

En las grietas del Estado: gobernanza criminal en Montevideo, Uruguay

Informe

Equipo de investigación: Inés Fynn (Universidad Católica del Uruguay), Verónica Pérez Bentancur (Universidad de la República del Uruguay), Lucía Tiscornia (University College Dublin), Guillermo Martínez (asistente de investigación, Universidad de la República).

Proyecto ANII FSSC_1_2020_1_164813, Fondo Sectorial de Seguridad Ciudadana

Proyecto radicado en el Departamento de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.

Resumen ejecutivo del proyecto

En muchos países de América Latina se está observando un aumento en la presencia de organizaciones criminales que ejercen diferentes niveles de control territorial. Estas organizaciones, en algunos casos, han desarrollado estrategias de gobernanza que les permiten ejercer un control efectivo sobre diversos aspectos de la vida social, económica y política de los territorios en los que operan. Este fenómeno ha generado una serie de problemas en términos de convivencia y seguridad. Los estudios sobre gobernanza criminal en América Latina suelen analizar países con altos niveles de violencia y una presencia estatal limitada en el territorio. Sin embargo, la evidencia comparada muestra que existe gobernanza criminal en países como Argentina, Chile y Uruguay, donde el Estado está presente en el territorio y los niveles de violencia son relativamente bajos. El objetivo principal de este proyecto es ampliar el conocimiento sobre la gobernanza criminal en estos contextos, con un foco específico en el caso de Montevideo, Uruguay.

Este proyecto representa el primer estudio sistemático sobre la presencia de grupos dedicados al micro-tráfico en Uruguay. La investigación utilizó un diseño de investigación de métodos mixtos que combinó entrevistas en profundidad con líderes comunitarios, vecinos, miembros de ONGs y autoridades locales en dos barrios con altos niveles de crimen de Montevideo, así como la aplicación de una encuesta de opinión pública que incluye un experimento de lista y un “network scale-up” utilizado para estimar el tamaño de poblaciones de difícil acceso. Esta estrategia de investigación fue diseñada para minimizar los riesgos asociados al estudio de las organizaciones criminales (poblaciones de difícil acceso), al mismo tiempo que buscó obtener la mayor cantidad de información posible para comprender la lógica detrás de la gobernanza criminal en Montevideo.

La teoría desarrollada a partir de la investigación postula que la alta presencia del Estado limita la expansión de la gobernanza criminal en el territorio. La presencia estatal se manifiesta a través de dos caminos simultáneos: el bienestar (a través de políticas sociales) y la política de seguridad (típicamente a través de la presencia de la policía). La provisión de servicios de bienestar permite al Estado mantener su legitimidad y limita los tipos de estrategias no violentas que los grupos criminales pueden desarrollar para controlar el territorio. Sin embargo, aún en contextos donde el Estado está presente, la provisión de

servicios suele ser lenta y en ocasiones ineficiente para atender necesidades inmediatas de los sectores más vulnerados o marginados. En estos casos, los grupos criminales pueden brindar algunos servicios que el Estado puede tardar demasiado en brindar (como, por ejemplo, ciertos trabajos, donaciones o pequeñas inversiones en vecindarios), que utilizan como estrategias no violentas para ganarse a los residentes. Las políticas de seguridad orientadas a la represión de las organizaciones criminales impiden su consolidación, llevando a mayor fragmentación y competencia entre grupos en un territorio. En consecuencia, los grupos tienden a implementar estrategias violentas para intentar alcanzar el control territorial (por ejemplo, amenazas, extorsión, desalojos). En definitiva, si bien la alta presencia estatal no impide el surgimiento de grupos criminales, sí limita sus posibilidades de intrusión y actúa como un contrapeso al desarrollo de estrategias de gobernanza criminal en el largo plazo, y su extensión de hacia otras esferas de la vida comunitaria como, por ejemplo, la participación política. Paradójicamente, la alta presencia estatal, al limitar el desarrollo de estrategias de control territorial no violentas e impedir la consolidación de los grupos, puede conducir a la proliferación de estrategias criminales violentas.

El análisis de datos cualitativos y cuantitativos de este proyecto permiten extraer algunas conclusiones relevantes. En primer lugar, la presencia de grupos criminales con capacidad para alterar la vida de las personas es un fenómeno relevante en Montevideo. Además, las estrategias de control territorial de los grupos criminales en Montevideo se limitan a lograr el objetivo de lucro a partir de la venta de drogas; es decir, no se observa evidencia de control social o político. Los resultados de la encuesta están en línea con las observaciones cualitativas, existen diversos tipos de acciones (violentas y no violentas) que las organizaciones criminales en Montevideo despliegan en el territorio. Aún más, en línea con nuestras expectativas iniciales, los resultados estadísticos sugieren que las acciones violentas son más prevalentes que las no violentas. Finalmente, la evidencia recogida va en línea con la teoría propuesta pues sugiere que la alta presencia estatal (tanto a través de políticas sociales como de seguridad) limita la capacidad de los grupos criminales para establecerse territorialmente y crecer.

Introducción

De manera creciente, muchos países experimentan la presencia de organizaciones criminales involucradas en negocios ilícitos, como pandillas, mafias o cárteles de droga (Lessing, 2020). Centrado en la ciudad de Montevideo, la capital de Uruguay, este proyecto buscó ampliar nuestro conocimiento sobre el comportamiento de las organizaciones criminales en casos en los que no se esperaría encontrarlas. Los estudios sobre gobernanza criminal—herramientas informales para controlar comportamientos comunitarios que pueden involucrar diferentes aspectos de la vida social, económica y política con el objetivo de lucrar con los mercados ilícitos (Arias, 2017; Lessing, 2020)— tienden a enfocarse en países con altos niveles de violencia, poderosas organizaciones criminales y bajos niveles de presencia estatal en el territorio. Sin embargo, evidencia reciente muestra que las organizaciones criminales proliferan incluso en casos donde la capacidad estatal es comparativamente más alta y los niveles de violencia son más bajos, como Argentina, Chile y Uruguay. Entender el caso de Uruguay es muy informativo (Auyero & Berti, 2013; Auyero & Sobering, 2019). Dados los bajos niveles de desigualdad de Uruguay, la alta presencia y control territorial del estado, y los niveles comparativamente bajos de violencia, no deberíamos esperar encontrar organizaciones criminales con la capacidad de implementar esquemas de gobernanza.

