parte de los grupos delictivos armados ha cobrado mayor relevancia en los años recientes (Hernández Morales 2022). Sin embargo, ese modelo de gobernanza no es homogéneo y se ha complejizado en algunas entidades del país.

Es decir, a pesar de que suele sostenerse en acciones predatorias mediante la extracción de recursos y el uso exacerbado de la violencia sobre la población (Duque Daza 2021; Durán Martínez 2018; Magaloni et al. 2020; Maldonado Aranda 2019), en ocasiones adopta un talante clientelar al proporcionar ciertos recursos para abordar diversas carencias, resolver problemáticas específicas y asegurar el respaldo de la comunidad (Cruz Cobilt y Sandoval Díaz 2023; Feldmann y Luna 2022; Lessing 2022; Magaloni, Franco-Vivanco y Melo 2020; Sampó 2021).

La expansión y complejidad que ha adquirido la gobernanza criminal en la región, y particularmente en México, ha puesto en duda la capacidad del Estado para enfrentar a las organizaciones delictivas, y garantizar la protección del territorio y la seguridad de la población. Ante dicha imposibilidad, ha surgido en el debate público la discusión sobre la viabilidad de establecer un pacto entre las autoridades y los grupos criminales, con el fin de disminuir los altos índices de violencia.

Diversas investigaciones han demostrado que la presión social para generar este tipo de arreglos surge cuando los grupos delictivos alcanzan una alta capacidad de control territorial y producen niveles significativos de violencia, lo que genera incertidumbre sobre la posibilidad de que las instituciones de seguridad puedan derrotarlos. Asimismo, esta presión puede surgir cuando se percibe que ciertas actividades delictivas, como el narcotráfico, son consecuencia de las condiciones de marginación y exclusión social. Además, las organizaciones delictivas pueden adquirir una cierta legitimidad al facilitar el acceso a bienes y servicios a la población y promover la movilidad social (Durán Martínez 2022; Feldmann y Luna 2022; Freeman y Casij Peña 2023).

A partir de lo anterior, en esta investigación buscamos conocer cómo influyen los distintos tipos de gobernanza criminal y la capacidad estatal en materia de seguridad en la aprobación ciudadana de un posible pacto entre el Gobierno y los grupos delictivos armados para reducir la violencia. Con este objetivo, proponemos las siguientes hipótesis:

H₁. Cuando las personas reciben apoyos clientelares por parte de los grupos delictivos o consideran al crimen organizado como un medio de supervivencia y movilidad social, aumenta la probabilidad de que apoyen un pacto entre dichas agrupaciones y el Gobierno.

H₂. Cuando las personas perciben mayor capacidad estatal para hacer frente a los grupos delictivos, será menor la probabilidad de que aprueben los pactos político-delictivos y, consecuentemente, habrá mayor presión para que el Gobierno ejerza la fuerza en el combate a la delincuencia.

Con los hallazgos obtenidos en este trabajo pretendemos contribuir al debate sobre las nuevas manifestaciones de la criminalidad en América Latina, y el surgimiento de pactos y mediaciones entre actores formales e informales, así como respecto a la legitimidad y el respaldo social que ciertos grupos delictivos han logrado obtener en la región.

Gobernanza criminal y pactos político-delictivos

El campo de estudio de la gobernanza criminal ha surgido en respuesta al creciente interés académico por la complejidad que ha adquirido la formación de grupos delictivos armados en diversas partes del mundo, sobre todo en las regiones del sur global, como Latinoamérica (Feldmann y Luna 2022). A pesar de que las investigaciones sobre el crimen organizado en sus diversas representaciones (mafia, pandillas, narcotráfico, milicias, etc.) y sobre la violencia criminal tienen ya una larga tradición en dicha región —particularmente en países como México, Colombia, Brasil y El Salvador—, cuando se habla de gobernanza criminal no se hace referencia a este tipo de agrupaciones como actores meramente delictivos que buscan lucrar económicamente, sino como actores con capacidad para regular la vida cotidiana de algunas comunidades.

A partir de lo anterior, autores como Lessing (2021, 3) han definido el concepto de gobernanza criminal como “la capacidad que tienen grupos criminales para llevar a cabo imposición de reglas y restricción del comportamiento en las poblaciones locales” en que se encuentran insertos. Sin embargo, es importante señalar que la gobernanza criminal también involucra, de manera directa o indirecta, la participación de actores estatales. En este sentido, se destaca como premisa del concepto la posibilidad de que sea una institucionalidad alternativa que regule tanto las actividades lícitas como las ilícitas, y la distribución de bienes públicos en ciertos territorios (Feldmann y Luna 2022), tal como sucede en aquellos espacios donde el Estado y el crimen organizado establecen relaciones de cooperación y/o competencia.

Al respecto, en la discusión teórica y empírica actual sobre la gobernanza criminal se destaca que existe una diversidad en las formas en que esta se puede manifestar. Como asegura Lessing, “los grupos criminales también varían en la forma en que gobiernan y qué tan bien gobiernan” (Lessing 2022, 8). Además, pese a que los grupos delictivos armados siempre usan en alguna medida la violencia física para ejercer su control, algunos implementan prácticas más sutiles o

clientelares para ello. Por ejemplo, en el caso de Colombia, Blattman et al. (2021) señalan que dichas organizaciones resuelven ciertas necesidades sociales, lo cual les permite conformar una legitimidad que, en algunos casos, es mayor que la legitimidad de las instituciones públicas.

De modo similar, Beatriz Magaloni et al. (2020) afirman que las organizaciones dedicadas al tráfico de drogas en países como México y Brasil pueden establecer regímenes extorsivos, pero también de “asistencia” hacia la población. Autores como Ribeiro, Soares y Krenzinger (2022), así como Arias y Barnes (2017) han profundizado en ello al diferenciar las acciones de los dos grupos delictivos con mayor presencia en Río de Janeiro, Brasil. Por tanto, argumentan que las zonas controladas por agrupaciones distintas presentan diferencias en los niveles de exposición a la violencia armada, ya que ellas promueven órdenes criminales que inciden de manera distinta en las experiencias políticas, sociales y económicas vividas por los habitantes de las favelas.

Bajo esas circunstancias, los gobiernos de los países de la región han puesto cada vez mayor énfasis en contener la violencia criminal; sin embargo, la capacidad estatal en materia de seguridad no solo está en entredicho por la complejidad y diversificación de la gobernanza criminal, sino también por la manera en que la ciudadanía percibe esa capacidad. Diversos estudios han demostrado que las intervenciones gubernamentales, generalmente enmarcadas en las llamadas “guerras contra las drogas” y el despliegue de fuerzas militares y policiales, no solo no logran disminuir el fenómeno, sino que, en muchos casos, lo agravan (Atuesta 2018; Trejo y Ley 2022).

Este escenario ha llevado a cuestionar si los Estados son realmente fuertes o débiles, considerando tanto su capacidad para decidir y ejecutar políticas públicas como la percepción ciudadana sobre ello. En ese sentido, O’Donnell (2008) señala que la fortaleza de un Estado se mide en términos de su habilidad para organizar y regular las relaciones sociales dentro de su territorio, sobre todo cuando se trata de imponer orden y control. Sin embargo, esta fortaleza es, en muchos casos, solo una proyección que el Estado intenta generar frente a la ciudadanía (Migdal 2011), particularmente en contextos de alta violencia y criminalidad. En consecuencia, lo que adquiere mayor relevancia en el análisis es la percepción que la población tiene sobre la capacidad del aparato estatal para garantizar seguridad y justicia (Tilly 1992).

Por tanto, la creciente complejidad que ha adquirido la gobernanza criminal en distintos países de América Latina y otras regiones del mundo, mediante un control territorial coercitivo pero también a través de la provisión de servicios a la población (Sampó, Jenne y Ferreira 2023), junto con la percepción ciudadana sobre la incapacidad del Estado para implementar políticas de seguridad efectivas, ha generado en el debate público la viabilidad de establecer pactos o treguas entre las autoridades gubernamentales y los grupos delictivos armados, con el objetivo de disminuir o contener la violencia (Cruz y Durán Martínez 2016; Durán Martínez 2022; Ferreira y Richmond 2021).

Algunos ejemplos de pactos político-delictivos abarcan la tregua, en 2012, entre el Ministerio de Seguridad y las pandillas Mara Salvatrucha y Barrio 18 en El Salvador, así como las presuntas negociaciones del actual presidente Nayib Bukele con estas pandillas y con

organizaciones criminales mexicanas. En Colombia, se destacan los acuerdos entre Pablo Escobar y el Gobierno nacional en la década de los noventa, los acuerdos de paz entre el Estado y las FARC en 2016, y la política de Paz Total iniciada en 2022 por la administración de Gustavo Petro (Cruz y Durán Martínez 2016; Freeman y Casij Peña 2023; Trejos y Badillo Sarmiento 2024). Además, se pueden mencionar los acuerdos y la legalización de pandillas en Ecuador, Honduras, Haití y España, así como los tratados del Estado con la mafia en Italia (Freeman y Casij Peña 2023), entre otros casos.

En México, este tipo de pactos no se han hecho como un proceso público de pacificación, sino más bien como “arreglos” secretos o clandestinos entre actores políticos y criminales, con el fin de beneficiarse mutuamente (Auyero y Sobering 2021). A partir de un estudio sociohistórico, Benjamin Smith (2024) asegura que estos vínculos han existido en el país por lo menos desde la década de los setenta, mediante “redes de protección” implementadas y disputadas por distintas autoridades públicas locales y federales, a través de lo cual podían controlar el mercado ilícito del narcotráfico y conseguir recursos económicos para financiar infraestructura y servicios públicos. Asimismo, ese sistema permitió, en ciertos momentos y regiones, mantener niveles mínimos de violencia.

Actualmente, el International Crisis Group ha documentado que “en algunas partes de México, las autoridades parecen estar llegando a entendimientos con los grupos criminales en aras de reducir la violencia” (ICG 2024, 15). Es decir, se presume que los mandos militares han permitido a ciertos grupos delictivos operar de forma impune, siempre y cuando eviten el uso excesivo de la coerción hacia la población. De acuerdo con el informe citado, esta dinámica explica la modesta reducción de los homicidios dolosos en el país durante los últimos años.

Ya sea de forma pública o privada, los pactos político-delictivos suceden cuando las autoridades, por voluntad propia o por la presión de algunos sectores de la sociedad civil, otorgan ciertos beneficios (económicos o judiciales) a los grupos delictivos y a sus integrantes, a cambio de que estos disminuyan las acciones delictivas de carácter más violento y visibles, como los homicidios o las extorsiones (Durán Martínez 2022).

En general, este tipo de negociaciones se derivan de contextos en los que las dos partes involucradas tienen falta de claridad sobre si es posible vencer en la contienda. En ese sentido, para los gobiernos resulta factible llegar a un acuerdo con los criminales cuando estos adquieren una gran capacidad para controlar territorios y generar violencia, ya que los grupos delictivos pueden tener intereses políticos, pero no buscan tener un control formal del Estado, a diferencia de los grupos rebeldes o guerrilleros. Por ello, se espera que un pacto pueda llegar a ser preferible por la población que un enfrentamiento constante (Durán Martínez 2022).

La posibilidad de una negociación entre el Gobierno y los criminales no solo surge cuando estos tienen una gran capacidad para disputar por medio de la fuerza el control territorial a las autoridades, sino también cuando se considera que ciertas actividades delictivas, como el narcotráfico, son producto de las condiciones de marginación y exclusión en las que se han encontrado históricamente ciertos grupos de la población (Durán Martínez 2022). También

ocurren cuando las organizaciones delictivas adquieren cierta legitimidad al proveer bienes y servicios a la población, y facilitar la movilidad social (Feldmann y Luna 2022).

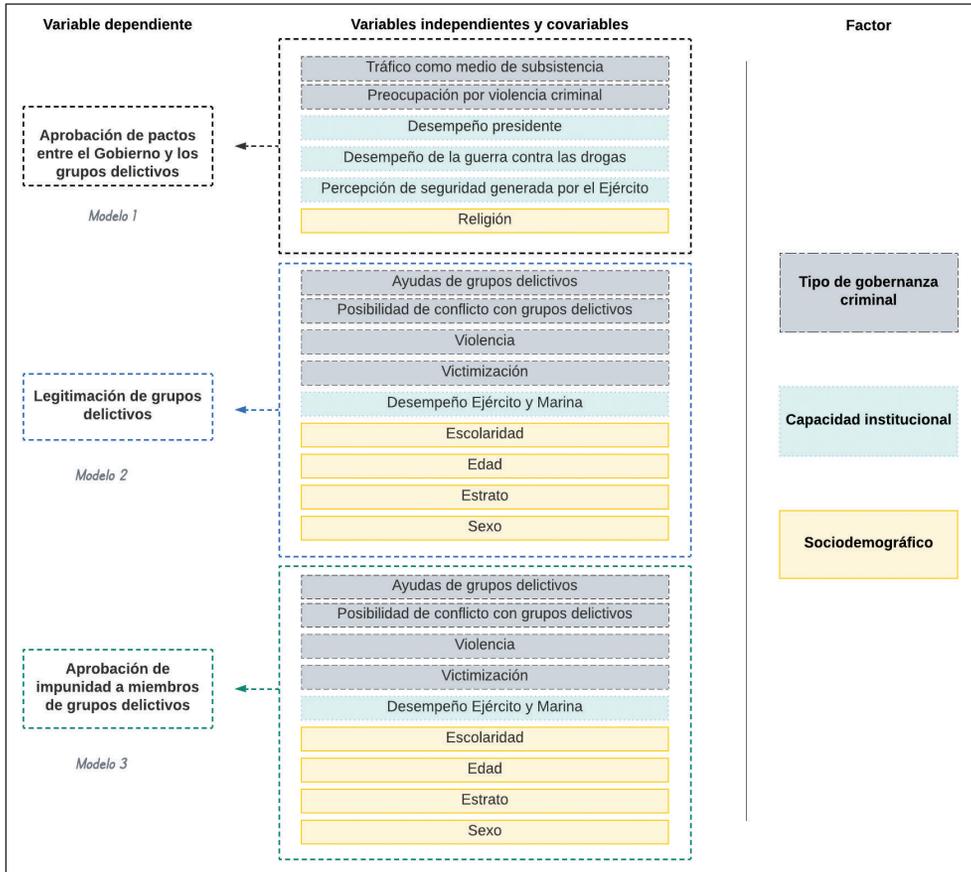
Por último, es importante destacar que, debido a la complejidad y dificultad de analizar los pactos político-delictivos, en esta investigación no examinamos la probabilidad de que estos acuerdos ocurran, sino la preferencia ciudadana hacia ellos. En este sentido, basándonos en los aportes teóricos y empíricos previamente mencionados, sostenemos que la gobernanza criminal en México es heterogénea, pero puede clasificarse en dos modalidades opuestas: la violenta, caracterizada por el uso excesivo de la fuerza y el perjuicio a los habitantes de una comunidad, y la clientelar, que provee ciertos bienes y recursos a las comunidades. A partir de esto, argumentamos que los patrones de estas formas de gobernanza, así como la percepción de las personas sobre la capacidad del Estado para enfrentarlas, influyen en el apoyo ciudadano a los pactos entre autoridades públicas y grupos delictivos. Para reforzar este argumento, también analizamos cómo estos factores impactan la legitimidad de los grupos delictivos y la disposición de la ciudadanía a tolerar su impunidad.

Datos y método

Para comprobar las hipótesis propuestas hemos utilizado la información de la Encuesta Nacional de Violencia Organizada (ENVO), elaborada por el Programa de Política de Drogas (PPD) del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) en 2013, y la Encuesta de Ciudadanía, Democracia y Narcoviolenencia (CIDENA), levantada en 2011 por el Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia A. C. (CASEDE), el Centro de Estudios para la Gobernabilidad Institucional (CEGI) y el Sistema de Inteligencia en Mercados y Opinión (SIMO). Ambas cuentan con representatividad a nivel nacional de la población mexicana. Es importante señalar que dichas encuestas no han sido replicadas después de su primera edición; sin embargo, hemos decidido utilizarlas debido a que, a diferencia de otros instrumentos más recientes, fueron específicamente diseñadas para captar las percepciones y actitudes de los ciudadanos en escenarios de violencia perpetrada por grupos delictivos armados. Esta característica nos permitió contrastar de manera empírica las hipótesis planteadas.

Efectuamos un análisis econométrico a través de tres modelaciones, con la intención de profundizar en la opinión de la ciudadanía sobre 1) la aprobación de pactos entre el Gobierno y los grupos delictivos (modelo de regresión logística multinomial); 2) la legitimidad que mantienen los grupos delictivos (modelo de regresión logística multinomial), y 3) la aprobación de impunidad a miembros de grupos delictivos, sobre todo líderes, narcomenudistas y asesinos (modelos lineales generalizados con función de enlace *logit*). Consideramos los mismos factores como variables independientes para los tres modelos: el tipo de gobernanza criminal (violenta o clientelar), el desempeño o la capacidad del Estado para hacer frente a los grupos criminales, y diversos aspectos sociodemográficos. Resumimos los diseños de estos modelos en la figura 1.

Figura 1. Modelos econométricos



Nota: El modelo 1 se estimó a partir de los datos de CIDENA (2011), mientras que los modelos 2 y 3 provienen de los datos de la ENVO (2013). Fuente: elaboración propia.

Resultados

El primer modelo considera tres categorías de comparación: 1) quienes apoyan negociar con el narcotráfico; 2) quienes apoyan usar la fuerza militar y policiaca para combatirlo, y 3) quienes afirman que lo mejor para solucionar el narcotráfico es generar más empleo y combatir la pobreza (categoría base).

Si bien los coeficientes del modelo se expresan en *risk ratios*, al transformarlos en efectos marginales, se tiene que es 16 % más probable que las personas que consideran que es aceptable y justificable que un campesino cultive marihuana para subsistir, estén a favor de “negociar con el narcotráfico”, respecto de quienes afirman que lo mejor para solucionar el narcotráfico es generar más empleo y combatir la pobreza (categoría base). Por otra parte,

para la categoría que apoya la negociación con grupos criminales para mantener la paz, en comparación con la categoría base, la preocupación por la violencia ejercida por los grupos delictivos es estadísticamente significativa y negativa,⁴ es decir, que su preocupación por la violencia criminal disminuye en 12 % en términos de efectos marginales.

En cuanto a la evaluación de la capacidad estatal realizada por las personas, los resultados de este modelo muestran que, específicamente, el desempeño del presidente de la República en materia de seguridad no es estadísticamente significativo sobre la posibilidad de que las personas aprueben un pacto entre el Gobierno y los grupos criminales para solucionar el tráfico de drogas. En cambio, la percepción de las personas acerca del papel del Gobierno en la “guerra contra el narcotráfico” sí lo es. Esta variable está negativamente asociada (0,712053-1); por tanto, las personas que afirman que el Gobierno sí está ganando la batalla disminuyen la probabilidad en los efectos marginales de apoyar un pacto político-delictivo en 9 %, respecto a quienes afirman lo contrario.⁵

Por su parte, la capacidad que genera el Ejército en la percepción de seguridad de las personas también es estadísticamente significativa y negativa. Esto indica que quienes se sienten más seguras con la presencia del Ejército en su comunidad tienen una probabilidad 12 % menor de apoyar un pacto entre el Gobierno y el crimen. Por último, sobre los aspectos sociodemográficos, en el modelo también fue significativamente estadístico el efecto de practicar alguna religión. Esto quiere decir que aquellas personas que se consideran religiosas, en comparación con las que no, disminuyen la probabilidad de apoyar un pacto político-delictivo en 11 % en términos marginales, respecto a quienes consideran que la mejor estrategia para acabar con el narcotráfico es generar empleos y reducir la pobreza.

Al ser un modelo multinomial, es posible también observar los efectos sobre la categoría (2), que considera que la mejor estrategia para afrontar el problema del narcotráfico es usar la fuerza militar y policiaca, comparada con la misma categoría base (3). Los resultados muestran que la forma de gobernanza criminal clientelar, establecida como “tráfico como medio de subsistencia” es estadísticamente significativa y mantiene una relación negativa, es decir opuesta a la categoría sobre el pacto político-criminal. En términos generales, la probabilidad de que las personas de esta categoría consideren que el tráfico como medio de subsistencia —campesino que siembra marihuana, por ejemplo— es aceptable y se justifica, es 10 % menor que si la comparamos con la categoría base.

La gobernanza criminal violenta (operacionalizada como preocupación por violencia criminal) tuvo el mismo efecto, pero no es estadísticamente significativa. Respecto a la evaluación del desempeño gubernamental, solo el desempeño de la guerra contra las drogas resultó estadísticamente significativo y tuvo un efecto positivo (33 % en términos marginales o 1,38 en *RRR*); es decir, a mayor percepción de que se está ganando la guerra contra el narcotráfico, aumenta la posibilidad de que las personas apoyen el uso de la

⁴ El valor del parámetro *RRR* es 0,806957, menor que la unidad, es decir: $(0,806957-1) * 100 = -19,30\%$.

⁵ Se considera igualmente la comparación entre la categoría de quienes apoyan negociar con el narcotráfico y la categoría base: lo mejor para solucionar el narcotráfico es generar más empleo y combatir la pobreza.

Tabla 1. Aprobación de pactos político-delictivos

Variable	RRR	Std. Err.
Negociar con el narcotráfico		
Tráfico como medio de subsistencia		
Inaceptable, pero se justifica	1,330334**	0,1895944
Aceptable y se justifica	1,509088**	0,3054613
Preocupación por violencia criminal	0,806957 **	0,0702066
Desempeño presidente	0,978411	0,0672051
Desempeño en la guerra contra las drogas	0,712053**	0,1108559
Percepción de seguridad generada por el Ejército	0,8602053***	0,0436397
Religión	0,6324535***	0,0902484
Constante	1,155293	0,4614646
Usar fuerza militar y policiaca		
Tráfico como medio de subsistencia		
Inaceptable, pero se justifica	0,938366	0,0883074
Aceptable y se justifica	0,7335688**	0,1134957
Preocupación por violencia criminal	0,9117505	0,0601885
Desempeño presidente	1,066545	0,0506851
Desempeño en la guerra contra las drogas	1,389381***	0,1327385
Percepción de seguridad generada por el Ejército	1,019256	0,0364746
Religión	0,9380439	0,1005915
Constante	0,7740559	0,2329733
Reducir la pobreza y el desempleo	(categoría base)	
<i>N</i>	2,450	
<i>R</i> ² de Nagelkerke	0,044	

Modelo de regresión logística multinomial. *** $p < 0,01$, ** $p < 0,05$, * $p < 0,1$

Fuente: elaboración propia con información de la CIDENA (2011).

fuerza para combatir al crimen organizado. Por otra parte, en este caso la religión tuvo un efecto negativo, pero no resultó estadísticamente significativa. Los resultados de este primer modelo se aprecian en la tabla 1.

En relación con el modelo 2, denominado “Legitimidad de los grupos delictivos”, se cuenta con cuatro categorías de comparación: a) Muy en desacuerdo (categoría base); b) Algo en desacuerdo; c) Algo de acuerdo, y d) Muy de acuerdo. Los resultados, en términos de efectos marginales, indican que la probabilidad de legitimar esas organizaciones —dado que los grupos delictivos han otorgado algún tipo de apoyo a las personas necesitadas de su comunidad— aumentan en 26 % (coeficiente 1,720189)⁶ si comparamos a la categoría “algo de

⁶ Los valores observados en *RRR* (*relative risk ratio*) se pueden transformar a términos marginales o elasticidades; en este caso el valor 1,720189 es equivalente a 26 %.

acuerdo” con la categoría base (“muy en desacuerdo”). Caso similar ocurre si comparamos a la categoría de personas que han dicho que están muy de acuerdo con la legitimación de los grupos criminales contra la categoría base. De ahí que la probabilidad de ver con buenos ojos la legitimación se incrementa en 35 % (coeficiente 2,6239) si las personas reciben algún apoyo de los grupos criminales.

Por otra parte, en relación con la posibilidad de conflicto con grupos del crimen —“si uno no se mete con ellos, no pasa nada”—, la probabilidad de legitimar a los grupos criminales se incrementa en 28 % en la categoría “algo de acuerdo” comparada con la categoría base. Caso similar ocurre con la categoría “muy de acuerdo”, quienes tienen una probabilidad 32 % mayor de legitimar al crimen, dado que piensan que “mientras no te metas con ellos, no pasa nada”.

Un resultado interesante se presenta con la variable de violencia, que se operacionalizó con la frase “la violencia no está presente en su localidad”. En este caso, el valor de la *ratio* es de 2,908 si comparamos la categoría base con la categoría “muy de acuerdo” con la legitimidad del crimen organizado. En términos de efectos marginales, se puede decir que las personas que están más a favor de la legitimidad del crimen organizado tienen 44 % mayor probabilidad de considerar que en sus localidades no está presente la violencia.

Por otra parte, respecto a la evaluación que hacen las personas del desempeño del Ejército y de la Marina en el combate a la delincuencia, resulta lógico que, para las categorías que no legitiman el crimen organizado, los valores del coeficiente son estadísticamente significativos, mientras que para la categoría que apoya la legitimidad de los grupos del crimen, no es significativo.

Por último, respecto a los factores sociodemográficos, para la categoría de “algo de acuerdo”, todas las variables independientes resultaron estadísticamente significativas con excepción de la variable “sexo”. Tanto el nivel educativo, la edad en años cumplidos y el estrato social tienen el signo negativo; es decir, en la medida que aumentan se reduce la posibilidad de estar “algo de acuerdo” en que las organizaciones criminales son benéficas para la comunidad, en comparación a quienes están “muy en desacuerdo” con ello. Para la categoría “muy de acuerdo” solo fue estadísticamente significativa la variable “sexo” y tuvo un signo negativo, es decir, ser mujer reduce la posibilidad de estar “muy de acuerdo” con que los grupos delictivos sean legítimos en comparación con quienes están muy en desacuerdo con ello. Los resultados del modelo se presentan en la tabla 2.

Por otra parte, los resultados de los modelos lineales generalizados con función de enlace *logit* muestran que recibir ayuda de los grupos delictivos es estadísticamente significativo y se asocia de manera positiva en los casos de líderes y asesinos. Es decir, recibir algún tipo de apoyo por parte del crimen aumenta la probabilidad de que las personas consideren que tanto los líderes del crimen organizado (60,8 %), como los asesinos (19,9 %) deberían quedar impunes. En cuanto a la percepción de las personas sobre la posibilidad de ser víctimas o entrar en conflicto con las organizaciones criminales, mediante la expresión “mientras uno no se meta con ellos, no pasa nada”, solo es estadísticamente significativa para el caso de los

Tabla 2. Legitimidad de grupos delictivos

Variable	RRR	Std. Err.
Negociar con el narcotráfico		
Tráfico como medio de subsistencia		
Inaceptable, pero se justifica	1,330334**	0,1895944
Aceptable y se justifica	1,509088**	0,3054613
Preocupación por violencia criminal	0,806957 **	0,0702066
Desempeño presidente	0,978411	0,0672051
Desempeño en la guerra contra las drogas	0,712053**	0,1108559
Percepción de seguridad generada por el Ejército	0,8602053***	0,0436397
Religión	0,6324535***	0,0902484
Constante	1,155293	0,4614646
Usar fuerza militar y policiaca		
Tráfico como medio de subsistencia		
Inaceptable, pero se justifica	0,938366	0,0883074
Aceptable y se justifica	0,7335688**	0,1134957
Preocupación por violencia criminal	0,9117505	0,0601885
Desempeño presidente	1,066545	0,0506851
Desempeño en la guerra contra las drogas	1,389381***	0,1327385
Percepción de seguridad generada por el Ejército	1,019256	0,0364746
Religión	0,9380439	0,1005915
Constante	0,7740559	0,2329733
Reducir la pobreza y el desempleo	(categoría base)	
N	2,450	
R ² de Nagelkerke	0,044	

Modelo logístico multinomial. *** p<0,01, ** p<0,05, * p<0,1

Nota: Para interpretar el modelo se transformaron los valores RRR de este a efectos marginales para facilidad de interpretación.

Fuente: Elaboración propia con información de la ENVO (2013).

líderes del crimen organizado y de los narcomenudistas. Se tiene en esta un mayor cambio marginal, al aumentar en 6,8 % la probabilidad de que estén más a favor de la impunidad, frente al 1,4 % en el caso de los líderes criminales.⁷

Ni el efecto de la violencia ni el de la victimización resultaron ser estadísticamente significativos en ninguno de los tres modelos lineales con función *logit*. Respecto al desempeño institucional en materia de seguridad, específicamente del presidente de la República, solo es significativo para el caso de los narcomenudistas y está negativamente asociado. Esto significa que, a medida que aumenta una unidad la percepción positiva sobre dicho desempeño, disminuye en 6,7 % la probabilidad de que las personas estén de acuerdo en la impunidad

⁷ Los valores 6,8 y 1,4 provienen de obtener los valores marginales de los coeficientes 0,209 y 0,474 respectivamente.

de los vendedores de marihuana al menudeo. Por último, de los factores sociodemográficos solo fue significativo el “sexo”, para el caso de narcomenudistas y asesinos; ambos tienen una asociación negativa. Por tanto, ser mujer disminuye la posibilidad (en efectos marginales) de estar de acuerdo con la impunidad en 5 % para los narcomenudistas y en cerca de 1 % para los asesinos. Los resultados de los modelos mencionados se muestran en la tabla 3.

Tabla 3. Aprobación de impunidad de los miembros de grupos delictivos

Variable	Líderes	Narcomenudistas	Asesinos
Ayuda del crimen organizado	1,608*** (0,516)	0,696** (0,304)	1,199** (0,557)
Posibilidad de conflicto CO	0,474* (0,267)	0,209* (0,124)	-0,182 (0,237)
Violencia	-0,349 (0,254)	0,168 (0,127)	0,119 (0,251)
Victimización	-0,953 (0,659)	0,399 (0,261)	-0,852 (0,658)
Desempeño presidente	-0,278 (0,308)	-0,421*** (0,160)	-0,450 (0,324)
Estrato	0,314 (0,300)	0,135 (0,143)	0,483 (0,300)
Sexo	-0,629 (0,500)	-0,617** (0,253)	-1,074** (0,536)
Escolaridad	-0,141 (0,131)	0,00730 (0,0613)	0,00480 (0,118)
Edad	-0,0241 (0,0184)	-0,00115 (0,00856)	0,00788 (0,0164)
Constante	-3,927** (1,809)	-3,224*** (0,850)	-5,307*** (1,728)
N	1,094	1,082	1,098

Modelo lineal generalizado con función de enlace *logit*.

Error estándar entre paréntesis y coeficientes en *risk ratios*. *** p<0,01, ** p<0,05, * p<0,1

Fuente: elaboración propia con información de la ENVO (2013).

Discusión

Los resultados del análisis econométrico coinciden con la discusión teórica presentada en la introducción y en el primer apartado de este trabajo. Respecto a la primera hipótesis, se ha demostrado que la forma en que se expresa la gobernanza criminal sí afecta la aprobación ciudadana a los pactos político-delictivos. Cuando la producción y el tráfico de drogas son concebidos por las personas como un medio legítimo de subsistencia, es más probable que ellas consideren que resulta más conveniente establecer un acuerdo entre el Gobierno y las agrupaciones criminales que emprender una guerra entre ambas partes. Esto es congruente, ya que, como se ha señalado, la presión por dicho tipo de negociaciones puede surgir cuando hay discursos públicos que “definen la criminalidad y violencia como producto de la marginalidad, o enfatizan el fracaso de la represión en eliminar la violencia” (Durán Martínez 2022, 26).

Los resultados expuestos en las Tablas 2 y 3 fortalecen esa hipótesis, ya que es más probable que las personas de una comunidad que reciben apoyos de los grupos delictivos vean a estas organizaciones como legítimas e, incluso, estén dispuestas a considerar que sus miembros (sobre todo los líderes y narcomenudistas) queden impunes ante la ley. Lo anterior puede explicarse debido a que la gobernanza criminal “clientelar” suele presentarse en contextos en los que hay una importante ineficiencia de las instituciones gubernamentales o de las empresas privadas para brindar ciertos bienes y servicios, lo cual es aprovechado por grupos delictivos para suplir esas carencias y beneficiarse con ello.

Por ejemplo, en algunas comunidades de México los grupos delictivos han ampliado la red de transporte público, los servicios automotrices a través de la renta y venta de maquinaria y de equipo especializado, y han intervenido en la regulación del comercio formal y del ambulante o en la resolución de conflictos comunitarios (Ochoa Elizondo 2020). En otros casos, los grupos delictivos financian y organizan fiestas patronales y eventos sociales (Córdova Solís 2018), reparten despensas y muebles a personas damnificadas por desastres naturales (Reza 2021), o dan apoyo con dinero y alimentos ante situaciones de emergencia, como fue la pandemia de covid-19 (Atuesta y Pérez Dávila 2021; Cruz Cobilt y Sandoval Díaz 2023; Sánchez Valdés y López Cerón 2021). Por supuesto, este tipo de apoyos no se dan solo por la “buena fe” de los grupos delictivos, sino que con ello buscan generar un capital político y social que es explotado para alcanzar sus intereses (Sampó 2021).

El caso emblemático ha sido el Cártel de Sinaloa, caracterizado por el importante arraigo que tiene en la comunidad, ya que supo capitalizar una “subcultura narcotraficante entre la gente de los ranchos que componían la Sierra Madre [...] de todo un sistema de valores, normas y comportamientos que giraban alrededor de la producción y el tráfico de drogas como una actividad legítima” (Duncan 2015, 158). Dentro de este sistema, se ha idealizado positivamente a los productores y traficantes de drogas por su origen humilde y por su capacidad para afrontar los abusos del Gobierno, así como por sus habilidades en los negocios y por su altruismo (Duncan 2015).

Por el contrario, los resultados de la investigación también han mostrado que la gobernanza criminal violenta reduce la aprobación ciudadana a los pactos político-delictivos e incrementa su exigencia para que el Gobierno use la fuerza para combatir al crimen. Esto también coincide con las investigaciones que han documentado cómo ciertas agrupaciones en México, como Los Zetas, Los Caballeros Templarios o, más recientemente, el Cártel Jalisco Nueva Generación, han implementado regímenes sumamente violentos para controlar a la población y extraer distintos tipos de recursos. Por ejemplo, a través de acciones como la extorsión de comerciantes, la extracción de hierro y otros minerales, la tala ilegal y la explotación de recursos forestales en tierras comunales, el robo de combustibles, así como la destrucción de carreteras y la toma de casetas (Maldonado Aranda 2019; Maza Albores y Ramírez Gutiérrez 2020; Sampó, Jenne y Ferreira 2023), entre muchas otras. Por tanto, es esperable que en esos casos las organizaciones criminales no cuenten con la legitimidad suficiente en la población. Así también, investigaciones previas han mostrado que el Gobierno mexicano ha formado alianzas con agrupaciones delictivas más moderadas y menos desafiantes para afrontar de manera conjunta a algunas de esas organizaciones, caracterizadas por su nivel de brutalidad (Duncan 2015; Olasolo, Lair y Carcano 2018).

Es importante destacar que, dado el enfoque y la naturaleza de los datos analizados en esta investigación, los resultados nos han permitido realizar una generalización estadística con base en la información disponible a nivel nacional. Sin embargo, debido a la complejidad de la gobernanza criminal, es necesario emprender investigaciones desde otras aproximaciones que permitan profundizar en la comprensión de las dinámicas y variaciones de este fenómeno a nivel local y regional.

Respecto a la segunda hipótesis que hemos planteado, los hallazgos muestran que, a mayor capacidad estatal en materia de seguridad percibida por la ciudadanía, menor será la probabilidad que las personas estén a favor de los pactos político-delictivos. Específicamente, como se expuso en la Tabla 1, cuando la gente percibe que el Gobierno está ganando en la supuesta “guerra contra las drogas”, así como cuando el Ejército provoca mayor percepción de seguridad habrá menos disposición de las personas hacia un arreglo entre las autoridades y los delincuentes, y mayor aprobación por el uso de la fuerza. Esto coincide con investigaciones previas que han mostrado que la confianza en las fuerzas de seguridad está asociada a una mayor exigencia ciudadana de la *mano dura* del Gobierno para combatir al crimen (Hernández Morales 2023).

Además, los resultados mostrados en las tablas 2 y 3 sugieren que la legitimidad del Estado, de sus instituciones y de sus actores está inversamente relacionada con la legitimidad del crimen organizado, como se ha señalado en otras investigaciones (Ferreira y Richmond 2021; Vázquez Valencia 2019). Particularmente, cuando el desempeño del Ejército y la Marina en el combate a la delincuencia es bueno, la probabilidad de que las personas consideren que los grupos del crimen organizado actúan en beneficio de la comunidad disminuye, así como su disposición a que los criminales queden impunes.

Consecuentemente, los resultados han mostrado que cuando la ciudadanía considera que el Gobierno mexicano está perdiendo la “guerra contra el narcotráfico”, se incrementa la aprobación de las personas de que exista un pacto político-delictivo. Es decir, como lo ha señalado Durán Martínez (2022), cuando se trata del desempeño gubernamental en materia de seguridad, existe una evaluación objetiva de las personas respecto a la viabilidad de continuar con un confortamiento directo con los grupos delictivos, cuando no representa ningún beneficio para la ciudadanía y, por el contrario, puede incrementar las condiciones de violencia. Esto es consecuente con el contexto actual mexicano, ya que se ha documentado plenamente que la “guerra contra las drogas” implementada a partir del primer lustro del siglo XXI no ha sido efectiva para contener al crimen organizado y otros delitos de alto impacto e, incluso, los han aumentado (Atuesta 2018; Trejo y Ley 2022).

Por último, dentro de los aspectos sociodemográficos analizados, cabe destacar que los resultados de la investigación muestran que resulta de gran relevancia la condición religiosa de las personas. Esto hace suponer que la carga moral en la gente que practica una religión impide que vea la posibilidad de apoyar un pacto entre las autoridades públicas y los grupos delictivos. Esto llama la atención, ya que en México, como en otros países de América Latina, los líderes religiosos han fungido en distintas ocasiones como intermediarios en las negociaciones entre el Estado y los grupos delictivos (Cruz y Durán Martínez 2016; Durán Martínez 2022; Freeman y Casij Peña 2023). Sin duda, esto invita a profundizar sobre ciertas condiciones culturales que pueden ser de gran importancia para comprender las dinámicas de la violencia criminal, y cómo es percibida y experimentada por distintas comunidades y grupos poblacionales específicos del país.

Conclusión

El principal hallazgo de este trabajo es que la forma en que se presenta la gobernanza criminal en México tiene ciertos efectos sobre la aprobación ciudadana hacia los pactos político-delictivos y sobre cómo se concibe a las organizaciones criminales y a los miembros específicos de estas.

En la medida en que se conforma una gobernanza criminal clientelar, es mayor el apoyo ciudadano a un arreglo entre autoridades y delincuentes. Como se ha mostrado también, esto puede deberse a que el reparto de apoyos por los grupos delictivos, así como la percepción de que ciertas actividades criminales son un medio válido de subsistencia y movilidad social, tienen un efecto legitimador en el actuar de los actores delincuenciales y, con ello, logran también mayor capacidad para operar de manera impune. Es decir, a diferencia de otros países, en donde la violencia exacerbada sobre la ciudadanía impulsa en la discusión pública la necesidad de iniciar un proceso de paz negociado entre el Estado y el crimen, en México ello impulsa una mayor presión social al Gobierno para que use la fuerza.

Del mismo modo, en esta investigación hemos mostrado que la capacidad estatal en materia de seguridad tiene una gran relevancia. Cuando existe una percepción positiva del

desempeño de las instituciones encargadas de seguridad al combatir a la delincuencia, la aprobación de los pactos político-delictivos disminuye, así como la legitimación de las organizaciones criminales y sus integrantes.

Estos aportes ponen de manifiesto la creciente complejidad y diversificación de las acciones criminales en México, que implican una regulación delincencial de la vida cotidiana de las comunidades. Por tanto, se muestra también la necesidad de profundizar en el estudio y en la discusión académica de este fenómeno. Pero, de forma más relevante, los hallazgos expuestos sugieren la importancia de diseñar e implementar políticas de seguridad que dejen de lado los enfoques punitivos y reactivos, como son las “guerras contra el narcotráfico”. En cambio, es necesario que se implementen estrategias diferenciadas conforme a las dinámicas locales y regionales en donde tienen presencia los grupos delictivos, tomando en cuenta que pueden contar con una importante base de apoyo social.

Por último, esta investigación presenta algunas limitaciones considerables. La primera es el año en que se levantaron las encuestas utilizadas y la falta de continuidad de esos instrumentos, lo que dificulta el análisis de los cambios en las percepciones ciudadanas sobre la violencia criminal en la última década. En segundo lugar, es esencial que futuras investigaciones mejoren y actualicen los instrumentos de medición, con el fin de incluir más factores explicativos sobre el apoyo ciudadano a los procesos de paz que involucren arreglos, públicos o privados, entre el Gobierno y los distintos grupos delictivos. Finalmente, destacamos la necesidad de emplear aproximaciones cualitativas que permitan profundizar en las variaciones de la gobernanza criminal y en el actuar del Estado en materia de seguridad a nivel local y regional.

A pesar de lo anterior, el alcance de este trabajo resulta de relevancia para contribuir al debate sobre las nuevas manifestaciones de la criminalidad en México y la región, especialmente en lo que respecta al surgimiento de acuerdos y mediaciones entre actores formales e informales, así como a la legitimidad que algunos grupos delictivos pueden llegar a obtener.

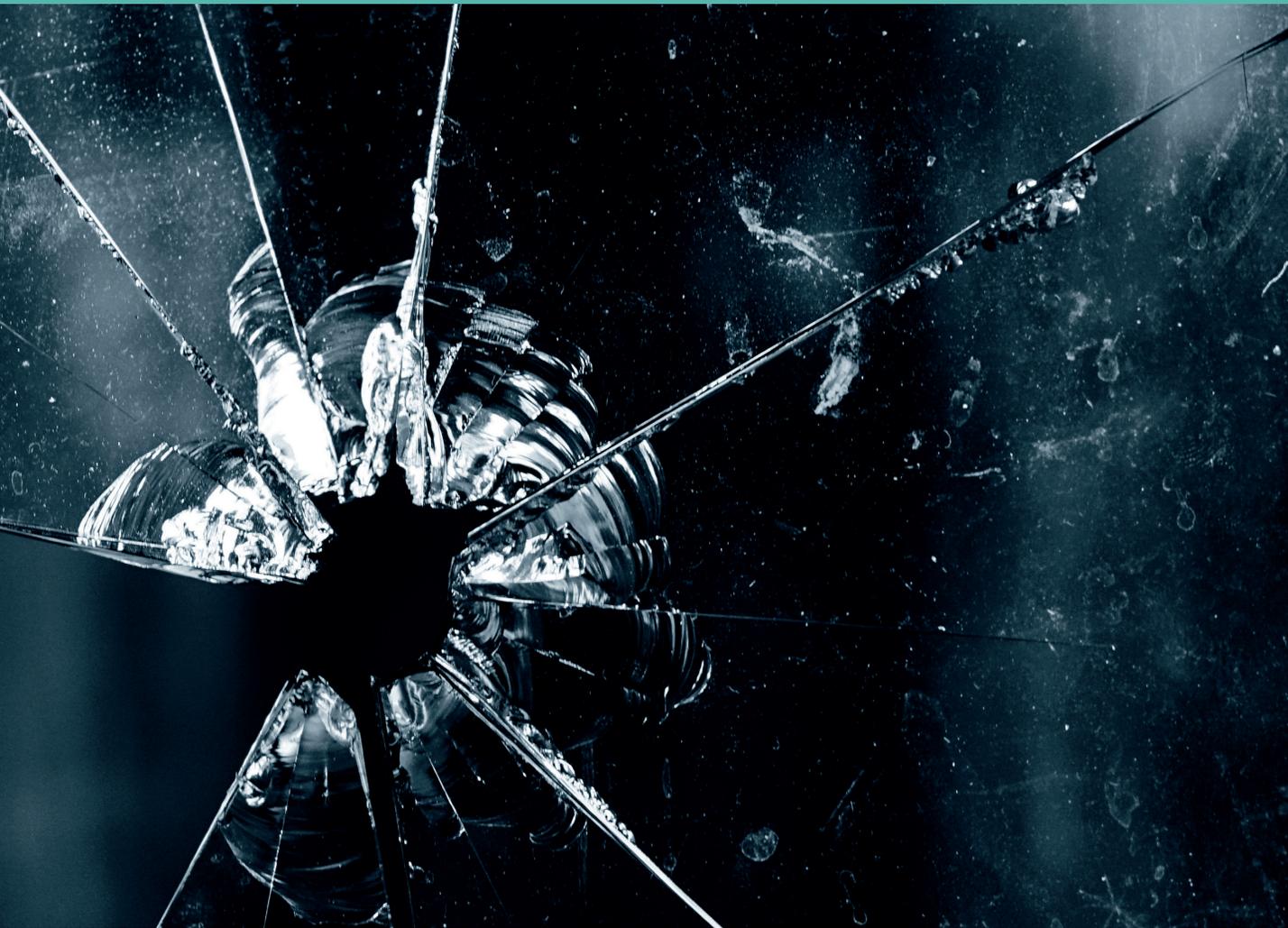
Bibliografía

- Arias, Enrique Desmond. 2006. “The Dynamics of Criminal Governance: Networks and Social Order in Rio de Janeiro”. *Journal of Latin American Studies* 38 (2): 293–325. <https://doi.org/10.1017/S0022216X06000721>
- Arias, Enrique Desmond, y Nicholas Barnes. 2017. “Crime and Plural Orders in Rio de Janeiro, Brazil”. *Current Sociology* 65 (3): 448–65. <https://doi.org/10.1177/0011392116667165>
- Atuesta, Laura. 2018. “Militarización de la lucha contra el narcotráfico. Los operativos militares como estrategia del combate al crimen organizado”. En *Las violencias. En búsqueda de la política pública de la guerra contra las drogas*, de Laura Atuesta y Alejandro Madrazo Lajous, 99-132. México: CIDE.
- Atuesta, Laura, y Samantha Pérez Dávila. 2021. *Presencia de los grupos criminales y de las fuerzas de seguridad en el contexto de la pandemia por COVID-19*. CIDE.

- Auyero, Javier, y Katherine Sobering. 2021. *Entre narcos y policías: Las relaciones clandestinas entre el Estado y el delito, y su impacto violento en la vida de las personas*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Blattman, Christopher, Gustavo Duncan, Benjamin Lessing y Santiago Tobón. 2021. "Gang rule: Understanding and Countering Criminal Governance". NBER Working Paper, núm. 28458, 1–74. <https://doi.org/10.3386/w28458>
- Córdova Solís, Nery. 2018. "Sinaloa. Reflexiones en torno a la iconografía y las matrices socio-culturales del 'narco'". En *La crisis de seguridad y violencia en México. Causas, efectos y dimensiones del problema*, coordinado por Carlos Antonio Flores Pérez, 276-302. México: CIESAS.
- Cruz Cobilt, Elizabeth, y Mariela Sandoval Díaz. 2023. "Clientelismo y crimen organizado en tiempos de COVID-19: la injerencia de grupos criminales en las elecciones locales en México (2020-2021)". *Acta Sociológica* 90 (julio): 225–39. <https://revistas.unam.mx/index.php/ras/article/view/86278>
- Cruz, José Miguel, y Angélica Durán Martínez. 2016. "Hiding violence to deal with the state: Criminal pacts in El Salvador and Medellín". *Journal of Peace Research* 53 (2): 197–210. <https://www.jstor.org/stable/43920009>
- De Marinis, Natalia, y Antonio Fuentes Díaz. 2023. "Repensar las violencias y el Estado en Latinoamérica: estados de excepción, gobernanza criminal y extractivismo". *Bajo el volcán. Revista del Posgrado de Sociología* 4 (8). <http://www.apps.buap.mx/ojs3/index.php/bevol/article/view/2639>
- Duncan, Gustavo. 2015. *Más que plata o plomo. El poder político del narcotráfico en Colombia y México*. México: Penguin Random House.
- Duque Daza, Javier. 2021. "Gobernanza criminal. Cogobiernos entre políticos y paramilitares en Colombia". *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales* 66 (241). <https://doi.org/10.22201/fcpys.2448492xe.2020.241.75094>
- Durán Martínez, Angélica. 2018. *The Politics of Drug Violence Criminals, Cops and Politicians in Colombia and Mexico*. Oxford University Press.
- Durán Martínez, Angélica. 2022. "Dilemas y posibilidades de negociar con grupos criminales en América Latina". *Forum* 4 (53): 25–30.
- Feldmann, Andreas E., y Juan Pablo Luna. 2022. "Gobernanza criminal y la crisis de los estados latinoamericanos contemporáneos". *Annual Review of Sociology* 48 (1): S-1-S-23. <https://doi.org/10.1146/annurev-soc-101221-021836>
- Ferreira, Marcos Alan, y Oliver P. Richmond. 2021. "Blockages to Peace Formation in Latin America: The Role of Criminal Governance". *Journal of Intervention and Statebuilding* 15 (2): 161–80. <https://doi.org/10.1080/17502977.2021.1878337>
- Freeman, Mark, y Mariana Casij Peña. 2023. "Negotiating with Organized Crime Groups: Questions of Law, Policy and Imagination". *International Review of the Red Cross* 105 (923): 638–51. <https://doi.org/10.1017/S1816383122000649>

- Hernández Morales, Alan Salvador. 2022. “Disputa por la soberanía. Crimen organizado y defensa comunitaria como gobiernos privados indirectos en México”. *Acta Sociológica* 88–89: 187–214. <https://doi.org/10.22201/fcpys.24484938e.2022.88-89.84875>
- Hernández Morales, Alan Salvador. 2023. “Populismo punitivo y opinión pública: Confianza en las instituciones mexicanas de seguridad”. *Revista Mexicana de Opinión Pública* 35 (julio): 75–97. <https://doi.org/10.22201/fcpys.24484911e.2023.35.85564>
- ICG. 2024. “El laberinto de los generales: crimen y militares en México”. 106. Informe sobre América Latina. International Crisis Group. <https://tinyurl.com/26wf9t7f>
- Lessing, Benjamin. 2021. “Conceptualizing Criminal Governance”. *Perspectives on Politics* 19 (3): 854–73. <https://doi.org/10.1017/S1537592720001243>
- Lessing, Benjamin. 2022. “Hiding in Plain Sight: The Puzzling Pervasiveness and Persistence of Criminal Governance”. *Forum* 4 (53): 5–12.
- Lessing, Benjamin, y Graham Denyer Willis. 2019. “Legitimacy in Criminal Governance: Managing a Drug Empire from Behind Bars”. *American Political Science Review* 113 (2): 584–606. <https://doi.org/10.1017/S0003055418000928>
- Magaloni, Beatriz, Edgar Franco-Vivanco y Vanessa Melo. 2020. “Killing in the Slums: Social Order, Criminal Governance, and Police Violence in Rio de Janeiro”. *American Political Science Review* 114 (2): 552–72. <https://doi.org/10.1017/S0003055419000856>
- Magaloni, Beatriz, Gustavo Robles, Aila M. Matanock, Alberto Diaz-Cayeros y Vidal Romero. 2020. “Living in Fear: The Dynamics of Extortion in Mexico’s Drug War”. *Comparative Political Studies* 53 (7): 1124–74. <https://doi.org/10.1177/0010414019879958>
- Maldonado Aranda, Salvador. 2019. “Los retos de la seguridad en Michoacán”. *Revista Mexicana de Sociología* 81 (4). <https://doi.org/10.22201/iis.01882503p.2019.4.57977>
- Maza Albores, Angélica, y Sandy Ramírez Gutiérrez. 2020. “Acumulación de capital criminal: la producción y distribución de mercancías ilegales en el neoliberalismo mexicano”. *Escrita*. *Revista de Historia* 2 (4): 70–97.
- Migdal, Joel S. 2011. *Estados débiles, Estados fuertes*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Ochoa Elizondo, Marisol. 2020. *La aparente lógica del caos. Tamaulipas, un caso de estudio (2006-2015)*. México: Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Sociales.
- O’Donnell, Guillermo. 2008. “Hacia un Estado de y para la democracia”. En *Democracia/Estado/Ciudadanía: Hacia un Estado de y para la Democracia en América Latina*, coordinado por Rodolfo Mariani, 25–64. Lima: PNUD.
- Olasolo, Hector, Éric Lair y Lucia Carcano. 2018. “Justicia, (des)orden y grupos al margen de la ley: Miradas cruzadas sobre Brasil, México y Colombia”. *Anuario Iberoamericano de Derecho Internacional Penal* 6: 59–80. <https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/anidip/a.7151>
- Reza, Gloria. 2021. “‘¡Arriba papá Mencho!’ claman presuntos miembros del CJNG que reparten camas y despensas”. *Proceso*, 4 de agosto de 2021. <https://tinyurl.com/4r78epfe>

- Ribeiro, Eduardo, Luiz Eduardo Soares y Miriam Krenzinger. 2022. "Types of Criminal Governance: A Comparative Study Based on the Cases of Maré". *Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social* 15 (Especial 4): 589–617.
<https://doi.org/10.4322/dilemas.v15esp4.52530>
- Sampó, Carolina. 2021. "Gobernanza criminal. Una aproximación teórica". En *Los actores implicados en la gobernanza criminal en América Latina*, coordinado por Sonia Alda Mejías, 9–20. Real Instituto Elcano, Fundación Friedrich Naumann.
<https://www.realinstitutoelcano.org/monografias/los-actores-implicados-en-la-gobernanza-criminal-en-america-latina/>
- Sampó, Carolina, Nicole Jenne y Marcos Alan Ferreira. 2023. "Ruling Violently: The Exercise of Criminal Governance by the Mexican Cartel Jalisco Nueva Generación (CJNG)". *Revista Científica General José María Córdova* 21 (43): 647–65.
- Sánchez Valdés, Víctor, y Sara López Cerón. 2021. "Narcoayudas: ¿dónde y quiénes?". *Nexos* (blog), 22 de noviembre de 2021.
<https://seguridad.nexos.com.mx/narcoayudas-donde-y-quienes/>
- Smith, Benjamin T. 2024. "El Estado, las drogas y la violencia en México, 1970-1982". En *Violencias mexicanas, 1920-2020. Once estudios*, editado por Ariel Rodríguez Kuri, 139-72. El Colegio de México.
- Tilly, Charles. 1992. *Coerción, capital y los Estados europeos, 990-1990*. Madrid: Alianza Editorial.
- Trejo, Guillermo, y Sandra Ley. 2022. *Votos, drogas y violencia. La lógica política de las guerras criminales en México*. México: Penguin Random House.
- Trejos, Luis Fernando, y Reynell Badillo Sarmiento. 2024. "La paz total en el Caribe: gobernanzas armadas y politización acelerada del crimen organizado". *Friedrich-Ebert-Stiftung (FES)*, enero, 4-31.
- Vázquez Valencia, Luis Daniel. 2019. *Captura del Estado, macrocriminalidad y derechos humanos*. México: FLACSO.



Misceláneos



doi.org/10.17141/urvio.41.2025.6254

Tensiones en torno al despliegue policial de proximidad en barrios populares de Buenos Aires (2020-2021)

Tensions around community police deployment in grassroots neighborhoods of Buenos Aires during the COVID-19 pandemic

Leandro Gamallo¹ y Joaquín Zajac²

Recibido: 13 de mayo de 2024

Aceptado: 20 de julio de 2024

Publicado: 15 de enero de 2025

Resumen

Introducción: algunos barrios populares de la Ciudad de Buenos Aires tienen desde hace unos años un policiamiento específico que incluye, entre otras cosas, el despliegue de fuerzas federales de carácter militar. **Objetivo:** este artículo examina el papel de las Unidades de Prevención Barrial de la Gendarmería Nacional Argentina en dos barrios populares de la Ciudad de Buenos Aires durante las restricciones de movilidad impuestas entre mayo de 2020 y junio de 2021 para mitigar la propagación del COVID-19. **Metodología:** a través de una metodología cuantitativa basada en el análisis estadístico de registros de incidencias policiales, buscamos describir el impacto de los despliegues policiales de proximidad en contextos de alta vulnerabilidad social y dar cuenta de las transformaciones en las prácticas policiales impuestas a raíz de la emergencia sanitaria. **Conclusiones:** el estudio muestra, en relación con la pandemia, una sobrecarga de trabajo de los efectivos vinculada a tareas de control poblacional y sanitaria. Por otro lado, se describen un conjunto de prácticas vinculadas a la resolución de conflictos y atención de demandas y problemáticas sociales que desbordan el accionar vinculado a la represión de delitos penales y el control social de poblaciones subalternas, un trabajo que fue especialmente visibilizado durante la pandemia.

Palabras clave: policía; pandemia, violencia; conflicto social; gobernabilidad.

Abstract

Introduction: In recent years, several working-class neighborhoods in the City of Buenos Aires have experienced a specific policing strategy, which includes, among other elements, the deployment of federal military forces. **Objective:** This article examines the role of the Neighbourhood Prevention Units of the Argentine National Gendarmerie in two working-class neighborhoods of Buenos Aires during the mobility restrictions imposed between May 2020 and June 2021 to mitigate the spread of COVID-19. **Methodology:** Utilizing a quantitative approach based on the statistical analysis of police incident records, this study aims to describe the impact of proximity policing deployments in highly socially vulnerable contexts and to account for the transformations in policing practices brought about by the public health emergency. **Conclusions:** The findings reveal that law enforcement officers experienced an increased workload due to population control and public health enforcement responsibilities in the context of the pandemic. Additionally, the study describes practices associated with conflict resolution and addressing social demands and issues, which extend beyond crime suppression and the social control of marginalized populations, a type of work that became particularly prominent during the pandemic.

¹ IIGG-UBA/CONICET, Argentina, leandrogamallo@gmail.com, orcid.org/0000-0002-3426-9193.

² Becario postdoctoral de EIDAES-UNSAM/CONICET, Argentina, joaquinz@gmail.com, orcid.org/0000-0001-7836-8591



Keywords: Police; Pandemic; Social Conflict; Violence; Governance.

Introducción

Este artículo se propone describir y analizar el accionar de Gendarmería Nacional Argentina (GNA)³ en dos barrios populares de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires desde mayo de 2020 a junio de 2021, meses durante los cuales rigieron diversas medidas de restricción a la circulación de personas para prevenir el contagio de COVID-19.⁴

La emergencia sanitaria constituyó un momento de excepción en el que las policías jugaron un rol protagónico. Junto con el personal sanitario, las fuerzas armadas, y los trabajadores de logística y provisión de bienes y servicios básicos (Anzelini 2022), las fuerzas policiales fueron consideradas “trabajadores esenciales”. Estas se convirtieron en garantes de la política sanitaria nacional: principalmente fueron asignadas a controlar que la circulación de personas en el espacio público se correspondiera al grupo de trabajadores permitidos. Sin embargo, también fueron protagonistas de otras actividades, algunas de las cuales pretendemos describir y analizar en este artículo.

En este marco, afloró un debate acerca del rol de las fuerzas de seguridad y su relación con la ciudadanía. Seghezzeo y Dallorso (2020) postularon la posibilidad de reinventar las representaciones sociales acerca del accionar policial: el nuevo contexto permitía imaginar una intervención complementaria de las policías desde el eje de los “cuidados” y la prevención frente a los despliegues represivos y la persecución penal selectiva. Se concluía que “puede ser una gran oportunidad para construir otro vínculo entre las policías y la ciudadanía, un lazo social de cuidado que permita revertir el desprestigio social que tienen las fuerzas” (Seghezzeo y Dallorso 2020). Esta posición era consistente con el discurso que el Gobierno nacional articuló en torno a la cuestión a través de declaraciones de funcionarios y medidas de reconocimiento a la actuación policial.⁵ Además, encontró eco en manifestaciones espontáneas, públicas y masivas de la población que celebraban la actividad de trabajadores “esenciales”, una enunciación desde la cual se reconocía las tareas de quienes, a costa de exponerse a los riesgos del contagio del virus, trabajaban para “cuidar” al conjunto. Sin embargo, esta noción de “policía del cuidado” fue cuestionada por distintas voces en la academia especializada. Tanto

3 Gendarmería Nacional Argentina (GNA) es una fuerza de seguridad con características militares creada en 1938. Como fuerza federal, y a diferencia de las policías provinciales, actúan en ámbitos de “jurisdicción federal” y contribuyendo a prevenir e investigar los delitos específicos de dicho fuero. Con la sanción de las leyes 18.711/70 y 19.349/71, quedó asociada explícitamente a la vigilancia de “zonas limítrofes”; pero la indeterminación de sus funciones y jurisdicción la acompaña desde su creación hasta el presente (Frederic 2020).

4 El Gobierno argentino dictó el Decreto de Necesidad y Urgencia (DNU) 297/2020, por el que estableció el Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio (ASPO), que implicó prohibición de desplazamientos en vía pública para la mayoría de la población, con excepción de los trabajadores considerados “esenciales” por la normativa. En agosto de 2020 se dictó el DNU 641/2020, que dispuso el distanciamiento social, preventivo y obligatorio (DISPO), que flexibilizaba las restricciones en algunos territorios dependiendo de la situación epidemiológica.

5 El DNU presidencial 395/2020 otorgó la “distinción COVID-9” a los jefes y personal de las cuatro fuerzas federales que hayan cumplido tareas operativas de seguridad desde el decreto de ASPO, a la vez que se otorgó un bono de \$5000 (unos 75 dólares, aproximadamente) para los integrantes de las fuerzas que participaron durante los operativos de control de las medidas de restricción.

Faur y Pita (2020) como Sirimarco (2021) advirtieron acerca de la problemática identificación conceptual y política entre “prácticas de cuidado” y de control policial, señalando los riesgos de una posible justificación de la violencia discrecional, arbitraria e ilegal bajo el manto conceptual de la categoría de “cuidado”. En efecto, a pocos días de vigencia del DNU que imponía el aislamiento obligatorio, se hicieron públicos diversos casos de hostigamiento y abuso policial, algunos de los cuales terminaron con la muerte de jóvenes (Sirimarco 2021).

En suma, los debates sobre las tareas policiales durante la emergencia sanitaria condenaron miradas previas acerca de las fuerzas de seguridad. Se actualizó una discusión sensible acerca del rol de la policía en territorios vulnerables. Sobre algunos de estos barrios hace más de una década que se despliegan fuerzas policiales “de proximidad”, que suponen operativos de saturación policial y controles poblacionales exhaustivos; pero también abordajes policiales tendientes a resolver conflictos de forma pacífica, responder a distintas demandas sociales y construir una relación de “cercanía” con los habitantes del barrio. En este sentido, proponemos una hipótesis: la pandemia no hizo más que poner en primer plano prácticas y roles que las fuerzas de seguridad ya cumplían previamente, y que no están asociados de manera exclusiva con tareas de control y persecución criminal (Zajac 2021; Zajac 2022).

De este modo, retomaremos un conjunto de interrogantes en torno a dos ejes. Por un lado, alrededor del accionar policial en pandemia: ¿qué hicieron las fuerzas de seguridad en dicho periodo? ¿Lograron construir nuevos vínculos con la ciudadanía a partir de prácticas de prevención y cuidado? O, por el contrario, ¿se evidenciaron nuevas y mayores formas del control social policial? Por otra parte, sobre la “policía de proximidad”, como forma de policiamiento que amplía y que pone en tensión la definición “moderna” de policía como prevención y conjura de delitos (Foucault 2009), nos preguntamos: ¿qué hacen las policías de proximidad en barrios vulnerables? ¿Ejercen un poder meramente represivo o van más allá de este? ¿Qué impactos y limitaciones presentan estas “otras” prácticas?

El artículo se estructura en cinco secciones. En la introducción, hemos delineado las discusiones en las que se enmarca este trabajo y a las que pretende aportar, y planteamos nuestros objetivos y preguntas de investigación. En la segunda sección, describimos la metodología de manera detallada. En la tercera sección, explicitamos los principales conceptos en los que nos apoyamos para formular la hipótesis y el análisis. En la cuarta sección exponemos el análisis de nuestros datos cuantitativos. Incluimos varios subapartados con distintas dimensiones específicas acerca de las incidencias policiales: cantidad y dinámica, motivos y momentos predominantes, origen y destino de estas. Finalmente, en las conclusiones, resumimos los principales hallazgos, y un comentario acerca de su relevancia para el campo y la coyuntura actuales.

Metodología

El artículo adopta una estrategia cuantitativa basada en el procesamiento estadístico de fuentes secundarias. El Registro estadístico de actuaciones de las Unidades de Prevención Barrial

—UPB— (Ministerio de Seguridad 2020) constituye el principal insumo de este trabajo, pues agrupa todos los “partes de desplazamientos y novedades” informados por las UPB de GNA y Prefectura Naval Argentina al Ministerio de Seguridad. Se trata de informes diarios acerca de todas las actuaciones y “novedades” (operativos, desplazamientos, judicializaciones, consultas o demandas de la ciudadanía, etc.) que las fuerzas de seguridad envían todos los días a las autoridades civiles del Ministerio.⁶

Cada agente a cargo de patrullajes debe forzosamente informar a sus superiores cualquier novedad, consulta, procedimiento o articulación realizada bajo apercibimiento de ser sancionado en caso de omisiones. Esa información fue cargada en una base de datos por personal de la Coordinación de Prevención Local del Delito y Despliegue de las UPB del Ministerio de Seguridad de la Nación, y dio lugar al registro que aquí analizaremos. Consideramos de forma exclusiva las actuaciones de la GNA en Bajo Flores⁷ y Villa Soldati,⁸ del sur de la Ciudad de Buenos Aires. Dada la escasa disponibilidad de fuentes cuantitativas sobre actuaciones policiales, esta base de datos posee una gran riqueza que excede al análisis que aquí presentamos.

Si bien están “estandarizados” en relación con cómo los agentes deben informar sus actividades (léxico, estructura de construcción de los relatos, etc.), los “partes diarios” no dejan de ser relatos parciales elaborados por los agentes sobre sus propias intervenciones. En este sentido, podrían encontrarse algunos sesgos en los modos en que se informa la “resolución” de las incidencias: las versiones policiales pueden diferir fuertemente de las que darían los vecinos involucrados, por ejemplo. Sin embargo, desde un punto de vista cercano a la etnometodología (Garfinkel 2006), sugerimos tomar estos documentos por su valor como artefactos que no solo describen una realidad: también contribuyen a producirla de manera práctica.

Es decir, no pretendemos ahondar en la significación de estos relatos policiales, sino examinarlos como productos inescindibles de una práctica. Así, tratados con todas las precauciones metodológicas ya mencionadas, nos permitirán conocer más acerca de cuestiones concretas: en qué tipo de conflictos se interviene y con qué frecuencia; qué derivaciones y articulaciones realizan; en qué momentos se actúan principalmente, etc.

Soporte teórico

Como hemos anticipado, este trabajo atiende un tipo de despliegues policiales que se han presentado como “policías de proximidad”. Se trata de una doctrina de policiamiento que se deriva de —y a menudo se confunde con— los modelos de “policía comunitaria” (definición con la que mantiene una relación de origen común y afinidad conceptual, aunque no es

6 Mediante nota “NO-2023-90530416-APN-SSCYTI#MSG” fuimos autorizados a utilizar los datos del registro garantizando el anonimato y la protección de cualquier información sensible.

7 Se trata específicamente de los barrios Padre Ricciardelli (un asentamiento informal del barrio de Flores), y los complejos habitacionales aldaños Illia 1 y 2 y Rivadavia 1 y 2, de carácter “formal” pero considerados peligrosos por sus elevados indicadores de violencia.

8 Incluye los asentamientos informales Fátima, Piletones, Esperanza y Ramón Carrillo, en el barrio de Villa Soldati.

exactamente idéntica a esta).⁹ Su formulación conceptual suele ser más escurridiza; pero, en general, se apoya en dos elementos clave.

Por un lado, aborda la mejora en la proximidad física entre policías y población civil. El despliegue de “proximidad” a partir de puestos fijos o patrullajes a pie en territorios vulnerables habitualmente ajenos a la presencia de fuerzas de seguridad facilitó que la población canalizara demandas variadas con una facilidad no experimentada hasta entonces (Zajac 2021). Además de esa cercanía física, el paradigma promueve también una “proximidad” en relación con los modos de vinculación entre policías y vecinos. Se trata de construir “lazos directos” de conocimiento mutuo, confianza y referencia, que convirtieron a la policía en un interlocutor para resolver conflictos y demandas variadas (Cano, Borges y Ribeiro 2012). A través de esta proximidad relacional, se persiguen implicancias sociopolíticas ambiciosas: relegitimar las policías en comunidades en que estas gozan de mala reputación debido a problemas de violencia, corrupción y colusión con actores ilegales (Frederic 2020).

Otra característica en la que suelen abreviar varios de los despliegues como el que aquí analizamos es utilizar fuerzas militares o con características militares. Se trata de un tipo de despliegues observado por primera vez en la ciudad de Medellín (Jaramillo y Gil 2014) y, posteriormente, en Río de Janeiro a partir de la creación de las Unidades de Policía de Pacificación (Cano, Borges y Ribeiro 2012).

Ambas experiencias presentaron un esquema de “fases” que luego, como veremos, se repetirán en otros casos. Primero, una etapa de “intervención táctica”, en la que grupos militarizados de operaciones especiales realizan “incursiones” y “operaciones de cerco” para consolidar el dominio policial y “preparar el terreno” para la segunda etapa. En un segundo momento se despliegan unidades policiales “de proximidad” de forma permanente en el territorio (Cano, Borges y Ribeiro 2012). Posteriormente, se programa el desembarco de una división “social” integrada por operadores civiles pertenecientes a agencias de política social y urbana, situación que no siempre se verifica y que suele tener una duración y constancia muy variables (Pacheco de Oliveira 2014).

En Argentina, si bien los primeros antecedentes de políticas de este tipo se remontan al 2003, con el Plan de Protección Integral de Barrios en algunos barrios del conurbano bonaerense, se consolidan recién en 2012, con la creación de las ya mencionadas UPB.¹⁰ Se trató, tal y como en los casos anteriores, de despliegues focalizados en zonas vulnerables con elevados niveles de conflictividad social. Los objetivos explícitos de este policiamiento implicaban una primera dimensión tradicionalmente policial: “garantizar la libre circulación

⁹ Se trata de un concepto con diferentes acepciones, que van desde fuerzas de seguridad compuestas íntegramente por personas civiles —una forma muy extendida de vigilantismo (Agudo Sanchiz 2022)— hasta aquellas vinculadas con modelos especiales de policiamiento, cuya característica principal es el establecimiento de “relaciones estrechas con la comunidad” que faciliten su consulta permanente (ítem que se vincula fuertemente con la idea de “proximidad”), la “movilización de la comunidad” en las acciones preventivas (Frühling 2004).

¹⁰ En un primer momento, se integraron con un cuerpo policial de la Policía Federal Argentina. Posteriormente, se sumaría a esta forma de policiamiento también la GNA (2014) y la Prefectura Naval Argentina (2016).

de personas en el espacio público”, “erradicar la venta de estupefacientes” y “desactivar las redes delictivas” (Ministerio de Seguridad 2012).

Como recursos policiales específicos para estos fines, se prescribían una serie de técnicas de patrullaje que trasladaban aspectos de la lógica militar a las tareas de seguridad urbana (Muzzopappa 2017). Por ejemplo, se dividió espacio en “cuadrantes”, se establecieron patrullajes a pie con grupos de tres efectivos especiales (“trinomios”), se incorporó equipamiento especial (chalecos antibalas, equipos de comunicación georreferenciados, motos, cuatriciclos, armamento pesado). Asimismo, se buscaba asegurar una presencia policial constante en los territorios a partir de la construcción de puestos de vigilancia fijos en “puntos emblemáticos” de los barrios.

Al mismo tiempo, las UPB proponían otra serie de metas de intervención que no se asociaban con esta dimensión represiva. Primero, objetivos vinculados a mejorar las relaciones Estado-comunidad: “canalizar demandas y necesidades de los habitantes”, “atender demandas de la comunidad vinculadas con trámites y denuncias”, “resolver situaciones que resulten de su competencia realizando orientaciones y derivaciones efectivas” (Ministerio de Seguridad 2012). Se esperaba así que la policía actuara como “primera ventanilla” del Estado a la que la población podría recurrir a falta de otras mediaciones. Se hacía énfasis también en las funciones de derivación y articulación multiagencial del cuerpo policial complementada con operadores territoriales civiles del Ministerio de Seguridad.

Por último, y en un sentido consistente con el punto anterior, también fueron enunciados objetivos que podríamos denominar “biopolíticos” (Foucault 2009): “prevenir la violencia”, “contribuir a la resolución de conflictos” “disminuir los niveles de conflictividad entre los vecinos”, atender los “conflictos comunitarios”, “las formas menores de conflictividad” (vinculadas a la “convivencia entre vecinos y en el espacio público”), “violencia familiar y de género”, “violencia intrafamiliar o intervecinal”. Se trata de violencias que podían devenir en delitos (por eso se los encuadraba como “etapas previas” de estos), sobre todo homicidios o violencias altamente lesivas. En cuanto a los medios apropiados para alcanzar estos objetivos, se postulaba que las UPB debían manejarse con la ya mencionada doctrina policial de “proximidad”, que le permitiera (re)construir vínculos de “confianza” y “cercanía” con los habitantes.

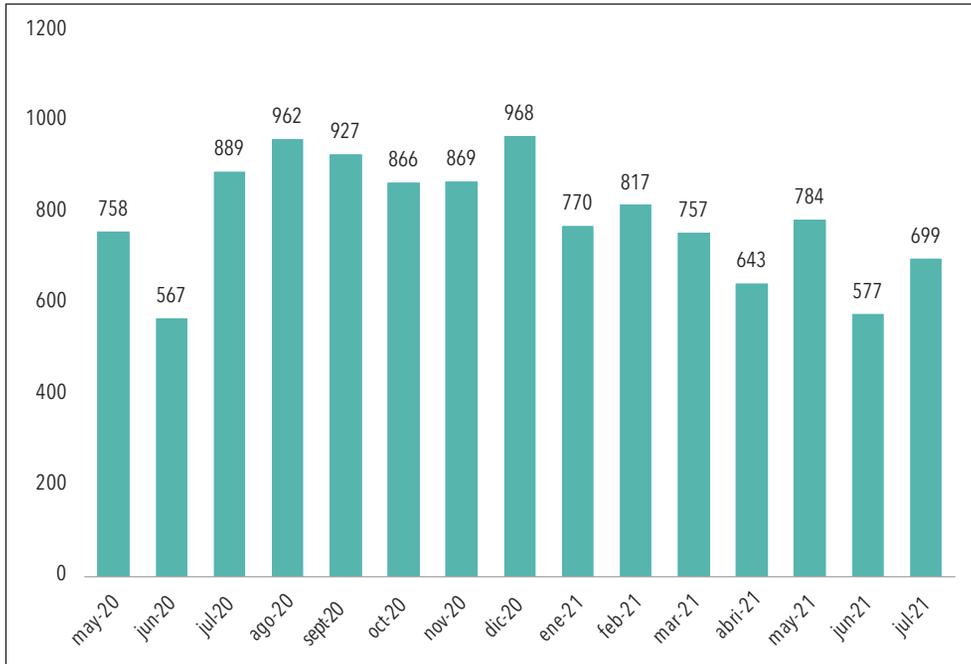
Si bien es indiscutible que estas formas de policiamiento propician intervenciones represivas en los territorios, en gran medida como consecuencia de la “militarización” de la seguridad que comportan (Pacheco de Oliveira 2014), consideramos que también es preciso considerar otras consecuencias no muy a menudo visibilizadas. En primer lugar, la recuperación de la soberanía del Estado (Frederic, 2020) en el territorio, con una consecuente disminución de la “presencia armada ostensible” del narcotráfico en zonas amplias de los barrios, la reducción drástica de los enfrentamientos armados y la violencia potencialmente letal. En segundo lugar, el ingreso parcial de infraestructura, agencias y servicios públicos. Tercero, la constitución de los policías como “mediadores” en diversos conflictos cotidianos y de “interlocutores” entre los habitantes de los territorios y distintas agencias públicas y privadas (Cano, Borges y Ribeiro 2012).

En trabajos previos, a partir de la ponderación de esta dualidad, hemos caracterizado a los despliegues policiales focalizados como dispositivos de gobierno (Foucault 2009) y “pacificación” (Pacheco de Oliveira 2014) de territorios vulnerables en un sentido amplio. Se trata no solo de focos para desarrollar formas específicas de represión y dominación violenta de los segmentos urbanos subalternos, sino también de espacios diferenciales de administración policial de distintos conflictos, demandas sociales y especialmente violencias interpersonales (Zajac 2021, 2022). En este trabajo intentaremos continuar esa línea de trabajo centrándonos en el análisis descriptivo de estas diversas actividades policiales, pero a partir del análisis de datos cuantitativos.