La presencia de grupos criminales en el territorio genera una amplia gama de problemas de convivencia, así como de seguridad. En algunos casos, estos grupos desarrollan estrategias de gobernanza en los territorios donde operan. Una pregunta importante es cómo construyen gobernanza a nivel local. La investigación existente sugiere que la gobernanza criminal surge como resultado de las relaciones entre el estado y los grupos criminales, lo que genera una variedad de estructuras de gobernanza a nivel local (Arias, 2017; Barnes, 2017; Moncada, 2013, 2022). La gobernanza criminal se desarrolla siguiendo distintos esquemas de control que pueden ser políticos (Ley, 2017; Trejo & Ley, 2020), económicos (Arias, 2017; Magaloni, Franco-Vivanco, et al., 2020), o una combinación. Asimismo, las estrategias de control pueden ser violentas (como la extorsión a cambio de protección) o no violentas (como el pago de electricidad para las poblaciones locales), o una mezcla (Magaloni, Franco-Vivanco, et al., 2020; Magaloni, Robles, et al., 2020).

Este proyecto buscó describir sistemáticamente la variación en las estrategias de gobernanza de las organizaciones criminales en los barrios de Montevideo, la capital de Uruguay. En particular, buscamos identificar la prevalencia de estrategias de gobernanza con diversos grados de violencia, así como desarrollar una teoría que de cuenta de la variación en las estrategias de control criminal en casos de alta capacidad estatal y baja violencia.

Antecedentes

La investigación existente sobre organizaciones criminales asociadas al narcotráfico sugiere que estos grupos desarrollan estrategias no violentas y violentas para interactuar con las comunidades en las que están integrados (Arjona, 2016; Blattman et al., 2021; Magaloni, Franco-Vivanco, et al., 2020; Olson, 1993). Sin embargo, no hay consenso sobre cuándo debemos esperar ver uno u otro tipo.

Algunos estudios sugieren, que cuando un grupo controla el territorio y no hay competencia con otros, bajo horizontes de largo plazo, las estrategias no violentas son más probables (Arjona, 2016; Mampilly, 2015; Staniland, 2012). A su vez, la existencia de

disputas por el control del territorio entre grupos o con el Estado, conduce a la prevalencia de relaciones menos benévolas con las comunidades (Barnes, 2022; Magaloni, Franco-Vivanco, et al., 2020). Magaloni et al (2020), por ejemplo, explican que cuando el Estado y las organizaciones criminales están enfrentados, se reducirá la violencia hacia las comunidades. El aumento de la represión policial podría llevar a las organizaciones delictivas a buscar el apoyo de la comunidad mediante estrategias benévolas (Magaloni et al., 2020b). No obstante, la competencia con el Estado también afecta a la competencia entre grupos porque repercute en los horizontes temporales, lo que a su vez tiene efectos indirectos hacia las comunidades (Barnes, 2022).

La investigación sobre la gobernanza criminal muestra que debido a que las organizaciones criminales no están impulsadas por incentivos políticos de la misma manera que otros grupos (como los rebeldes o las organizaciones terroristas), la dinámica del control puede ser más frágil, incierta y de corta duración. Así, la amenaza de la violencia siempre está presente, afectando los tipos de relaciones que logran desarrollar con las comunidades y con el Estado (Barnes, 2022). Otros trabajos encuentran que las estrategias violentas y no violentas pueden ser igualmente frecuentes en contextos de competencia (Ley et al., 2022).

Otros estudios postulan que las organizaciones delictivas podrían coordinarse con el Estado. Mientras mantengan bajos los niveles de violencia, el Estado puede optar por hacer la “tolerar” ante sus actividades (Denyer Willis, 2015; Lessing, 2020). En contextos de gran incertidumbre sobre el comportamiento esperado del Estado, las organizaciones delictivas pueden optar por utilizar la violencia contra el Estado y contra la población (Trejo y Ley, 2020).

Otro conjunto de argumentos postula que la fortaleza de las comunidades es relevante para entender el comportamiento de las organizaciones criminales (Staniland, 2012; Berg y Carranza, 2018). Cuando las comunidades tienen conexiones estrechas, los actores ilícitos tienen menos oportunidades de controlarlas y, por lo tanto, las estrategias violentas deberían ser menos frecuentes (Arias, 2017; Magaloni et al., 2020a; Arjona, 2016; Kaplan, 2017; Ley et al., 2019).

Las investigaciones anteriores centradas en las acciones estatales y criminales no consideraron la posibilidad de complementariedad entre el Estado y las organizaciones criminales, ni nos ayudan a entender por qué observamos el desarrollo de la gobernanza criminal en contextos donde la violencia es baja y la presencia estatal es alta. Más recientemente, otros investigadores han demostrado que la complementariedad no es excepcional (Barnes, 2017). Lessing (2020) describe la aparición de espacios de informalidad que las organizaciones criminales empiezan a ocupar porque los Estados se enfrentan a dificultades para controlarlos, pero en los que “las fuerzas estatales pueden entrar a voluntad” (Lessing, 2020, 4), lo que sugiere que el control criminal puede ser más fluido de lo que otras investigaciones han sugerido anteriormente. Blattman et al (2022b) describen la dinámica de la gobernanza criminal en el caso de Medellín, una ciudad con niveles relativamente altos de capacidad estatal y menor violencia: sostienen que el Estado y las organizaciones criminales prestan servicios simultáneamente en un territorio determinado. Sin embargo, debido a que las organizaciones criminales en Medellín ejercen control sobre el territorio, no tenemos expectativas claras sobre el desarrollo de estrategias de gobernanza en contextos en los que hay una alta presencia estatal pero en los que las organizaciones criminales compiten por el control (como el caso de Uruguay). Este conjunto de investigaciones también sugiere la existencia de un trade off entre estrategias violentas y no violentas.

Relevancia del caso de Uruguay

Si bien la evidencia sugiere que no debemos esperar organizaciones criminales en contextos de alta presencia estatal y baja violencia, investigaciones existentes en casos como Argentina (Auyero & Berti, 2013; Auyero & Sobering, 2019) y Chile (Luna, 2017) muestran que las organizaciones criminales, y la gobernanza criminal, también están presentes en estos contextos inesperados. Sin embargo, sabemos comparativamente menos sobre la dinámica de la gobernanza en estos casos. Por ejemplo, con base en nuestro trabajo de campo en barrios con altos niveles de crimen en Montevideo sabemos que las dinámicas de control parecen ser el resultado de procesos y prácticas comunes, en lugar de un comportamiento estratégico e intencional.