Discusión y resultados

Una de las primeras hipótesis que confrontamos en este trabajo es la idea de una “sobrecarga laboral” que supuso la pandemia para las fuerzas de seguridad, especialmente en los barrios populares. Esto no solo fue documentado en estudios previos, sino que fue mencionado en numerosas oportunidades por oficiales y suboficiales de la fuerza durante los meses en que rigió el decreto de aislamiento obligatorio, es decir, entre marzo y noviembre de 2020 (Garriga Zucal y Zajac 2023; Alvarado, Sutton y Laborda 2020). En este sentido, puede verse en el gráfico 1

Gráfico 1. Cantidad de incidencias por mes y año



Fuente: elaboración propia en base a información policial.

cómo las incidencias en 2020 son relativamente más altas. En la comparación interanual de mayo, junio y julio; los meses de 2020 (en los que las medidas de aislamiento fueron comparativamente más duras) son más elevados (2437 casos vs. 2060, casi un 20 % más). En los meses de junio de ambos años, las bajas temperaturas y el punto álgido de contagios de COVID-19 fueron factores que posiblemente empujaron a una fuerte baja estacional de las incidencias.

En cuanto al día y horarios de la semana con más actividad, GNA interviene más durante los fines de semana (51,2%), especialmente en los hechos vinculados a conflictos barriales (61,93%), algo que otras investigaciones etnográficas también encontraban para despliegues policiales similares (Del Castillo y Garriga Zucal 2023; Zajac 2021; Garriga Zucal y Zajac 2023). Esto se debe a que la actividad laboral se desarrolla mayormente fuera del barrio, mientras que el tiempo de ocio ocurre sobre todo adentro de este, por lo que es en estos momentos donde mayor cantidad de personas se encuentran e interactúan. Esto fue así incluso durante las medidas de aislamiento y distanciamiento, por la gran proporción de ocupados en tareas esenciales y/o a trabajos informales en los barrios.

Otro factor que tiene un peso decisivo en la mayor demanda a GNA en horarios nocturnos o fines de semana es la ausencia o intermitencia relativa de las demás oficinas del Estado en esos momentos, pues abren sus puertas exclusivamente en días y horarios laborables hábiles. En este sentido, durante algunos periodos del día o días de la semana, las fuerzas de seguridad constituyen la única agencia disponible para recibir y atender todo tipo de demandas.

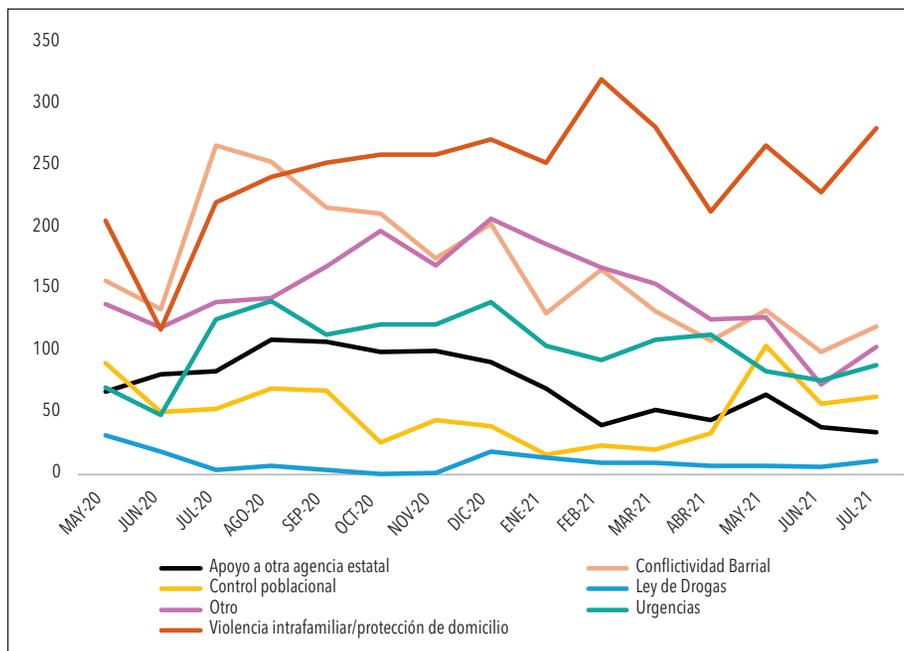
Motivos de intervención

Un primer análisis diferenciado por motivos de intervención permite mostrar que figuras asociadas al control poblacional, en general vinculado a prácticas de “hostigamiento policial” (Pita, Corbelle y Brescia 2019), presentan efectivamente un “pico” en los primeros tiempos de la pandemia, en la fase más dura de las medidas de aislamiento. Estas luego caen para volver a subir con fuerza entre abril y mayo de 2021 (con un nuevo retorno al ASPO), tal y como se observa en el gráfico 2. Esto permite concluir que las medidas de aislamiento potenciaron y permitieron justificar prácticas previamente vigentes de gobierno del espacio público por parte de la fuerza (Pita, Corbelle y Brescia 2019).

No obstante, en este artículo proponemos expandir el análisis más allá de este tópico usual en los estudios previos. Otras acciones que se destacan con gran protagonismo durante toda la pandemia son las de articulación con otras agencias estatales; las de “gestión de la conflictividad” comunitaria y barrial, y las de atención de “urgencias”. Estas figuras se vieron potenciadas por las condiciones excepcionales de la pandemia y parecen seguir un mismo patrón: un continuo ascenso hasta el primer momento de relajación de restricciones (entre septiembre y noviembre de 2020), y posterior descenso desde entonces (aunque manteniéndose en niveles significativos).

Las violencias de género e intrafamiliares, por su parte, representan el principal motivo de intervención de la fuerza durante y después de las fases agudas de la pandemia, con un

Gráfico 2. Cantidad de incidencias por mes y año y motivo de intervención



Fuente: elaboración propia en base a información policial.

aumento significativo en los primeros meses y una caída leve en comparación con las otras figuras en los meses subsiguientes. Estos datos refuerzan hallazgos cualitativos previos en torno al accionar policial en barrios relegados: las recurrentes intervenciones para resolver conflictos interpersonales, fundamentalmente de género (Caravaca, Garriga Zucal y Mancini 2023; Del Castillo y Garriga Zucal 2023; Garriga Zucal y Zajac 2023); así como el incremento de estos episodios en pandemia y una mayor demanda hacia las fuerzas para abordar estos conflictos (Pérez-Vincent et al. 2020).

Si analizamos en detalle los motivos de intervención desagregando estas grandes categorías, se pueden apreciar algunas cuestiones específicas relevantes. En relación con las figuras de “control poblacional”, se verifica que el control social continuó siendo una función relevante de la fuerza durante y después de las medidas de restricción debido a la pandemia. Aumentaron en el periodo los hechos reportados como “vehículos en infracción”, “actitud sospechosa”, “incidentes en vía pública” e “ilícito”. Estos incrementos no están vinculados únicamente con la recuperación de la movilidad creciente —que puede traer aparejada una recuperación en la frecuencia de los delitos callejeros predatorios, que se habían derrumbado al inicio de la pandemia (Caravaca, Garriga Zucal y Mancini 2023)—, sino con ciertos eufemismos policiales utilizados para justificar el control policial violento, arbitrario y discrecional (Pita, Corbelle y Brescia 2019).

Simultáneamente, figuras como “violación de cuarentena” bajan considerablemente a largo del periodo analizado, lo que marca que su uso predominante para expulsar personas del espacio público se dio solo en las etapas más restrictivas de las medidas de aislamiento. El “consumo de alcohol en vía pública” y “tenencia/comercialización de estupefacientes”, figuras también típicamente asociadas con el control poblacional de los grupos más postergados (jóvenes, personas en situación de calle), muestran un significativo descenso. Esto podría significar que estas figuras fueron mayormente utilizadas en pandemia para ejercer un control social sobre el territorio, pero también pueden estar marcando cómo la problemática de consumo de sustancias en barrios vulnerables se agudizó con fuerza en la pandemia (Beraldo 2023).

En segundo lugar, para el caso de las situaciones de violencia de género e intrafamiliar, las figuras que aparecen como de mayor crecimiento entre periodos (“tobillera electrónica”, “botón antipánico”, “violación de exclusión”) parecen estar vinculadas al relajamiento de las medidas de aislamiento (asociadas a las mayores posibilidades de movilidad tanto de las víctimas como de sus agresores). Asimismo, parecen asociarse al progresivo proceso de incorporación de tecnologías securitarias para gestionar este tipo de violencias (Hasanbegovic 2018).

En tercer lugar, en cuanto a las figuras vinculadas a la conflictividad barrial, se destaca la sostenida baja de la figura “ruidos molestos”, fuertemente asociada a la mayor cohabitación comunitaria forzada por la pandemia. Esto da cuenta del cambio de perfil de las incidencias más frecuentes por el relajamiento de las medidas de prevención. Sin embargo, al mismo tiempo, el descenso de esta figura no es abrupto, lo que marca que la gestión de la conflictividad barrial es un tipo de actividad que la fuerza ejerce más allá del contexto específico de la pandemia. En el mismo sentido, el auge entre periodos de figuras como “pedido de auxilio” y “asistencia médica” (típicamente, acompañamiento de ambulancias), “poste de luz caído”, “colaboración con policías y bomberos” e “incendio” —todas ellas vinculadas a la atención de urgencias— dan cuenta de cómo la tarea de la fuerza es diversa y abarca más que las figuras típicas del control social policial, tanto en periodos “normales” como en aquellos con restricción a la circulación de movimientos.

No obstante, las intervenciones de colaboración con la sociedad civil, justicia y organismos públicos sí muestran una fuerte baja entre “puntas”. Esto podría deberse a que la articulación activa entre instituciones se dio con más intensidad en el marco de emergencia planteado por la fase inicial de la pandemia. En aquella etapa inicial, las fuerzas de seguridad asumieron un rol protagónico en la ejecución de políticas de control, prevención y asistencia a otras agencias del Estado, sobre todo las sanitarias: operativos de testeo, postas de vacunación; control de distanciamiento en filas por alimentos en los comedores comunitarios o bancos, asistencia a centros de salud, etc. Posteriormente, estas acciones de cooperación entre agencias se fueron discontinuando, lo cual revela que, si bien estas articulaciones son una posible actividad de las fuerzas, la intensidad fluctúa fuertemente con la coyuntura y la iniciativa política (tabla 1).

Tabla 1. Cantidad de intervenciones según motivo de intervención desagregado. CABA, 2020-2021

Motivo	MAY2020-SEP2020	OCT2020-FEB2021	MAR2021-JUL2021	% variación 2020-2021
Incidencia interior fina	-	67	333	∞
Comercialización de estupefacientes	-	16	39	∞
Control vehicular y personas	-	19	4	∞
Tobillera electrónica	78	52	230	194,87
Botón antipánico	233	186	572	145,49
Vehículo en infracción	77	86	169	119,48
Pedido de auxilio	128	110	245	91,41
Violación de exclusión	15	8	27	80,00
Maltrato animal	6	4	10	66,67
Asistencia a menores solos	16	16	25	56,25
Asistencia médica	181	152	274	51,38
Ilícito	517	421	661	27,85
Incidentes vía pública	246	208	312	26,83
Poste de luz caído	12	7	15	25,00
Colaboración con policía/ bomberos	39	43	47	20,51
Actitud sospechosa	127	75	143	12,60
Incendio	41	25	46	12,20
Violencia de género	514	367	573	11,48
Difusión prevención COVID-19	0	3	0	0,00
Otro	87	51	81	-6,90
Colaboración con EDESUR	14	5	12	-14,29
Riña	116	94	98	-15,52
Colaboración con Salud	326	192	275	-15,64
Violación de cuarentena	185	6	155	-16,22
Ruidos molestos	426	195	332	-22,07
Antecedentes	18	9	14	-22,22
Colaboración con sociedad civil	15	8	11	-26,67
Óbito	20	11	14	-30,00
Discusión entre vecinos	169	69	115	-31,95
Violencia familiar	195	84	105	-46,15
Consulta	103	41	49	-52,43
Consumo de alcohol	69	23	31	-55,07
Colaboración con justicia	10	13	4	-60,00
Tenencia de estupefacientes	62	3	23	-62,90
Colaboración con organismos sociales/ educativos	58	34	3	-94,83
Total	4103	2703	5047	

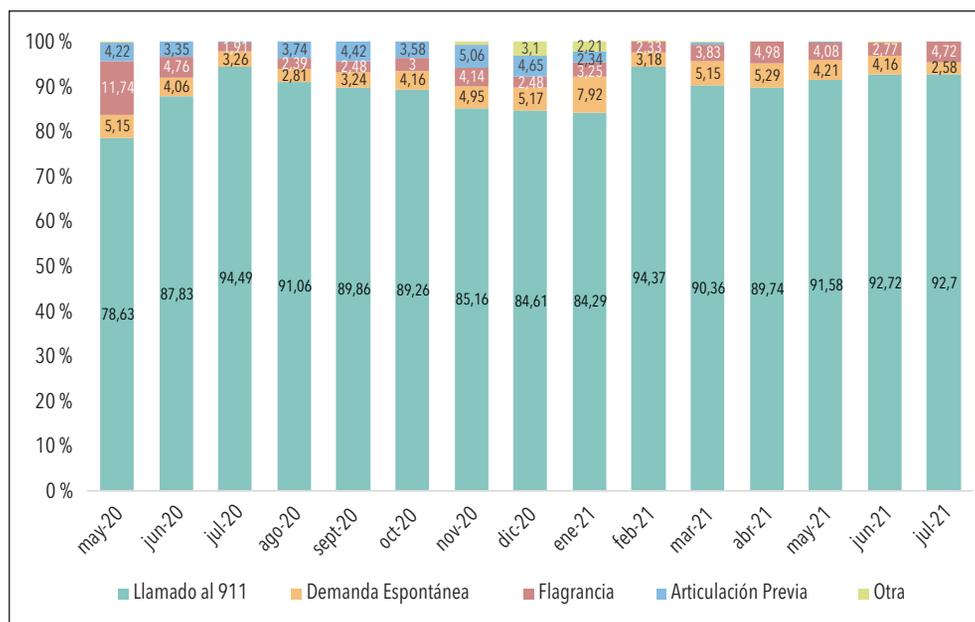
Fuente: elaboración propia en base a información policial.

Origen de las incidencias

Una tendencia general que llama la atención al analizar los datos es la preponderancia del 911 como inicio de las intervenciones durante todo el periodo. A diferencia de la primera etapa del despliegue de fuerzas federales en barrios populares de Buenos Aires, el despliegue de Gendarmería se ha vuelto con los años crecientemente centrado no tanto ya en la prevención (Frederic 2020), sino en la atención de llamados al 911 y su respuesta obligatoria. Esto se debe a una serie de factores concurrentes: el creciente uso de teléfonos celulares, los “vaivenes” en cuanto a cantidad de efectivos disponibles para llevar adelante iniciativas de prevención masivas (ante una reducción en la cantidad de efectivos se pasa a un modo de menor intensidad en el que se prioriza la “reacción”) y, sobre todo, un proceso de transformación tecnológica y operativa del servicio 911, que hizo que la “reacción” policial fuera más rápida y eficiente.

Como vemos en el gráfico 3, la preponderancia del 911 y las respuestas reactivas se mantienen como relevantes más allá del contexto de pandemia. Es más: en los primeros tiempos de mayor dureza de las medidas de aislamiento, el peso porcentual de las intervenciones reactivas fue relativamente menor debido a la elevada incidencia de las acciones de articulación de los efectivos con otras agencias estatales y civiles, y por las detenciones realizadas en “flagrancia” relacionadas con el control a la circulación de personas de ese momento.

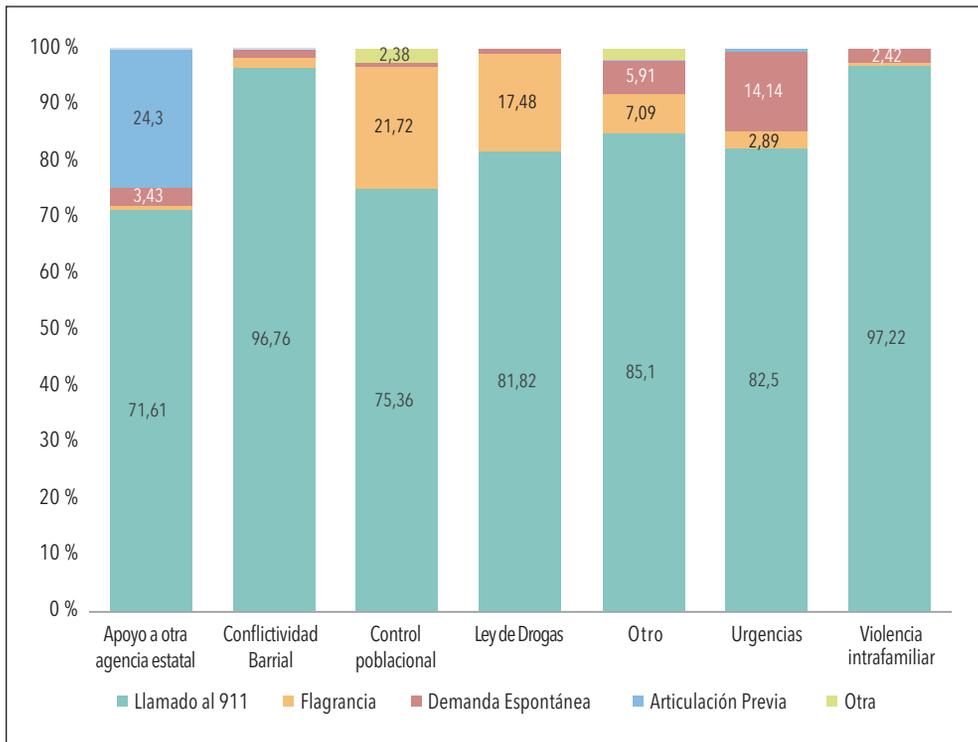
Gráfico 3. Intervenciones de la GNA según origen del desplazamiento. CABA. 2020-2021



Fuente: elaboración propia en base a información policial.

En cuanto al análisis del tipo de respuesta según el origen de la intervención, como se puede apreciar en el gráfico 4, el recurso al 911 es menor cuando se trata de intervenciones de apoyo o reemplazo a otras agencias estatales (que funcionan en muchos casos por una articulación política directa), atención de urgencias (gran cantidad de estos hechos se inician cuando alguien acude a los puestos de seguridad fijos), y en las figuras de “control poblacional” y hechos relacionados con la ley de drogas (en los cuales la flagrancia cobra mayor protagonismo). Respecto a estos últimos hechos, es notable cómo, aun sin ser tan mayoritario como en las demás figuras, el 911 juega un papel relevante. Esto es así posiblemente porque, como se ha marcado en trabajos previos (Zajac 2020), muchas veces los mismos vecinos utilizan el servicio 911 para denunciar situaciones “sospechosas” que luego la fuerza utiliza para justificar sus intervenciones —ejemplo de aquello que Garriga Zucal (2016) ha problematizado como la continuidad existente entre el “olfato policial” y el “olfato social”—. Es probable que durante los meses de restricciones más duras hayan sido también los vecinos quienes denunciaran la circulación supuestamente indebida de personas, lo que ha sido caracterizado como “vigilantismo sanitario” (Gamallo y González 2022).

Gráfico 4. Intervenciones de la GNA según motivo de intervención y origen del desplazamiento. CABA, 2020-2021



Fuente: elaboración propia en base a información policial.

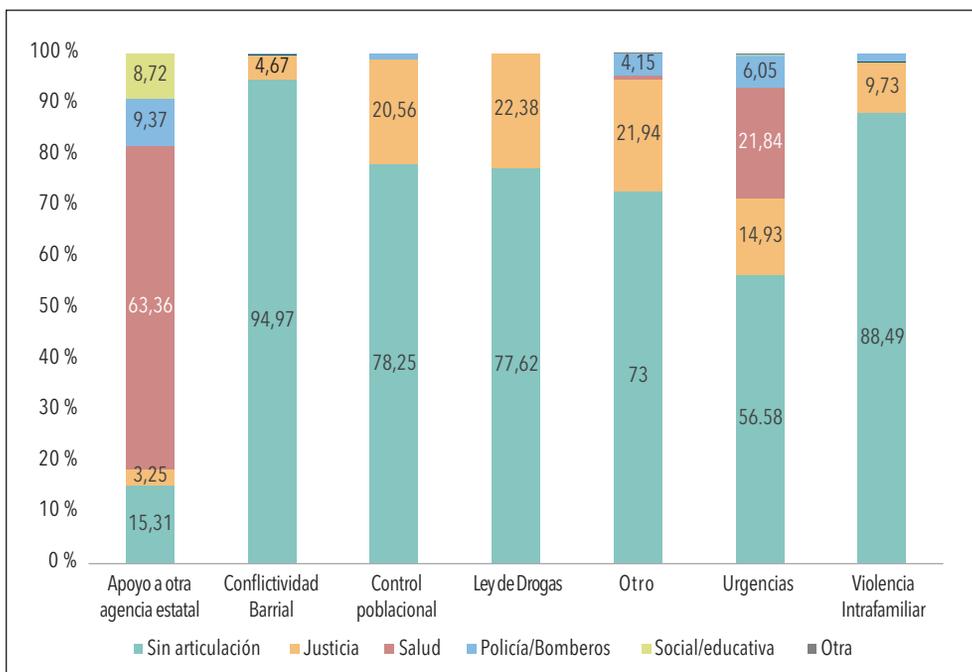
Por otra parte, verificamos que una gran mayoría de las intervenciones reactivas son luego reportadas por GNA como “falsas alarmas” (67 % de las intervenciones). Esto se debe a distintos factores. Por un lado, la versión que aducen algunos gendarmes es que vecinos supuestamente involucrados en delitos utilizarían los llamados anónimos al 911 para “desviar” a los efectivos desde un lugar determinado a otro punto del barrio, y así poder ingresar o hacer salir drogas, armamento, vehículos u otros bienes. Es frecuente, por otra parte, que muchos vecinos/as utilicen el llamado a la Gendarmería como recurso para “asustar” a un ofensor, o simplemente para interrumpir mediante la presencia policial una situación de violencia o conflicto y evitar que devenga en hechos potencialmente letales (Zajac 2021). Por otra parte, los informes de “falsa alarma” de la fuerza probablemente reflejen la otra cara de lo que numerosos testimonios de vecinos y trabajos previos muestran con asiduidad: la ausencia, inoperancia y falta de cooperación de las policías cuando se las requiere ante un ilícito, emergencia u otra solicitud, algo que estudios cualitativos en otros contextos reflejan de manera extendida (Garriga Zucal 2023; Rabuffetti y Sozzo 2023; Auyero y Sobering 2021).

Destino de las incidencias

Por último, si bien el rol de los gendarmes en la conflictividad barrial es muy relevante, la posterior articulación con otras dependencias del Estado es a menudo insuficiente o escasa, tal como se ha marcado en anteriores trabajos (Zajac 2021; Zajac 2022). En primer lugar, se puede plantear la hipótesis de que es relativamente baja la producción de Gendarmería en tanto primer eslabón de captura para su posterior incriminación penal. El gráfico 5 muestra que solo algunas figuras asociadas aparecen con un nivel de incriminación posterior relativamente significativo (“control poblacional”, “Ley de Drogas”). Incluso en estos casos el porcentaje no deja de ser minoritario, lo cual revela que los efectos de las intervenciones de Gendarmería son más asimilables a una modalidad de gestión predominantemente policial de las poblaciones vulnerables (Pita, Corbelle y Brescia 2019; Zajac 2020), que a una articulada con el resto de los aparatos jurídicos-punitivos. En este sentido, cierta ambivalencia de las poblaciones respecto a la intervención de las fuerzas de seguridad —cuestión que es señalada en los estudios etnográficos previos (Zajac 2021; Garriga y Zajac 2023)— puede ser pensada en esta clave: una legitimidad significativa para convocar a la intervención policial ante los conflictos, pero una baja legitimidad de la justicia penal.

También es baja la frecuencia de articulación con agencias que podrían ofrecer soluciones de más largo aliento para los conflictos y demandas. Solo las categorías “apoyo o reemplazo a otras agencias estatales” y “atención de urgencias” aparecen como preponderantes. En el resto de los casos, prácticamente no hay posteriores articulaciones que pudieran facilitar el acceso de la población a la justicia o a servicios especializados del Estado. Esto demuestra, una vez más, el carácter contingente, policial y falto de integralidad de las intervenciones. En este sentido, cabe destacar que el rol de los operadores territoriales del Ministerio de Seguridad en los operativos resultó cambiante y dependiente de los contextos políticos. En algunas

Gráfico 5. Intervenciones de la GNA según tipo de articulación posterior con agencias del Estado. CABA, 2020-2021



Fuente: elaboración Propia en base a información policial.

coyunturas, sus tareas de diálogo, articulación y derivación fueron relativamente eficaces. No obstante, en muchos otros contextos su despliegue ha sido más bien limitado, con pocos recursos humanos y materiales, escasa autonomía y poder resolutivo (Zajac 2021).

Conclusiones

En este artículo nos propusimos describir y analizar el accionar de las UPB de GNA en dos barrios populares de la Ciudad de Buenos Aires desde mayo de 2020 a junio de 2021, meses durante los cuales rigieron diversas medidas de restricción a la circulación de personas para prevenir los contagios de COVID-19. A nivel general, los resultados de nuestra investigación refuerzan varios hallazgos que los abordajes previos han mostrado acerca del policiamiento de barrios populares durante la pandemia. Refrendar esas experiencias (sobre todo cualitativas) con datos cuantitativos sistemáticos permite ponderar dichas tendencias y generalizar algunas de sus conclusiones. Esto invita a revisar ciertas antinomias que, creemos, atraviesan al campo de investigación sobre estudios policiales en territorios socialmente vulnerables: 1) excepcionalidad absoluta vs. continuidad sin cambios en el rol policial en el marco de la

pandemia; 2) policía como instrumento de control poblacional represivo vs. idea de “policía del cuidado” (para caracterizar la actuación de fuerzas de seguridad en ese mismo periodo), y 3) dicotomía “presencia”/“ausencia” u “hostigamiento/ausencia” (Caravaca, Garriga Zucal y Mancini 2023), como categorías para referirse de forma excluyente al rol del Estado y, específicamente, al rol de las policías en barrios vulnerables en general.

Respecto a estas antinomias, consideramos que los hallazgos de nuestro trabajo permiten trazar algunas consideraciones. En primer lugar, la práctica policial durante la pandemia presenta más continuidades que cambios en relación con el tiempo pre y pospandémico (Garriga Zucal et al. 2023; Lorenc Valcarce 2022; Rabuffetti y Sozzo 2023). Sin embargo, ciertas tendencias previas se han visto potenciadas/reforzadas. Se pusieron en primer plano, en un periodo excepcional, cuestiones que antes aparecían menos evidentes respecto a la actividad policial en estos contextos socialmente vulnerables. Por otro lado, aumentaron la carga y la variedad de tareas policiales: su presencia en operativos de control sanitario-poblacional, el apoyo a agencias del Estado y las intervenciones sobre el aumento de la conflictividad vecinal se sumaron a los despliegues “preventivos” de rutina y, sobre todo, una creciente respuesta a las llamadas al 911. Como afirman Del Castillo y Garriga Zucal (2023, 75), tanto la continuidad de las viejas prácticas como la incorporación de las “nuevas” caracterizadas como de “cuidados” significó para la fuerza una carga de trabajo mayor, que en ocasiones amenazó con desbordar las capacidades operativas de las fuerzas.

En segundo lugar, el “empoderamiento” de las fuerzas de seguridad durante la emergencia sanitaria provocó, al menos según nuestros hallazgos, un aumento en las intervenciones punitivas asociadas al control poblacional, en muchos casos con la justificación de hacer cumplir el confinamiento. Sin embargo, también se visibilizó, como ya hemos mencionado, un conjunto de tareas de articulación con áreas de salud y asistencia social que ya se venían realizando, pero cobraron mayor protagonismo en estos meses. La imagen de efectivos de Gendarmería controlando la distancia de personas en la fila de un comedor para buscar una ración de comida en un barrio popular, que para algunos analistas representó prácticas de “cuidado”, mostró de manera elocuente la otra faceta de las intervenciones policiales en estos barrios, dimensión que Frederic (2020) había nombrado como “politización” del trabajo de Gendarmería.

Por último, en relación con la tercera “antinomía”, nuestros hallazgos nos permiten complementar una percepción común entre los vecinos acerca de las policías reflejadas en estudios etnográficos recientes: la idea de que las policías intercalan prácticas de hostigamiento y violencia, con otras de ausencia y abandono. Una mirada más completa de las intervenciones policiales podría ser más una tríada que una dicotomía: ausencia/hostigamiento/regulación. Creemos que es preciso reconocer que la actividad policial abarca la violencia y la arbitrariedad en tanto modos de gobernar el espacio público, y también una dimensión productiva, regulatoria y/o “pacificadora” del gobierno policial en estos territorios populares. Nos referimos específicamente a lo referente al abordaje de los conflictos interpersonales, pero también ante diversas situaciones como crisis de salud mental, urgencias médicas, orientación a la ciudadanía ante trámites burocráticos o protección a mujeres víctimas de violencia de género, entre otras

cuestiones. Como hemos repasado, las policías actúan muchas veces como “primera ventanilla” o, en algunos casos, como único reemplazo disponible de otras agencias especializadas en territorios atravesados por múltiples vulneraciones y diversas conflictividades sociales.

Con esto no pretendemos afirmar que las intervenciones de carácter “productivo” de las fuerzas de seguridad sean siempre positivas o eficaces. La intervención en conflictos y violencias que “tensionan” el trabajo policial más allá de su esfera tradicional proviene sobre todo de demandas espontáneas y contingentes en barrios heterogéneos y profundamente fragmentados. Nuevas responsabilidades plantean la pregunta de si las intervenciones “regulatorias” de las policías en estos barrios no refuerzan la fragmentación y los procesos de dominación locales o, por el contrario, los atenúan.

Otra de las instancias que desafían el rol policial “clásico” es la articulación con otras agencias del Estado, mediada generalmente por actores políticos locales o nacionales. Esta “multiagencialidad” presenta un carácter débil, coyuntural e intermitente, con momentos de auge (como ocurrió durante los primeros meses de pandemia), seguidos por otros de fuertes retrocesos. Muchas veces enunciadas como objetivo explícito de las políticas de seguridad, este tipo de articulaciones no se han logrado consolidar de manera sólida. En consecuencia, a pesar de que la presencia estatal en los territorios populares es relevante, esta se termina volviendo en ciertas coyunturas excesivamente “policializada”, lo que repercute de manera negativa en la integralidad, profundidad e inteligencia con la que el Estado responde a las demandas sociales de estas poblaciones.

Por todo esto, afirmamos que el carácter de la presencia de las UPB de Gendarmería en los barrios en los que se despliega es ambivalente, como lo es la presencia del Estado mismo (Auyero y Sobering 2021). Puede implicar prácticas de represión, de vulneración de derechos, así como de colaboración y de protección a diversos tipos de víctimas. Puede reproducir estigmas y esquemas de dominación locales y a la vez contribuir a fortalecer instituciones vitales para estos territorios.

Esperamos que los resultados de este artículo contribuyan a fortalecer el campo de estudios sobre fuerzas de seguridad, tanto en el contexto de pandemia como más allá. Nuestros hallazgos, lejos de pretender trazar conclusiones definitivas, se proponen como una invitación a continuar ampliando la reflexión y el debate. Empezar más y mejores investigaciones sobre la actuación de las fuerzas de seguridad en Argentina sin dudas contribuirá a diseñar políticas de seguridad desde una perspectiva de derechos, más allá de dicotomías abstractas que muchas veces obturan la resolución de los problemas públicos y la atención a las demandas concretas de la sociedad.

Bibliografía

Agudo Sanchiz, Alejandro. 2022. Hacer legible a Ciudad Neza: reestatalización del gobierno mediante la reforma policial democrática. *Alteridades* 32 (63): 65-77.
doi.org/10.24275/uam/izt/dcsh/alteridades/2022v32n63/agudo

- Alvarado, Nathalie, Heather Sutton y Leopoldo Laborda. 2020. "Covid 19 y la actuación de las agencias policiales en América Latina y el Caribe" (Nota técnica del BID; 1938). Banco Interamericano de Desarrollo.
- Anzelini, Luciano. 2022. "Fuerzas armadas y pandemia en Argentina (2020-2021): profesionalización militar ante la asignación de misiones subsidiarias". *Urvio* 32: 42-58. doi.org/10.17141/urvio.32.2022.4992
- Auyero, Javier, y Katherine Sobering. 2021. *Entre narcos y policías. Las relaciones clandestinas entre el estado y el delito, y su impacto violento en la vida de las personas*. Buenos Aires: Siglo XXI
- Beraldo, Ana. 2023. "Nos ganaron la calle'. Transas y chorros en los barrios. En *Últimos y Abollados. Violencias y vulnerabilidades*, compilado por Evangelina Caravaca, José Garriga Zucal e Inés Mancini, 39-64. General San Martín: UNSAM Edita.
- Cano, Ignacio, Dorian Borges y Eduardo Ribeiro. 2012. *Os donos do Morro. Uma Avaliacao Exploratoria do Impacto das Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs) No Rio de Janeiro*. Río de Janeiro: UERJ.
- Caravaca, Evangelina, José Garriga Zucal e Inés Mancini. 2023. "Introducción". En *Últimos y Abollados. Violencias y vulnerabilidades*, compilado por Evangelina Caravaca, José Garriga Zucal e Inés Mancini, 9-20. General San Martín: UNSAM Edita.
- Del Castillo, Federico, y José Garriga Zucal. 2023. "Más allá del cuidado. Policías en la pandemia". En *Últimos y Abollados. Violencias y vulnerabilidades*, compilado por Evangelina Caravaca, José Garriga Zucal e Inés Mancini, 67-82. General San Martín: UNSAM Edita.
- Faur, Eleonor, y María Victoria Pita. 2020. "Lógica policial o ética del cuidado. Las múltiples caras del Estado". En *Pandemia y crisis: el COVID-19 en América Latina*, compilado por Gerardo Gutiérrez, Susana Herrera y Jochen Kemmer, 258-271. Guadalajara: Editorial Universidad de Guadalajara.
- Foucault, Michel. 2009. *Seguridad, territorio, y población*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Frederic, Sabina. 2020. *La Gendarmería desde adentro. De centinelas de la patria al trabajo en barrios, cuáles son sus verdaderas funciones en el siglo XXI*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Frühling, Hugo. 2004. *Calles más seguras. Estudios de policía comunitaria en América Latina*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Gamallo, Leandro, y Leandro González. 2022. "De cuarentenas, encierros y violencias. Las acciones colectivas de violencia punitiva durante 2020". En *Vigilantismo en América Latina. Violencias colectivas, apropiaciones de la justicia y desafíos a la seguridad pública*, compilado por Antonio Fuentes Díaz, Leandro Gamallo y Loreto Quiroz, 33-54. Buenos Aires: CLACSO / Puebla; BUAP.
- Garfinkel, Harold. 2006. *Estudios en Etnometodología*. España: Anthropos
- Garriga Zucal, José. 2016. *El verdadero policía y sus sinsabores. Esbozos para una interpretación de la violencia policial*. Buenos Aires: EPC.

- Garriga Zucal, José, y Joaquín Zajac. 2023. ¿Proximidad o invasión? Gobierno del Área reconquista, pacificación policial. En *Últimos y Abollados. Violencias y vulnerabilidades*, compilado por Evangelina Caravaca, José Garriga Zucal e Inés Mancini, 81-98. General San Martín: UNSAM Edita.
- Hasanbegovic, Claudia. 2018. "Respuestas judiciales y otras políticas públicas sobre violencia contra las mujeres. ¿Ineficacia o violencia institucional?". *Revista Anales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales* 15(48): 1161-1205.
- Jaramillo, Ana María, y Yuri Max Gil. 2014. "Medellín en su laberinto. Criminalidad y violencia en los comienzos del siglo XXI". En *Ciudades en la encrucijada: Violencia y poder criminal en Río de Janeiro, Medellín, Bogotá y Ciudad Juárez*, coordinado por Ana María Jaramillo, 119-184. Medellín: Pregón.
- Lorenc Valcarce (ed.). 2022. *El Policiamiento de la pandemia: policía, violencias y sociedad en Mar del Plata en el contexto del COVID-19*. Buenos Aires: Imago Mundi.
- Ministerio de Seguridad de la Nación Argentina. 2012. *Política Pública de Seguridad N°3*. Buenos Aires: Ministerio de Seguridad de la Nación.
- Ministerio de Seguridad de la Nación Argentina. 2020. *10 años. Décimo aniversario de la creación del Ministerio de Seguridad de la Nación*. Buenos Aires: Ministerio de Seguridad de la Nación.
- Muzzopappa, Eva. 2017. "Militarización sin militares. Policías en tiempos de guerra". *Cuadernos de Marte*, 8 (13): 55-86.
- Pita, María Victoria, Florencia Corbelle y Florencia Brescia. 2019. *Las formas de la Violencia Policial. Anatomía y gramática del poder policial en los barrios populares de la Ciudad de Buenos Aires*. Buenos Aires: Malón.
- Pérez-Vincent, Santiago, Enrique Carreras, María Amelia Gibbons, Tomás Murphy y Martín Rossi. 2020. *COVID-19 lockdowns and domestic violence: evidence from two studies in Argentina*. Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Rabuffetti, Angelina, y Máximo Sozzo. 2023. "Policía, sectores populares y pandemia COVID19. Una exploración en la ciudad de Santa Fe". *Delito y sociedad* 55: e0087. <https://doi.org/10.14409/dys.2023.55.e0087>
- Seghezzeo, Gabriela, y Nicolás Dallorso. 2020. "Elogio a la policía del cuidado". *Página/12*. 28 de marzo. <https://bitly.co/NMkc>
- Sirimarco, Mariana. 2021. "Entre el cuidado y la violencia. Fuerzas de seguridad argentinas en pandemia y aislamiento". *Revista de Estudios Sociales* 78: 93-109. <https://doi.org/10.7440/res78.2021.06>
- Zajac, Joaquín. 2020. "Presencia de Gendarmería Nacional Argentina y sus efectos para las y los jóvenes de barrios informales de Buenos Aires". *Nuestramérica* 8 (15): 161-190.
- Zajac, Joaquín. 2021. "Gendarmería Nacional Argentina y la gestión de los conflictos y la violencia en barrios informales del sur de la Ciudad de Buenos Aires". *Runa* 42 (1): 351-368
- Zajac, Joaquín. 2022. "Fuerzas de seguridad y violencia de género en barrios populares. Aportes, límites y riesgos de la intervención policial en la gestión y la sobrevivencia de las mujeres víctimas". *Papeles de Trabajo* 29:152-169.



doi.org/10.17141/urvio.41.2025.6228

Asesinados en otro municipio: vectores del homicidio doloso en México

Murdered in Another Municipality: Vectors of Homicide in Mexico

Guillermo San-Román-Tajonar¹

Recibido: 28 de marzo de 2024

Aceptado: 1 de junio de 2024

Publicado: 15 de enero de 2025

Resumen

Introducción: este trabajo examina los patrones de contagio del homicidio doloso en México entre 2016 y 2022, en el contexto de los enfrentamientos entre grupos rivales del crimen organizado. **Objetivo:** determinar cuál de las dos hipótesis opuestas sobre la propagación de los homicidios en México cuenta con mayor soporte empírico. Consideramos: a) la hipótesis centrífuga, que postula que los grupos del crimen organizado pueden trasladar sus actividades a nuevas regiones, propagando el conflicto, y b) la hipótesis centrípeta, que sugiere que cuando una organización criminal ataca a otra en una región diferente, la violencia generada retroalimenta el conflicto en su región de origen. **Metodología:** utilizando técnicas de regresión espacial y matrices espaciales modificadas, examinamos estas hipótesis, con las relaciones de vecindad definidas por la diferencia entre los lugares de residencia y defunción de personas asesinadas con armas de fuego y explosivos. **Conclusiones:** nuestros resultados respaldan sólidamente la hipótesis centrífuga, aunque no se descarta por completo la hipótesis centrípeta.

Palabras clave: análisis cuantitativo; delincuencia; homicidio; política sobre drogas; tráfico de estupefacientes.

Abstract

Introduction: This study examines the contagion patterns of intentional homicide in Mexico between 2016 and 2022, in the context of clashes between rival organized crime groups. **Objective:** To determine which of the two opposing hypotheses about the spread of homicides in Mexico has greater empirical support. We consider: a) the centrifugal hypothesis, which posits that organized crime groups can move their activities to new regions, spreading the conflict, and b) the centripetal hypothesis, which suggests that when one criminal organization attacks another in a different region, the resulting violence feeds back into the conflict in its region of origin. **Methodology:** Spatial regression techniques and modified spatial matrices are employed to assess these hypotheses. To define each spatial unit's neighbors, the disparity between victims' places of residence and death is utilized. **Conclusions:** Our analysis strongly supports the centrifugal hypothesis, albeit not entirely dismissing the centripetal perspective.

Keywords: Delinquency; Drug policy; Drug traffic; Homicide; Quantitative analysis.

¹ Universidad Autónoma de Querétaro, México, g_sanroman82@hotmail.com, orcid.org/0000-0002-3750-9391

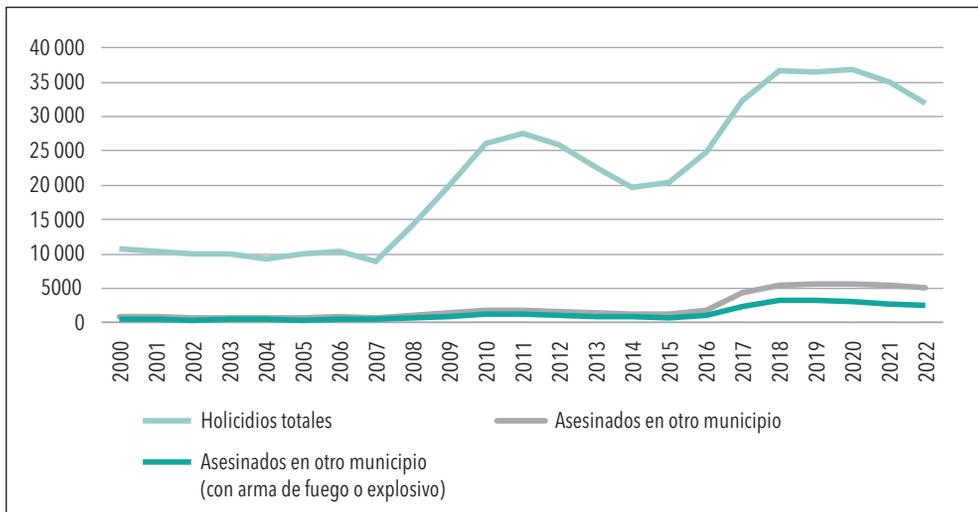


Introducción

México enfrenta una crisis de homicidios. Los grupos del crimen organizado (GCO) entraron en guerra al final del siglo XX (Trejo y Ley 2022), y la violencia creció de manera exponencial cuando el presidente Felipe Calderón declaró la guerra contra el tráfico de drogas (Mattiace y Ley 2022). De menos de 10 mil homicidios en 2007, pasamos a más de 25 mil en 2010. Desde entonces, la violencia no ha parado de crecer. Las guerras entre grupos rivales se multiplican, y de su conflicto ha surgido una compleja geografía de la violencia.

Sin embargo, desde 2017 emerge un fenómeno adicional: el número de personas asesinadas en un municipio distinto al municipio en que residen (es decir, personas asesinadas en otro municipio, AOM) pasó de una media de 1000 a una media de 5000. Este cambio abrupto se puede observar en el gráfico 1. Creemos que el flujo de los AOM permite reconstruir la actual geografía de la violencia.

Gráfico 1. Homicidios dolosos en México 2000-2022



Fuente: elaboración propia con base en INEGI, Defunciones registradas.

Cuando una persona que vive en un municipio fallece en otro, se puede inferir que hay una relación entre esos municipios. Cuantas más personas de uno mueren en el otro, más fuerte es el vínculo entre estos, y lo que se transmite a través de ese vínculo es precisamente la muerte. El vínculo entre lugares de residencia y lugares de defunción puede indicar el vector de contagio, es decir, el mecanismo y la ruta de propagación de los homicidios dolosos entre municipios en México.

El vector son las personas que participan en los enfrentamientos entre grupos del crimen organizado. Mientras que Prieto-Curiel, Campedelli y Hope (2023) hablan de “afiliados a

organizaciones criminales“, y Lopez-Cruz y Torrens (2023) hablan de “*level of guns*“, Magaloni et al. (2020) prefieren la expresión “hombres armados que sirven como asesinos“ y Pareda (2018) habla de pistoleros (“*gunmen*”). En este trabajo, creemos que el término “sicario” es más adecuado en el habla hispana y comprende mejor estas acepciones.

Si los AOM representan el flujo de sicarios de las organizaciones delictivas, podrían ayudar a entender cómo se difunde el homicidio entre los municipios de México y a resolver la tensión entre dos hipótesis centrales sobre la geografía de las guerras criminales. La primera sugiere que los GCO relocalizan sus actividades conquistando e invadiendo nuevos territorios (hipótesis centrífuga). La segunda hipótesis argumenta que, al expandirse a otros territorios, alteran el equilibrio de poder en su propia región (hipótesis centrípeta). Los AOM pueden ayudar a determinar cuál, si acaso alguna, es la hipótesis correcta.

Nuestro objetivo no es brindar una explicación exhaustiva de la distribución espacial del homicidio, sino determinar cuál de las hipótesis, centrífuga o centrípeta, cuenta con mayor soporte empírico. Creemos que los patrones de AOM reflejan el flujo de sicarios consistente con cada hipótesis.

En las líneas siguientes, comenzamos por exponer el estado actual de la investigación sobre el homicidio en México y el lugar de nuestras hipótesis en este contexto. En segundo término, presentamos los datos y el método: la manera como los AOM permiten reconstruir los vectores del contagio de homicidio entre municipios. Enseguida, la sección de resultados documenta los hallazgos, y la sección final explora su relevancia teórica.

Aumento y difusión espacial de los homicidios

Los estudios cuantitativos sobre la violencia asociada al crimen organizado en México han llegado a dos grandes consensos. El primero consiste en que, si el Gobierno ataca a un GCO que opera en una región dada, la violencia aumentará en esa región. Se ha probado que la intervención del ejército aumenta la tasa de homicidios (Flores Martínez y Phillips 2022), y que la violencia inducida por el Gobierno, vía incursiones militares, es uno de los principales factores en la explicación del aumento de la violencia (Lopez-Cruz y Torrens 2023).

Este aumento de la violencia puede atribuirse a diversos factores. En primer lugar, el arresto o el homicidio de líder de la organización aumenta la violencia porque a) desata luchas de sucesión; b) crea incentivos para que otros grupos ataquen, y traten de controlar las rutas y territorios; c) rompe la cadena de mando, y hace que los grupos locales intenten sustituir sus ganancias mediante el crimen, o d) la organización intenta tomar represalias contra el Estado (Calderón et al. 2015).

Además, la aplicación de la ley puede disminuir la violencia contra las autoridades, pero desata nuevos episodios de violencia entre organizaciones (Friman 2009) o contra civiles (Márquez-Muñoz y González Ulloa 2023). Se ha destacado que asesinar o aprehender a los líderes de las organizaciones tiene un efecto positivo e inmediato en la fragmentación de los cárteles,

y que hay una relación positiva entre los niveles de fragmentación de los GCO y los niveles de violencia (Contreras Velasco 2023); a medida que aumenta la presión de las autoridades, también crece el número de GCO en un territorio, lo que puede intensificar la violencia entre ellos (Atuesta y Ponce 2017; Jones et al. 2022). Junto a la fragmentación, también surgen alianzas para defender el territorio; para enfrentar al Gobierno o a otra organización, o para perseguir a las facciones remanentes de una fragmentación (Atuesta y Pérez-Dávila 2018).

La violencia contra el Estado puede ser la opción racional para los carteles, cuando se los ataca de manera incondicional (Lessing 2015) o cuando no se llega a un acuerdo sobre el monto de los sobornos (Lessing 2013). La violencia también puede ser útil para confundir a las autoridades y hacer que persigan a sus competidores (Zepeda Gil 2021). Los GCO compiten por derecho a pagar a los funcionarios corruptos que controlan canales de tráfico específicos (Reuter 2009), pero pueden empeñarse en la violencia incluso cuando preferirían desistir, por el hecho de haber quemado sus naves (Pereda 2018). Cuando un exceso de violencia mina su opción de salida, los grupos criminales se ven obligados a cometer actos violentos que van en detrimento de sus objetivos comerciales, pero que son necesarios para que el grupo y sus miembros subsistan.

El segundo consenso indica que, si el Gobierno ataca a una organización criminal que opera en una región dada, la violencia también aumentará en otras regiones. Flores y Rodríguez-Oreggia (2014) observaron patrones de difusión de los homicidios hacia municipios contiguos a los que habían tenido un operativo conjunto. En tanto, Fuerte-Celis y Sánchez-Castañeda (2021) mostraron que el homicidio exhibe una tendencia creciente hacia la concentración espacial; entre 2000 y 2012, esto resultó en la formación de 18 clústeres de violencia. Calderón y sus colegas señalan que, entre 2006 y 2010, se observaron homicidios asociados a los GCO en 1132 municipios, de los cuales solo 20 concentraban el 50 % de las muertes por conflicto de narcotráfico (Calderón et al. 2015).

Se han propuesto diversas maneras de explicar estos patrones espaciales de violencia en México. Schatz y Tobias (2021) sugieren que la estrategia de atacar a los líderes de los carteles ha fragmentado sus estructuras de mando, lo que ha provocado una dispersión de la violencia que el Gobierno no ha logrado contener. Por otro lado, Franco-Vivanco (2023) plantea que la presencia de oleoductos en ciertos municipios puede dar pie a un efecto de “derrame” de la violencia hacia municipios vecinos. Esto se debe a que los carteles compiten por controlar estos recursos para financiar sus actividades ilícitas. Además, la violencia tiende a propagarse hacia áreas más aisladas de la red de hidrocarburos, donde el Gobierno enfrenta mayores desafíos para protegerla (Lopez-Cruz y Torrens 2023).

Asimismo, se ha indicado que la violencia se extiende hacia municipios estratégicos que están bien conectados por la red de transporte, como aquellos con aeropuertos o carreteras importantes (Shirk y Wallman 2015). También se ha señalado que, cuando se detiene a tenientes de los carteles, la violencia puede expandirse hacia los municipios el bajo control de aquellos, debido a que la cadena de mando se interrumpe en esos lugares (Calderón et al. 2015).

Una explicación adicional proviene de Trejo y Ley (2022). Los autores distinguen entre las sedes y los lugares de residencia de los GCO, y explican la propagación de los homicidios en estos lugares como resultado de los ataques y contraataques entre estas organizaciones, que a menudo cruzan fronteras estatales. Otros indican que ciertos municipios pueden ser la retaguardia de otros (San Román Tajonar 2020; Saucedo 2019), y Lessing (2015) ha señalado que las guerras criminales son siempre guerras de conquista. Prieto-Curiel, Campedelli y Hope (2023) destacan que la violencia es más intensa cuando se extiende más allá de los límites estatales. Por otro lado, la ausencia de patrones claros de contagio a nivel estatal (Korman 2019) es señal de la naturaleza selectiva de estos procesos espaciales, que operan a nivel de grupos de municipios.

Estas explicaciones son sugerentes pero limitadas. En primer lugar, han restringido el análisis de la difusión hacia municipios colindantes (con la excepción de Trejo y Ley, 2022); en segundo lugar, al utilizar métodos de autocorrelación espacial, dan la misma importancia a *todos* los municipios vecinos y suponen que la relación entre el municipio que contagia y el municipio contagiado es simétrica (es decir, el método implica que el contagio es de dos vías). Todas las hipótesis son *post hoc* (Merton 2013; Ragin 2007), en el sentido de que intentan explicar un patrón espacial ya observado, pero ninguno de los estudios ha sido diseñado con el objetivo de probar esas hipótesis. Además, cuanto más ambiguos y generales son sus planteamientos, menor es su contenido empírico y más difícil es falsearlos. Distintas hipótesis pueden ser compatibles con el mismo conjunto de datos, lo que las vuelve, para todos los efectos, intercambiables. No hay manera de decidir cuál, si alguna, es verdadera.

Solo dos hipótesis, surgidas en el trabajo de Melissa Dell (2015), son específicas en el grado suficiente para multiplicar sus consecuencias observables (King, Keohane y Verba 2018) y deducir de ellas hipótesis rivales. Osorio (2015) las ha llamado las hipótesis *centrífuga* y *centrípeta*. El objetivo de este trabajo es determinar cuál, entre estas dos hipótesis, cuenta con mayor soporte empírico.

La hipótesis centrípeta

Según Dell (2015), cuando el Gobierno ataca a un grupo criminal, crea incentivos para que grupos rivales intenten conquistar su territorio. Estos incentivos son más fuertes cuando el territorio objetivo está cerca, ya que su control implica dominar toda una región. La intervención estatal perturba el equilibrio militar entre GCO, lo que de manera indirecta fortalece la posición de los rivales (Osorio-Beristain 2021).

Osorio (2015) propone una formalización más elaborada, en dos etapas. Primera etapa: sean dos municipios j e i , cada uno con dos organizaciones rivales: a_j y b_j , en el primero, y c_i y d_i , en el segundo. Los dos grupos en cada municipio tienen una relación militar estable. Cuando las autoridades intervienen en el municipio j , minan la posición del grupo a_j . Esto incita a b_j a atacar a a_i ; más aún: crea incentivos para que c_i , que está en otro municipio, también ataque. En la formulación de Bullock (2021), la represión estatal debilita a los grupos

criminales, lo que hace que los territorios bajo su dominio se vuelvan objetivos atractivos para sus rivales, que se ven atraídos desde lejos con la perspectiva de la conquista territorial. Así, los GCO invaden a los vecinos debilitados por la aplicación de la ley. Al alterar el equilibrio militar entre organizaciones rivales de tráfico de drogas, el Gobierno causa un desequilibrio en la estabilidad territorial y atrae a organizaciones rivales que luego intentan reclamar el dominio sobre el territorio (De Schutter, Duquet y Auweele 2023).

Considerada solo la primera etapa, la hipótesis centrípeta es una teoría sobre el aumento de los homicidios en el municipio j , no una teoría sobre su propagación hacia (o desde) otras regiones. Es una teoría de la difusión de los homicidas, no de los homicidios. Sin embargo, la segunda etapa añade complejidad a la teoría.

Segunda etapa: el momento espacial se inicia al terminar la batalla en el municipio j . La organización c_j que ha enviado grupos armados desde el municipio i para atacar a a_j , pudo ganar o pudo perder. Como resultado, puede tener más recursos o menos recursos. En cualquiera de los dos casos, esto altera el equilibrio de poder en su municipio de origen i : si c_i es ahora más fuerte que su rival original d_i , puede atacarlo; si es más débil, será atacado. La intervención del grupo c_i en el municipio j afecta el equilibrio militar en su propio municipio, i . La violencia en el municipio j retroalimenta la violencia en el municipio i , pero solo porque desde el municipio i se enviaron sicarios al municipio j . La violencia se propaga desde los municipios j hacia los municipios i que enviaron sicarios. El mecanismo no es ya el envío de grupos armados, sino que el resultado de las batallas en j crea incentivos para una guerra interna en i .

La hipótesis centrífuga

De acuerdo con Dell (2015), los ataques del Gobierno tienen dos efectos: a) reducen las rentas de los GCO locales y, con ello, b) disminuyen, para otras organizaciones, los costos de tomar el control del municipio atacado. Cuando un lugar se vuelve menos propicio para las actividades ilícitas, el crimen organizado se desplaza a otro lugar. Esto afecta a los niveles de violencia en la zona de destino. Así, cuando las autoridades atacan un lugar, parte de la violencia se desvía a otro lugar, sin que se la reduzca de manera sustancial. Los ataques del Estado en un municipio afectan a la violencia en otros municipios, al motivar a los traficantes a relocalizar sus actividades.

Lopez-Cruz y Torrens (2023) agregan que, cuando el Gobierno ataca un lugar j , la organización dominante no puede proteger sus ganancias, y esto induce a los otros a invertir en armas para apoderarse de ese lugar. Las pérdidas de la primera la obligan a diversificarse y expandirse hacia lugares i con otra estructura de oportunidad. Pero estos sitios i están en disputa, entonces, aumentan los homicidios, porque hay más armas y lugares en disputa. La violencia en j ocasiona la conquista de i y, por lo tanto, el aumento de la violencia en i . El número de homicidios en cada municipio es función de la inversión en armas (o del número de sicarios movilizados para conquistarla o protegerla) y del valor de la región en disputa. Toda vez que los lugares valiosos para el tráfico de drogas no coinciden con los

lugares valiosos para otros delitos, como el robo de hidrocarburos, hay un cambio en el patrón espacial de la violencia.

En esta hipótesis, la violencia en el municipio j causa la violencia en el municipio i , porque desde el municipio j se enviaron sicarios al municipio i (al revés que en la hipótesis centrípeta). La violencia se propaga desde los municipios j hacia los municipios i a los que se enviaron grupos armados.

Comentario sobre las hipótesis

No solo la intervención del Gobierno puede debilitar a un GCO: que no intervenga puede tener el mismo efecto. Si el poder público se redistribuye, por un proceso electoral, y la organización a en el territorio i ya no cuenta con la protección de las autoridades, el efecto es el mismo que si el Gobierno la hubiera atacado: es vulnerable. Si el equilibrio de poder se rompe, otros pueden atacar. Esto puede alterar el equilibrio de poder en otros municipios o motivar que la organización atacada explore nuevos territorios. En este sentido, las hipótesis pueden ser consistentes con las aportaciones de Trejo y Ley (2022) sobre los procesos electorales como motores de la violencia. Por lo demás, una vez que el mecanismo se ha puesto en marcha, son dos problemas distintos saber cómo empezó y saber cómo opera. Aquí nos ocupamos del segundo tipo de problema.

Ninguna de las hipótesis requiere simetría en el contagio ni que los municipios i y j sean contiguos. Lo que ambas hipótesis requieren es seguir el flujo de sicarios desde i a j (centrípeta) o desde j hacia i (centrífuga) para explicar el contagio de municipios j a municipios i . Ambas hipótesis trabajan con el mismo conjunto de municipios i y j , la dirección del contagio de los homicidios es distinta, según la dirección del flujo de sicarios, que pretendemos mapear a través de los AOM. Además, las hipótesis plantean mecanismos distintos. En el caso de la hipótesis centrífuga, el contagio obedece a la invasión y la conquista (Lessing 2015). En el caso de la hipótesis centrípeta, es más bien un caso de difusión (Elkins y Simmons 2005): una interdependencia no coordinada. Los agentes en los diferentes municipios se observan entre sí, y reaccionan a lo que ocurre en su entorno mediante un reajuste estructural interno, de manera que el resultado de las incursiones en otros territorios altera el equilibrio militar local, creando incentivos para el conflicto. En este marco, nuestro objetivo no es explicar el patrón espacial, sino determinar cuál de las dos hipótesis cuenta con mayor soporte empírico.

Metodología

Datos

El estudio se basa en los datos de mortalidad publicados por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). En México, los registros de mortalidad son generados por las

Oficialías del Registro Civil, los Servicios Médicos Forenses, las Fiscalías y las Agencias del Ministerio Público (INEGI 2022). A través del Subsistema de Información Demográfica y Social, INEGI a) recopila estos registros, b) los clasifica y c) los coteja con la Secretaría de Salud (SSA) para asignar a cada caso un tipo de muerte (INEGI 2016).

En cada caso, la presunción del tipo de defunción se origina en el motivo de la lesión, que es registrado por un médico en el certificado de defunción. Todas las causas de muerte se asocian a una categoría de la Clasificación Estadística Internacional de Enfermedades y Problemas Relacionados con la Salud Décima Revisión (OPS 1995). De este modo, INEGI distingue las muertes como homicidios cuando no se deben a eventos ambientales, sino a agresiones: como envenenamientos, disparos, traumatismos, ahorcamientos o agresiones de otro tipo. La clasificación se ratifica o rectifica durante el cotejo con la SSA.

Aquí analizamos los casos que INEGI ya clasificó y publicó como homicidios, y nos enfocamos en aquellos cometidos con armas de fuego o explosivos. De manera adicional, los registros contienen información sobre el año de la defunción, el lugar de la defunción, y el lugar donde la víctima residía. Cuando el municipio de residencia no es igual al municipio en que ocurrió el homicidio, hablamos de personas AOM.

Nuestro universo de estudio lo conforman los homicidios que fueron cometidos con arma de fuego o explosivos, y que ocurrieron entre 2016 y 2022, por ser este el periodo donde se registra el aumento de los AOM; nuestra unidad de análisis es el municipio. Las unidades de observación son los 2471 municipios que conforman el territorio nacional.

Este trabajo se construye a partir de dos variables: el número de homicidios registrados por municipio en un año, y el número de personas asesinadas en otra entidad. Esta variable, a su vez, se crea con las variables municipio de residencia y municipio donde ocurrió el deceso.

La variable dependiente es entonces el número de homicidios en un municipio, y la variable independiente es el número de homicidios en los municipios conectados por relaciones de vecindad definidas por los AOM. Como control, utilizamos el número de homicidios en el año anterior. Todas las variables han sido transformadas a su logaritmo +1.

Sobre la unidad de análisis

Se ha destacado con mucha frecuencia que la actividad criminal no respeta fronteras (Wong 2004). La consecuencia de ello es que todo estudio que parta de unidades geográficas preestablecidas introducirá un sesgo en sus estimaciones. Si bien ello es cierto, no necesariamente aplica igual para toda clase de delitos.

Sostenemos que el municipio es una unidad de análisis adecuada cuando se trata de dinámicas de crimen organizado. Esto se debe a que los GCO tienen acuerdos con autoridades locales, y tales acuerdos regulan su propia conducta (Trejo y Ley 2022). Ya en 2011 Fernando Escalante Gonzalbo (2011, 50) escribía: “La policía municipal, corrupta, ineficiente y abusiva como puede ser, tiene que organizar los mercados informales y los mercados ilegales. Se dirá que eso significa complicidad con los delincuentes: es verdad y es trivial”. También

Blazquez y Le Cour Grandmaison (2021) han mostrado que las fronteras internas sustentan las modalidades de acumulación de actores locales.

Los municipios fungen como enclaves geográficos donde actores locales pueden fungir como intermediarios entre los GCO locales y poderes externos, y de esta manera administrar los accesos, el tráfico y los contactos políticos. En este marco, la violencia se usa para asegurar una posición de intermediario político, y el municipio se convierte en la unidad geográfica de administración de la violencia. Si los grupos criminales y las autoridades en un municipio están estructuralmente acoplados (Luhmann 2007), entonces el municipio es una unidad de análisis adecuada.

Procedimientos

El objetivo de este trabajo es poner a prueba dos hipótesis sobre la asociación entre los homicidios ocurridos en un municipio y los homicidios ocurridos en otro. Cuando se trata de evaluar el grado de asociación espacial entre dos regiones respecto a una variable de interés, dos técnicas son comunes: los coeficientes de autocorrelación I de Moran y los modelos de regresión espacial sustantiva.

$$I = \frac{n}{\sum_{i=1}^n \sum_{j=1}^n w_{ij}} \frac{\sum_{i=1}^n \sum_{j=1}^n w_{ij} (y_i - \bar{y})(y_j - \bar{y})}{\sum_{i=1}^n (y_i - \bar{y})^2}$$

Análisis espacial

La autocorrelación espacial se refiere a la relación estadística entre observaciones en diferentes ubicaciones. El coeficiente de autocorrelación espacial I de Moran mide en qué grado el valor de una variable y en la región i está asociado con el valor de la misma variable y en la región j (Vilalta 2005); es decir, indica el grado en que y_i es función de y_j . El coeficiente puede tomar valores entre 1 (concentración total) y -1 (dispersión total), donde 0 indica la falta de asociación espacial. El coeficiente se obtiene mediante la expresión:

El componente crítico de esta fórmula es la matriz de pesos espaciales, representada por W . Cada elemento w_{ij} de la matriz W indica qué unidad espacial puede ejercer influencia sobre otra y con qué intensidad. El uso común es considerar que, si la unidad j es vecina de la unidad i , w_{ij} toma el valor de 1, y si no, toma el valor de cero. Luego, el peso se estandariza por filas, dividiendo 1 entre la suma de w_{ij} en i . El coeficiente I de Moran indica si hay patrones de concentración o dispersión estadísticamente significativos, pero no nos dice dónde están. Por ello, en el análisis exploratorio de datos espaciales (ESDA), un paso adicional implica analizar los indicadores locales de asociación espacial (LISA): estos muestran cómo cada unidad espacial contribuye al patrón global (Anselin 1995).

El modelo de regresión espacial sustantiva, por su parte, es una forma de modelar la influencia social a través del espacio. El modelo multivariado toma la forma:

$$y = \rho W y + \beta \chi + \epsilon$$

En este modelo, el valor de la variable y se explica por tres componentes: a) la influencia del valor de y en los vecinos (definidos, como antes, por W), que toma un coeficiente ρ ; b) la influencia de factores locales x , que toma un coeficiente β , y c) un término de error aleatorio ϵ . En este modelo, las relaciones espaciales son sustantivas, lo que significa que tienen importancia desde el punto de vista teórico.

En su forma estándar, estos modelos conciben la vecindad como colindancia (en el caso de polígonos) o proximidad (en el caso de puntos), y asignan a todos los vecinos el mismo peso. Esto ignora relaciones especiales entre las regiones. El uso acrítico del modelo omite la discusión acerca de los mecanismos que producen el patrón espacial y sus consecuencias empíricas. En cambio, un ejercicio dirigido por la teoría requiere identificar el proceso por el que la influencia entre regiones ocurre, y determinar qué unidades serán tratadas como vecinos (Tita y Radil 2011). De este modo, un modelo de regresión espacial pone a prueba teorías sobre la influencia social en el espacio (Leenders 2002).

En este orden, la tarea más importante en el análisis espacial consiste en especificar la matriz de pesos espaciales W . Al indicar los mecanismos de la interdependencia, W refleja la forma como las unidades se conectan y el proceso espacial que las vincula (Franzese y Hays 2008): W representa la teoría (Leenders 2002). Diferentes maneras de especificar de W indican distintos mecanismos de influencia y llevan a diferentes resultados empíricos.

Según Leenders (2002), especificar la estructura de W implica cuatro pasos:

- Decidir si la influencia social ocurre a través de la autocorrelación de la variable dependiente (regresión espacial sustantiva) o de la autocorrelación de las perturbaciones.
- Decidir cuál es el mecanismo que gobierna esta influencia.
- Decidir, para cada unidad, cuáles otras unidades ejercen influencia sobre ella y cuáles no.
- Decidir cuánta influencia ejerce cada una de estas unidades. Cada entrada w_{ij} en la matriz W indica la influencia que la entidad j tiene en la entidad i .

Matrices modificadas con el flujo de personas AOM

En este artículo intentamos decidir cuál de las dos hipótesis rivales, la centrípeta y la centrífuga, tiene mayor soporte empírico. Ponemos a prueba la hipótesis según la cual el número de personas AOM constituye el vector o vehículo por el que el número de homicidios en una entidad afecta al número de homicidios en otra entidad. Esto puede implicar dos hipótesis opuestas:

H_1 El número de homicidios en la zona de origen de los AOM afecta al número de homicidios en el destino: hipótesis centrífuga.

H_2 El número de homicidios en la zona de destino de los AOM afecta al número de homicidios en la zona de origen: hipótesis centrípeta.

Se trata de dos relaciones distintas y de tipo asimétrico (Leenders 2002), porque el flujo de personas AOM es distinto en cada caso. Cada hipótesis implica una matriz W diferente, donde las relaciones de vecindad V son asimétricas, irreflexivas e intransitivas.

W_1 Hipótesis centrífuga

En el primer caso, asumimos que el número de homicidios en la región de origen (j) de las personas AOM influencia el número de homicidios en la región de destino (i). En tal caso, definimos como vecino (V) de i a toda entidad j de la que provenga (L) al menos una persona (x) muerta (M) en i .

$$\exists x, \forall i, \forall j, (xLj \wedge xMi) \rightarrow jVi$$

Cada j es vecino de aquellos i a los que envía grupos armados. Cada i tiene como vecinos a los j , de donde provienen las personas asesinadas.

En este caso, el peso de cada vecino se decide como función del número de personas AOM muertas en la entidad i y del total de personas AOM originarias de j .

$$w_{ij} = \frac{AOM_{ij}}{\sum_i AOM_{ij}}$$

Esto enfatiza la influencia de la región de origen sobre la región de destino (Leenders 2002).

En este caso, el flujo de los AOM y el del contagio del homicidio doloso van en la misma dirección, de j hacia i .

W_2 Hipótesis centripeta

En el segundo caso, si alguien de i muere en j , entonces j es vecino de i , y el número de homicidios en j afecta a los homicidios en i . Esto sucede porque, al participar los AOM de i en los conflictos en j , el resultado de los enfrentamientos en j afecta el balance de poder en i . En tal caso, definimos como vecino (V) de i a toda entidad j en la que muera (M) al menos una persona (x) residente en (L) en i .

$$\exists x, \forall i, \forall j, (xLj \wedge xMi) \rightarrow jVi$$

Cada unidad espacial j es vecina de aquellas unidades i de las que provienen las personas AOM que fallecen en j . Por su parte, cada unidad i tiene como vecinos a aquellos j donde ocurren las muertes de los AOM. En este contexto, el flujo de AOM se dirige de i a j , mientras que el contagio de homicidios se produce en sentido opuesto, de j a i . Esta dinámica se explica porque, desde la unidad i , una organización invade la unidad j , y el resultado del

conflicto en j afecta el equilibrio militar en i . Por lo tanto, la violencia en j desencadena violencia en i , no debido a una invasión como en la hipótesis centrífuga, sino a un ajuste interno entre los grupos en i .

En este caso, el peso de cada vecino se decide como función del número de personas AOM muertas en la entidad j pero originadas en i , y del total de personas AOM que mueren en i .

$$w_{ij} = \frac{AOM_{ij}}{\sum_j AOM_{ij}}$$

Esto enfatiza la influencia que la región de destino acepta de la región de origen (Leenders 2002). En W_1 , si en un municipio i no muere nadie proveniente de otros lugares, entonces existe al menos un municipio de destino i que no tiene vecinos. En W_2 , si hay un municipio i que no tiene muertos en otras entidades, entonces ese municipio i no tiene vecinos. En ambos casos se cumple que:

$$\exists i, \forall j, \neg jVi$$

En tales casos, el valor de la variable de rezago espacial es cero. Esto se conoce como la *zero policy*, que permite observaciones sin vecinos (Pebesma y Bivand 2023).

Controles

Nuestra estrategia consiste en comparar los estadísticos de autocorrelación espacial i de Moran, y los coeficientes de modelos de regresión espacial, considerando tres tipos de matrices de pesos espaciales: una matriz W_0 , sin modificar, contra las matrices W_1 (hipótesis centrífuga) y W_2 (hipótesis centrípeta) antes descritas. Comparamos estos resultados en siete periodos, en los años que van de 2016 a 2022.

En el caso de los modelos de regresión espacial, como variable de control se incluye el número de homicidios en i en el periodo anterior. Esta variable constituye un control adecuado, en la medida en que captura todas las otras variables locales que afecten al número de homicidios en ese municipio. La variable de tratamiento es el logaritmo del número de homicidios en las entidades vecinas, de acuerdo con las definiciones de vecindad W_0 , W_1 y W_2 .

Aparato

Todos los procedimientos indicados se realizan en R, mediante las librerías *sf*, *spdep* y *spatialreg*.

Resultados y discusión

En esta sección presentamos los resultados del análisis sobre el logaritmo del número de homicidios.

Autocorrelación espacial

El análisis LISA se efectuó de manera separada para cada una de nuestras matrices de pesos espaciales (W_0 , W_1 y W_2) y para cada periodo. Los resultados se muestran en los mapas 1 y 2.

En todos los casos se observa interacción espacial: el número de homicidios en los lugares i están asociados con el número de homicidios en los lugares j . Esto es válido ($p < 0.001$) para cada periodo y para las tres formas de definir la relación de vecindad. Además, los resultados indican que la interacción es más fuerte cuando se utilizan matrices modificadas por el flujo de personas AOM en contraste con la matriz W estándar, que a) solo considera como vecinas a las entidades colindantes, y b) asigna el mismo peso a todos los vecinos.

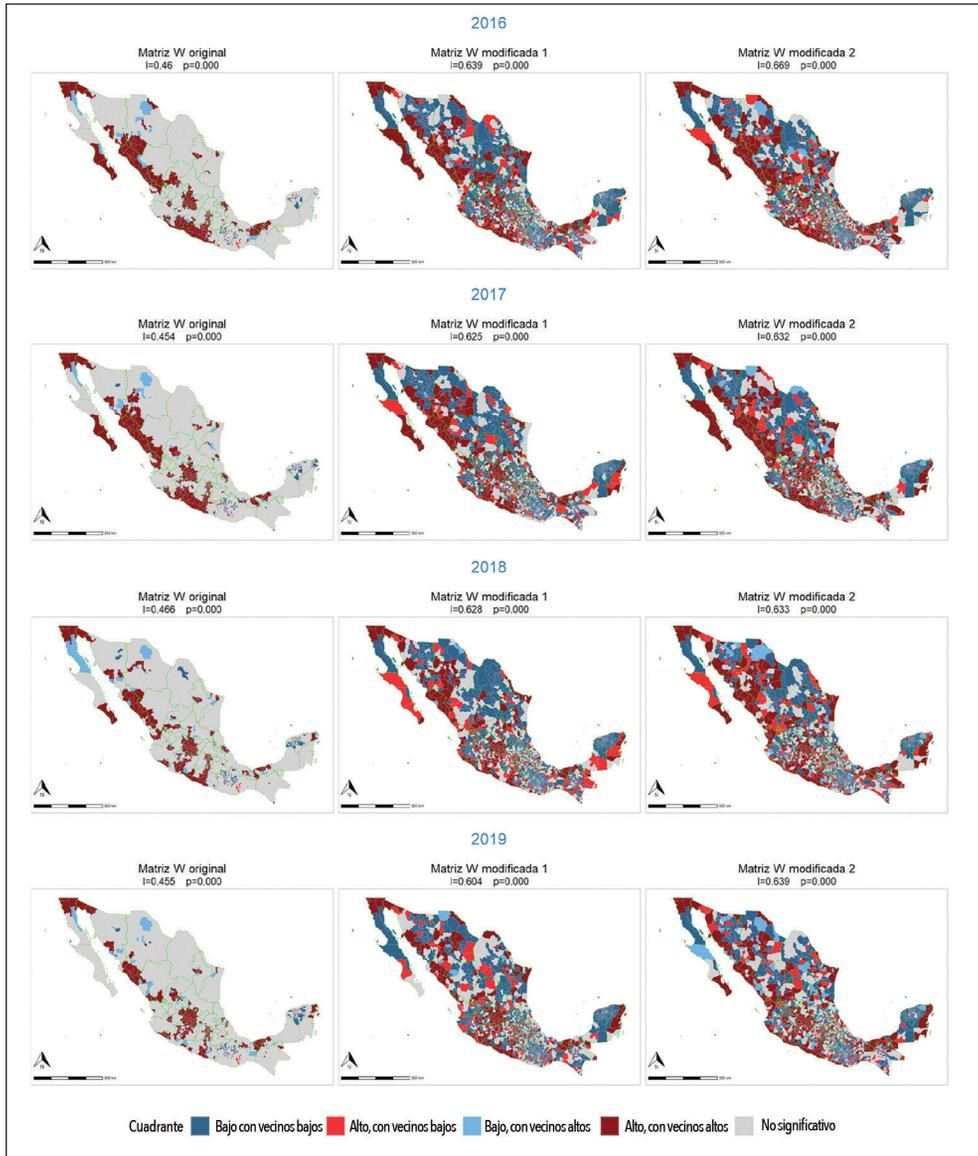
Los coeficientes i de Moran son muy similares cuando se calculan con las matrices W_1 y W_2 . Las hipótesis centrífuga y centrípeta representan mejor la realidad que la matriz W_0 . Sin embargo, es importante destacar que el patrón espacial resultante en cada caso es diferente. Esto sugiere que la influencia del flujo de personas AOM afecta a la dinámica espacial de los homicidios de manera única en cada situación. Es posible que la variación en los patrones espaciales refleje diferencias en los mecanismos de difusión o en los factores locales que influyen en la relación entre los lugares i y j .