Comprender los casos de alta presencia estatal se vuelve crucial (Gerring, 2006). Dados los niveles relativamente altos de igualdad, alta presencia estatal y baja violencia en comparación con otros casos en América Latina, no deberíamos esperar ver el surgimiento de organizaciones criminales, o el desarrollo de mecanismos de control (estratégicos o no). Es posible que las conclusiones derivadas de las investigaciones existentes no viajen a contextos de baja violencia y alta presencia estatal donde también vemos organizaciones criminales. Por implicación, las explicaciones actuales pueden estar sesgadas hacia contextos de alta violencia y, por lo tanto, son incompletas. Además de estos aportes teóricos buscamos brindar recomendaciones en materia de política de seguridad, mediante la generación de evidencia que permita caracterizar el fenómeno de la gobernanza criminal de manera sistemática. A partir de esta discusión en este proyecto intentamos responder a las siguientes preguntas:

1. ¿Por qué observamos que las organizaciones criminales desarrollan mecanismos de gobernanza en contextos donde la presencia del Estado es alta y los niveles de violencia relativamente bajos?
2. ¿Cómo funciona la gobernanza criminal cuando la presencia del Estado es alta y los niveles de violencia relativamente bajos?
3. ¿Qué tan extendida está la presencia de bandas que se dedican al micro-tráfico en Montevideo?

Argumento

Nuestro proyecto parte de la siguiente premisa: más que un objetivo, el control es un subproducto de la necesidad de obtener ganancias de actividades ilícitas. El objetivo principal de las organizaciones criminales es lucrar con actividades ilícitas. Estos grupos interactúan con múltiples actores en el territorio y tienen que asegurar algún nivel de control. Para ello, utilizarán todos los medios a su alcance. En lugar de un intercambio entre tipos de estrategias, planteamos la hipótesis de que cuanto mayor sea la amenaza al control territorial, ya sea de otros grupos o del Estado, mayor será la diversidad de estrategias que deberíamos observar.

La presencia estatal se manifiesta a través de dos caminos simultáneos: el bienestar (a través de políticas sociales) y la política de seguridad (típicamente a través de la presencia de la policía). Cuando la presencia estatal es alta, se reduce el espacio para que crezca la gobernanza criminal. Debido a que existe una alta presencia estatal en el territorio, los

vecinos del barrio no solo utilizan sus múltiples servicios (guarderías, escuelas, centros de salud, centros deportivos, entre muchos otros), sino que también cuentan con esos servicios para ayudarlos a manejar la violencia cotidiana y los problemas de convivencia. No obstante, en estados fuertes, la provisión de asistencia social a veces es lenta y puede haber ineficiencias para llegar a los sectores más vulneados o marginados. En estos contextos, los grupos criminales pueden brindar algunos servicios que el estado puede tardar demasiado en brindar (como ciertos trabajos, donaciones o pequeñas inversiones en vecindarios), que utilizan como estrategias no violentas para ganarse a los residentes (Blattman et al., 2021). En general, la alta presencia estatal limita los tipos de estrategias no violentas que los grupos pueden desarrollar. Los propios grupos están limitados por su propia precariedad, al igual que las estrategias no violentas a su disposición.

La alta presencia estatal también restringe los espacios donde las organizaciones criminales pueden operar violentamente a los aspectos económicos de la gobernabilidad. Los grupos criminales pueden regular el microtráfico y ocasionalmente tratar de extorsionar a los residentes, pero no tienen acceso a grandes cantidades de efectivo. Esto limita su capacidad para crecer, expandirse, adquirir armamento pesado y confrontar verdaderamente al Estado. La alta presencia estatal a través de políticas de seguridad conduce a la implementación de estrategias de control del crimen, lo que impide la consolidación en grupos más grandes, pero conduce al surgimiento de otros nuevos, pues los fragmenta. A su vez, el aumento en el número de grupos aumenta la competencia entre ellos y las estrategias violentas de control hacia la población. Cuando hay competencia entre grupos y aumenta la violencia hacia los vecinos del barrio, el Estado tiende a intervenir violentamente para controlar a estos grupos.

La presencia del Estado impide que los grupos criminales invadan y dominen un territorio. La provisión de servicios permite al Estado mantener su legitimidad (Blattman et al., 2021). A su vez, la presencia estatal a través de las políticas de seguridad impide que los grupos se consoliden, lo que lleva a la fragmentación y competencia en un territorio, lo que tiene como resultado el desarrollo de estrategias violentas. Nuestro argumento se puede resumir en tres hipótesis:

H1: La alta presencia estatal (políticas sociales y políticas de seguridad) limita la gobernanza criminal a los mecanismos económicos;

H2: La alta presencia estatal conduce a la existencia de estrategias violentas y no violentas de control económico criminal;

H3: La alta presencia estatal conduce a una mayor prevalencia de estrategias violentas de control económico frente a las no violentas.

Paradójicamente, la alta presencia estatal puede conducir a la proliferación de estrategias criminales violentas. Investigaciones previas muestran que este también es el caso en contextos donde el estado está ausente. Postulamos que los mecanismos son diferentes: en contextos donde el Estado está rutinariamente ausente, las estrategias violentas son el único medio que puede utilizar para contener a las organizaciones criminales, ya que no está presente en el territorio de otras formas significativas. Esta respuesta violenta desencadena la escalada de violencia a nivel local. Si bien la alta presencia estatal no impide el surgimiento de grupos criminales, sí limita sus posibilidades de intrusión y actúa como un contrapeso al desarrollo de estrategias de gobernanza criminal en el largo plazo, y su extensión de los aspectos económicos a otras esferas de la vida comunitaria, como la participación política. Si bien los niveles de violencia pueden ser contenidos en el corto plazo, esto no implica su

eliminación. Los grupos criminales pueden no controlar grandes territorios, o pueden tener un control débil, pero sus interacciones violentas generan impactos negativos.

Metodología/diseño del estudio

Las preocupaciones por la seguridad y la naturaleza ilícita de las organizaciones criminales plantean desafíos éticos en la investigación de estas poblaciones. La implementación de este proyecto presenta varios desafíos: los residentes afectados por la presencia de organizaciones criminales generalmente no son visibles, rara vez se movilizan para buscar más seguridad. Además, debido a preocupaciones de seguridad o conexiones con grupos criminales, los residentes del barrio pueden ser reacios a expresar sus opiniones o creencias directamente. En nuestro caso, un desafío adicional se relaciona con estimar la presencia criminal, es decir, identificar el tamaño de la población afectada por las organizaciones criminales y los mecanismos precisos de gobernanza que implementan los grupos criminales. Dado que las organizaciones criminales ejercen violencia, es posible que las personas tengan miedo o vergüenza de responder directamente ante preguntas sobre presencia o actividades de grupos criminales. En definitiva, este proyecto tenía el desafío de identificar lo que la literatura llama “poblaciones de difícil acceso”.

Para mitigar estos desafíos, nuestro proyecto combinó instrumentos cualitativos con cuantitativos. Nuestro diseño de investigación se basó en una estrategia de métodos mixtos que combinó entrevistas en profundidad, revisión sistemática de documentos y prensa con una encuesta de opinión pública¹. La encuesta incluyó preguntas directas para medir la presencia de grupos criminales y el tipo de estrategias que despliegan, así como preguntas que fueron analizadas mediante el método denominado *network-scale-up*, utilizado comúnmente en epidemiología para estimar el tamaño de poblaciones de difícil acceso. Usamos la información de las entrevistas y el análisis sistemático de la prensa para entender el contexto y los tipos de estrategias criminales en el territorio. A su vez, también usamos esta información como base para diseñar mejores preguntas en nuestra encuesta en línea (Pérez Bentancur & Tiscornia, 2022).

Al incorporar distintos métodos mitigamos algunas dificultades, a saber: 1) la revisión preliminar de documentos, en particular artículos de periódicos, nos permitió identificar áreas de operaciones, así como algunas características descriptivas de los grupos criminales; 2) las entrevistas en profundidad con una variedad de actores, fueron un medio para obtener relatos de primera mano de experiencias de (in)seguridad en los vecindarios locales, así como descripciones de mecanismos de control, las entrevistas también fueron usadas a los efectos del punto 1, intentando triangular los datos de la prensa para mitigar sus sesgos; 3) la encuesta en línea nos permitió estimar la magnitud de nuestra variable dependiente: la prevalencia de herramientas de control utilizadas por grupos criminales en la población de Montevideo.

Respecto a la prensa, codificamos 169 artículos de prensa entre 2012 y 2022, obtenidos principalmente de los cuatro diarios de mayor circulación nacional: El País, El Observador, La Diaria y Búsqueda (la mayoría de los artículos son de 2017 en adelante). Para cada artículo

¹ Este proyecto se realizó con datos generados y sistematizados enteramente por el equipo de investigación. El proyecto no utilizó ningún dato proporcionado por el Ministerio del Interior; este solo entregó datos sobre homicidios que no fueron utilizados pues no eran el centro del análisis. Otros datos solicitados sobre la presencia de grupos criminales fueron declarados reservados y no fueron entregados.

extrajimos la siguiente información (siempre que fue posible): nombre del grupo criminal, zona/barrio de influencia, herramientas que usan para controlar el barrio, otra información relevante (líderes, miembros que aparecen nombrados, historia del grupo, etc.). Las estrategias de control las clasificamos luego en violentas y no violentas.

Respecto a las entrevistas en profundidad realizamos 66 entrevistas en barrios con altos niveles de crimen. Entrevistamos a líderes comunitarios, miembros de ONGs, maestras y autoridades locales. Algunos de ellos habían tenido o tenían contacto directo con los grupos criminales (por ej. eran vecino), otros tenían experiencias menos cercanas. Como forma de mitigar riesgos para los entrevistados, tratamos a las entrevistas de forma anónima, eliminando todos los elementos que pudiesen identificar al entrevistado/a (nombre, lugar donde vive/trabaja, ocupación, etc.). Utilizamos las entrevistas para conocer en profundidad las herramientas de control que utilizan los grupos criminales sobre las comunidades barriales de Montevideo. Las entrevistas fueron realizadas entre noviembre y diciembre de 2021 y entre marzo y mayo de 2022.

La encuesta en línea incluyó preguntas directas que indagaron sobre las estrategias de gobernanza y además decidimos incluir preguntas indirectas que aprovechen los desarrollos recientes en los modelos de redes para estimar el tamaño de las poblaciones difíciles de alcanzar. Estos modelos se basan en preguntas del tipo "¿cuántos X conoces?" como una herramienta para aproximar el tamaño de la población afectada por la presencia delictiva utilizando información de las redes de amistad de los encuestados. Siguiendo a Calvo and Murillo (2013), incluimos dieciocho elementos indirectos para estimar el tamaño y la estructura de las redes de los encuestados. Este conjunto de preguntas nos permite preguntar sobre la exposición de los encuestados a las organizaciones criminales preguntando sobre las personas que conocen que han estado expuestas a ellos.

Los participantes de la encuesta en línea fueron reclutados a través de un anuncio en Facebook que contenía el siguiente mensaje: "Tome esta breve encuesta y participe en una rifa de un teléfono inteligente". El anuncio contenía un enlace que redirigía al encuestado al cuestionario de la encuesta que se encontraba en la plataforma Qualtrics, el servicio que utilizamos para recopilar y almacenar las respuestas. El único propósito de usar anuncios de Facebook fue reclutar encuestados. Facebook no tuvo acceso a la información resultante de la encuesta, que será almacenada y protegida por Qualtrics. Para orientar los anuncios de Facebook, podemos especificar ciertas características en función de la información presente en los perfiles públicos de las personas. Especificaremos que el anuncio se muestre para personas físicas residentes en Montevideo, mayores de 18 años. La encuesta estuvo en línea entre diciembre de 2022 y marzo de 2023. Recolectamos 2688 respuestas válidas de personas residentes en todos los barrios de Montevideo.