Los indicadores locales de asociación espacial clasifican a cada municipio en una de cinco categorías. En rojo oscuro, municipios con muchos homicidios que están conectados con municipios que también tienen muchos homicidios, de acuerdo con alguna de nuestras definiciones de vecindad, W_0 , W_1 o W_2 . En azul oscuro, figuran municipios con pocos homicidios, vinculados con municipios que también tienen pocos homicidios. Entre unos y otros se encuentran dos tipos de anomalías: en rojo claro, municipios con muchos homicidios, conectados con municipios con pocos homicidios, es decir, que no contagian; en azul claro, municipios con pocos homicidios, conectados con municipios con muchos homicidios, es decir, municipios que han escapado al contagio. En gris figuran los municipios que no forman parte de ningún patrón espacial reconocible.

En cada caso, las relaciones de vecindad están definidas por la matriz de pesos espaciales W . En W_0 , la conexión es por contigüidad espacial. En W_1 , es la hipótesis centrífuga: son municipios con muchos homicidios, invadidos por municipios con muchos homicidios. En W_2 es la hipótesis centrípeta: municipios con muchos homicidios, que reaccionan a los muchos homicidios en otras zonas a las que enviaron grupos armados.

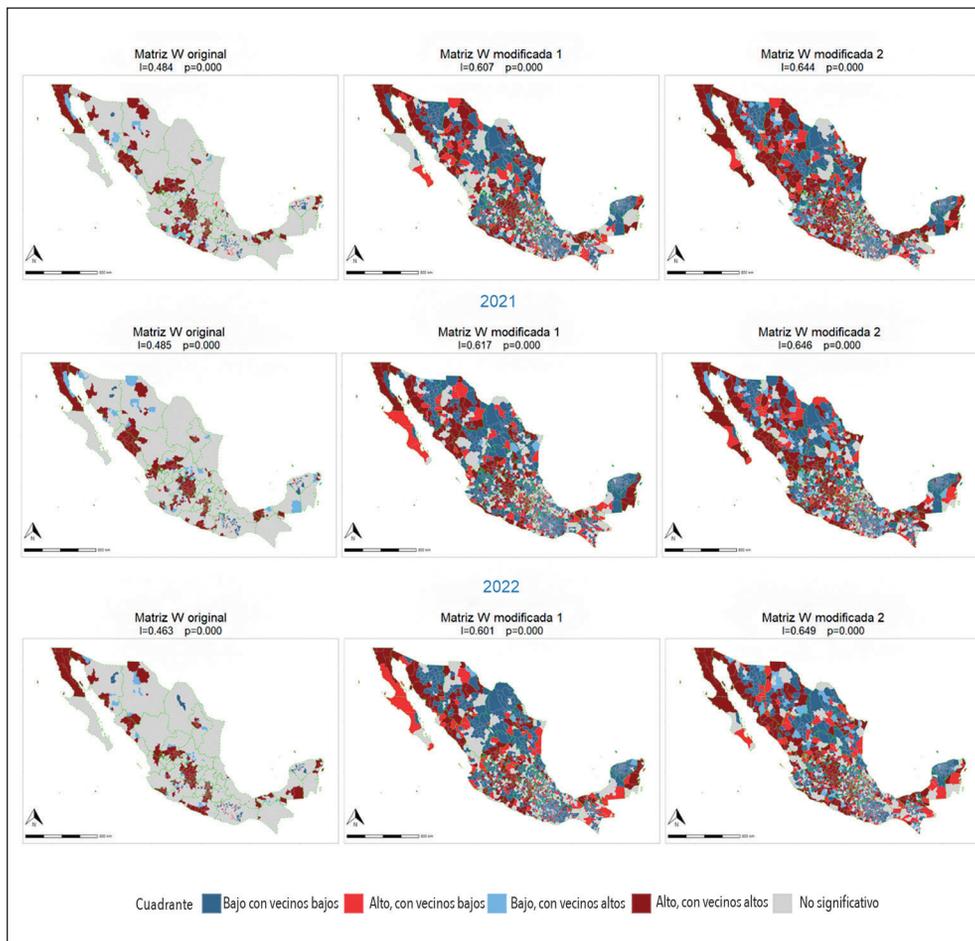
La presencia de personas AOM indica relaciones de vecindad no contiguas ni simétricas, en las que el contagio de homicidios es más fuerte. Esto respalda la idea de que considerar el flujo de personas entre lugares mejora la captura de patrones espaciales. Los AOM pueden actuar como vehículos a través de los cuales los eventos en un lugar afectan a otros.

Mapa 1. Autocorrelación espacial del número de homicidios por municipio 2016-2019



Fuente: elaboración propia con base en INEGI, Defunciones registradas.

Mapa 2. Autocorrelación espacial del número de homicidios por municipio



Fuente: elaboración propia con base en INEGI, Defunciones registradas.

Regresión espacial

Donde el índice de Moran revela patrones espaciales, la regresión espacial se utiliza para evaluar el impacto de estos patrones. La regresión examina cómo las relaciones de vecindad y los factores no espaciales afectan a los valores de la variable dependiente.

En esta sección analizamos los modelos de regresión realizados para cada periodo, con las tres matrices de pesos espaciales. Los resultados se detallan en las tablas 1, 2 y 3.

Tabla 1. Modelos de regresión espacial con matrices W_0 , W_1 y W_2 (2016-2018)

Estadístico	2016			2017			2018		
	W_0	W_1	W_2	W_0	W_1	W_2	W_0	W_1	W_2
Intercepto	0,009	0,091	0,110	0,043	0,092	0,102	0,017	0,082	0,092
Valor P del intercepto	0,692	0,000	0,000	0,015	0,000	0,000	0,336	0,000	0,000
Coefficiente de la variable de control	0,766	0,685	0,762	0,820	0,715	0,809	0,782	0,700	0,781
Valor P de la variable de control	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
Rho	0,261	0,267	0,140	0,192	0,248	0,120	0,194	0,219	0,107
Error estándar aproximado de Rho (numerical Hessian)	0,018	0,009	0,009	0,016	0,009	0,009	0,015	0,009	0,009
Test de Wald	221,885	911,462	224,739	147,852	794,805	193,402	158,741	621,098	153,368
Valor p del test de Wald	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
Pseudo R cuadrado de Nagelkerke	0,715	0,771	0,712	0,744	0,795	0,749	0,753	0,790	0,753
ML residual variance (sigma squared)	0,369	0,300	0,377	0,383	0,307	0,377	0,380	0,324	0,382
Log likelihood	-2288,859	-2021,332	-2300,655	-2327,396	-2050,863	-2302,196	-2319,525	-2116,248	-2318,438
Test Breusch-Pagan	86,448	133,943	77,188	59,729	135,372	57,134	76,704	169,536	79,204
Valor P del test Breusch-Pagan	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
AIC	4585,718	4050,664	4609,311	4662,791	4109,726	4612,391	4647,050	4240,496	4644,877

Fuente: elaboración propia con base en INEGI, Defunciones registradas.

Tabla 2. Modelos de regresión espacial con matrices W_0 , W_1 y W_2 (2019-2021)

Estadístico	2019			2020			2021		
	W_0	W_1	W_2	W_0	W_1	W_2	W_0	W_1	W_2
Intercepto	0,040	0,087	0,091	-0,042	0,033	0,029	-0,001	0,060	0,071
Valor P del intercepto	0,025	0,000	0,000	0,024	0,008	0,126	0,769	0,000	0,000
Coficiente de la variable de control	0,803	0,703	0,791	0,784	0,707	0,789	0,767	0,676	0,785
Valor P de la variable de control	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
Rho	0,156	0,223	0,097	0,195	0,224	0,103	0,182	0,239	0,081
Error estándar aproximado de Rho (numerical Hessian)	0,016	0,009	0,008	0,015	0,009	0,008	0,013	0,009	0,009
Test de Wald	100,685	643,461	133,693	166,017	646,923	147,741	190,016	689,607	88,722
Valor p del test de Wald	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
pseudo R cuadrado de Nagelkerke	0,760	0,802	0,763	0,776	0,811	0,775	0,763	0,804	0,759
ML residual variance (sigma squared)	0,378	0,313	0,374	0,354	0,302	0,358	0,364	0,302	0,373
Log likelihood	-2310,209	-2071,776	-2291,743	-2232,040	-2026,683	-2239,102	-2265,268	-2028,114	-2288,259
Test Breusch-Pagan	47,480	99,668	50,182	50,388	113,454	51,192	79,269	141,547	73,273
Valor P del test Breusch-Pagan	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
AIC	4628,419	4151,553	4591,485	4472,081	4061,367	4486,204	4538,536	4064,228	4584,517

Fuente: elaboración propia con base en INEGI, Defunciones registradas.

Tabla 3. Modelos de regresión espacial con matrices W_0 , W_1 y W_2 (2022)

Estadístico	2022		
	W_0	W_1	W_2
Intercepto	0,015	0,091	0,090
Valor P del intercepto	0,787	0,000	0,000
Coefficiente de la variable de control	0,723	0,646	0,733
Valor P de la variable de control	0,000	0,000	0,000
Rho	0,204	0,238	0,100
Error estándar aproximado de Rho (numerical Hessian)	0,029	0,010	0,009
Test de Wald	49,586	614,579	127,516
Valor p del test de Wald	0,000	0,000	0,000
Pseudo R cuadrado de Nagelkerke	0,726	0,767	0,723
ML residual variance (sigma squared)	0,394	0,337	0,400
Log likelihood	-2363,801	-2163,281	-2374,747
Test Breusch-Pagan	109,861	155,984	105,951
Valor P del test Breusch-Pagan	0,000	0,000	0,000
AIC	4735,602	4334,562	4757,495

Fuente: elaboración propia con base en INEGI, Defunciones registradas.

Los homicidios en las regiones vecinas j juegan un papel en la explicación del número de homicidios en cada región i . En todos nuestros modelos, el coeficiente ρ asociado al rezago espacial es significativo y positivo. El coeficiente alcanza sus valores más altos en los modelos creados con la matriz W_1 , esto es, cuando el contagio y los AOM van en la misma dirección (hipótesis centrífuga). En todos los casos, el coeficiente alcanza su valor más bajo con la matriz W_2 (hipótesis centrípeta), cuando el contagio y los AOM se mueven en direcciones opuestas.

En cada año, el modelo que mejor se ajusta al número de homicidios es el creado con la matriz W_1 , como muestran los superiores R^2 de Nagelkerke y Log likelihood, y los menores valores del AIC y de la varianza residual. El peor ajuste corresponde a los modelos W_2 , que tienen los valores menores en el R^2 y mayores AIC (excepto en 2017 y 2018).

La variable de control, constituida por el número de homicidios en la misma región, pero en el periodo anterior, es significativa y positiva en todos los casos, además de contar con el coeficiente más importante. Sin embargo, el valor de este coeficiente es menor en los modelos W_1 .

De esto se sigue que los modelos W_1 son superiores a los modelos W_0 , que a su vez son superiores a los modelos W_2 . Sin embargo, todos los modelos muestran heterocedasticidad, lo que indica que la estructura espacial no ha sido del todo capturada por estas variables. Existe un remanente de heterogeneidad espacial que no se explica por la interacción entre municipios, pero tampoco por sus características no espaciales. El estadístico Breusch-Pagan

alcanza sus valores más altos en los modelos W_1 , lo que indica que estos modelos hacen un pobre trabajo capturando esta heterogeneidad espacial; en cambio, los modelos W_2 la capturan mejor en varios casos (2016, 2017, 2021, 2022).

En resumen, los resultados revelan patrones significativos de autocorrelación espacial en el número de homicidios, destacando la influencia del flujo de personas AOM en la dinámica espacial. La interacción entre regiones vecinas, en especial si el contagio y los AOM van en la misma dirección (matriz W_1), se presenta como un factor de peso en la explicación de los homicidios, lo que es consistente con la hipótesis centrífuga. Los modelos W_1 tienen un mejor ajuste. Tienen los mayores valores de R^2 de Nagelkerke y Log likelihood, así como los menores valores en AIC y varianza residual, en contraste con las matrices W_0 y W_2 .

Estos hallazgos subrayan la importancia de incorporar el flujo de personas AOM en los modelos espaciales, y dan cuenta de su papel como vectores para la propagación de homicidios entre regiones. Aunque los modelos W_1 se destacan como los más efectivos, se sugiere cautela, debido a la presencia de heterocedasticidad. La relevancia teórica de estos hallazgos se discutirá en la siguiente sección.

Conclusiones

En este trabajo nos propusimos identificar cuál, entre la hipótesis centrífuga y la hipótesis centrípeta, explicaba mejor los patrones de contagio del homicidio doloso entre los municipios de México, entre 2016 y 2022. Para ello, modificamos las matrices de pesos espaciales: definimos las relaciones de vecindad a partir de los patrones de personas AOM, que simulan el flujo de sicarios consistente con cada hipótesis. Al hacer esto, la matriz W refleja la teoría. En la hipótesis centrífuga, los AOM surgen de la región de origen del contagio; en la hipótesis centrípeta, llegan a ella. Con las matrices modificadas, realizamos pruebas de interacción espacial y modelos de regresión espacial sustantiva para cada año, y los comparamos con los resultados de una matriz W sin modificar. Las pruebas mostraron una fuerte tendencia de los homicidios a concentrarse; esta tendencia es más fuerte en las hipótesis centrípeta y centrífuga que en la matriz sin modificar. En los modelos de regresión espacial, tras controlar para los homicidios en periodos previos, la hipótesis centrífuga resulta superior.

Nuestros resultados son consistentes con las hipótesis de Dell (2015) y de Lopez-Cruz y Torrens (2023). La hipótesis centrípeta (Osorio 2015) no resulta falseada, pero su poder explicativo es bastante menor. Los patrones de contagio del homicidio doloso en México obedecen más a la relocalización y diversificación de las actividades delictivas que al cambio en el balance de poder local ocasionado por la intervención en otros territorios.

Sin embargo, nuestra estrategia metodológica no permite comparar de manera simultánea las dos hipótesis, debido a que hasta ahora no es posible incluir dos matrices de pesos espaciales distintas en un solo modelo de regresión espacial. No sabemos si ambas hipótesis pueden coexistir o si la varianza explicada por una quedaría capturada por la otra. Además,

la falta de una varianza constante indica que hay factores no explorados que contribuyen a explicar los patrones espaciales de homicidios. Futuros estudios se beneficiarán de tomar en cuenta la heterogeneidad del espacio.

Nuestros resultados apuntan hacia la naturaleza sistémica del conflicto. Que los homicidios se expliquen por los homicidios, en el tiempo y en el espacio, como muestra la relevancia de estos en el periodo anterior y la autocorrelación espacial, es evidencia de que el conflicto (y no solo los carteles) es un sistema autorreferencial, limitado por la voluntad de las partes, pero cuyo desarrollo no puede ser dirigido por ellas (Luhmann 2007). Como todo conflicto, se trata de un sistema parásito: se alimenta de los recursos que los involucrados pueden movilizar. Por ello, la hipótesis centrífuga resulta más importante que la centrípeta: el sistema-conflicto requiere la multiplicación de los recursos para continuar, y para cumplir este imperativo funcional puede modificar su estructura y su geografía, y sustituir a sus miembros. Pero ninguna de las partes puede alterar unilateralmente su destino. Si la pretensión de aprovechar la debilidad del adversario funciona, es solo un accidente. Subrayamos la necesidad de abordar estas cuestiones desde una perspectiva sistémica.

Un problema secundario emerge del seguimiento de los AOM. Si una persona es asesinada en un estado diferente al de su residencia, se considera un problema del estado donde ocurre la muerte, y se incluye en la estadística de dicho estado. Sin embargo, el origen del problema reside en el estado donde esa persona fue reclutada. Todo lo que facilita el reclutamiento de futuros AOM convierte las condiciones de vida en una entidad federativa en una amenaza para la seguridad de otra entidad federativa.

De este modo, algunos estados pueden considerarse un “oasis de seguridad” mientras contribuyen a la inseguridad en otras regiones. Nuestros hallazgos subrayan la naturaleza sistémica de la seguridad pública y, como corolario, la necesidad de que los beneficios globales se logren a través de inversiones locales. No solo es crucial identificar los destinos más probables de la relocalización de grupos criminales, dado el mecanismo centrífugo, sino también abordar las condiciones que favorecen el reclutamiento.

Estos hallazgos son relevantes en la medida en que amplían nuestra capacidad para explicar cómo se propagan y se perpetúan los conflictos criminales en México. Este estudio permite identificar conexiones asimétricas que van más allá de la mera contigüidad espacial, implicando que el proceso de contagio es altamente selectivo; además, este trabajo permite poner a prueba y refinar las hipótesis centrípeta y centrífuga, señalando que la ciencia política del crimen gana más, en materia de prevención, analizando las oportunidades criminales que pueden complementar los ingresos de las organizaciones, que los intentos de adivinar y capitalizar la debilidad de los adversarios. Por último, este trabajo hace progresar la teoría, al mostrar que las guerras de conquista pueden involucrar a regiones muy distantes, lo que hace que la geografía de las guerras criminales sea dinámica y cambiante, susceptible de transformarse por completo en unos pocos años.

Bibliografía

- Anselin, Luc. 1995. "Local Indicators of Spatial Association-LISA". *Geographical Analysis* 27 (2): 93-115.
- Atuesta, Laura H., y Yocelyn Samantha Pérez-Dávila. 2018. "Fragmentation and cooperation: the evolution of organized crime in Mexico". *Trends in Organized Crime* 21 (3): 235-61.
- Atuesta, Laura H., y Aldo F. Ponce. 2017. "Meet the Narco: increased competition among criminal organisations and the explosion of violence in Mexico". *Global Crime* 18 (4): 375-402.
- Blazquez, Adèle, y Romain Le Cour Grandmaison. 2021. "Regional configurations of violence in Mexico". *European Review of Latin American and Caribbean Studies/Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe* 112: 51-69.
- Bullock, Jessie. 2021. *Why Limiting Police Use of Lethal Force Led to Broad Decreases in Violence in Rio de Janeiro*. https://web.lists.fas.harvard.edu/archive/list/gov3007-l@lists.fas.harvard.edu/message/WM54MCCMK6BULVEIOLC4GC7NKHTUKCVJ/attachment/4/Bullock_PE_Workshop.pdf
- Calderón, Gabriela, Gustavo Robles, Alberto Díaz-Cayeros y Beatriz Magaloni. 2015. "The beheading of criminal organizations and the dynamics of violence in Mexico". *Journal of Conflict Resolution* 59 (8): 1455-1485.
- Contreras Velasco, Oscar. 2023. "Unintended consequences of state action: how the kingpin strategy transformed the structure of violence in Mexico's organized crime". *Trends in organized crime*, 1-25.
- De Schutter, Astrid y Nils Duquet. 2023. *The nexus between drug markets and gun violence in the European Union*. Luxemburgo: Publications Office of the European Union. <https://bit.ly/4fhHcGf>
- Dell, Melissa. 2015. "Trafficking Networks and the Mexican Drug War". *American Economic Review* 105 (6): 1738-1779. <http://dx.doi.org/10.1257/aer.20121637>
- Elkins, Zachary, y Beth Simmons. 2005. "On waves, clusters, and diffusion: A conceptual framework". *The Annals of the American Academy of Political and Social Science* 598 (1): 33-51.
- Escalante Gonzalbo, Fernando. 2011. "Homicidios 2008-2009. La muerte tiene permiso". *Nexos*. <https://bit.ly/3D8LPFh>
- Flores Martínez, Iván, y Matthew Phillips. 2022. "The perfect storm. An analysis of the processes that increase lethal violence in Mexico after 2006". *Trends in organized crime* 25 (1): 58-83.
- Flores, Miguel, y Eduardo Rodríguez-Oreggia. 2014. "Spillover effects of homicides across Mexican municipalities: A spatial regime model approach". MPRA Paper 56507, University Library of Munich, Germany.
- Franco-Vivanco, Edgar, Cesar B. Martínez-Alvarez e Ivan Flores Martínez. 2023. "Oil Theft and Violence in Mexico". *Journal of Politics in Latin America* 15 (2-agosto): 217-236. <https://doi.org/10.1177/1866802X231176572>

- Franzese, Robert J., y Jude C. Hays. 2008. "Empirical models of spatial interdependence". En *Oxford Handbook of Political Methodology*, editado por Janet M. Box-Steffensmeier, Henry E. Brady y David Collier, 570-604. Oxford University Press.
- Friman, H. Richard. 2009. "Drug markets and the selective use of violence". *Crime, law and social change* 52: 285-295.
- Fuerte-Celis, María del Pilar, y María de los Dolores Sánchez-Castañeda. 2021. "Clusters of violence in Mexico: An analysis of homicide rates from 2000 to 2012". *Journal of Latin American Geography* 20 (1): 99-133. <https://doi.org/10.1353/lag.2021.0004>
- INEGI, Instituto Nacional de Estadística y Geografía. 2016. *Estadística de defunciones generales Marco metodológico*. Aguascalientes: INEGI. <https://bit.ly/3U6iwIj>
- INEGI, Instituto Nacional de Estadística y Geografía. 2022. "Nota técnica estadísticas de defunciones registradas, 2021". Aguascalientes: INEGI. <https://bit.ly/3JbD4tu>
- Jones, Nathan P., Irina Chindea, Daniel Weisz-Argomedo y John P. Sullivan. 2022. *Mexico's 2021 Dark Network Alliance Structure: An Exploratory Social Network Analysis of Lantia Consultores' Illicit Network Alliance and Subgroup Data*. Rice University's Baker Institute for Public Policy.
- King, Gary, Robert O. Keohane y Sidney Verba. 2018. *El diseño de la investigación social. La inferencia científica en los estudios cualitativos*. España: Alianza Editorial.
- Korman, James. 2019. "Drug Cartels, Oil Rents, and Homicide—The Case of Mexico". *Oil Rents, and Homicide—The Case of Mexico (May 14, 2019)*.
- Leenders, Roger Th AJ. 2002. «Modeling social influence through network autocorrelation: constructing the weight matrix». *Social networks* 24 (1): 21-47.
- Lessing, Benjamin. 2013. "The Logic of Violence in Drug Wars". *Stanford University, Freeman Spogli Institute for International Studies, Center for International Security and Cooperation. CISAC Working Paper* 145: 2017.
- Lessing, Benjamin. 2015. "Logics of violence in criminal war". *Journal of Conflict Resolution* 59 (8): 1486-1516.
- Lopez-Cruz, Ivan, y Gustavo Torrens. 2023. «Hidden drivers of violence diffusion: Evidence from illegal oil siphoning in Mexico». *Journal of Economic Behavior & Organization* 206: 26-70.
- Luhmann, Niklas. 2007. *La sociedad de la sociedad*. México: Herder.
- Magaloni, Beatriz, Gustavo Robles, Aila Matanock, Alberto Diaz-Cayeros y Vidal Romero. 2020. "Living in Fear: The Dynamics of extortion in Mexico's Drug War". *Comparative Political Studies* 53 (7): 1124-1174.
- Márquez-Muñoz, Jorge Federico, y Pablo Armando González Ulloa. 2023. "La relación entre homicidio doloso y otros delitos de alto impacto. México 2018-2019". *Estudios Políticos* 59: 49-70. <https://bit.ly/3OQGq8g>
- Mattiace, Shannan, y Sandra Ley. 2022. "Yucatán as an exception to rising criminal violence in México". *Journal of Politics in Latin America* 14 (1): 103-119.
- Merton, Robert K. 2013. *Teoría y estructura sociales*. México: Fondo de Cultura Económica.

- OPS, Organización Panamericana de la Salud. 1995. *Clasificación Estadística Internacional de Enfermedades y Problemas Relacionados con la Salud. Décima Revisión (CIE-10)*. Vol. 1. Washington, DC: Organización Panamericana de la Salud.
- Osorio, Javier. 2015. “The contagion of drug violence: spatiotemporal dynamics of the Mexican war on drugs”. *Journal of Conflict Resolution* 59 (8): 1403-1432.
- Osorio-Beristain, Mario J. 2021. “Impact of globalization and use of violence within Italian and Mexican criminal groups”. *Sapienza Università di Roma. Working Paper* 4.
- Pebesma, Edzer, y Roger Bivand. 2023. *Spatial Data Science: With Applications in R*. Boca Raton: Chapman and Hall/CRC. <https://doi.org/10.1201/9780429459016>
- Pereda, Valentin. 2018. “Burning bridges: why don't organised crime groups pull back from violent conflicts?”. *Global Crime* 19 (1): 63-84.
- Prieto-Curiel, Rafael, Gian Maria Campedelli y Alejandro Hope. 2023. “Reducing Cartel Recruitment Is the Only Way to Lower Violence in Mexico”. *Science* 381 (6664-septiembre): 1312-1316. <https://doi.org/10.1126/science.adh2888>
- Ragin, Charles C. 2007. *La construcción de la investigación social. Introducción a los métodos y su diversidad*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores.
- Reuter, Peter. 2009. “Systemic violence in drug markets”. *Crime, law and social change* 52: 275-84.
- San Román Tajonar, Guillermo. 2020. “Para explicar el aumento en el homicidio doloso en Querétaro (o el contagio guanajuatense)”. POPLab Laboratorio de Periodismo y Opinión Pública, 18 de febrero de 2020. <https://bit.ly/sanromanpoplab>
- Saucedo, David. 2019. “‘El Mencho’ vs. ‘El Marro’: la batalla por Querétaro”, 30 de diciembre de 2019. <https://bit.ly/MenchoVsMarro>.
- Schatz, Sara, y Sidney Tobias. 2021. “State ineffectiveness in deterring organized crime style homicide in Mexico: a vicious cycle”. *Crime, Law and Social Change* 76: 233-52.
- Shirk, David, y Joel Wallman. 2015. “Understanding Mexico's drug violence”. *Journal of Conflict Resolution* 59 (8): 1348-1376.
- Tita, George E., y Steven M. Radil. 2011. “Spatializing the Social Networks of Gangs to Explore Patterns of Violence”. *Journal of Quantitative Criminology* 27 (4-diciembre): 521-545. <https://doi.org/10.1007/s10940-011-9136-8>
- Trejo, Guillermo, y Sandra Ley. 2022. *Votos, drogas y violencia. La lógica política de las guerras criminales en México*. México: Debate.
- Vilalta, Carlos Javier. 2005. “Cómo enseñar autocorrelación espacial”. *Economía, Sociedad y Territorio* 18: 323-333.
- Wong, David W. S. 2004. “The Modifiable Areal Unit Problem (MAUP)”. En *WorldMinds: Geographical Perspectives on 100 Problems: Commemorating the 100th Anniversary of the Association of American Geographers 1904–2004*, editado por Donald G. Janelle, Barney Warf y Kathy Hansen, 571-575. Dordrecht: Springer Netherlands. https://doi.org/10.1007/978-1-4020-2352-1_93
- Zepeda Gil, Raúl. 2021. “The Debate about the definition of the Mexican Violent Conflict: towards a useful concept”. <https://doi.org/10.31235/osf.io/d9ync>



doi.org/10.17141/urvio.41.2025.6227

Análisis de la productividad policial: un caso aplicado al Ecuador

Analysis of police productivity: a case study applied to Ecuador

Marcos Sánchez-Calderón,¹ Aurelia Valiño-Castro² y
Cristián Gutiérrez-Rojas³

Recibido: 25 de marzo de 2024

Aceptado: 5 de junio de 2024

Publicado: 15 de enero de 2025

Resumen

Introducción/ Objetivo: este estudio tiene como objetivo analizar la productividad del accionar policial en Ecuador mediante el índice de productividad total de los factores de Hicks-Moorsteen. **Metodología:** el análisis abarca cinco periodos (2018-2022), con el año 2018 como referencia tecnológica, y toma como unidad de decisión los 221 cantones del país. Se consideran como insumos el número de agentes policiales y las Unidades de Policía Comunitaria, mientras que los productos evaluados son los homicidios y robos de automóviles, tratados de manera inversa. Los resultados muestran una caída significativa en la productividad en la reducción de estos delitos. Además, se observan fluctuaciones notables en ciertos periodos, posiblemente asociadas a cambios en políticas, estrategias o factores externos que impactaron la gestión del crimen. **Conclusiones:** la descomposición del índice revela que, aunque el cambio técnico ha mejorado la gestión de homicidios y, en menor medida, de robos de automóviles, la eficiencia técnica ha sido variable. El análisis se complementa con un enfoque en los cantones de Guayaquil y Esmeraldas, que han experimentado un aumento delictivo reciente. La información detallada proporcionada por este índice es esencial para diseñar políticas públicas de seguridad, ya que ayuda a identificar los cantones más vulnerables y previene futuros aumentos delictivos, además de ofrecer ejemplos de buenas prácticas.

Palabras clave: Ecuador; eficiencia; productividad; índice de Hicks-Moorsteen; seguridad ciudadana.

Abstract

Introduction/ Objective: This study aims to analyze the productivity of police actions in Ecuador using the Hicks-Moorsteen total factor productivity index. The analysis covers five periods (2018-2022), with the year 2018 as the technological reference, and takes the 221 cantons of the country as decision-making units. **Methodology:** The inputs considered are the number of police officers and Community Police Units, while the evaluated outputs are homicides and car thefts, treated inversely. The results show a significant decline in productivity in reducing these crimes. Additionally, notable fluctuations are observed in certain periods, possibly linked to changes in policies, strategies, or external factors that impacted crime management. **Conclusions:** The decomposition of the index reveals that, although technical change has improved homicide management and, to a lesser extent, car thefts, technical efficiency has been variable. The analysis is complemented with a focus on the cantons of Guayaquil and Esmeraldas, which have experienced a recent increase in criminal activity. The detailed information provided by this index is crucial for designing public security policies, as it helps identify the most vulnerable cantons and prevent future crime increases, as well as offering examples of best practices.

1 Departamento de Ciencias Económicas Administrativas y de Comercio, Universidad de las Fuerzas Armadas ESPE, Ecuador, mgsanchez7@espe.edu.ec, <https://orcid.org/0000-0002-5638-9882>

2 Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI), Universidad Complutense de Madrid, España, avalinoc@ccce.ucm.es, <https://orcid.org/0000-0001-5431-5102>

3 Facultad de Ingeniería y Empresa en la Universidad Católica Silva Henríquez, Chile, cgtierrez@ucsh.cl, <https://orcid.org/0000-0001-8607-1528>



Keywords: Ecuador; efficiency; productivity; Hicks-Moorsteen index; citizen security.

Introducción

La seguridad ciudadana es un pilar esencial para la estabilidad y el desarrollo de cualquier sociedad. Garantizar la paz y el orden público depende de la eficiencia y productividad de las instituciones. El análisis de estos aspectos en los servicios públicos ha captado la atención de académicos y responsables políticos durante muchas décadas. Desde principios de los años noventa, los términos *eficiencia*, *eficacia* y *servicio de calidad* se han utilizado cada vez con más frecuencia para evaluar la gestión del sector público (Benito, Martínez-Córdoba y Guillamón 2021). Este tema adquiere mayor relevancia en países con bajas tasas de crecimiento, alto desempleo y subempleo, comercio exterior desfavorable, perturbaciones internas y externas, y debilidades institucionales, como es el caso de Ecuador.

En Ecuador, según el *Manual de Procedimientos del Sistema de Presupuestos* (Ministerio de Economía y Finanzas 2010), la evaluación del desempeño económico de las instituciones públicas con asignaciones presupuestarias se limita a una liquidación presupuestaria. Esta actividad se enfoca en comparar los montos presupuestados con los realmente ejecutados; aunque es relevante, resulta insuficiente. El principal desafío al evaluar la eficiencia de empresas sin ánimo de lucro e instituciones públicas es que no generan beneficios monetarios, sino sociales, los cuales no se pueden medir en términos monetarios (Żóltaszek 2014). Además, la seguridad pública es un sector peculiar de la economía, porque su éxito se refleja en la prevención de delitos. Debido a que su eficiencia es difícil de medir y evaluar, a menudo pasa desapercibida para la mayoría. Cuando todo funciona correctamente y los delitos se evitan, la necesidad de la policía puede ser subestimada y generar la falsa impresión de que su presencia es innecesaria.

Farrell (1957), uno de los autores más influyentes en la medición de la eficiencia y la productividad, define a esta última como la relación entre los resultados obtenidos y los recursos empleados en su producción. La medición de la productividad sería relativamente sencilla si el objetivo de la empresa o institución pudiera reducirse a un único criterio, como una función de producción con un solo *output*, y si se contara con una descripción completa de la tecnología disponible para transformar los insumos en productos. Sin embargo, en las evaluaciones prácticas, especialmente en el ámbito de los servicios públicos, esta información suele ser insuficiente y compleja (Bogetoft y Otto 2010).

Cuando se trabaja con múltiples entradas y salidas, y se desconoce o se carece de información sobre la función de producción, una práctica común en la evaluación del sector público es utilizar métodos no paramétricos como el análisis envolvente de datos (DEA, por sus siglas en inglés). Estos métodos son herramientas valiosas para evaluar diferentes unidades tomadoras de decisión (DMU, por sus siglas en inglés). Cooper, Seiford y Zhu (2011) destacan la utilidad del enfoque DEA en el análisis de la eficiencia de las políticas públicas, pues facilita identificar DMU líderes y seguidoras en el sector.

La técnica DEA ha evolucionado significativamente en las últimas décadas. Seiford

(1996) indica que su desarrollo completo se dio entre 1990 y 1995, durante el cual los estudios comparativos de los distintos modelos DEA proporcionaron un marco para comprender los supuestos y requisitos implícitos. Sin embargo, el DEA a menudo se limita a un único año, lo que hace que sus hallazgos estén excesivamente influenciados por un momento específico en el tiempo y, por tanto, no puedan mostrar la evolución dinámica del comportamiento de las unidades analizadas (García-Sánchez, Rodríguez-Domínguez y Parra Domínguez 2013).

Para superar este problema, se han desarrollado diversos índices, entre los cuales los más frecuentemente utilizados son Malmquist (1953) y Hicks-Moorsteen (1961). Ambos se basan en la noción de distancia de Shephard (1953): evaluar cuánto pueden aumentar los *outputs* (producción) o reducirse los *inputs* (recursos) sin cambiar la tecnología utilizada. El índice de Färe-Primont (1994) extiende y generaliza el índice de Malmquist. Luenberger (1992) aporta otra medida basada en la función de dirección de distancia (DDF), que extiende la idea de las funciones de distancia de Shephard al permitir movimientos simultáneos de *inputs* y *outputs* en una dirección especificada. La efectividad de cada uno de estos índices depende tanto de la elección de los *inputs* y *outputs* como de la calidad de los datos disponibles, lo que a su vez condiciona su posibilidad de aplicación empírica en el campo del sector público y más concretamente a los servicios de seguridad ciudadana (Caves, Christensen y Diewert 1982; Färe et al. 1994; O'Donnell 2012; Chambers 1996; Chambers, Chung y Färe 1998).

El índice de Malmquist, propuesto originalmente por Malmquist en 1953 y formalmente introducido por Caves, Christensen y Diewert (1982), adquiere una relevancia particular en contextos dinámicos. Färe et al. (1994) demostraron su valor al evidenciar que permite calcular cambios en la productividad total de los factores entre dos periodos sin necesidad de información sobre precios. Aparicio, López-Torres y Santín (2018) contribuyen a esta discusión al señalar que, aunque el índice mide variaciones en la productividad total de los factores a lo largo del tiempo, no debe interpretarse como una representación absoluta de la productividad.

Diewert (1992) atribuye a Hicks (1961) y Moorsteen (1961) los primeros esfuerzos por desarrollar un nuevo índice. Posteriormente, Bjurek (1996) propuso el índice de productividad total de los factores de Hicks-Moorsteen (PTFHM) como alternativa al de Malmquist, pues supera desventajas como la presunción de retornos constantes a escala (Martínez González y Rueda López 2013). Este índice se define por la relación entre la cantidad agregada de producción y un índice agregado de cantidad de insumos. A pesar de su relevancia, el índice PTFHM ha tenido una aplicación limitada en la evaluación del desempeño de gobiernos locales y estatales. Según Caldas et al. (2019), los principales sectores públicos evaluados con esta metodología son la educación, la electricidad, el agua y la recolección de basura.

Hasta donde se sabe, son pocos los estudios que han abordado el tema de la seguridad pública utilizando el índice de Malmquist, y sería una innovación hacerlo también con el índice de Hicks-Moorsteen. Este estudio se destaca por ser pionero en la evalua-

ción de la productividad de los cuerpos policiales en Ecuador, lo cual representa una de sus principales contribuciones. Es el primer análisis de este tipo realizado en el contexto ecuatoriano.

Dado los niveles de criminalidad alcanzados en los últimos años en Ecuador y la influencia de la seguridad en el desarrollo económico y social, es crucial analizar la productividad de las políticas de seguridad ciudadana en el país, enfocándose en su evolución a lo largo del tiempo. En este estudio, se emplea el índice PTFHM para evaluar la gestión de la Policía Nacional del Ecuador (PNE) en 221 cantones, durante cinco periodos que van desde 2018 hasta 2022, tomando como referencia el año 2018. Se consideran como insumos el número de agentes y de unidades de policía comunitaria (UPC), mientras que los productos se refieren al número de homicidios y robos de automóviles (inversa), ya que son estadísticas de criminalidad ampliamente reconocidas a nivel mundial. La medición de la productividad en instituciones públicas responsables de brindar seguridad es crucial para evaluar su desempeño e identificar áreas de mayor riesgo, ya sea por falta de recursos adecuados o por una utilización ineficiente de los recursos en la lucha contra la delincuencia.

El resto de este documento está estructurado de la siguiente manera: en la sección 2 se presenta una breve reseña bibliográfica. La metodología empleada se detalla en la sección 3, seguida por la explicación de los datos en la sección 4. Los resultados empíricos se discuten en la sección 5, mientras que las conclusiones y sugerencias sobre posibles problemas de aplicación y estudios futuros se presentan en la sección 6.

Revisión de la literatura empírica

La tabla 1 recoge estudios que centran el análisis de las políticas de seguridad ciudadana aplicando el índice de Malmquist. Es importante destacar que hasta esta revisión no se encontraron trabajos que utilicen específicamente el índice de Hicks-Moorsteen para el sector de la seguridad pública. Dado que la seguridad es un tema multidimensional, admite diversas aproximaciones.