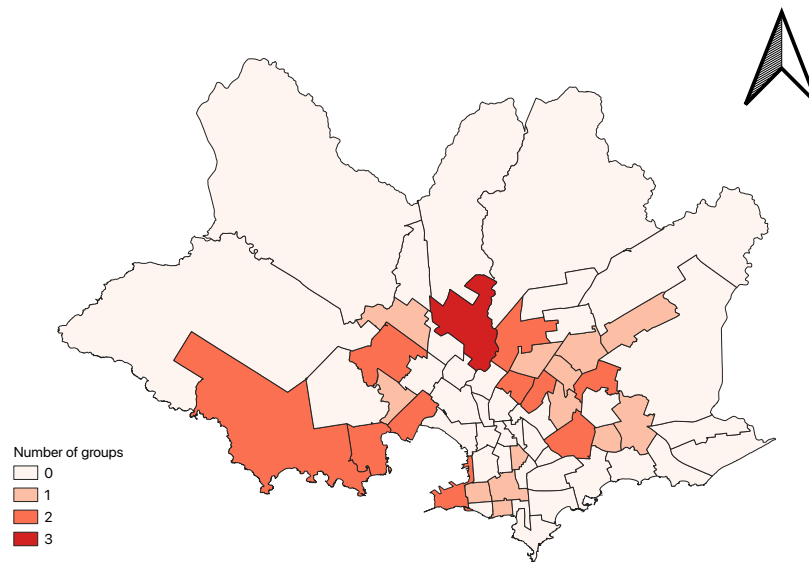
La elección de utilizar Facebook para el reclutamiento en lugar de realizar la encuesta a través de una agencia de encuestas responde a dos criterios: costo y acceso. El costo de realizar una encuesta de este tamaño en Uruguay es alto. Además, buscamos que los encuestados provengan de vecindarios a los que es difícil acceder dados los problemas de seguridad actuales; las agencias electorales se muestran reticentes a enviar encuestadores a esas áreas. El uso de anuncios de Facebook proporciona una herramienta para acceder a estos encuestados. Con este fin, también aprovecharemos Facebook para dirigirnos a personas a las que les gustaron ciertas páginas de Facebook. Esto es para asegurar que podamos capturar individuos de diferentes grupos socioeconómicos. Además, buscamos minimizar las preocupaciones con el sesgo de deseabilidad social y proteger a los participantes tanto como sea posible. El uso de herramientas en línea para el reclutamiento brinda a los encuestados

otra capa de anonimato (a diferencia de las respuestas cara a cara). Facebook se ha convertido cada vez más en una herramienta popular para reclutar participantes de encuestas. Como resultado, sabemos que las muestras obtenidas de estos estudios están sesgadas hacia individuos más jóvenes y más educados (Jager 2017). Sin embargo, Facebook también permite el acceso a poblaciones a las que es difícil llegar en encuestas cara a cara.

Resultados, análisis y discusión

La revisión preliminar de artículos periodísticos y nuestras entrevistas revelan que aproximadamente en un tercio de los barrios de Montevideo, diferentes organizaciones criminales están presentes y despliegan diversas estrategias de control territorial. A partir de la revisión sistemática de prensa y las entrevistas en profundidad identificamos la presencia de 36 grupos criminales operando en 24 de los 62 barrios de Montevideo entre 2012 y 2022 (Figura 1). Más que el número, lo interesante es que estos grupos no se distribuyen de forma homogénea en el territorio de Montevideo, sino que se concentran mayormente en barrios de menor nivel socio-económico, en el centro, oeste y norte del territorio urbano del departamento. En general, corresponden a familias involucradas originalmente en delitos menores que se expanden al microtráfico. En su mayoría operan donde viven, lo que no implica que no existan “bocas” en otros barrios que se alimentan del negocio de estos grupos.

Figura 1:
Presencia de grupos criminales en barrios de Montevideo entre 2012 y 2022



El análisis sistemático de la prensa muestra que en los medios de comunicación se mencionan principalmente estrategias violentas de control por parte de estos grupo. Del total de artículos en los que aparecen menciones a herramientas de control que despliegan los

grupos criminales (50), solo 3 mencionan formas no violentas de control (ayuda a vecinos y donaciones). El resto, es decir, 47 artículos mencionan solo formas violentas de control territorial: “desalojos” a vecinos (27), “amenazas” a vecinos (17) y “control del movimiento” (3). En cambio, las entrevistas sugieren la existencia de una gama más amplia de alternativas. Del total de menciones a formas de control que aparecen en las entrevistas (76 menciones), 41 son menciones a formas violentas y 35 a formas no violentas. Entre las violentas, las más mencionadas fueron los desalojos (25) y las amenazas (9), seguidas por control de movimiento (6) y secuestro (1). Entre las formas no violentas de control, la categoría más mencionada fue “ayuda a vecinos” (24). Esta categoría suele incluir la ayuda con el pago de servicios como la luz, prestar alojamiento, ayuda con dinero, etc. También se mencionaron “donaciones” al barrio y el ofrecimiento de “empleo” (en general vinculado a actividades ilícitas) (Tabla 1).

Tabla 1:
 Menciones a estrategias de gobernanza criminal en la prensa y en las entrevistas en profundidad

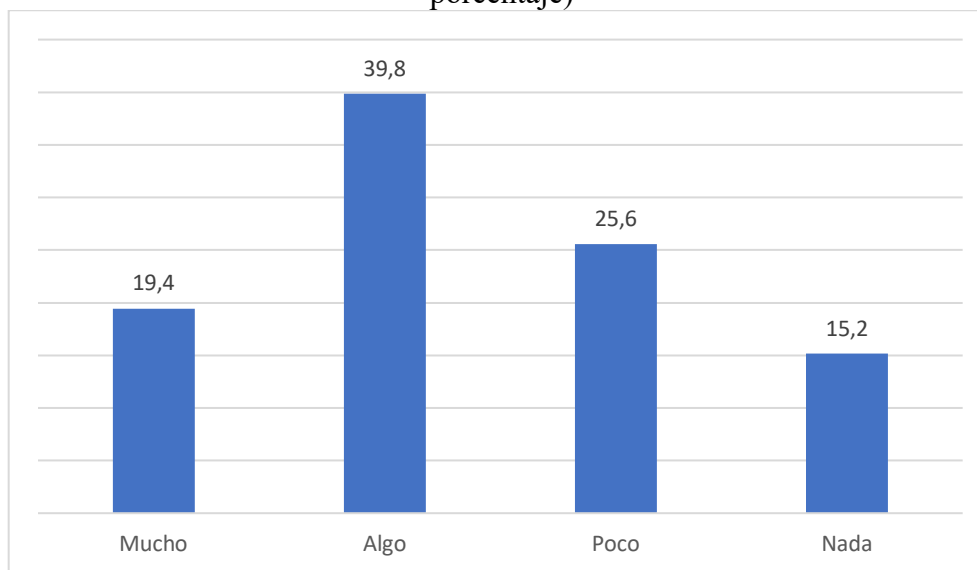
Tipo de estrategia	Estrategias	Entrevistas (menciones) (2021-- 2022)	Prensa (menciones) 2012--2022
Violenta	Desalojos	33% (N=25)	54% (N=27)
	Amenazas	12% (N=9)	34% (N=17)
	Control de movimiento	8% (N=6)	6% (N=3)
	Secuestros	1% (N=1)	
	Subtotal	54% (N=41)	94% (N=47)
No violenta	Ayuda a vecinos	31% (N=24)	2% (N=1)
	Donaciones	8% (N=6)	4% (N=2)
	Ofrecer empleos	7% (N=5)	
	Subtotal	46% (N=35)	6% (N=3)
Total		100% (N=76)	100% (N=50)