Algunos estudios consideran la seguridad como un servicio público. En este contexto, las instituciones responsables de garantizar la seguridad ciudadana combinan sus funciones con políticas sociales orientadas a prevenir riesgos (catástrofes) y disuadir delitos. Este servicio es provisto por una amplia gama de instituciones públicas, que incluyen las fuerzas del orden, los sistemas judiciales y penitenciarios, los departamentos de bomberos y las organizaciones de protección ambiental (Żółtaszek 2014). La gestión de estas organizaciones puede ser a nivel local, central e internacional.

Storto (2016) y Yadava y Neog (2019) señalan que los estudios sobre la eficiencia del gasto público en seguridad abordan tanto el gasto nacional como los locales, dividiéndolos en categorías presupuestarias, o mediante dimensiones operativas y de desarrollo, como ministerios o departamentos. Ejemplos de estos estudios incluyen a Hsu y Lee (2014), quienes

analizaron cómo ha cambiado la productividad del gasto en defensa y seguridad pública en 14 países desarrollados; Zou et al. (2021) investigaron el cambio en la productividad del gasto policial y de seguridad nacional en 31 regiones de China; Chen (2017) evaluó los cambios intertemporales de productividad de los departamentos en municipios taiwaneses, incluyendo policía y seguridad, y Martínez González y Rueda López (2013) analizaron el comportamiento de la productividad de los subsectores industriales de base tecnológica e industrial de seguridad y defensa en España.

Otros estudios enfocan la seguridad como una labor policial, y analizan el uso eficiente de los recursos para prevenir el delito y reducir situaciones anómalas que alteren el bienestar social. Autores como de Lima y Marinho (2017); Hadad, Keran y Hanani (2015); García-Sánchez, Rodríguez-Domínguez y Parra Domínguez (2013), y Pestana Barros (2006) se han enfocado principalmente en la eficiencia policial y sus variaciones a lo largo del tiempo.

En cuanto al índice de Hicks-Moorsteen, la revisión de la literatura ha mostrado que existen aplicaciones empíricas en diversos sectores, aunque no en el de seguridad ciudadana. Los más frecuentes son educación (Becerra-Peña, Ruiz y Moreno 2023; Becerra-Peña y Santín 2020; Aparicio, López-Torres y Santín 2018), agua y agricultura (Molinos-Senante et al. 2019), administración pública (Caldas et al. 2019), seguros (Lao y Mo 2018), y aerolíneas (Seufert, Arjomandi y Dakpo 2017), por nombrar algunos.

Tabla 1. Breve revisión de la literatura empírica que aplica índices de productividad de la seguridad ciudadana

Autor	País	Tema	Metodología	Tipo escala	Orientación distancia	Inputs	Outputs
Zou et al. (2021)	China	Seguridad Pública	DEA Índice Malmquist	VRS	Inputs	Gasto policía armada, seguridad nacional, fiscalía, tribunales, administración judicial y otros gastos administrativos	Tasa desempleo, víctimas accidentes de tráfico, pérdidas económicas directas derivadas de desastres naturales
De Lima y Marinho (2017)	Brasil	Seguridad Pública	Frontera de orden-m Índice Malmquist	VRS	Inputs	Policías (militares y civiles); gasto seguridad (excepto gastos policiales)	Tasa prevención: vehículos, homicidios y otros robos
Chen (2017) ^a	Taiwán	Administración Pública	DEA Índice Malmquist	CRS-VRS	Outputs	Departamento Policía y seguridad: gastos policiales; delitos	Delitos; robos; delitos violentos (esclarecidos); población
Hadad, Keran y Hanani (2015)	Israel	Seguridad Pública	DEA Índice Malmquist	CRS	Outputs	Delitos (violentos, robos, accidentes de tráfico); costo estaciones; vehículos; población	Delitos (esclarecidos); multas tráfico; casos conducción alcohol
Hsu y Lee (2014) ^a	Países OCDE	Gasto Público	DEA Índice Malmquist	CRS-VRS	Inputs	Defensa y seguridad pública	Tasa de crecimiento del PIBpc
García-Sánchez et al. (2013)	España	Seguridad Pública	DEA Índice Malmquist	VRS	Outputs	Policías	Porcentaje de delitos: contra la propiedad y persona; indemnidad sexual; seguridad pública
Martínez y Rueda López (2013)	España	Seguridad y Defensa	DEA Índice Malmquist	VRS	Outputs	Empleo e inversión logística	Demanda interna y exportaciones
Pestana Barros (2006)	Portugal	Seguridad Pública	Índice Malmquist	VRS	Inputs	Policías; coste mano de obra; vehículos; robos; delitos (droga)	Robos y delitos droga esclarecido; operaciones búsqueda; control de tráfico; delitos menores

Nota: CRS = rendimientos constantes a escala, VRS = rendimientos variables a escala. ^a Inputs y outputs relacionados exclusivamente con el área de seguridad. Fuente: elaboración propia.

Metodología

Dado que el principal objetivo de esta investigación es analizar la productividad en el accionar policial, y considerando que, como institución pública, la policía no tiene como finalidad generar beneficios económicos, se justifica la utilización del índice Hicks-Moorsteen. Este índice permite medir los cambios en la productividad total de los factores (PTF) desde una perspectiva técnica en lugar de económica o asignativa. Además, ofrece diversas descomposiciones para entender si los cambios en la productividad se deben a variaciones en la eficiencia (EC) o a cambios técnicos o tecnológicos (TC).

Índice de productividad total de los factores de Hicks-Moorsteen (PTFHM)

Como se mencionó, el índice de Malmquist puede interpretarse como una medida de la variación de la productividad total de los factores a lo largo del tiempo; sin embargo, no debe considerarse como una medida directa de la PTF. Además, Aparicio, López-Torres y Santín (2018) señalan que un inconveniente adicional es que la función de distancia de Shephard puede generar resultados inviables cuando las distancias se estiman asumiendo rendimientos variables a escala.

El índice PTFHM proporciona una mayor flexibilidad y detalle en el análisis de cambios en la productividad. Este índice se interpreta de manera trivial como un indicador de cambio en la productividad total de los factores, y permite descomponer los cambios en eficiencia técnica y cambio tecnológico. Cumple con el axioma de determinabilidad bajo condiciones normales. Además, está bien definido incluso cuando se enfrenta a supuestos de rendimientos variables a escala, lo que lo hace robusto y aplicable en una amplia gama de contextos económicos e industriales. Esta última característica implica que el índice siempre se ajusta a la forma conocida $\left(\frac{y^{t+1}}{x^{t+1}}\right) / \left(\frac{y^t}{x^t}\right)$, independientemente de los rendimientos a escala asumidos para los conjuntos de posibilidades de producción en los periodos t y $t + 1$.

Se parte de la suposición de que existen dos periodos de tiempo, denotados como t y $t+1$. Además, $x^t = (x_1, \dots, x_K) \in R_+^K$ y $y^t = (y_1, \dots, y_S) \in R_+^S$ son vectores de K *inputs* y S *outputs* respectivamente. Para cada periodo, se observa n DMU con diferentes combinaciones de *inputs* y *outputs*. En este contexto, se define la función de distancia de salida de Shephard para la DMU_{*i*} en el periodo t como $D_o^t(x_i^t, y_i^t) = \min_{\theta} \{\theta > 0: (x_i^t, y_i^t / \theta) \in T^t\}$, que mide la distancia del productor i desde una tecnología de referencia $T^t = \{(x^t, y^t) \in R_+^{K+S}: x^t \text{ puede producir } y^t\}$ que constituye la frontera de producción. La función de distancia de salida supone que los *inputs* están fijados y expande los vectores de *outputs* tanto como sea posible para alcanzar la tecnología de referencia. De manera similar, la función de distancia de entrada de Shephard para la DMU_{*i*} en el periodo t es: $D_i^t(x_i^t, y_i^t) = \max_{\theta} \{\theta > 0: (x_i^t / \theta, y_i^t) \in T^t\}$ (Gutiérrez Rojas 2024).

Las medidas de todas las funciones de distancia que se comentan a continuación pueden ser estimadas de manera no paramétrica utilizando DEA.

Según Aparicio, López-Torres y Santín (2018) y Becerra-Peña y Santín (2020), una de las principales ventajas de este enfoque sobre el popular índice de Malmquist es que está libre de cualquier elección relativa a la orientación del modelo, ya sea en términos de insumos o productos. El índice PTFHM, basado en la tecnología del año t , se define como la relación entre el cambio en la cantidad de producción en la dirección de salida $QI^t(x^t, y^t, x^{t+1}, y^{t+1})$ y el cambio en la cantidad de insumos en la dirección de entrada $XI^t(x^t, y^t, x^{t+1}, y^{t+1})$ entre dos observaciones en los periodos t y $t+1$, y se puede calcular de la siguiente manera:

$$PTFHM^t(x^t, y^t, x^{t+1}, y^{t+1}) = \frac{QI^t(x^t, y^t, x^{t+1}, y^{t+1})}{XI^t(x^t, y^t, x^{t+1}, y^{t+1})} = \frac{\frac{D_o^t(x^t, y^{t+1})}{D_o^t(x^t, y^t)}}{\frac{D_i^t(x^{t+1}, y^t)}{D_i^t(x^t, y^t)}} \quad [1]$$

Siguiendo a Caves, Christensen y Diewert (1982), para evitar imponer arbitrariamente una de las dos tecnologías disponibles en los años t y $t+1$ como referencia, como sucede con la ecuación [1], el índice PTFHM se define comúnmente como la media geométrica de estas dos tecnologías.

$$PTFHM^{t,t+1}(x^t, y^t, x^{t+1}, y^{t+1}) = \frac{QI^{t,t+1}(x^t, y^t, x^{t+1}, y^{t+1})}{XI^{t,t+1}(x^t, y^t, x^{t+1}, y^{t+1})} = \left[\frac{\frac{D_o^t(x^t, y^{t+1})}{D_o^t(x^t, y^t)} * \frac{D_o^{t+1}(x^{t+1}, y^{t+1})}{D_o^{t+1}(x^{t+1}, y^t)}}{\frac{D_i^t(x^{t+1}, y^t)}{D_i^t(x^t, y^t)} * \frac{D_i^{t+1}(x^{t+1}, y^{t+1})}{D_i^{t+1}(x^t, y^{t+1})}} \right]^{1/2} \quad [2]$$

En cuanto a la interpretación del índice, los valores superiores a uno indican un crecimiento de la PTF, mientras que los valores inferiores a uno señalan disminuciones de la PTF. Respecto a los valores numéricos del numerador, denominador y ratios asociados al índice $QI^{t,t+1}(x^t, y^t, x^{t+1}, y^{t+1}) > 1 (< 1)$, indica un aumento (disminución) de la producción del periodo t al periodo $t + 1$; los valores relativos de $XI^{t,t+1}(x^t, y^t, x^{t+1}, y^{t+1})$ pueden interpretarse de modo similar con respecto a los *inputs* u *outputs* (Becerra-Peña, Ruiz y Moreno 2023).

Existen varias formas para descomponer el índice, en este sentido, O'Donnell (2012) es quien ha logrado distintas descomposiciones en componentes de tecnología y en componentes de eficiencia, que se comentan a continuación:

$$HM^{t,t+1}(x^t, y^t, x^{t+1}, y^{t+1}) = \left(\frac{PTF^{t+1*}}{PTF^{t*}} \right) * \left(\frac{PTFE^{t+1}}{PTFE^t} \right) \quad [3]$$

donde

$$PTF^{k*} = \max \left\{ \left[\frac{D_o^t(x^t, y) * D_o^{t+1}(x^{t+1}, y)}{D_i^t(x, y^t) * D_i^{t+1}(x, y^{t+1})} \right]^{1/2}; (x, y) \in T^k \right\}, k = t, t+1,$$

representa la PTF en el punto de máxima productividad en el periodo k , y

$$PTFE^k = \frac{\left[\frac{D_o^t(x^t, y^k) * D_o^{t+1}(x^{t+1}, y^k)}{D_i^t(x^k, y^t) * D_i^{t+1}(x^k, y^{t+1})} \right]^{1/2}}{PTF^{k*}}$$

es conocida como eficiencia de la PTF y representa una medida global del rendimiento de la DMU. Esta eficiencia se define como la relación entre la PTF observada en el periodo k y la PTF máxima posible utilizando la tecnología disponible en dicho periodo.

El primer componente, expresado entre paréntesis en la parte derecha de la ecuación [3], se puede interpretar como una medida de la variación de la PTF máxima a lo largo del tiempo, lo cual constituye una medida natural del *cambio técnico*. El segundo componente, por su parte, se puede entender como una medida del *cambio de eficiencia global*.

Datos

La Policía Nacional del Ecuador (PNE) es la institución responsable de garantizar la seguridad ciudadana y mantener el orden público de manera exclusiva en Ecuador. Esta entidad debe coordinar con las alcaldías de cada ciudad para abordar las necesidades de seguridad. Dado que la gestión administrativa corresponde a cada cantón, el segundo nivel de división político-administrativa, estos han sido seleccionados como DMU. El análisis comprende un total de 221 cantones ubicados en el territorio continental y abarca cinco periodos: 2018, 2019, 2020, 2021 y 2022. Siguiendo el enfoque de Berg, Førsund y Jansen (1992), el año 2018 se utiliza como periodo base y referencia tecnológica para todos los cálculos, mientras que los años 2019 a 2022 son los periodos evaluados.

Una de las limitaciones en la recolección de información criminal es el subregistro de delitos, frecuentemente causado por la falta de denuncias por parte de las víctimas. Esta situación se debe a la desconfianza en la gestión del delito y el trato a los delincuentes por parte de las autoridades. Según Hadad, Keran y Hanani (2015), esta desconfianza, a menudo basada en experiencias previas, surge de la percepción de los ciudadanos sobre la incapacidad de la policía para resolver los delitos, detener a los autores y llevarlos ante la justicia.

Por estos motivos, se utilizan los registros más confiables de eventos criminales a nivel mundial, como los relacionados con el número de homicidios y el robo de automóviles, los cuales reflejan los *outputs*. Por su gravedad e impacto directo, estos delitos suelen tener tasas de denuncia más altas y registros más precisos. Los homicidios, al ser difícilmente ocultables, se reportan casi siempre a las autoridades, garantizando datos fiables. De manera similar, el robo de automóviles se denuncia habitualmente porque las víctimas necesitan un informe policial para reclamaciones de seguros. Dado que estos eventos se consideran bienes negativos, Golany y Roll (1989) y Lovell, Pastor y Turner (1995) recomiendan como solución usar

la inversa multiplicativa. Siguiendo esta recomendación, se ha adoptado este enfoque para el presente análisis.

En cuanto a los *inputs*, se seleccionaron el número de agentes de policía, que representan la fuerza laboral, y el número de unidades de policía comunitaria (UPC), que reflejan la inversión de capital. Las UPC son pequeñas estaciones de policía que varían en tamaño según la población y las necesidades de la comunidad a la que sirven.

Esta selección es fundamental, ya que ambos factores son críticos para la operatividad y efectividad de las tareas de seguridad pública, pues proporcionan una medida integral de los recursos humanos y logísticos disponibles. Además, especificar *inputs* más concretos puede ser difícil debido a la falta de datos detallados en el contexto de la seguridad pública, lo que hace que estos indicadores generales sean los más viables y representativos. Los datos de *inputs* y *outputs* para este estudio fueron proporcionados por la PNE.

Los estadísticos descriptivos de las variables seleccionadas se presentan en la tabla 2. En cuanto a las correlaciones, todas se muestran significativas; sin embargo, al ser de grado bajo ($\leq 0,6$), se considera que no comprometen la validez de las estimaciones.

Tabla 2. Estadísticos descriptivos

Denominación	Obser.	Media	Des. Típica	Mínimo	Máximo
Número homicidios	1105	9,8	55,9	0	1437
Número robo de automóviles	1105	29,7	193,9	0	3652
UPC	1105	6,5	22,2	0	276
Número de policías	1105	131,6	220,9	5	1561

Fuente: elaboración propia.

Resultados y discusión

La tabla 3 presenta los resultados obtenidos de la variación de la PTF, así como los cambios en los *inputs* y en los *outputs* relacionados con los homicidios y el robo de automóviles en distintos periodos, de 2019 a 2022. Tomando como referencia la tecnología del año 2018 se realizaron comparaciones anuales consecutivas para observar las tendencias en productividad.

Tabla 3. Índice de Hicks-Moorsteen y cambios de entrada y salida

Componente	Periodo	Homicidios		Robo de automóviles	
		Media	Des. Típica	Media	Des. Típica
PTFHM	2018-19	0,52	0,80	0,67	0,98
	2018-20	0,57	1,22	0,81	1,13
	2018-21	0,41	0,64	0,58	0,90
	2018-22	0,31	0,76	0,41	0,65
Cambio inputs	2018-19	1,02	0,06	1,04	0,05
	2018-20	1,10	0,08	1,08	0,08
	2018-21	1,09	0,09	1,08	0,09
	2018-22	1,09	0,13	1,09	0,13
Cambio output	2018-19	0,54	0,82	0,70	1,01
	2018-20	0,61	1,26	0,86	1,19
	2018-21	0,45	0,68	0,62	0,94
	2018-22	0,33	0,83	0,43	0,67

Fuente: elaboración propia.

La media del índice PTFHM para ambos delitos muestra una tendencia decreciente a lo largo de los años, lo que sugiere una disminución en la productividad de la gestión policial. El periodo 2018-20 presenta una ligera mejora en la productividad, con una media de 0,57 para homicidios y 0,81 para robo de automóviles. La alta desviación típica, sobre todo en este periodo, indica una mayor variabilidad en la productividad. Seguramente el confinamiento obligatorio implementado para controlar la propagación del virus SARS-CoV-2, causante de la COVID-19, afectó a diversos aspectos de la actividad policial y criminal. Tras la pandemia, vuelve la tendencia decreciente.

La disminución en la media del índice PTFHM podría deberse a varios factores, incluyendo cambios en las políticas de seguridad. En Ecuador se han implementado medidas significativas, como el Decreto Ejecutivo 7 del 26 de mayo de 2017 (Presidencia Constitucional de la República 2017), que eliminó el Ministerio Coordinador de Seguridad, y el Decreto Ejecutivo 560 del 15 de noviembre de 2018 (Presidencia Constitucional de la República 2018), que transformó el Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos en la Secretaría de Derechos Humanos. Paralelamente, las asignaciones presupuestarias para la seguridad han disminuido, lo cual se refleja en una tasa de crecimiento negativa en los últimos años (Ministerio de Economía y Finanzas 2023). Esto ha provocado un deterioro progresivo en infraestructuras, equipos de movilización, sistemas de información y otros

recursos esenciales. La combinación de estos factores evidencia periodos de cambios significativos en la estrategia de manejo de estos problemas.

Los cambios en el *input* muestran una tendencia ligeramente ascendente y relativamente estable, con medias cercanas a 1,09 para ambos delitos en los últimos años. Esto sugiere que ha existido asignación de recursos y esfuerzos destinados a manejar estos delitos. Sin embargo, estos recursos han sido insuficientes para hacer frente al inusual incremento de la delincuencia que ha experimentado Ecuador. La baja variabilidad indica una gestión más uniforme de los recursos a lo largo del tiempo.

Los cambios en los *outputs* siguen una tendencia similar a la del índice PTFHM, pues muestran una disminución en la media a lo largo de los años y una alta desviación típica. Este comportamiento sugiere una reducción en la capacidad para gestionar y mitigar estos delitos de manera eficiente, causada principalmente por su significativo incremento en los últimos años. Los hallazgos obtenidos están en línea con lo comentado por Carrión Mena (2024), quien explica que este drástico cambio en el comportamiento delictivo en Ecuador, desde la tasa más baja registrada en 2016 hasta la más alta en 2022, se ha producido en un periodo muy corto de solo cinco años.

La descomposición del índice PTFHM en cambio de eficiencia técnica y cambio tecnológico se presenta en la tabla 4. El cambio en la eficiencia representa la capacidad de la policía para utilizar los recursos disponibles de manera más efectiva en la prevención y control de los delitos. Mide si una DMU se está moviendo hacia la frontera de producción eficiente (mejorando en eficiencia) o alejándose de ella (empeorando en eficiencia) entre dos periodos de tiempo. El cambio tecnológico captura el desplazamiento de la frontera de producción debido a innovaciones tecnológicas o mejoras en la tecnología. Este componente refleja avances tecnológicos que permiten una mayor producción con los mismos recursos o la misma producción con menos recursos.

Tabla 4. Descomposición del índice de Hicks-Moorsteen

Componente	Periodo	Homicidios		Robo de automóviles	
		Media	Des. Típica	Media	Des. Típica
Cambio eficiencia	2018-19	0,62	1,02	0,92	1,40
	2018-20	0,57	1,22	0,61	1,16
	2018-21	0,71	1,20	0,43	0,86
	2018-22	0,56	1,36	0,76	1,10
Cambio técnico	2018-19	1,07	0,41	1,03	0,21
	2018-20	0,92	0,07	1,89	2,08
	2018-21	1,24	0,52	1,79	1,98
	2018-22	1,09	0,28	1,33	1,19

Fuente: elaboración propia.

El cambio de eficiencia en la gestión de homicidios ha mostrado una tendencia a la disminución general a lo largo de los años, con fluctuaciones y alta variabilidad; en 2021 (0,71) presenta una ligera mejora, seguida de una disminución en 2022 (0,56). Para el robo de automóviles, la media es más inestable, pues alcanza un mínimo en 2021 (0,43) y muestra una mejora en 2022 (0,76). La alta desviación típica en ambos delitos sugiere una gran variabilidad en la productividad a lo largo de los años, especialmente en el periodo 2018-22 para homicidios y 2018-19 para robo de automóviles. Esta variabilidad podría reflejar cambios en la administración de recursos, políticas de seguridad y condiciones externas. Los periodos con menor productividad pueden estar relacionados con la adaptación a nuevas políticas o condiciones adversas, mientras que las mejoras pueden indicar periodos de estabilidad o eficacia en la implementación de estrategias.

El cambio técnico para homicidios muestra una mejora constante con una media superior a 1 en la mayoría de los periodos, lo que sugiere que se han implementado tecnologías o métodos efectivos de manera consistente. La desviación típica es relativamente baja, lo que sugiere una aplicación más uniforme de mejoras técnicas. En contraste, el cambio técnico para el robo de automóviles es más volátil, con un pico notable en 2018-20 (media de 1,89) y una alta desviación típica de 2,08, lo que indica que, aunque se han realizado avances significativos, no se ha aplicado de manera uniforme la adopción de tecnología o métodos innovadores (por ejemplo, nuevas tecnologías de vigilancia, análisis de datos avanzados para la prevención del delito y capacitación especializada de personal policial). Sin embargo, esta variabilidad se reduce en los años siguientes.

Es importante destacar que el incremento inusual de la criminalidad puede causar variaciones drásticas en la comparación de la productividad policial de un año a otro. En este contexto, la exclusión de valores extremos tiende a reducir la desviación típica, lo cual puede suavizar la variabilidad en los datos. Sin embargo, esta exclusión también puede afectar a la media de la productividad, de manera que, en algunos casos, podría llevar a interpretaciones distorsionadas. En particular, los valores extremos a menudo corresponden a cantones con alto desempeño en términos de reducción de criminalidad, aunque también presentan alta variabilidad. Por lo tanto, se considera crucial mantener todas las DMU, incluidas aquellas con valores extremos, para obtener una evaluación más completa y precisa de la evolución de la productividad policial.

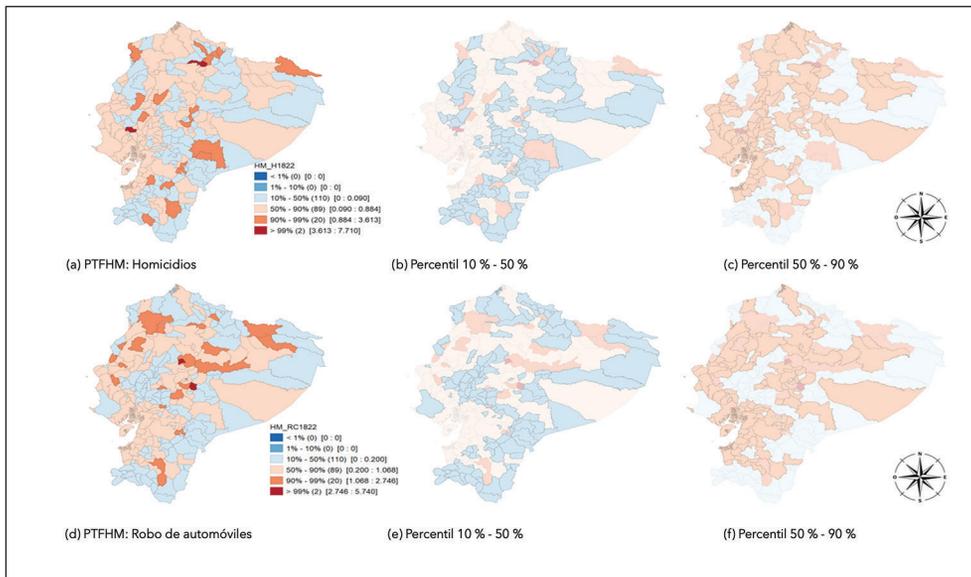
Para ofrecer una visión integral del cambio en la productividad de los cantones, el mapa 1 presenta la distribución geográfica del índice de Hicks-Moorsteen, clasificado por percentiles para los dos tipos de delitos durante el periodo 2018-2022, tomando como base el año 2018. Los colores más oscuros indican mayores cambios en la productividad.

A primera vista, los cantones con mejores cambios en la productividad (colores marrón oscuro) muestran una dispersión significativa, probablemente debido a esfuerzos locales más que a una planificación estructurada a nivel nacional. Por otro lado, las variaciones bajas en la productividad (color celeste) se concentran en conglomerados en las zonas centro y este, mientras que las variaciones moderadas (color rosado) forman conglomerados en todo el

territorio nacional, con una presencia más destacada en la zona costera. Es relevante destacar que ningún cantón se encuentra en los percentiles más bajos (<1% y 1%-10%).

La mayoría de las DMU (110) se encuentran en el rango del percentil 10 %-50 % (figuras 1b y 1e) y muestran un cambio en la productividad muy bajo. Esto sugiere que una gran parte de los cantones analizados tienen una productividad muy limitada en la reducción de delitos a lo largo del tiempo, lo cual refleja una subutilización significativa de recursos como agentes de policía y UPC.

Mapa 1. Distribución geográfica del índice de Hicks-Moorsteen, periodo 2018-2022, con base en 2018



Fuente: elaboración propia en base a información policial.

Las DMU del rango 50 %-90 % (89) muestran un cambio en la productividad de bajo a moderado (Figuras 1c y 1f). La variabilidad en este rango sugiere que algunas unidades están utilizando sus recursos de manera más eficiente que otras a lo largo del tiempo, aunque todavía hay un margen considerable para mejorar.

Entre el percentil 90 % y el 99 %, se encuentran 20 DMU con un cambio alto de productividad (por ejemplo: Gualaceo, Nabón, Paute, Pucará y Bolívar). Estos cantones están utilizando sus recursos de manera mucho más efectiva para reducir los delitos en comparación con los cantones en los percentiles inferiores. Finalmente, solo dos DMU (Santa Lucía y Otavalo) se sitúan en el percentil superior al 99 %; estos cantones representan las mejores prácticas en términos de gestión de seguridad pública y podrían servir como referentes para otros.

Identificados los cantones con mayor pérdida en el cambio de productividad y, consecuentemente, con mayor riesgo delincencial, se evidencia un desafío significativo para la seguridad pública. Además, se subraya la necesidad urgente de implementar políticas específicas para abordar y mitigar los factores que contribuyen a esta situación en áreas tan vulnerables. Este análisis puede complementarse con un enfoque más detallado. A modo de ejemplo, se han seleccionado los cantones de Guayaquil y Esmeraldas (Tabla 5), los cuales han sido foco de un incremento delictivo en los años recientes.

El cantón Guayaquil, ubicado en el golfo del mismo nombre, ha experimentado una tendencia decreciente en la productividad de la gestión de homicidios durante el periodo 2019-22. En cuanto al robo de automóviles, hubo un incremento en la productividad en 2018-19, sin embargo, la tendencia general también es descendente. Este descenso continuo sugiere una creciente ineficiencia en la capacidad para reducir los dos tipos de delitos a lo largo del tiempo. La pérdida de productividad se debe principalmente a un aumento en los delitos (*output*).

De manera similar, el cantón Esmeraldas, situado en la frontera norte, ha experimentado una caída significativa en la productividad de la gestión de los delitos analizados. Esta reducción se relaciona tanto con cambios en los *inputs* como en los resultados (*outputs*), lo que revela deficiencias en la implementación de estrategias de control del crimen o en la disponibilidad de recursos.

Tabla 5. Índice de Hicks-Moorsteen aplicado a los cantones de Guayaquil y Esmeraldas

Componente	Periodo	Guayaquil		Esmeraldas	
		Homicidios	Robo de Automóviles	Homicidios	Robo de Automóviles
PTFHM	2018-19	0,58	0,66	1,14	1,04
	2018-20	0,46	0,90	0,83	0,96
	2018-21	0,17	0,51	0,34	1,03
	2018-22	0,10	0,36	0,08	0,42
Cambio <i>inputs</i>	2018-19	1,08	1,08	1,02	1,02
	2018-20	1,12	1,12	0,99	0,99
	2018-21	1,12	1,12	0,97	0,97
	2018-22	1,20	1,20	0,91	0,91
Cambio <i>output</i>	2018-19	0,62	0,71	1,17	1,06
	2018-20	0,51	1,00	0,82	0,95
	2018-21	0,19	0,57	0,33	1,00
	2018-22	0,12	0,43	0,07	0,38

Fuente: elaboración propia.

Conclusiones

La evaluación del índice de productividad de Hicks-Moorsteen revela una disminución en la productividad total de los factores en la gestión de homicidios y robo de automóviles en el periodo 2019-2022, tomando de referencia tecnológica el año 2018. Este hallazgo es significativo, ya que muestra una drástica caída en la eficiencia de la gestión policial durante estos cinco años, lo cual se correlaciona con los altos índices de criminalidad actuales en Ecuador. Esta tendencia está acompañada por una reducción en el cambio de *outputs* y una estabilidad en el cambio de los *inputs*. A pesar de contar con prácticamente los mismos recursos, la policía no logró mantener la misma eficiencia en la reducción de estos delitos, lo que llevó a una significativa pérdida de productividad. La alta variabilidad en ciertos periodos indica fluctuaciones significativas en la productividad, posiblemente asociadas a cambios en políticas, estrategias o circunstancias externas que afectaron a la gestión de estos delitos.

La descomposición del índice revela que, mientras el cambio técnico ha mostrado mejoras significativas en la gestión de homicidios y, en menor medida, en el robo de automóviles, la eficiencia técnica ha sido más variable. Esto sugiere que, aunque la Policía Nacional ha logrado incorporar nuevas tecnologías y métodos, la efectividad con la que se han utilizado estos recursos ha fluctuado considerablemente. Para mejorar la productividad en la gestión de estos delitos, es crucial no solo continuar adoptando nuevas tecnologías, sino también asegurar una aplicación eficiente y uniforme de estos recursos.

El análisis de los percentiles del índice revela lo siguiente: a) una gran proporción de las unidades opera con una productividad muy baja; b) las unidades en los percentiles medios muestran variabilidad en la productividad, con algunas utilizando recursos de manera más eficiente que otras, y c) las unidades en los percentiles más altos (90 %-99 % y >99 %) logran niveles de productividad elevados, lo que sugiere que existen mejores prácticas que podrían ser adoptadas por otros cantones.

En particular, en los cantones de Guayaquil y Esmeraldas se observa una tendencia decreciente en la eficacia de la gestión de reducción de homicidios y robos de automóviles. Las fluctuaciones y caídas significativas en ciertos años pueden reflejar el impacto de factores externos, como el confinamiento debido a la COVID-19 y el inusual aumento de la delincuencia posterior a la pandemia. Este patrón sugiere que existe una necesidad urgente de revisar y fortalecer la estructura estatal destinada a prevenir y controlar la delincuencia. Es posible que se requieran mejoras en las políticas de seguridad pública, así como en la asignación y gestión de recursos para enfrentar los desafíos cambiantes y complejos del panorama delictivo en estas áreas vulnerables.

Sobre la base de los hallazgos del estudio, se han desarrollado algunas recomendaciones para mejorar las estrategias de seguridad y prevención del delito: a) implementar políticas de seguridad ajustadas a las particularidades de cada región y ciudad, considerando los diversos factores que inciden en la seguridad; b) incrementar la inversión en formación y

equipamiento para las fuerzas policiales como un campo de acción prioritario, dado que los resultados sugieren un margen significativo para mejorar su eficiencia; c) subrayar la importancia de recolectar y analizar de manera sistemática datos locales para realizar análisis estadísticos que guíen la toma de decisiones, y d) promover la cooperación entre autoridades locales y nacionales para abordar de forma coordinada y efectiva los retos de seguridad a niveles regional y local.