En línea con otras investigaciones (Davenport & Ball, 2002), existen riesgos cuando se recurre a una sola fuente. La triangulación con otras ofrece diversas ventajas. En nuestro caso, si solo hubiéramos usado la prensa, nos habríamos perdido parte de la variación en nuestra variable dependiente, ya que en su mayoría reportan estrategias violentas. Si bien nuestras entrevistas no están libres de sesgos, nos permitieron complementar la información que habíamos recopilado previamente. Este análisis también es relevante para nuestro diseño de nuestra encuesta pues nos permitió diseñar mejores preguntas al conocer mejor cómo operan los grupos criminales en el territorio; es decir, nos permitió tener una mejor idea sobre

qué preguntar. Un resultado importante de nuestra investigación cualitativa, además de la constatación de variación en actividades violentas y no violentas, es que no observamos estrategias de gobernanza más allá del espacio económico. No encontramos evidencia de que estén involucrados de manera importante en actividades políticas o que busque regular la participación de personas en la vida política y social, por lo menos por el momento.

Los resultados de la encuesta sugieren que la presencia de grupos criminales está extendida en el territorio de Montevideo, y que realizan acciones violentas y no violentas donde se encuentran. Recolectamos 2688 respuestas válidas. Tal como se muestra en la Figura 2, aproximadamente el 60% de los encuestados cree que en su barrio hay mucha o alguna presencia de bandas, mientras que el resto piensa que hay poca (25,6%) o ninguna presencia de bandas (15,2%). Estos resultados son un poco diferentes si se divide Montevideo en dos zonas, lo que llamamos zona A que, en general, coincide con las zonas de Montevideo en las que no identificamos (o casi no identificamos) presencia de grupos criminales a partir de la prensa y de las entrevistas y lo que llamamos zona B, es decir zonas donde identificamos la mayor presencia de estos grupos. Los resultados de la encuesta muestran que las categorías “mucho” y “algo” son más relevantes en la zona B que en la A (*la pregunta fue: ¿Hasta qué punto diría que hay presencia de bandas de narcotráfico en su barrio? Categorías de respuesta, mucho, algo, poco, nada*).

Figura 2:
¿Hasta qué punto diría que hay presencia de bandas de narcotráfico en su barrio? (en porcentaje)



A los efectos de buscar efectos heterogéneos dividimos el territorio de Montevideo en dos bloques A y B. El bloque A tiende a coincidir con los barrios de mayor nivel socioeconómico, ubicados hacia la costa sur y este de Montevideo. Estos barrios, tienen baja presencia de bandas según los datos de la Figura 1. El bloque B agrupa a los barrios de menor nivel socioeconómico y tiende a coincidir con el conjunto de barrios en los que se concentran los grupos criminales según la Figura 1. La Figura 4 muestra ambos bloques. Como era

esperable, entre quienes residen en los barrios del bloque B se concentran quienes piensan que hay mucha o algo de presencia de bandas vinculadas al narco-tráfico en su barrio. Lo inverso ocurre entre quienes residen en el bloque A (Figura 3).

Figura 3:
¿Hasta qué punto diría que hay presencia de bandas de narcotráfico en su barrio? (por bloque, en porcentaje)

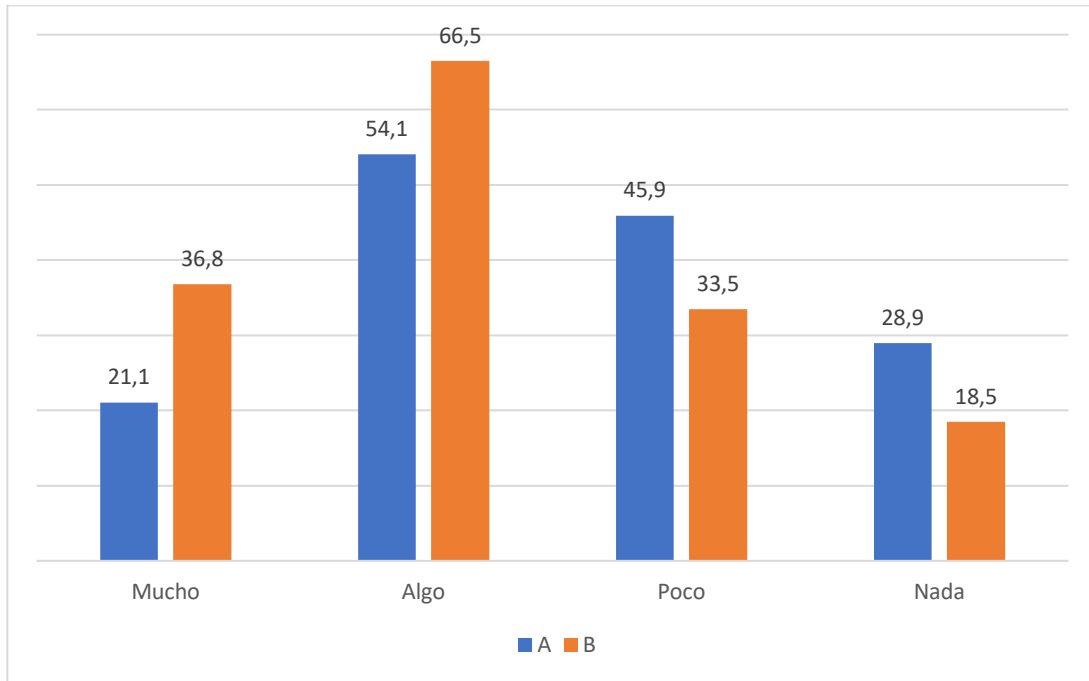
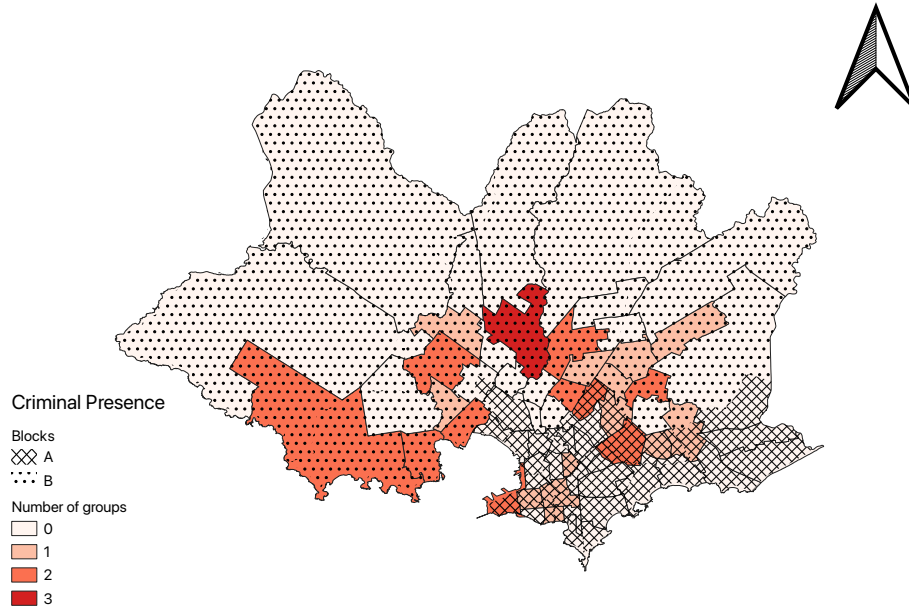