Bibliografía

- Aparicio, Juan, Laura López-Torres y Daniel Santín. 2018. “Economic Crisis and Public Education. A Productivity Analysis Using a Hicks-Moorsteen Index”. *Economic Modelling* 71 (abril): 34-44. <https://doi.org/10.1016/j.econmod.2017.11.017>
- Becerra-Peña, Diana L., Javier Gonzalo Rodríguez Ruiz y Patricia Gutiérrez Moreno. 2023. “TIC y educación superior en México: un análisis de productividad a nivel estatal”. *RIDE Revista Iberoamericana para la Investigación y el Desarrollo Educativo* 13 (26). <https://doi.org/10.23913/ride.v13i26.1379>
- Becerra-Peña, Diana, y Daniel Santín. 2020. “Measuring public primary education productivity across Mexican states using a Hicks-Moorsteen index”. *Applied Economics* 53 (octubre):924-39. <https://doi.org/10.1080/00036846.2020.1819951>
- Benito, Bernardino, Pedro-José Martínez-Córdoba y María-Dolores Guillamón. 2021. “Measurement and Determinants of Efficiency in the Municipal Police Service”. *Evaluation and Program Planning* 85 (abril):101904. <https://doi.org/10.1016/j.evalprogplan.2020.101904>
- Berg, Sigbjørn Atle, Finn Førsund y Eilev Jansen. 1992. “Malmquist Indices of Productivity Growth during the Deregulation of Norwegian Banking, 1980-89”. *The Scandinavian Journal of Economics*, S211-S228.
- Bjurek, Hans. 1996. “The Malmquist Total Factor Productivity Index”. *The Scandinavian Journal of Economics* 98 (2): 303-313. <https://doi.org/10.2307/3440861>
- Bogetoft, Peter, y Lars Otto. 2010. *Benchmarking with DEA, SFA, and R*. CA, USA: Springer Science & Business Media.
- Caldas, Paulo, Diogo Ferreira, Brian Dollery y Rui Marques. 2019. “Economies of Scope in Portuguese Local Government Using an Augmented Hicks–Moorsteen Approach”. *Regional Studies* 53 (7): 963-76. <https://doi.org/10.1080/00343404.2018.1508872>
- Carrión Mena, Fernando. 2024. *La producción social de las violencias en Ecuador y América Latina: Histórica, estructural, plural y relacional*. FES-ILDIS en Ecuador. Ecuador: Flacso-Sede Ecuador. www.flacso.edu.ec
- Caves, Douglas W., Laurits R. Christensen, y W. Erwin Diewert. 1982. “The Economic Theory of Index Numbers and the Measurement of Input, Output, and Productivity”. *Econometrica* 50 (6): 1393-1414. <https://doi.org/10.2307/1913388>

- Chambers, Robert G. 1996. "A new look at exact input, output, and productivity measurement". *Department of Agricultural and Resource Economics Working* 96 (05).
- Chambers, Robert G., Y Chung, y Rolf Färe. 1998. "Profit, Directional Distance Functions, and Nerlovian Efficiency". *Journal of Optimization Theory and Applications* 98 (2): 351-64. <https://doi.org/10.1023/A:1022637501082>
- Chen, Chih Cheng. 2017. "Measuring Departmental and Overall Regional Performance: Applying the Multi-Activity DEA Model to Taiwan's Cities/Countries". *Omega* 67 (marzo):60-80. <https://doi.org/10.1016/j.omega.2016.04.002>
- Cooper, William W., Lawrence M. Seiford, y Joe Zhu. 2011. *Handbook on Data Envelopment Analysis*. Springer Science & Business Media.
- Diewert, Walter E. 1992. "Exact and Superlative Welfare Change Indicators". *Economic Inquiry* 30 (4): 565-82. <https://doi.org/10.1111/j.1465-7295.1992.tb01282.x>
- Färe, Rolf, Shawna Grosskopf, Mary Norris y Zhongyang Zhang. 1994. "Productivity Growth, Technical Progress, and Efficiency Change in Industrialized Countries". *The American Economic Review* 84 (1): 66-83.
- Farrell, Michael J. 1957. "The measurement of productive efficiency". *Journal of the Royal Statistical Society Series A: Statistics in Society*, 1957.
- García-Sánchez, Isabel María, Luis Rodríguez-Domínguez y Javier Parra Domínguez. 2013. "Evaluation of the Efficacy and Effectiveness of the Spanish Security Forces". *European Journal of Law and Economics* 36 (1): 57-75. <https://doi.org/10.1007/s10657-011-9265-4>
- Golany, Boaz, y Yaakov Roll. 1989. "An Application Procedure for DEA". *Omega* 17 (3): 237-50. [https://doi.org/10.1016/0305-0483\(89\)90029-7](https://doi.org/10.1016/0305-0483(89)90029-7)
- Gutiérrez Rojas, C. 2024. "Productivity of national R&D systems: evolution, convergence and technical change". *Working paper, UCSH*.
- Hadad, Yossi, Baruch Keran y Michael Z. Hanani. 2015. "Combining Data Envelopment Analysis and Malmquist Index for Evaluating Police Station Efficiency and Effectiveness". *Police Practice and Research* 16 (1): 5-21.
- Hicks, John R. 1961. "The measurement of capital in relation to the measurement of other economic aggregates". In *The Theory of Capital: Proceedings of a Conference held by the International Economic Association*, 18-31.
- Hsu, Yi-Chung, y Chien-Chiang Lee. 2014. "Public Spending: Evidence from a Non-Parametric Approach". *Romanian Journal of Economic Forecasting*.
- Lao, Guohao, y Bin Mo. 2018. "Study on the Efficiency and Total Factor Productivity of China's Securities Companies—Based on Hicks-Moorsteen TFP Index Method". *Technology and Investment* 9 (1): 52-67. <https://doi.org/10.4236/ti.2018.91004>
- Lima, Francisco Soares de, y Emerson Marinho. 2017. "Public Security in Brazil: Efficiency and Technological Gaps". *Economía* 18 (1): 129-45. <https://doi.org/10.1016/j.econ.2016.08.002>

- Lovell, Ca, Jesús T. Pastor, y Judi Turner. 1995. "Measuring Macroeconomic Performance in the OECD: A Comparison of European and Non-European Countries". *European Journal of Operational Research* 87 (febrero):507-18.
[https://doi.org/10.1016/0377-2217\(95\)00226-X](https://doi.org/10.1016/0377-2217(95)00226-X)
- Luenberger, David G. 1992. "New Optimality Principles for Economic Efficiency and Equilibrium". *Journal of Optimization Theory and Applications* 75 (2): 221-64.
<https://doi.org/10.1007/BF00941466>
- Martínez González, Antonio, y Nuria Rueda López. 2013. "A Productivity and Efficiency Analysis of the Security and Defense Technological and Industrial Base in Spain". *Defence and Peace Economics* 24 (2): 147-71. <https://doi.org/10.1080/10242694.2012.663581>
- Ministerio de Economía y Finanzas. 2010. *Manual de Procedimientos del Sistema de Presupuestos*. Ministerio de Economía y Finanzas.
- Ministerio de Economía y Finanzas. 2023. "El Presupuesto General del Estado". Ministerio de Economía y Finanzas. El Presupuesto General del Estado (blog). 2023. <https://bit.ly/3BqpuTa>
- Molinós-Senante, María, Trinidad Gómez, Germán Gémar, Rafael Caballero, Ramón Salagarrido y Manuel Mocholí-Arce. 2019. "Measuring the wastewater treatment plants productivity change: Comparison of the Luenberger and Luenberger-Hicks-Moorsteen Productivity Indicators". *Journal of Cleaner Production* 229 (agosto): 75-83.
<https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2019.04.373>
- Moorsteen, Richard H. 1961. "On Measuring Productive Potential and Relative Efficiency". *The Quarterly Journal of Economics* 75 (3): 451-67. <https://doi.org/10.2307/1885133>
- O'Donnell, C. J. 2012. "An Aggregate Quantity Framework for Measuring and Decomposing Productivity Change". *Journal of Productivity Analysis* 38 (3): 255-72.
<https://doi.org/10.1007/s11123-012-0275-1>
- Pestana Barros, Carlos. 2006. "Productivity Growth in the Lisbon Police Force". *Public Organization Review* 6 (1): 21-35. <https://doi.org/10.1007/s11115-006-3500-4>
- Presidencia Constitucional de la República. 2017. "Decreto Ejecutivo n° 7". Presidencia de la República del Ecuador.
- Presidencia Constitucional de la República. 2018. "Decreto Ejecutivo n° 560". Presidencia de la República del Ecuador.
- Seiford, Lawrence M. 1996. "Data Envelopment Analysis: The Evolution of the State of the Art (1978-1995)". *Journal of Productivity Analysis* 7 (2/3): 99-137.
- Seufert, Juergen Heinz, Amir Arjomandi, y K. Hervé Dakpo. 2017. "Evaluating airline operational performance: A Luenberger-Hicks-Moorsteen productivity indicator". *Transportation Research Part E: Logistics and Transportation Review* 104 (agosto): 52-68.
<https://doi.org/10.1016/j.tre.2017.05.006>
- Storto, Corrado Io. 2016. "The Trade-off between Cost Efficiency and Public Service Quality: A Non-Parametric Frontier Analysis of Italian Major Municipalities". *Cities, Current Research on Cities*, 51 (enero): 52-63. <https://doi.org/10.1016/j.cities.2015.11.028>

- Yadava, Anup, y Yadawananda Neog. 2019. “Public Sector Performance and Efficiency Assessment of Indian States”. *Global Business Review*, noviembre.
<https://doi.org/10.1177/0972150919862664>
- Żółtaszek, Agata. 2014. “Leaders and Followers in The Effectiveness Of Public Safety Services In European States – A Spatial Frontier Approach”. *Comparative Economic Research. Central and Eastern Europe* 17 (4): 253-72. <https://doi.org/10.2478/cer-2014-0044>
- Zou, Yongguang, Yuemei He, Weiling Lin, y Sha Fang. 2021. “China’s Regional Public Safety Efficiency: A Data Envelopment Analysis Approach”. *The Annals of Regional Science* 66 (2): 409-38. <https://doi.org/10.1007/s00168-020-01025-y>



Estudios Globales



doi.org/10.17141/urvio.41.2025.6260

Discursos y prácticas gubernamentales en torno al narcotráfico en la provincia de Buenos Aires (2015-2019)

Governmental discourses and practices around drug trafficking in the province of Buenos Aires (2015-2019)

Pablo Navarro-Urquiza¹

Recibido: 17 de mayo de 2024
Aceptado: 10 de julio de 2024
Publicado: 15 de enero de 2025

Resumen

Introducción: las investigaciones sobre el abordaje gubernamental del narcotráfico en la provincia de Buenos Aires establecen que la mayoría de los gobiernos desestimaron esta problemática y la afrontaron de manera superficial. Sin embargo, poco se conoce respecto del desempeño del gobierno provincial encabezado por María Eugenia Vidal (2015-2019) en esa materia. **Objetivo:** en este marco, el trabajo tiene por objeto aportar al conocimiento sobre los discursos y las prácticas gubernamentales en torno al narcotráfico durante la gestión de Vidal. **Metodología:** se propone una metodología cualitativa basada en la aplicación de un estudio de caso y un enfoque teórico asentado, principalmente, en la noción de políticas públicas de control del narcotráfico. **Conclusiones:** el artículo evidencia la sobreactuación discursiva y el profundo desconocimiento que predomina en el ámbito provincial en materia de control del narcotráfico, y las deficiencias que exhibieron las acciones institucionales y políticas impulsadas por el gobierno bonaerense durante el periodo señalado.

Palabras clave: tráfico de estupefacientes; gobierno; política gubernamental; comunicación política; comportamiento político.

Abstract

Introduction: Research on the governmental approach to drug trafficking in the province of Buenos Aires establishes that most governments have dismissed this problem and dealt with it superficially. However, little is known about the performance of the provincial government headed by María Eugenia Vidal (2015-2019) in this area. **Objective:** In this framework, the work aims to contribute to the knowledge about the discourses and governmental practices regarding drug trafficking during Vidal's administration. **Methodology:** For this purpose, a qualitative methodology based on the application of a case study and a theoretical approach based mainly on the notion of public policies to control drug trafficking is proposed. **Conclusions:** The article highlights the discursive overreaction and the profound lack of knowledge that prevails in the provincial sphere in terms of drug trafficking control and the deficiencies exhibited by the institutional actions and policies promoted by the government of Buenos Aires during the period in question.

Keywords: Drug trafficking; government; government policy; political communication; political behavior.

¹ Comisión de Investigaciones Científicas, Argentina, navarrouarquizapablo@gmail.com, orcid.org/0000-0002-3767-1145



Introducción

Desde la década del noventa en adelante, en la Argentina el tráfico ilícito de estupefacientes se desarrolló y consolidó como un problema público (Sain 2018). Sin embargo, los sucesivos gobiernos nacionales y subnacionales no tendieron a llevar adelante diagnósticos institucionales y situacionales sobre la cuestión ni a diseñar e implementar políticas públicas basadas en evidencia orientadas a abordar dicho fenómeno (Souto Zabaleta, Sarti y Delfino 2019). Por el contrario, se destacaron, salvo contadas excepciones, por incorporar el asunto desde un plano discursivo, reconociendo en mayor o menor medida la existencia del problema y asegurando que este formaba parte de sus agendas de gobierno, así como también por el impulso de una feroz persecución y criminalización de los infractores menores de la legislación vigente en materia de estupefacientes (Navarro Urquiza 2020a).

Un dato no menor es que la provincia de Buenos Aires es gobernada por el Partido Justicialista desde 1987, cuatro años después del regreso de la democracia en el país luego de la dictadura cívico-militar que se había llevado adelante desde 1976. Desde aquella instancia, ocurrieron distintas transformaciones en materia de narcotráfico a nivel nacional y, particularmente, en la provincia de Buenos Aires. En primer lugar, y durante la década del noventa, se produjo la emergencia del tráfico ilícito de drogas como problema público en el país. Por otro lado, en 2005 la provincia adhirió a la Ley de Desfederalización, que implicó la desfederalización parcial de la competencia penal de una serie de delitos menores vinculados con el narcotráfico. Pese a esto, el narcotráfico, en tanto fenómeno criminal, no fue objeto de abordajes gubernamentales significativos, sino que primaron las iniciativas vinculadas con el control policial y con la persecución y criminalización masiva de infractores menores (Roca Pamich 2015; Navarro Urquiza 2020a).¹

En 2007, cuando el peronista Daniel Scioli asumió la gobernación provincial fue un paso más allá e incorporó de lleno al narcotráfico en la agenda de su gobierno. El mandatario provincial se plegó a la retórica belicista de la “guerra contra las drogas”, presente en varios puntos de la región latinoamericana, y aseguró más de una vez que para su gobierno dicha cuestión constituía un eje central (Portal AN Digital 2010). Sin embargo, los lineamientos políticos implementados en la materia fueron triviales y distaron de constituir un abordaje serio sobre el fenómeno del narcotráfico (Sain 2015).

Así, luego de dos periodos gubernamentales a cargo de Daniel Scioli, en las elecciones generales por la gobernación provincial, la candidata por la alianza Cambiemos, María Eugenia Vidal, puso en el centro de su campaña al narcotráfico y aseguró que esa problemática constituiría una prioridad en un eventual gobierno a su cargo (Vidal 2015a). Cambiemos fue una alianza de centroderecha que se constituyó, fundamentalmente, desde el antagonismo al peronismo, impulsando un nuevo estilo de política en el país, basado en el marketing político y en la comunicación política como pilares centrales de dicho espacio. Era, entonces, el

¹ Al respecto, pueden verse los informes anuales publicados por el Centro de Estudios Legales y Sociales desde 1995 (disponibles en <https://www.cels.org.ar/web/publicacion-tipo/informe-anual/>). Última vez consultado: 15 de mayo de 2024.

enfrentamiento entre dos modelos de praxis política: la política tradicional, con la militancia de base como eje principal y programas de gobierno más o menos planificados, y la política mediática, carente de militancia y de programas de gobierno, lo cual fue reemplazado por los eslóganes y la gestión política de las emociones (Natanson 2018).

En esta dirección, el presente trabajo tiene por objetivo aportar al conocimiento sobre los discursos y las prácticas gubernamentales en torno al narcotráfico durante la gestión de María Eugenia Vidal al frente de la provincia de Buenos Aires, básicamente por dos motivos. Primero, porque su gestión implicó un cambio de rumbo en materia política a nivel provincial luego de 28 años de gobiernos peronistas y, segundo, porque uno de los ejes principales que orientaron su campaña electoral giró en torno a las falencias que el peronismo había exhibido en materia de narcotráfico y a que dicha cuestión sería atendida en un eventual gobierno suyo.

La pregunta de investigación del artículo podría formularse, entonces, de la siguiente manera: ¿De qué manera abordó discursiva y prácticamente la administración gubernamental liderada por Vidal en la provincia de Buenos Aires entre los años 2015 y 2019 el narcotráfico? La hipótesis general que orienta a este trabajo es que, pese a las diferencias políticas e ideológicas entre Vidal y sus sucesores, la administración vidalista no llevó a cabo un programa de gobierno en materia de control del narcotráfico y, en ese marco, no efectuó diagnósticos sobre el problema, no impulsó políticas públicas integrales orientadas a abordarlo y, finalmente, no se especificó cuál fue la evaluación oficial de las pocas acciones institucionales desarrolladas en la materia.

La investigación resulta de relevancia por dos motivos. En primer lugar, por el impacto que tiene en materia de conocimiento científico, por medio del esclarecimiento de una problemática altamente relevante y escasamente estudiada para el periodo propuesto. Segundo, un impacto de transferencia, signado por la posibilidad de que los resultados de la presente investigación sirvan como insumo para las distintas dependencias gubernamentales a cargo del a seguridad pública y, en particular, del control del narcotráfico, así como también para el diseño y la implementación de políticas públicas.

Cabe destacar que el trabajo se inserta dentro del campo de estudios de la seguridad pública —el cual tiene un desarrollo relativamente reciente en la Argentina— y, más específicamente, dentro de las investigaciones sobre el abordaje gubernamental a nivel nacional y subnacional del problema del tráfico ilícito de drogas. Como referencias regionales de este fenómeno, existen algunos trabajos de expertos latinoamericanos que trabajan esta temática de manera prolífica y, además de evidenciar la consolidación de esta cuestión como un problema social durante los últimos años, dan cuenta de la existencia de relaciones vinculares entre los gobiernos políticos y el narcotráfico (Serrano 2007; Duncan 2016; Flores Pérez 2009; Garzón Vergara 2016; Durán Martínez y Snyder 2009).

Sobre el caso argentino, en tanto, podemos destacar algunos trabajos que resultan de particular interés y también fungen como estado de la cuestión del objeto de estudio. Entre ellos sobresalen los aportes que se enfocan en las distintas posturas adoptadas por las admi-

nistraciones gubernamentales ante el desarrollo del narcotráfico en el país, así como también en las posibles soluciones que ese problema podría tener y cuál fue el impacto de las iniciativas impulsadas en dicha materia (Bergman 2018; Tokatlián 2017; Souto Zabaleta 2017).

Por último, en lo estrictamente vinculado con el caso de la provincia de Buenos Aires, se destacan los trabajos que señalan que en esa región el abordaje de los distintos gobiernos en materia de narcotráfico se orientó a regularlo por medio de la intervención de distintas dependencias estatales. Dentro de estas instancias se destacó la policía, pero también agencias penales, dependencias judiciales y distintos actores del universo político-institucional (Sain 2018; Navarro Urquiza, 2020b; Buzzetti 2020; Flom 2020).

En suma, es dentro de esta trama de investigaciones, y a partir de las preguntas formuladas en los textos mencionados, que se ubica el trabajo propuesto para el presente artículo.

Marco teórico

El enfoque teórico que enmarca este trabajo gira en torno al análisis de las políticas públicas y, más específicamente, aquellas orientadas al control del narcotráfico. Por análisis de políticas públicas se refiere al “análisis de la conducta, tanto individual como colectiva, de los actores implicados en las diferentes etapas de una política pública” (Knoepfel et. al. 2008, p. 29). En cambio, al hablar de política pública se habla de la respuesta del Estado a una situación específica de la realidad social considerada políticamente como inaceptable, basada en un conjunto de decisiones o acciones impulsadas por distintos actores estatales a fin de resolver de manera puntual determinado problema colectivo (Knoepfel et. al. 2008).

Cabe destacar, asimismo, que el encuadre adoptado para analizar las políticas públicas destacado previamente es el de estas como ciclo. Es decir, aquella perspectiva que considera que las políticas públicas están compuestas por las siguientes cinco instancias: surgimiento de un problema público; inclusión de este en la agenda pública y política; formulación y decisión de una política orientada a su abordaje; implementación de esta política, y, finalmente, evaluación de esta (Knoepfel et al. 2008).

Por narcotráfico, en tanto, se hace referencia al

conjunto de acciones delictivas cometidas por un grupo organizado a los efectos de producir, almacenar, transportar, distribuir, comercializar, aplicar o facilitar estupefacientes de manera ilegal; introducir al o sacar del país estupefacientes en cualquier etapa de su fabricación o materias primas destinadas a su producción; organizar o financiar algunas de las acciones mencionadas o convertir, transferir, administrar o vender el dinero u otra clase de bienes provenientes de algunas de esas acciones; todo ello con el propósito de obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico o material (Rodríguez Games y Sain 2015, 15).

Finalmente, y para complementar estas dos nociones, se añade la idea de políticas públicas de control del narcotráfico. Mediante esta se alude a aquellas iniciativas gubernamentales orientadas a prevenir y controlar el narcotráfico basadas en la ejecución de

diagnósticos sobre el estado de situación de dicha problemática, el diseño e implementación de políticas adecuadas a la realidad local previamente identificada y, finalmente, mecanismos de seguimiento y evaluación de las políticas impulsadas (Souto Zabaleta, Sarti y Delfino 2019).

Metodología

Este artículo propone un estilo de investigación cualitativo, que se entiende como aquel enfoque investigativo que apunta a desarrollar teorías fundamentadas empíricamente y que tiene como objetivo principal crear, ampliar, modificar o superar las teorías existentes mediante la asignación de una considerable relevancia a los casos a abordar (Vasilachis de Gialdino 2009). En este marco, se propone un estudio de caso, que, según Howard Becker, son estudios en profundidad de “situaciones particulares, organizaciones o tipos de acontecimientos” que invitan a pensar por analogía en otros casos con características y dinámicas similares. De este modo, para Becker, el estudio de casos contribuye a producir nuevas preguntas cuyas respuestas, en los casos específicos, pueden ayudar a “comprender qué es lo que ocurre en el mundo social” (2016, 16).

En este sentido, se propone efectuar una investigación cualitativa basada en un estudio de caso, para llevar adelante un trabajo de descripción e interpretación de las principales características del discurso oficial y las prácticas implementadas por el gobierno de la provincia de Buenos Aires entre 2015 y 2019 de la manera más completa posible. Para ello, se utilizaron fuentes primarias, como documentos oficiales, alocuciones y exposiciones públicas de los gobernantes y funcionarios de primera línea vinculados con el gobierno bonaerense y la gestión de la seguridad pública en dicha región; exposiciones ante la Asamblea Legislativa de la Provincia de Buenos Aires de la gobernadora Vidal, decretos del poder ejecutivo provincial, y, finalmente, resoluciones del Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires. Además, se incorporaron fuentes secundarias como artículos periodísticos, de investigación y de opinión relacionados con los procesos político-institucionales y los fenómenos sociales objeto de la investigación.

Al tratarse sobre todo de material documental o, en su defecto, de discursos públicos pasibles de analizar como documentos, se implementó, fundamentalmente, la técnica de análisis documental, basada en el estudio y análisis del material empírico descripto y la posterior elaboración de un nuevo documento signado por la interpretación del investigador sobre dichas fuentes (Peña Vera y Pirela Morillo 2007). Además, se incorporó de forma complementaria el análisis político-institucional de los hechos normativos, institucionales y políticos en tanto técnica de tratamiento de las fuentes (Sartori 1984).

Resultados y discusión

Aspectos generales e introductorios

En 1989, en el marco de la denominada “guerra contra las drogas” (Chepesiuk 1999), la ley de drogas argentina experimentó una reforma considerable respecto de su antecesora, la Ley 20.771 sancionada en 1974, la primera ley penal específicamente orientada al problema del tráfico de drogas. Esta reforma, que acabó por instituir la Ley 23.737 (Ley de Estupefacientes), trajo consigo un paulatino endurecimiento de la legislación, sumando años a las condenas vinculadas a los delitos de drogas y, paradójicamente, haciendo foco en los consumidores y en los actores de menor porte, es decir, los actores vinculados al microtráfico de drogas (Corda 2016).

En 2005, por medio de la sanción de la Ley 26.052, se impulsaron a nivel nacional modificaciones a la Ley de Estupefacientes. Entre ellas, se destacó la disposición para que las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires pudieran, por medio de una adhesión legislativa, asumir la competencia penal en delitos de menor porte vinculados con drogas, como la tenencia simple, la tenencia para consumo personal y, también, la venta al menudeo (Navarro Urquiza 2020).

En 2005, la provincia de Buenos Aires adhirió a la desfederalización. Sin embargo, y a pesar de que los delitos con competencias transferidas eran de menor envergadura, las provincias que adhirieron a la desfederalización terminaron por absorber causas complejas de narcotráfico por medio de la utilización de figuras penales ordinarias. Esto trajo dos marcadas consecuencias: por un lado, la imposibilidad para la justicia federal de perseguir a los grandes infractores de la legislación vigente y, por otro, la persecución y criminalización de infractores menores de la Ley de Estupefacientes, como consumidores y vendedores al menudeo, desde las instancias ordinarias y federales. Ese proceso se produjo de manera muy marcada en los primeros años de la implementación de la Ley de Desfederalización en territorio bonaerense (Sain 2018).

Sobre esta base normativa, los sucesivos gobiernos de la provincia de Buenos Aires se vieron ante el desafío de construir agendas propias en materia de control del narcotráfico. En este sentido, los siguientes apartados apuntan a estudiar el desempeño del gobierno provincial encabezado por María Eugenia Vidal entre 2015 y 2019, identificando las distintas instancias del modelo cíclico de las políticas públicas. Así, mediante el análisis de los discursos planteados durante la campaña electoral, primero, y al frente de la administración provincial bonaerense, después, se procura evidenciar la concepción de la gobernadora Vidal sobre el narcotráfico como problema público, en la primera etapa, y su inclusión en la agenda pública y política, durante su gestión. Seguidamente, en el apartado destinado a estudiar las políticas públicas en materia de control del narcotráfico, se pretende hallar evidencia empírica que muestre los principales hitos de las siguientes instancias de la perspectiva cíclica de las políticas públicas, a saber: el diseño e implementación de políticas y la instalación de mecanismos de seguimiento y evaluación de estas.

El narcotráfico como eje de la campaña electoral de María Eugenia Vidal

Durante la campaña por la gobernación provincial bonaerense llevada adelante en 2015, la entonces candidata de la alianza Cambiemos, María Eugenia Vidal, se pronunció en reiteradas ocasiones sobre la situación del narcotráfico en la provincia, destacando a esta cuestión como la principal problemática en materia de seguridad. Para Vidal, el gobierno saliente, a cargo de Daniel Scioli, no había sabido, no había querido o no había podido dar respuesta a dicho problema. Tras señalar que la Argentina se había convertido en un país de producción, tránsito y consumo, Vidal consideró que el narcotráfico existía porque el Estado había mirado para otro lado y porque quienes gobernaban la provincia hacía años no lo reconocían. Seguidamente, comenzó a delinear una narrativa que desarrolló durante su desempeño como gobernadora provincial, al señalar que daría “la pelea contra el narcotráfico y las drogas” como “mamá y [como] gobernadora” y que lo haría junto a las familias que se encontraban “solos y desesperados” por tener familiares que experimentaban problemas con consumos problemáticos de sustancia (Vidal 2015a).

Sobre el punto anterior, vale destacar que la oferta (tráfico ilícito de drogas) y la demanda (consumidores de estupeficientes) constituyen dos entidades y problemáticas diferentes, por lo cual el abordaje gubernamental de ambas cuestiones constituye dos fenómenos de distinto orden. Su unificación, aun en el plano discursivo, evidencia el desconocimiento imperante en la materia por parte de las autoridades políticas provinciales.

La postura de Vidal se profundizó a medida que avanzaba la campaña, lo cual quedó en evidencia en septiembre de 2015, en el marco de una actividad llevada adelante en conjunto con el Padre Pepe, un dirigente social católico conocido por su acompañamiento a jóvenes en situación de vulnerabilidad vinculados con el consumo de sustancias estupeficientes.² En aquella ocasión, la candidata cambiemita manifestó que las drogas habían ganado terreno debido a que la región bonaerense le había dado la espalda durante muchos años, lo que había implicado que la provincia se llenara de droga. Posteriormente, comenzó una confrontación pública sobre la propia postura sobre el narcotráfico y la de los candidatos opositores —en particular, de los candidatos peronistas— al formular la siguiente pregunta retórica: “¿Vos crees que ellos [el gobierno bonaerense saliente y, particularmente, el candidato a la gobernación de dicho espacio, Aníbal Fernández] van a dar la pelea contra el narcotráfico?” (Vidal 2015b). Esta línea argumental también fue replicada por el entonces candidato a presidente, Mauricio Macri.³

Finalmente, en una entrevista periodística brindada una semana antes de las elecciones por la gobernación, Vidal aprovechó para referirse al desarrollo y expansión que había exhibido el tráfico ilícito de drogas en la provincia. Indicó que se habían establecido allí había múltiples cocinas y laboratorios de producción de drogas, así como también que el crecimiento del fenómeno se había producido, por un lado, por la ausencia de mecanismos de

2 La fundación Konex presenta una descripción sintética respecto de la labor del Padre Pepe (Fundación Konex 2018).

3 Sobre esta confrontación pueden consultarse los siguientes artículos periodísticos: Diario El Día 2015; Oстера 2015.

control por parte del gobierno bonaerense y, por otro, por la complicidad política y judicial con la que habían contado muchos de los grupos criminales dedicados a esa actividad. Si bien no apuntó directamente contra el gobernador saliente, dejó en claro que ello había ocurrido durante los últimos años y que, en caso de resultar vencedor el candidato por el oficialismo, Aníbal Fernández, había una enorme posibilidad de que esa situación se replicara (Infobae 2015).

Como se advierte, el narcotráfico se consolidó como un eje estructurante de la campaña electoral de María Eugenia Vidal. El mismo fue inserto dentro de los temas vinculados con la seguridad pública y se utilizó para confrontar políticamente contra las autoridades gubernamentales salientes, así como también con los candidatos por el principal espacio opositor. Según se desprende del diagnóstico volcado por Vidal en sus exposiciones y discursos de campaña, la provincia bonaerense tenía un complejo problema en materia de tráfico ilícito de estupefacientes y, para abordarlo, era necesario desmontar las redes de protección con las que contaba dicha actividad ilícita.

El discurso público de Vidal sobre el narcotráfico

Tras resultar vencedora en las elecciones, el 10 de diciembre de 2015, María Eugenia Vidal asumió como gobernadora ante la Asamblea Legislativa de la provincia de Buenos Aires. La flamante mandataria provincial aprovechó el contexto para referirse al estado de situación en el que se encontraba la provincia e indicó que para poder llevar tranquilidad a los ciudadanos bonaerenses, era fundamental aludir al estado de la seguridad allí. La dirigente cambiemita aseguró que había visto y escuchado el problema de cada vecino que había conocido durante la campaña, así como también que lo había vivido “en carne propia como vecina durante muchos años” (Asamblea Legislativa de la Provincia de Buenos Aires 2015).

Seguidamente, introdujo el tema del narcotráfico en la provincia, y manifestó que esa era una cuestión estrechamente vinculada con la seguridad, ya que generaba violencia y corrupción. Nuevamente, señaló haber escuchado eso por parte de madres que tenían a sus hijos “envenenados por las drogas” y que sabía cómo el consumo de sustancias estupefacientes destruía a esas familias (Asamblea Legislativa de la Provincia de Buenos Aires 2015). La gobernadora refería al consumo problemático de drogas, lo que, en rigor de verdad, compete a la esfera de la salud pública y el desarrollo social. Sin embargo, se comprometió, junto con el presidente entrante, Mauricio Macri, a “combatir en forma conjunta el narcotráfico en la provincia” (Asamblea Legislativa de la Provincia de Buenos Aires 2015).

En marzo de 2016, con casi de tres meses de gestión a cuestas, Vidal llevó adelante el inicio de sesiones de la legislatura. Cabe destacar que a fines de diciembre de 2015 se había producido la fuga de tres internos de alto perfil del penal de máxima seguridad de General Alvear, ubicado en territorio provincial. Ello se vio reflejado en el discurso de la mandataria

provincial.⁴ Al respecto, manifestó que habían enfrentado a “una fuga que puso en evidencia el sistema penitenciario y de seguridad que, en algunas ocasiones, trabajaba en connivencia con el narcotráfico” (Asamblea Legislativa de la Provincia de Buenos Aires 2016). Además, destacó su compromiso de llevar adelante una política orientada a dar respuesta al avance del fenómeno criminal en la provincia, y a desarticular las relaciones entre policía y crimen.

Al año siguiente, Vidal dio inicio a un nuevo periodo de sesiones ordinarias de la Legislatura de la Provincia de Buenos Aires. En un año en el cual se llevarían a cabo elecciones de medio término, su discurso pareció adelantar que la seguridad sería, nuevamente, uno de los principales ejes de su campaña. La gobernadora señaló, en ese sentido, que su “pelea” era “por la seguridad”, y destacó que esa cuestión era la que mayor preocupación suscitaba entre los ciudadanos bonaerenses y sobre la cual era más consultada cuando charlaba con vecinos de distintas localidades (Asamblea Legislativa de la Provincia de Buenos Aires 2017). Según ella, ese era el principal motivo por el cual peleaba contra las mafias para proteger a los bonaerenses:

Peleo contra las mafias porque cuando peleo contra ellas, sé que estoy peleando por cada madre y padre que están preocupados cuando sus hijos salen de noche. Peleo contra las mafias porque sé que así estoy trabajando para que los adolescentes no sean esclavizados por la droga. Peleo contra las mafias porque después de haber visto a decenas de familiares de víctimas de homicidios en esta provincia, sé que cuando lo hago estoy peleando por ellos. Cuando peleo contra las mafias no peleo por ninguna candidatura, ni por mi gobierno, ni por hacerme millonaria. Peleo por vos, por tu hermano, por tu papá, por tu mamá, porque estoy acá por vos (Asamblea Legislativa de la Provincia de Buenos Aires 2017).

En el año posterior a las elecciones —en las cuales, cabe destacar, resulto vencedor el espacio político de pertenencia de Vidal—el discurso de la mandataria bonaerense aludió al problema de las drogas y lo vinculó con la cuestión social. Al respecto, indicó que hacía falta seguridad y protección para los chicos que los grupos criminales locales convertían en soldaditos en los barrios populares, así como también acompañamiento para las madres de dichos jóvenes, quienes, según Vidal, ya no sabían cómo ayudar a sus seres queridos. La dirigente bonaerense señaló que la pasta base de cocaína era una “bomba química” que los estaba “matando a todos” pero, aun así, le habían “[dado] pelea” durante los dos años que llevaba al frente de la gestión (Asamblea Legislativa de la Provincia de Buenos Aires 2018).

En un plano estadístico, Vidal destacó que se habían efectuado 48 000 operativos, el derribo de 48 búnkeres y un amplio decomiso de droga. Sin embargo, consideró a esos resultados insuficientes, motivo por el cual anunció que impulsaría un plan de integración de barrios populares en conjunto con el Gobierno nacional, para garantizar el acceso a distintos servicios públicos, como agua potable, cloacas y transporte, junto con viviendas en condiciones. Todo ello en el marco en una estrategia por la cual “no [iban] a parar hasta que cada madre [supiera] que sus hijos [estaban] fuera de peligro”. La mandataria entremezclaba una

⁴ Para una aproximación a este hecho, véase la siguiente crónica periodística: Télam 2016.

vez más tráfico de drogas con consumo problemático de sustancias. Toda una expresión del envesamiento gubernamental en torno a la cuestión de las drogas. Al narcotráfico, el agua potable no le haría mella, así como tampoco lo haría la realización de allanamientos y detenciones a los jóvenes que estaban experimentado problemas con el uso y abuso de sustancias estupefacientes (Asamblea Legislativa de la Provincia de Buenos Aires 2018).

Finalmente, en 2019, año en que se celebrarían nuevamente elecciones por la gobernación provincial —en las cuales Vidal competiría por la reelección—, la mandataria bonaerense aprovechó otra vez la apertura de sesiones ordinarias legislativas para abordar el problema del narcotráfico, en particular, por medio de la exposición del desempeño del gobierno en la materia. Vidal aclaró que “la pelea contra los narcos” había sido “sin cuartel” y que muchos podían sostener que aún se vendía droga en la provincia (Asamblea Legislativa de la Provincia de Buenos Aires 2019). Sin embargo, llamó a que quienes sostenían esa afirmación a que se dirigieran a la ciudad de San Martín para hablar con sus vecinos, quienes habían atestiguado recientemente el derribo de un búnker de comercialización ilegal de drogas. Para la mandataria, no se había tratado de un hecho aislado, ya que habían derribado 93 búnkeres, uno cada 12 días de gestión.

Además, señaló que no estaban “yendo solo contra los transas”, sino contra “las cabezas”, ubicadas más arriba, “inclusive, con jueces y fiscales que [habían sido] cómplices” (Asamblea Legislativa de la Provincia de Buenos Aires 2019). Vidal señaló que, antes de su asunción, esto era inimaginable. En un plano estadístico, enumeró los más de 100 000 operativos realizados, destacó que se pasó de 13 000 allanamientos realizados durante la gestión de Daniel Scioli a 20 000 en tres años; de 68 000 procedimientos a más de 84 000; de 18 millones de pesos incautados a más de 75 millones; de 269 000 dosis de pasta base de cocaína a más de medio millón, y de 40 000 kilos de marihuana a más de 66 000 kilos. Por último, resaltó que, solo en 2018, se había detenido a más personas por infracción a la Ley de Estupefacientes que en ocho años de la gestión anterior (Asamblea Legislativa de la Provincia de Buenos Aires 2019). En este último discurso, se hizo particularmente evidente la cuantificación electoralista del desempeño del gobierno en materia de drogas.

En suma, el plano discursivo de la administración gubernamental bonaerense a cargo de María Eugenia Vidal, abordado por medio del estudio de los discursos que esta mandataria provincial expuso en ocasión de la apertura de las sesiones ordinarias de la Asamblea Legislativa de la Provincia de Buenos Aires, pone de manifiesto algunas cuestiones relevantes. En primer lugar, la centralidad que el gobierno a su cargo le confirió a esa cuestión. Esto fue así desde antes, inclusive, de ganar las elecciones, lo que también denota la utilización electoral de esta problemática para atraer el voto de los ciudadanos bonaerenses.

Segundo, la confusión gubernamental en torno al problema de las drogas y, en particular, ilustrada en el contrapunto entre narcotráfico y consumo problemático de sustancias. Ello llevó a la conformación de una retórica contradictoria mediante la cual, por un lado, Vidal se posicionó como madre y como gobernadora empática, de cara a las madres y familiares de jóvenes con problemas de consumo y, por otro, la respuesta que su gobierno ofreció ante

dicha situación fue reproducir las estrategias de control vigentes, basadas en detenciones e incautaciones.

El rasgo distintivo que caracterizó a la gestión de Vidal y se conforma como un tercer elemento es la construcción de un enemigo interno simbólico con el cual antagonizó políticamente desde la narrativa en sus sucesivas presentaciones ante la Asamblea Legislativa. Así, la dirigente de Cambiemos postuló en reiteradas ocasiones la necesidad de combatir o luchar contra las drogas, las mafias y los narcos. En ese marco, resulta pertinente abordar cuáles fueron las intervenciones concretas del gobierno a su cargo en esa materia.

Políticas en materia de control del narcotráfico en la gestión de Vidal

Una de las primeras decisiones político-institucionales tomadas por Vidal al asumir la gobernación resultó contradictoria con las múltiples alocuciones formuladas por ella durante la campaña electoral sobre el narcotráfico en la provincia. Se trató de la designación de Pablo Bressi al frente de la policía bonaerense. Dicho funcionario policial se había desempeñado como superintendente de Drogas Ilícitas de la institución policial durante la gestión de Daniel Scioli al frente de la provincia (Lucevole 2015). Para Vidal el narcotráfico había crecido desmesuradamente en la provincia por culpa de la inacción gubernamental, pero para la más alta responsabilidad policial designó al encargado de la dependencia destinada al abordaje policial de ese fenómeno criminal durante la gestión de su antecesor.

La primera acción concreta del gobierno provincial en materia de control del narcotráfico se produjo recién en abril de 2016, cuando el ministro de Seguridad, Cristian Ritondo, informó el inicio de un nuevo Plan Integral de Seguridad para el territorio bonaerense. Este se basaba en cuatro ejes y tenía como objetivo principal conformar una policía moderna en la provincia. Así, el primer eje giró en torno a la optimización de la estructura policial; el segundo se orientó a la formación y capacitación policial; el tercero apuntó a comprar y adquirir equipamiento e infraestructura para la labor policial, dentro de las cuales se destacaron los escáneres para el control del contrabando y el tráfico de drogas en rutas provinciales; el cuarto y último eje se basó en reconstruir la confianza de la ciudadanía en la policía (Ritondo 2016).

Un nuevo Plan Integral de Seguridad para la provincia fue impulsado por el gobierno nacional en octubre de ese mismo año. Este se orientó a promover “la participación de las fuerzas federales en el combate de la delincuencia en el territorio de la provincia de Buenos Aires”, por medio del envío de efectivos de la Gendarmería Nacional, la Prefectura Naval, la Policía Federal y la Policía de Seguridad Aeroportuaria “para atacar al crimen organizado y reducir los niveles de violencia en los lugares de mayor conflictividad” (Gobierno de la República Argentina 2016). La decisión se produjo como resultado de una reunión de trabajo entre el presidente de la Nación, Mauricio Macri; la ministra de Seguridad nacional, Patricia Bullrich; el secretario de Seguridad nacional, Eugenio Burzaco; la gobernadora bonaerense, María Eugenia Vidal, y el ministro de Seguridad provincial, Cristian Ritondo

(Infobae 2016). Los dirigentes nacionales y provinciales de Cambiemos no establecieron, sin embargo, cuál había sido el diagnóstico que motivó esa decisión, cuáles serían los alcances de la participación de las policías y fuerzas de seguridad federales en la realización de tareas de corte preventivo en la provincia ni por cuánto tiempo permanecerían.

En 2017, el gobierno de Vidal firmó un convenio con la Unidad de Información Financiera (UIF) para articular la “lucha” contra el lavado de activos provenientes del tráfico ilícito de drogas y la “corrupción” (Gobierno de la República Argentina 2017). Posteriormente, la administración provincial reglamentó este convenio y estableció una Unidad Ejecutora para articular las medidas a implementar con la UIF. Dentro de los representantes provinciales se incorporaron funcionarios de los ministerios de Economía, Justicia, Jefatura de Gabinete y de la Fiscalía de Estado. Así, los diagnósticos y la información con la que contaba el Ministerio de Seguridad respecto del narcotráfico no fueron incorporados al trabajo conjunto entre el gobierno provincial y la Unidad de Información Financiera.

La siguiente iniciativa provincial en la materia se produjo recién en mayo de 2018 y no incluyó ningún tipo de anuncio oficial. Fueron fuentes periodísticas quienes informaron de la puesta en marcha del Plan de Intervención de Emergencia impulsado por el gobierno en ocho villas del Gran Buenos Aires. Se trató de una iniciativa multiagencial implementada por las carteras de Seguridad, Desarrollo Social, Infraestructura y Salud. Lo único que se pudo conocer al respecto fue gracias a declaraciones fuera de registro realizadas por fuentes cercanas a la gobernadora. En ese marco, se supo que el plan había comenzado a ejecutarse en la villa Costa Esperanza, San Martín; en La Cava, San Isidro; en Villa Itatí, Quilmes; en el barrio Libertad, Almirante Brown; en Porá, Lanús, y en la villa Carlos Gardel, Morón. Según los trascendidos, el denominador común de los puntos geográficos escogidos fue que todos ellas tenían “niveles muy elevados de narcotráfico” (Dinatale 2018). Parte del plan implicó involucrar a 800 agentes especiales de la policía provincial en tareas de prevención. Fuentes del Ministerio de Seguridad aseguraron que se habían conformado grupos de “avanzada urbana policial”, específicamente capacitados para el abordaje del narcotráfico, y que en varios de estos lugares se habían instalado puestos policiales móviles, así como también patrulleros y cabinas fijas con el objetivo de “mostrar una mayor presencia policial” y de que “la gente [sintiera] la presencia del Estado en lugares [...] inaccesibles y [devenidos en] guaridas perfectas para los narcos” (Dinatale 2018).

Se reproducía una tendencia sostenida por las autoridades bonaerenses, basada en abarrotar de recursos policiales humanos y materiales al territorio provincial, fundamentalmente para que los apreciaran los vecinos de los distintos barrios populares objeto de la intervención gubernamental. La toma de posición de las autoridades gubernamentales sobre estos aspectos exhibió matices superficiales, diferentes a los que hubiera mostrado un abordaje integral de la problemática, basado en diseñar, implementar y evaluar políticas y estrategias de control del narcotráfico a nivel provincial.

Resulta interesante observar la identificación de los vendedores de drogas como un elemento de alta peligrosidad para la convivencia en los barrios sin una fundamentación clara

al respecto por parte del gobierno. Esto da lugar a múltiples interpretaciones, que oscilan entre la consideración del tráfico de drogas como un factor orientado a la aparición de violencias asociadas a ese negocio, así como a la selección de un sujeto social en particular para su construcción simbólica como un agente que impedía al gobierno garantizar seguridad en los barrios.

La última iniciativa en materia de control del narcotráfico surgió en septiembre de 2018, cuando se lanzó el Plan de Seguridad para el Área Metropolitana, impulsado de manera conjunta por el Gobierno nacional, el gobierno porteño y el gobierno bonaerense. En su lanzamiento, realizado en el Centro Integral de Monitoreo Balbín, ubicado en Villa Martelli, estuvieron presentes el presidente de la Nación, Mauricio Macri; el jefe de gobierno porteño, Horacio Rodríguez Larreta; la gobernadora de la provincia de Buenos Aires, María Eugenia Vidal; la ministra de Seguridad nacional, Patricia Bullrich; el ministro de Transporte, Guillermo Dietrich; el vicejefe de gobierno porteño, Diego Santilli; el ministro de Justicia y Seguridad de la ciudad, Martín Ocampo, y el ministro de Seguridad provincial, Cristian Ritondo. El plan se basó en implementar diversas acciones orientadas, entre otras, a “combatir” los mercados ilegales (Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires 2018). Dentro de sus distintas líneas de acción, las autoridades gubernamentales establecieron un eje que giró en torno a la “desfederalización del narcotráfico”, mediante la “transferencia de delitos [en materia de narcotráfico] al ámbito de la Justicia de la Ciudad y de la provincia de Buenos Aires”, por medio de la incorporación del delito de “narcomenudeo” (Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires 2018).

Al tratarse de la única acción postulada por las distintas autoridades de gobierno, resulta pertinente destacar que, en la provincia de Buenos Aires, la desfederalización parcial de la competencia penal en materia de estupefacientes se encontraba vigente desde el año 2005, cuando la legislatura provincial sancionó la Ley N 13.392 (Roca Pamich 2015). Consciente o no, el desconocimiento gubernamental en la materia daba cuenta de la falta de ideas y de un programa de abordaje político e institucional del tráfico ilícito de drogas para la provincia de Buenos Aires. La Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en cambio, no contaba con esa herramienta jurídica, pero esa distinción no fue aclarada en la presentación del plan, el cual dio cuenta de dicha medida como una cuestión transversal a las jurisdicciones bonaerense, porteña y federal. Por cierto, investigaciones científicas previas sobre la desfederalización bonaerense evidenciaron la falta de resultados de esta, en la medida en que habían potenciado la persecución y criminalización masiva de infractores menores a la Ley de Estupefacientes y, en contraposición, habían amparado el desarrollo de las organizaciones criminales de mayor envergadura dedicadas al tráfico ilícito de estupefacientes (Navarro Urquiza 2020, Sain 2018).

En idéntica dirección, cabe resaltar que el criterio que orientó el accionar de las tres jurisdicciones mencionadas —todas ellas integrantes del mismo espacio político— se basó, fundamentalmente, en acciones institucionales y políticas destinadas al control del narcotráfico de bajo impacto, sin reparar en su éxito o fracaso por medio de instancias de seguimiento y evaluación y, en ese marco, sin llevar adelante medidas innovadoras en la materia.

Retomando el abordaje de las políticas públicas propuesto para este artículo, en las medidas impulsadas por el gobierno encabezado por María Eugenia Vidal se identifican de manera parcial las instancias subsiguientes a la identificación de un problema público y su incorporación a la agenda pública y política. Esto es así en la medida en que la etapa predominante —y también de mayor visibilidad, dada su propia naturaleza— fue la de implementación; en tanto que el diseño de las acciones impulsadas, la selección de estas entre otras opciones y, posteriormente, el impulso de mecanismos de seguimiento y evaluación no fueron especificados por las autoridades gubernamentales. En cambio, se profundizó la tendencia basada en multiplicar anuncios públicos sobre las políticas. Aquí hay un fuerte contrapunto entre los discursos y los hechos. Pese a que no se desconoce aquí la lógica del discurso político y su utilización por parte de la dirigencia política, el desfase entre el diagnóstico formulado y las medidas impulsadas para dar respuesta a las problemáticas relacionadas con el narcotráfico es evidente. El marco analítico y conceptual propuesto sirve, entonces, para brindar un panorama general e introductorio al estudio científico de las políticas públicas en materia de control del narcotráfico en la provincia de Buenos Aires.

Conclusiones

El presente artículo se orientó a realizar una aproximación a los discursos y prácticas gubernamentales en torno al control del narcotráfico en la provincia de Buenos Aires durante la gestión de María Eugenia Vidal al frente del gobierno provincial, entre 2015 y 2019. Para ello, se propuso un enfoque conceptual asentado en las nociones de políticas públicas y de políticas de control del narcotráfico, y una metodología cualitativa mediante un estudio de caso apoyado en técnicas de análisis documental sobre distintas fuentes primarias, así como también su complementación por medio de fuentes secundarias. En este sentido, en el trabajo se evidenciaron algunos patrones presentes tanto en lo discursivo como en el desempeño gubernamental en la materia estudiada.

En primer lugar, y en lo atinente a la narrativa gubernamental sobre el narcotráfico, la investigación identificó el sostenimiento de un criterio desde la campaña electoral hasta la última de las exposiciones de Vidal ante la Asamblea Legislativa de la provincia de Buenos Aires. Este criterio consistió en instalar el narcotráfico como el principal problema en materia de seguridad en la provincia. Sin embargo, la respuesta oficial que el gobierno planteó para dicho problema desde lo discursivo giró en torno a abordajes sociales y sanitarios, mientras que la cuestión securitaria se plasmó por medio de distintas acciones de corto alcance. Entre estas acciones se encuentra la saturación policial de territorios, el derribo de espacios de comercialización ilícita de drogas y, finalmente, la cuantificación y difusión de las detenciones, incautaciones y operativos policiales, como si estas estadísticas, por sí solas, pudieran dar cuenta de una estrategia oficial de control del narcotráfico.

En esta dirección, las exposiciones de Vidal denotaron un enfoque vinculado al marketing político y a la gestión de las emociones de los ciudadanos bonaerenses, al posicionar a la primero candidata opositora y luego mandataria provincial como una madre y vecina de la provincia decidida a pelear contra las mafias, el narcotráfico, la corrupción y las adicciones como una ciudadana más. Este fue el punto de partida para el posterior contraste formulado entre los enemigos simbólicos internos construidos por la narrativa de Vidal, por un lado, y la política criminal del gobierno en lo atinente al tráfico ilícito de estupefacientes, por otro.

El diagnóstico realizado por la exgobernadora bonaerense y su equipo de gobierno — que relacionó cuestiones vinculadas con la seguridad, el consumo de drogas y los niveles de violencia— amerita un análisis aparte, ya que la triangulación entre esas dimensiones puede acarrear consecuencias severas, dado que cada una de esas instancias tiene dinámicas particulares y no necesariamente se vinculan entre sí —o, al menos, no siempre—. Todas esas cuestiones tienen orígenes muy disímiles y, pese a que exhiben lógicas relacionales, que la máxima autoridad de un gobierno provincial asevere que se encuentran conectadas puede derivar en el diseño e implementación de políticas desmontadas de la realidad.

Durante su periodo como gobernadora bonaerense, la dirigente de Cambiemos mantuvo esta postura, al tiempo que apuntó contra la administración saliente por haber contribuido por acción u omisión al desarrollo del narcotráfico. Además, llevó adelante sistemáticamente un recuento estadístico de los procedimientos policiales, dando cuenta de las incautaciones de drogas, las detenciones y los allanamientos realizados en el marco de causas judiciales vinculadas con el tráfico ilícito de estupefacientes.

Por otro lado, las políticas impulsadas por su gobierno en materia de control del narcotráfico no fueron congruentes con su narrativa. Fueron pocas y, además, no contaron con una impronta innovadora. Si para Vidal lo que se venía haciendo en la provincia había provocado que el narcotráfico se expandiera, lo que su administración propuso se orientaba a la misma dirección, ya que únicamente se focalizó en amplificar el sistema policial mediante la compra y adquisición de equipamiento policial, en saturar barrios populares tildados como peligrosos en materia de narcotráfico, e incorporar efectivos de las policías y fuerzas de seguridad federales para llevar a cabo tareas de prevención en distintos puntos del conurbano de la provincia de Buenos Aires. Así, para el gobierno provincial la política en materia de control del narcotráfico se basó en cercar a los barrios más vulnerables con policías y potenciar el poder de la institución policial, a contramano del discurso social y sanitario que Vidal manifestó en reiteradas ocasiones.

Un dato no menor es que, mientras que el gobierno de Vidal habló e intervino sobre el narcotráfico de una manera relativamente desatinada, ningún actor del arco político salió a cuestionar esos desatinos oficiales. Esto profundiza lo señalado previamente, y da cuenta del profundo desinterés político que experimenta actualmente dicha problemática.

Las conclusiones a las que llega el presente trabajo, preliminares y abiertas a ahondar las tareas investigativas, dan cuenta del profundo desconocimiento que impera en la clase política argentina en general, y en el elenco gubernamental que tuvo a su cargo la adminis-

tración de la provincia de Buenos Aires entre los años 2015 y 2019 en particular, respecto del problema de las drogas y, más específicamente, del tráfico ilícito de estupefacientes y de cómo este debe ser abordado por parte del sistema de seguridad pública.

Las reflexiones finales propuestas, siguiendo la metodología destacada al inicio del artículo, conducen a pensar por analogía en otras regiones del país argentino y, también, de la región latinoamericana, ya que este fenómeno fue común a varios países de estas latitudes, y el abordaje político-institucional pareció tener puntos en común.

Así, el artículo invita a reflexionar respecto del desempeño de los gobiernos en materia de control del narcotráfico y sobre la imperiosa necesidad de pensar alternativas que aborden el problema desde un enfoque integral, que respete los derechos humanos y que piense en todos los actores que forman parte de este mercado ilegal, incorporando a su abordaje a otras instancias y dependencias estatales, además de las policías y las agencias penales. El narcotráfico es un fenómeno social de alta complejidad, que se caracteriza por su vinculación con la economía formal, así como por la participación de distintos funcionarios públicos a lo largo de los distintos momentos que atraviesa el proceso del tráfico de estupefacientes. Ello impone la necesidad de promover políticas basadas en evidencia que reconozcan la gravedad del asunto, junto con la magnitud que adquirió durante los últimos años, para poder pensar alternativas eficaces al respecto.

Bibliografía

- Asamblea Legislativa de la Provincia de Buenos Aires. 2015. “Discurso de asunción como gobernadora de la provincia de Buenos Aires de María Eugenia Vidal”. La Plata.
- Asamblea Legislativa de la Provincia de Buenos Aires. 2016. “Discurso de la gobernadora María Eugenia Vidal en ocasión de la apertura de Sesiones Ordinarias de la Legislatura de la Provincia de Buenos Aires”. La Plata.
- Asamblea Legislativa de la Provincia de Buenos Aires. 2017. “Discurso de la gobernadora María Eugenia Vidal en ocasión de la apertura de Sesiones Ordinarias de la Legislatura de la Provincia de Buenos Aires”. La Plata.
- Asamblea Legislativa de la Provincia de Buenos Aires. 2018. “Discurso de la gobernadora María Eugenia Vidal en ocasión de la apertura de Sesiones Ordinarias de la Legislatura de la Provincia de Buenos Aires”. La Plata.
- Asamblea Legislativa de la Provincia de Buenos Aires. 2019. “Discurso de la gobernadora María Eugenia Vidal en ocasión de la apertura de Sesiones Ordinarias de la Legislatura de la Provincia de Buenos Aires”. La Plata.
- Becker, Howard. 2016. *Mozart, el asesinato y los límites del sentido común*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.
- Bergman, Marcelo. 2018. *Drogas, narcotráfico y poder en América Latina*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

- Buzzetti, Andrés. 2020. “Competencia política, rotación partidaria y violencia relacionada con las drogas en Buenos Aires y Santa Fe”. *Urvio* 28 (septiembre-diciembre).
- Diario El Día*. 2015. “Macri y Vidal profundizan la polarización con Aníbal”. 27 de septiembre.
- Dinatale, Martín. 2018. “El plan de Vidal para intervenir en las ocho villas más peligrosas del conurbano bonaerense”. *Infobae*, 27 de mayo.
- Duncan, Gustavo. 2016. *Más que plata o plomo. El poder político del narcotráfico en Colombia y México*. Bogotá: Debate.
- Durán Martínez, Angélica, y Richard Snyder. 2009. “Drogas, violencia y redes extorsivas con apoyo del Estado en México y Colombia”. *Colombia Internacional* 70 (julio): 61-91.
- Flom, Hernán. 2020. *Who protects whom? Politicians, police and the regulation of drug trafficking in Argentina*. Notre Dame: Kellogg Institute for International Studies.
- Flores Pérez, Carlos. 2009. *El Estado en crisis: crimen organizado y política. Desafíos para la consolidación democrática*. México: Ciesas.
- Fundación Konex. 2018. “Padre Pepe’ Di Paola”. Buenos Aires: Premio Konex 2018: Dirigentes Sociales.
- Garzón Vergara, Juan Carlos. 2016. *Cómo responder al crimen organizado y terminar la guerra contra las drogas. Qué funciona, qué no funciona y cómo arreglarlo*. Washington: Woodrow Wilson Center Update on the Americas.
- Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. 2018. “Cómo es el nuevo plan de seguridad para el Área Metropolitana”. 6 de septiembre.
- Gobierno de la República Argentina. 2016. “Fuerzas federales para los bonaerenses”. 5 de octubre.
- Infobae. 2015. “María Eugenia Vidal: ‘La Bonaerense es un ejército sin capacitación ni entrenamiento suficiente’”. 21 de octubre.
- Infobae. 2016. “Enviarán efectivos de las cuatro fuerzas federales a la Provincia para frenar el delito”. 4 de octubre.
- Knoepfel, Peter, Corinne Larrue, Joan Subirats y Frederic Varone. 2008. *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- Lucesole, María José. 2015. “Pablo Bressi es el nuevo jefe de la Policía Bonaerense”. *La Nación*, 10 de diciembre.
- Natanson, José. 2018. *¿Por qué? La rápida agonía de la Argentina kirchnerista y la brutal eficacia de una nueva derecha*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.
- Navarro Urquiza, Pablo. 2020a. “Una aproximación a la criminalización masiva de infractores menores en el control del narcotráfico en Argentina”. *Revista Sociales y Virtuales* 7.
- Navarro Urquiza, Pablo. 2020b. *El estado en acción: protección policial y ocultamiento político del narcotráfico en el “caso Candela”*. Tesis de grado, Universidad Nacional de Quilmes.
- Ostera, Ignacio. 2015. “Macri: ‘Echar al narcotráfico significa que Vidal sea gobernadora y no Aníbal Fernández’”. *La Política Online*, 16 de octubre.
- Peña Vera, Tania, y Johann Pirela Morillo. 2007. “La complejidad del análisis documental”. *Información, cultura y sociedad* 16: 55-81.

- Portal AN Digital. 2010. "Para Scioli, en Seguridad 'hay asignaturas pendientes' y 'expectativas que no se cumplieron'". 13 de mayo.
- Ritondo, Cristian. 2016. "Iniciamos el Plan Integral de Seguridad". La Plata: Publicación en perfil oficial de Facebook.
- Roca Pamich, María Belén. 2015. *Comercialización de drogas en la provincia de Buenos Aires: una reconstrucción del abordaje de la justicia provincial desde el 2005 al 2014*. Mendoza: Jornadas de Sociología de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNCuyo.
- Rodríguez Games, Nicolás, y Marcelo Sain. 2015. *Tendencias y desafíos del crimen organizado en Latinoamérica*. Buenos Aires: Universidad Metropolitana para la Educación y el Trabajo.
- Sain, Marcelo. 2015. *La regulación del narcotráfico en la provincia de Buenos Aires*. Buenos Aires: Editorial Octubre.
- Sain, Marcelo. 2018. "Entre mitos y fabulaciones políticas: el control del narcotráfico en Argentina (2003-2017)". Ponencia presentada en el XXXVI International Congress of the Latin American Studies Association. Barcelona.
- Sartori, Giovanni. 1984. *La política. Lógica y método en las ciencias sociales*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Serrano, Mónica. 2007. "Narcotráfico y gobernabilidad en México". *Pensamiento Iberoamericano* 1: 251-278.
- Souto Zabaleta, Mariana. 2017. *Socialización, crisis de efectividad y persistencia en el régimen internacional de control de drogas*. Buenos Aires: Arte y parte.
- Souto Zabaleta, Mariana, Silvio Sarti y Paula Delfino. 2019. "Consideraciones críticas sobre el abordaje del problema del narcotráfico en Argentina". *Revista IUS* 13(44): 51-88.
- Télam. 2016. "Los Lanatta y Schillaci: cronología de una fuga". 11 de enero.
- Tokatlián, Juan Gabriel. 2017. *Qué hacer con las drogas: Una mirada progresista sobre un tema habitualmente abordado desde el oportunismo político y los intereses creados*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.
- Vasilachis de Gialdino, Irene. 2009. "Los fundamentos ontológicos y epistemológicos de la investigación cualitativa". *Forum Qualitative Sozialforschung* 10(22).
- Vidal, María Eugenia. 2015a. "Drogas: no supieron, no quisieron o no pudieron". Buenos Aires: Publicación en perfil oficial de Facebook.
- Vidal, María Eugenia. 2015b. "Nosotros sabemos que la droga es un problema y no una solución". Buenos Aires: Publicación en perfil oficial de Facebook.

Normas de publicación

Normas de publicación de Urvio.

Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad

1. Información general

URVIO, *Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, se edita desde 2007 y es una publicación electrónica cuatrimestral (desde 2020) de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso), sede Ecuador, y de la Red Latinoamericana de Análisis de Seguridad y Delincuencia Organizada (Relasedor). Es una publicación arbitrada que utiliza el sistema de revisión externo doble ciego, conforme a las normas de publicación del estilo Chicago, versión Chicago Deusto.

URVIO está indexada en Emerging Sources Citation Index (ESCI), ERIH PLUS (European Reference Index for the Humanities and the Social Sciences), SciELO Ecuador, Redalyc (Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal), EBSCO, REDIB (Red Iberoamericana de Innovación y Conocimiento Científico), DIALNET y en otras bases de datos internacionales, catálogos y repositorios del mundo.

La revista se edita en español (e-ISSN: 1390-4299; ISSN: 1390-3691), además de interfaz, títulos, resúmenes y palabras clave en inglés y portugués. Cada trabajo se identifica con un DOI (Digital Object Identifier System).

1.1 Misión

URVIO constituye un espacio de difusión del conocimiento científico en el área de las ciencias sociales y políticas. Sus principios son los pluralismos, el rigor científico, el respeto a la ética, con vistas a transmitir el pensamiento académico internacional.

1.2 Idioma

URVIO publica sus artículos en español e inglés. Si recibe un artículo escrito en español, el autor, en dependencia de su disponibilidad financiera e interés, puede traducirlo al inglés por sus medios. Si recibe un artículo escrito en inglés, se realiza su evaluación y proceso editorial en ese idioma, pero si el manuscrito es aprobado para publicación, el autor, en dependencia de su disponibilidad financiera e interés, puede remitir la misma versión en español, para que la revista publique el artículo en ambos idiomas. En la revista solo se admiten traducciones profesionales.

1.3 Frecuencia de publicación

A partir de 2020, URVIO es una revista cuatrimestral, con el objetivo de aumentar el impacto, la visibilidad y la actualidad. Por esas razones, publica sus tres números al año en los meses de

enero, mayo y septiembre. La periodicidad corresponde a los meses enero-abril, mayo-agosto y septiembre-diciembre.

2. Enfoque y alcance

2.1 Temática

Artículos científicos sobre seguridad pública, seguridad privada, seguridad internacional, ciberseguridad, defensa, crimen organizado, criminología, geopolítica, inteligencia estratégica, estudios estratégicos, riesgos y prevención de desastres naturales...

2.2 Aportaciones

URVIO solo edita resultados de investigación sobre la seguridad y su interdisciplinariedad, escritos en español o inglés. Los trabajos deben ser originales, no haber sido publicados en ningún medio ni estar en proceso de publicación en otra revista. En los autores recae la responsabilidad de esta norma y su cumplimiento. En caso de que un autor haya publicado un artículo en URVIO tendrá que esperar dos años para volver a presentar otro trabajo.

La revista tiene tres secciones:

- Tema Central: 5.000/8.000 palabras de texto, incluyendo título, resúmenes, descriptores, tablas y referencias (en versión inglesa, máximo 7.000).
- Misceláneo: 5.000/8.000 palabras de texto, incluyendo título, resúmenes, descriptores, tablas y referencias.
- Estudios Globales: 5.000/8.000 palabras de texto, incluyendo título, resúmenes, descriptores, tablas y referencias.

URVIO, desde 2020, publica tres veces al año (21 artículos por año) y cuenta por número con cuatro trabajos en Tema Central (sección monográfica planificada, con llamada pública de envío de artículos a través de convocatorias, que coordinan especialistas en la temática; dos trabajos en Misceláneo (aportaciones variadas dentro de la temática general de la publicación, con un perfil latinoamericano); y un trabajo en Estudios Globales (aportaciones variadas dentro de la temática general de la publicación, generalmente con un perfil mundial). El Consejo Editorial asigna los manuscritos a la sección más pertinente. La revista inicia el proceso editorial de cada número seis meses antes de su publicación.

3. Proceso editorial

Las normativas para autores están disponibles en el sitio web de la revista. Incluyen las normas completas de publicación, la estructura requerida de los manuscritos y la carta de presentación, que debe contener nombre completo, nacionalidad, dirección de correo electrónico, títulos académicos, afiliación institucional actual, líneas de investigación y publicaciones recientes en libros y/o revistas. La revista acusa recepción automática de los trabajos enviados por los autores e informa por correo electrónico y en la plataforma del proceso de estimación/desestimación para siguiente fase de revisión doble ciego (período máximo de 30 días después de finalizar la convocatoria).

En caso de que el manuscrito presente deficiencias formales o no se incluya en el interés temático de URVIO, el Consejo Editorial desestimará formal o temáticamente el trabajo sin opción de vuelta. No se mantendrá correspondencia posterior con autores de artículos desestimados.

Los manuscritos serán arbitrados de forma anónima por académicos con experiencia en la disciplina. Cada artículo será arbitrado mínimo por dos especialistas en la temática. En caso de que un artículo tenga una evaluación positiva (sí/publicable con modificaciones) y otra negativa (revaluable con modificaciones/no), se recurrirá a un tercer evaluador para que ofrezca un desempate. Incluso, ante situaciones puntuales, se puede recurrir a un cuarto y hasta un quinto revisor. Aunque la revista respeta el contenido del manuscrito original, cuando sean requeridas, puede solicitar modificaciones moderadas o profundas, en cuanto a su extensión, estructura o estilo.

El plazo de revisión doble ciego, superada la etapa previa de recepción por parte del Consejo Editorial, es de tres meses (12 semanas) como máximo. El tiempo promedio es de mes y medio (6 semanas). Una vez recibido el dictamen de los revisores, los autores recibirán los informes de arbitraje de forma anónima. Los trabajos que sean propuestos para publicación, que requieran modificaciones (tanto menores como mayores), se devolverán en un plazo de 15 días como máximo.

Los autores de artículos aceptados, antes de la fase de diseño y maquetación, recibirán la última versión del documento en formato Word, ya con la corrección de estilo que ofrece URVIO, para su chequeo y corrección por correo electrónico. Únicamente se aceptarán correcciones mínimas sobre el contenido del manuscrito original ya evaluado. En esta etapa, el plazo máximo de entrega por parte del autor será de tres días naturales.

Una vez recibido el manuscrito en español, los autores tienen la oportunidad de presentar el artículo en lengua inglesa (según la posibilidad e interés de cada autor). Publicar el manuscrito en ambos idiomas garantizan mayor impacto y difusión internacional. El texto traducido de manera obligatoria tiene que tener calidad profesional.

En general, una vez vistas las revisiones científicas externas, los criterios que justifican la decisión sobre la publicación o no de los trabajos por parte del Consejo Editorial se basan en los siguientes puntos:

- a) Conocimiento actual y estratégico.
- b) Originalidad.

- c) Fiabilidad y validez científica: calidad metodológica contrastada.
- d) Organización y presentación formal.
- e) Grado de internacionalización de la propuesta y del equipo.
- f) Buena redacción.

4. Presentación y estructura de originales

Los manuscritos deben ser enviados exclusivamente por la plataforma OJS de la revista. Los autores tienen que crearse una cuenta, con sus créditos, en la plataforma OJS, aunque uno solo será el responsable de correspondencia. Ningún autor podrá tener en revisión dos manuscritos de forma simultánea.

Los trabajos se presentarán en tipo de letra *times new roman* 12, interlineado 1,5 y justificado. Las notas al pie van con un tamaño de letra 10. Si el trabajo contiene una cita textual de más de 40 palabras, se quitan las comillas, se coloca tamaño de letras 11, interlineado sencillo y sangría a la derecha. Los trabajos se presentan en formato Word para PC. El archivo debe ser anónimo en Propiedades de archivo del documento Word, de forma que no aparezca la identificación de los autores.

4.1 Estructura

Deben subirse a la página OJS de la revista, de manera simultánea, dos archivos: 1) Carta de presentación; y el 2) Manuscrito, conforme a las normas detalladas.

A. Carta de presentación

Nombre completo, nacionalidad, dirección de correo electrónico, número de Orcid, títulos académicos, afiliación institucional actual, líneas de investigación y publicaciones recientes en libros y/o revistas.

B. Manuscrito

- Introducción (propósitos del estudio, revisión de literatura previa que funcione como estado del arte, objetivos/hipótesis y descripción de la estructura que tendrá el manuscrito).
- Metodología y soporte teórico
- Discusión y resultados
- Conclusiones
- Bibliografía

Otras orientaciones:

Título: no podrán ser mayores a 15 palabras, y deberán estar traducidos al inglés y al portugués.

Resumen: en español, traducidos al inglés y al portugués, no mayor a 200 palabras, con la siguiente estructura: 1ra y 2da oración (Introducción/objetivo), 3ra oración (Metodología/teoría) y 4ta oración (Conclusiones del manuscrito).

Palabras clave: de cinco a siete, separadas por punto y coma (;) y en orden alfabético. Recomendamos que los autores se apoyen en el Tesoro de la Unesco.

Notas al pie: solo las imprescindibles.

Recursos de apoyo (tablas, gráficos, figuras, imágenes, mapas): no más seis en todo el manuscrito. Tienen que estar presentados en el texto.

Bibliografía: No debe incluirse referencias no citadas en el artículo. Su número ha de ser suficiente y necesario para contextualizar el marco teórico, la metodología usada y los resultados de investigación en un espacio de investigación internacional. Las citas deberán extraerse de los documentos originales, preferentemente, revistas y libros.

Siglas: la primera vez que aparezcan deberá escribirse su significado completo y su sigla entre paréntesis, luego solamente, la sigla.

4.2 Normas para las referencias

Estructura Básica de una cita en el cuerpo del texto

En el sistema autor-año de Chicago Deusto, la referencia en el texto normalmente aparece entre paréntesis y contiene solo los dos primeros elementos que se hacen constar en la lista de referencias: el autor y el año de publicación, sin puntuación entre ellos. Además, se debe añadir el número de la página u otro elemento de localización, después de una coma. En ningún caso utilizar op. cit., ibid., ibídem.

Ejemplo:

(Cox 2010)

(Cox 2010, 91)

Orden cronológico para los nombres repetidos en una lista de referencias

Las entradas se disponen cronológicamente por año de publicación en orden ascendente, no alfabéticas por título. Los trabajos sin fechar (marcados como s. f.) o en prensa van después de los trabajos fechados.

Ejemplo:

Segura Munguía, Santiago. 2005. Los jardines en la Antigüedad. Bilbao: Universidad de Deusto.

Segura Munguía, Santiago. 2007. Diccionario por raíces del latín y de las voces derivadas. Bilbao: Universidad de Deusto.

Segura Munguía, Santiago. sf. Nuevo diccionario etimológico latín –español y de las voces derivadas. Bilbao: Universidad de Deusto.

Entradas de la lista de referencias con el mismo autor o autores y el mismo año

Las obras de un mismo autor y del mismo año se deben diferenciar con la edición de a, b, c, etc. y se ordenan alfabéticamente por el título. Las citas en el texto consignan el autor y el año con la letra.

Ejemplo:

Chaume Varela, Frederic. 2004a. Cine y traducción. Cátedra: Madrid

Chaume Varela, Frederic. 2004b. “Modelos de Investigación en traducción audiovisual”. Íkala, Revista de lenguaje y Cultura 9 (15): 351-365.

(Chaume Varela 2004b, 356)

(Chaume Varela 2004a, 45-46)

Libro de un autor o editor único

Ejemplo:

Duch, Lluís. 1998. Mito, interpretación y cultura. Barcelona: Harder

(Duch 1998, 99-100)

Libro de dos o tres autores

En el caso de libros con dos autores, en la lista de referencias solo se invierte el primer nombre.

Ejemplo:

León, Orfelio, e Ignacio Montero. 1993. Diseño de investigaciones: Introducción a la lógica de la investigación en psicología y educación. Madrid: Mc Graw- Hill/ Interamericana de España.

(León y Montero 1993, 25)

Libro con tres autores

Ejemplo:

Borrego Nieto, Julio, José J. Gómez Ascencio, y Emilio Prieto de los Mozos. 1986. El subjuntivo. Valores y usos. Madrid: SGEL.

(Borrego Nieto, Gómez Ascencio y Prieto de los Mozos 1986)

Más de cuatro autores

Si el libro tiene cuatro o más autores, se incluye a todos ellos en la entrada de referencias (bibliografía). El orden y la puntuación son los mismos que en el caso de los libros con dos o tres autores. En el texto, sin embargo, se da el apellido del autor que aparece en primer lugar, seguido de et al.

Ejemplo:

(Lago et al. 2008, 118-19)

Capítulo de un libro

Ejemplo:

Gómez Mendoza, Josefina. 2009. “Ecología urbana y paisaje en la ciudad”. En *La ciudad del futuro*, editado por Antonio Bonet Correa, 177-217. Madrid: Instituto de España.

Artículos de revista científica

Los elementos que deben constar en la entrada son los siguientes: Nombre completo del autor o autores, año de publicación, título y subtítulo del artículo, nombre de la publicación periódica, información sobre volumen, número, fecha; indicación de la página cuando es necesario, incluir el URL o el DOI cuando estén disponibles.

Ejemplo:

Bernárdez, Enrique. 2000. “Estrategias constructivistas de la descripción oral”. *Revista Española de Lingüística* 30 (2): 331-356.

Artículo en periódicos y magazines en la lista de referencias

Ejemplo:

Lafuente, Javier. 2015. “Venezuela da la espalda al chavismo”. *El País*, 7 de diciembre. http://internacional.elpais.com/internacional/2015712/077america/1449454340_373673.html

Artículo sin firma tomado de periódicos o magazine en internet

Ejemplo:

Mundo Diner. 2014. “Japón, una nación que combina la modernidad con tradiciones y costumbres ancestrales”. 29 de diciembre. <http://www.revista-mundodiners.com/?p=4509>

Documentos electrónicos en página web

Ejemplo:

Senescyt. 2011. “Becas docentes universitarios”, <http://programasbecas.educacionsuperior.gob.ec/becas-para-docentes-universitarios/>

Ponencia presentada en un seminario, conferencias y otros

Ejemplo:

Castro Gómez, Santiago. 2013. “El Dasein como Design: sobre el concepto de antropotécnica en Peter Sloterdijk”. Ponencia presentada en el Coloquio Poder, vida y subjetivación, Universidad Nacional, Bogotá, 14 de abril.

Tesis, tesinas

Ejemplo:

Black, John. 1999. “The making of an Indigenous Movement”. Tesis de maestría, Universidad de Nuevo México.

Normas jurídicas

Las normas jurídicas se citan indicando los siguientes elementos: tipo de norma, número y fecha empezando por el año, separado del número por una barra, seguidos, sin espacio intermedios, del día y el mes entre comas, nombre completo de la norma tal y como figura en la publicación original; lugar y fecha de publicación.

Al citar las más habituales para cada área se puede incluir, ya en la primera mención, sea en el cuerpo del texto o en la nota, la abreviatura por la que se la mencionará en las siguientes citas.

Ejemplos:

Ley Orgánica 8/ 1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (BOE núm.236 de 1 de octubre de 1980), a partir de ahora LOFCA.

Ley 14/2007, de 26 de noviembre, del Patrimonio Histórico de Andalucía (BOJA núm. 248 de 19 de diciembre de 2007).

Entrevistas inéditas y comunicaciones personales

Ejemplo:

Nombre real o ficticio (cualquier elemento identificativo relevante al contexto de la entrevista: ejemplo cargo/ocupación/residencia), día, mes y año. No tiene que estar la entrevista en bibliografía. Con su entrada en el texto es suficiente.

(Manuela Ambas, Barrio Miraflores, Perú, 2 septiembre 2010).

(Manuela Ambas, 2 septiembre 2010)

5. Promoción y difusión del artículo

Los autores se comprometen a participar en la máxima difusión de su artículo una vez publicado, así como de toda la revista, a través de su lista de contactos, vía correo electrónico o redes sociales genéricas y académicas. En la promoción de los textos se utilizará el enlace de la página de URVIO (<https://revistas.flacsoandes.edu.ec/urvio/index>), y el respectivo DOI, para de esta manera aumentar la difusión del artículo en la comunidad científica.

6. Política de acceso abierto, tasas y archivos

URVIO es una revista científica de acceso abierto, gratuita para autores y lectores. No cobra tarifa alguna por el envío o el procesamiento de contribuciones académicas a autores interesados en publicar en esta revista.

6.1 Archivos

Esta revista utiliza el sistema LOCKSS para crear un sistema de almacenamiento distribuido entre las bibliotecas participantes y permite la creación de archivos permanentes en la revista con fines de conservación y restauración.

6.2 Derechos de autor

Urvio opera bajo la licencia Creative Commons Reconocimiento-Sin Obra Derivada 3.0 Unported (CC BY-ND 3.0). Los autores/as que publiquen en Urvio aceptan estos términos:

- Usted es libre de compartir – copiar y redistribuir el material en cualquier medio o formato para cualquier finalidad, incluso comercial. Por tanto, autores conservan los derechos de autor y ceden a la revista el derecho de la primera publicación (CC BY-ND 3.0), que permite a terceros la redistribución, comercial o no comercial, de lo publicado siempre y cuando el artículo circule sin cambios.

Existen las siguientes condiciones para los autores:

- Reconocimiento – Debe reconocer la autoría, proporcionar un enlace a la licencia e indicar si se han realizado cambios. Puede hacerlo de cualquier manera razonable, pero no de una manera que sugiera que tiene el apoyo del licenciador o lo recibe por el uso que hace.
- Sin Obra Derivada – Si remezcla, transforma o crea a partir del material, no puede difundir el material modificado.

Para más detalles, visitar la página de Creative Commons (CC).

6.3 Declaración de privacidad

Los nombres y las direcciones de correo electrónico introducidos en esta revista se usarán exclusivamente para los fines establecidos en ella y no se proporcionarán a terceros o para su uso con otros fines.

7. Política frente al plagio académico

URVIO utiliza el programa informático Turnitin, como sistema antiplagio. El proceso de análisis se desarrolla a nivel cuantitativo y cualitativo. El porcentaje de similitud para nuestra revista será el siguiente:

- 1 a 7% Coincidencias menores. El trabajo pasa a evaluación.
- 7 a 15% Se sugiere verificación cualitativa. El artículo es devuelto al autor para cambios.
- 16% a 25% Se analiza el reporte por miembros del Consejo Científico Internacional. En caso de errores tipográficos, se devuelve al autor para que realice los cambios.
- 26% o + Se rechaza el artículo.

8. Código de ética

URVIO, como miembro de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso), se compromete a promover una conducta ética como publicación científica (<https://www.flacso.edu.ec/portal/pnTemp/PageMaster/lu0e5rhxgogy044rl8ku4x711brc.pdf>), y además, toma como referencia también los principios publicados por el *Committee on Publication Ethics* (COPE) en el *Code of Conduct and Best Practice Guidelines for Journal Editors* (<https://publicationethics.org/resources/code-conduct>).



FLACSO
ECUADOR