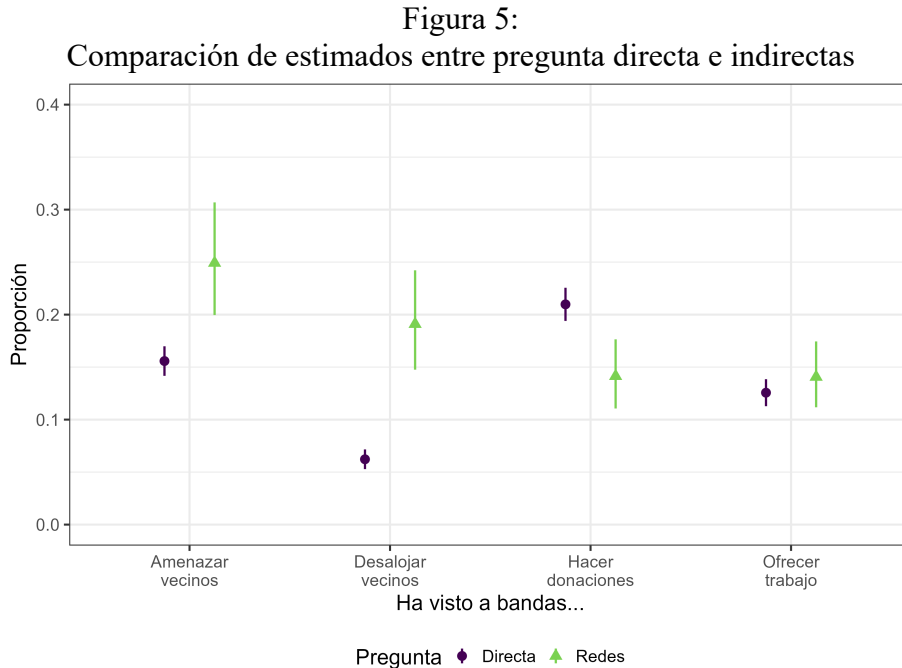
Figura 4:
 Bloques para el análisis



En la encuesta también preguntamos por el conocimiento que las personas tenían sobre las herramientas de control desplegadas por los grupos criminales en los barrios; la pregunta fue la siguiente: *¿Durante los últimos tres meses, en su barrio, vio a miembros de bandas... “desalojar a vecinos de sus casas”, “amenazar a vecinos”, “hacer donaciones en el barrio”, “ofrecer trabajo a la gente del barrio” (categorías de respuesta Si/No)*. Nuestros datos muestran que los grupos criminales despliegan tanto estrategias violentas como no violentas en los barrios. Así por ejemplo, alrededor del 16% dijo que vio a bandas amenazar a vecinos y más del 20% dijo que vio bandas hacer donaciones. Las categorías “ofrecer trabajo” y “desalojar a vecinos” registran menos menciones pero no son insignificantes. Cuando el mismo fenómeno se intenta medir mediante la pregunta indirecta y se analiza mediante el método *network-scale-up*, los resultados varían un poco, pero se observa la misma tendencia en relación al uso de diferentes estrategias, siendo las estrategias violentas de control un poco más prevalentes que las no violentas (Figura 3).

Si bien al momento los resultados de de nuestra encuesta son todavía preliminares, sugieren lo siguiente: 1) existen sesgos de deseabilidad importantes cuando se pregunta a las personas directamente sobre lo que hacen las bandas. Este sesgo se observa en la diferencia en el tamaño de los estimados cuando se compara la tasa de respuesta a la pregunta directa versus las preguntas indirectas. Como se observa en la Figura 5, excepto por la actividad de ofrecer trabajo, donde no hay diferencia entre las medidas, en las otras 3 existen diferencias sistemáticas; 2) los resultados de la encuesta están en línea con las observaciones cualitativas,

existen diversos tipos de acciones (violentas y no violentas) que las organizaciones despliegan en el territorio; 3) los resultados estadísticos sugieren que las acciones violentas son más prevalentes que las no violentas, en línea con nuestras expectativas iniciales. Al momento los resultados que presentamos aquí son preliminares y deben ser tomados con cautela.



Conclusiones y recomendaciones

Esta investigación constituye el primer estudio sistemático sobre la presencia de fenómenos de gobernanza criminal en Uruguay, un caso con alta presencia estatal en el territorio y bajos niveles de violencia relativos. Hemos argumentado que Uruguay es un caso altamente informativo pues no deberíamos esperar la presencia de grupos criminales que intenten controlar el territorio. Sin embargo, este fenómeno existe. Por lo tanto, es relevante estudiar qué características asume.

Este proyecto de investigación arroja al menos tres conclusiones importantes: 1) el fenómeno de la presencia de grupos criminales con capacidad para alterar la vida de las personas es relevante en Montevideo; 2) el espacio de operación de estos grupos se circunscribe a la venta de drogas. Hasta el momento, no se observa evidencia de que tengan capacidad para ejercer otro tipo de controles como el social o el político; 3) la alta presencia del Estado en el territorio (tanto a través de políticas sociales como de seguridad) limita la capacidad de los grupos para afianzarse territorialmente y crecer.

Es relevante notar también, que si bien no estaba dentro de los objetivos de este proyecto entender qué pasa cuando el Estado interviene, de nuestras entrevistas surge que cuando el Estado interviene de manera violenta, se produce mayor violencia entre grupos. Esta constatación está en línea con la literatura existente. Si bien la presencia del Estado no

previene el surgimiento de organizaciones criminales, las contiene y evita que se expandan, siempre y cuando controle también su capacidad para producir desequilibrios que conducen a la violencia a nivel local.

De nuestra investigación surgen dos recomendaciones fundamentales:

1. Las políticas sociales son imprescindibles para mitigar el crecimiento y capacidad de control de las bandas criminales porque otorgan a los residentes en barrios donde se asientan estos grupos los recursos básicos para no tener que recurrir a las bandas. Esto supone continuar realizando inversiones sociales en el territorio y trabajar para que la presencia del Estado sea notoria y pueda responder en tiempo y forma.
2. Si bien la presencia del aparato de seguridad es importante para evitar la consolidación de grupos, la intervención del aparato de seguridad produce desequilibrios que conducen a confrontaciones entre grupos que pueden producir más violencia y daños colaterales en los barrios. En particular, los desembarcos masivos del aparato de seguridad en los barrios con alta presencia de grupos criminales también generan violencia sobre poblaciones que son ajenas a estos grupos. Por lo tanto, debe existir mayor nivel de coordinación entre el aparato de seguridad y otras dependencias del Estado para mitigar estas consecuencias, así como un uso limitado de estrategias coercitivas en estos contextos.

Referencias bibliográficas

- Arias, E. D. (2017). *Criminal enterprises and governance in Latin America and the Caribbean*. Cambridge University Press.
- Arjona, A. (2016). *Rebelocracy: Social order in the Colombian civil war*. Cambridge University Press.
- Auyero, J., & Berti, M. F. (2013). *La violencia en los márgenes. Una maestra y un sociólogo en el conurbano bonaerense* (Katz).
- Auyero, J., & Sobering, K. (2019). *The ambivalent state: Police-criminal collusion at the urban margins*. Oxford University Press.
- Berg, L.-A. and Carranza, M. (2018). Organized criminal violence and territorial control: Evidence from northern Honduras. *Journal of Peace Research*, 55(5):566–581.
- Barnes, N. (2017). Criminal Politics: An Integrated Approach to the Study of Organized Crime, Politics, and Violence. *Perspectives on Politics*, 15(4), 967–987. <https://doi.org/10.1017/S1537592717002110>
- Barnes, N. (2022). The Logic of Criminal Territorial Control: Military Intervention in Rio de Janeiro. *Comparative Political Studies*, 55(5), 789–831. <https://doi.org/10.1177/00104140211036035>
- Blattman, C., Duncan, G., Lessing, B., & Tobón, S. (2021). Gang Rule: Understanding and Countering Criminal Governance. *NBER Working Paper Series, Working Paper N°28458*. <http://www.nber.org/papers/w28458>.
- Calvo, E., & Murillo, M. V. (2013). When Parties Meet Voters: Assessing Political Linkages Through Partisan Networks and Distributive Expectations in Argentina and Chile. *Comparative Political Studies*, 46(7), 851-882. <https://doi.org/10.1177/0010414012463882>

- Davenport, C., & Ball, P. (2002). Views to a Kill: Exploring the Implications of Source Selection in the Case of Guatemalan State Terror, 1977-1995. *Journal of Conflict Resolution*, 46(3), 427–450. <https://doi.org/10.1177/0022002702046003005>
- Denyer Willis, G. (2015). *The killing consensus : police, organized crime, and the regulation of life and death in urban Brazil*. University of California Press, Oakland, California.
- Gerring, J. (2006). *Case study research: Principles and practices*. Cambridge University Press.
- Jäger K. (2017). The potential of online sampling for studying political activists around the world and across time. *Political Analysis*, 25, 329–343.
- Lessing, B. (2020). Conceptualizing Criminal Governance. *Perspectives on Politics*, 1–20. <https://doi.org/10.1017/S1537592720001243>
- Ley, S. (2017). Electoral Accountability in the Midst of Criminal Violence: Evidence from Mexico. *Latin American Politics and Society*, 59(1), 3–27. <https://doi.org/10.1111/laps.12008>
- Ley, S., Tiscornia, L., & Ventura, T. (2022). *Criminal governance amid the COVID19 pandemic: Evidence from Mexico*. [Unpublished manuscript].
- Luna, J. P. (2017). *En vez del optimismo. Crisis de representación política en el Chile actual* (CIPER, Editorial Catalonia).
- Magaloni, B., Franco-Vivanco, E., & Melo, V. (2020). Killing in the Slums: Social Order, Criminal Governance, and Police Violence in Rio de Janeiro. *American Political Science Review*, 114(2), 552–572. <https://doi.org/10.1017/S0003055419000856>
- Magaloni, B., Robles, G., Matanock, A. M., Diaz-Cayeros, A., & Romero, V. (2020). Living in Fear: The Dynamics of Extortion in Mexico’s Drug War. *Comparative Political Studies*, 53(7), 1124–1174. <https://doi.org/10.1177/0010414019879958>
- Mampilly, Z. C. (2015). *Rebel rulers: Insurgent governance and civilian life during war*. Cornell University Press.
- Moncada, E. (2013). The Politics of Urban Violence: Challenges for Development in the Global South. *Studies in Comparative International Development*, 48(3), 217–239. <https://doi.org/10.1007/s12116-013-9133-z>
- Moncada, E. (2022). *Resisting Extortion: Victims, Criminals, and States in Latin America* (1st ed.). Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781108915328>
- Olson, M. (1993). Dictatorship, Democracy, and Development. *American Political Science Review*, 87(3), 567–576. <https://doi.org/10.2307/2938736>
- Pérez Bentancur, V., & Tiscornia, L. (2022). Iteration in Mixed-Methods Research Designs Combining Experiments and Fieldwork . *Sociological Methods & Research*, 004912412210825. <https://doi.org/10.1177/00491241221082595>
- Staniland, P. (2012). States, Insurgents, and Wartime Political Orders. *Perspectives on Politics*, 10(2), 243–264. <https://doi.org/10.1017/S1537592712000655>
- Trejo, G., & Ley, S. (2020). *Votes, drugs, and violence: The political logic of criminal wars in Mexico* (First edition). Cambridge University Press.