

EDITORIAL

Violencia, Crimen y Seguridad: Trayectorias y Alcances de las Políticas Públicas

Alejandra Luneke

Universidad Alberto Hurtado, Chile

gluneke@uahurtado.cl

<https://orcid.org/0000-0002-6580-3582>

La seguridad ha sido uno de los tópicos más abordados por las ciencias sociales, particularmente por la criminología y por los estudios de las políticas públicas (Almond & Van Erp, 2020). Entendida, como la ausencia de amenaza para la vida personal y para la coexistencia pacífica (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [UNDP], 2013), la seguridad ha sido foco de múltiples estudios que analizan tanto el problema del crimen y la violencia como la respuesta pública, el rol del Estado y otros agentes en el control del orden social.

Este acervo de conocimiento ha relevado los profundos cambios que ha experimentado la seguridad en el nivel global y su relación con el cambio del orden social experimentado por las sociedades occidentales. El fin de la guerra fría y de los regímenes autoritarios en occidente, produjeron un cambio radical en la ontología de la seguridad y de las agendas públicas. En las democracias neoliberales de fin de siglo los peligros/amenazas cambiaron, al mismo tiempo que los sujetos/objetos de protección/defensa y los agentes que la proveen.

En la actualidad las amenazas a las personas y a la coexistencia pacífica se sitúan principalmente dentro de las fronteras del Estado y se asocian más a la violencia criminal que a la guerra o a la violencia política. Como destacan Caldor y Sassen (2021), la violencia hoy no está fuera de las fronteras del Estado nación, se localiza en el seno de las ciudades y son los barrios los que se han convertido en los principales campos de batalla en el nivel global. La violencia urbana como amenaza a las personas, es el principal objeto de las políticas de seguridad pública y a partir de la década de 1970, en distintos territorios, esta violencia vinculada al fenómeno criminal ha experimentado reconfiguraciones relevantes. En el nivel global, uno de los hitos más relevantes ha sido la irrupción del crimen organizado asociado al mercado de las drogas uno de los fenómenos que explican el aumento de los delitos violentos en distintos países y ciudades. Con distintos niveles de intensidad e impacto, su desarrollo ha hecho de las ciudades territorios más violentos (Arias & Goldstein, 2010).



De hecho, y como evidencian estudios recientes, los mercados ilícitos y especialmente los de tráfico de drogas han aumentado en distintas regiones y especialmente en América latina convirtiéndola en la región más violenta del mundo (Bergman, 2023). Estos han proliferado en los últimos años y se asocian al aumento de los homicidios y de patrones criminales más violentos (United Nations Office on Drugs and Crime [UNODC], 2023). Quienes han abordado este fenómeno, analizan cómo la debilidad de las instituciones democráticas y la corrupción de estas (Arias & Goldstein, 2010) producen gobernanzas criminales que llevan a que la respuesta sólo centrada en la sanción y en la cárcel sea insuficiente para gobernar el delito (Arias, 2017). La cárcel hoy se convierte en un espacio de comando del tráfico de drogas en los barrios, y desde los barrios, se organiza la vida intrapenitenciaria produciendo violencias encadenadas dentro/ fuera de la cárcel (Lessing, 2017).

En este sentido, investigaciones recientes muestran que el crimen ha aumentado y se ha reorganizado en los territorios pese a que las políticas de “guerra contra las drogas” se han implementado desde mediados de los años 60 en distintos países bajo el impulso de Estados Unidos. Existe consenso en destacar que estas políticas se han focalizado en extender el uso de la sanción y de la cárcel produciendo hiperinflación de población carcelaria en el nivel global (Norman, 2023), sin capacidad de frenar el problema. Por el contrario, esta política ha generado el encarcelamiento de los más pobres y la estigmatización de territorios.

Como destaca Wacquant (2009), son los pobres los encarcelados en masa y los más perseguidos por la policía porque se han convertido en los sujetos peligrosos y riesgosos para la sociedad. Esto ha ocurrido en diferentes países del norte y sur global (Fassin, 2012; Jensen, 2020). También estudios en esta línea destacan que el Estado se ha convertido en un agente perverso, en tanto no se hace cargo de las causas económicas y sociales que estructuran la criminalidad y las políticas de seguridad han estigmatizado a los grupos considerados más riesgosos/peligrosos (Pearce, 2010).

Pero la respuesta pública contra la violencia y el crimen no sólo se ha desplegado a través de las políticas de “guerra contra las drogas” sino, que también, a través del modelo de gobernanza del crimen en las ciudades. Y es que, desde la década de 1970 en el norte global y a partir de fines de los 80 en el sur, el aumento del crimen común (robos, asaltos, hurtos, etc), y particularmente del temor al delito, llevó a las democracias neoliberales a construir una agenda de políticas públicas fundada en el enfoque de gobernanza pública, esto es, respuestas articuladas desde el Estado en cooperación de múltiples agentes (Shearing, 2001).

Este proceso de cambio muestra la transición de un modelo tradicional “estado-céntrico” a uno de “gobernanza nodal” con la pluralización de actores en la producción de la seguridad (Shearing & Wood, 2006). Distintos estudios

en este campo reflexionan sobre cómo bajo el concepto de “Co producción de la seguridad”, la seguridad pública (security) dio paso a la seguridad ciudadana (safety) convirtiéndose en un instrumento político que viabiliza la defensa y protección de las personas frente al delito en la vida cotidiana. En este modelo (el de la seguridad ciudadana), “la comunidad” es un pivote central en la respuesta, pues la ciudadanía es llamada a hacerse cargo de las prácticas de auto protección y de tareas preventivas (Emerson, 2020; Gasper y Gomez, 2015).

La seguridad se convierte así en un sistema configurado por el binomio justicia/sanción y por el binomio seguridad/prevención (Garland, 2005) y se moviliza tanto a través de las instituciones policiales y del sistema de justicia, como a través de regímenes en los cuales participan gobiernos locales, comunidades, empresas privadas y organizaciones de la sociedad civil en tareas de prevención del delito (Shearing y Wood, 2003). Bajo esta nueva forma de gobernar el delito, la ciudadanía co produce la seguridad con el Estado y se convierte tanto en objeto de protección/defensa como instrumento/agente de protección. El Estado se convierte no en el foco de la defensa, sino que en un instrumento que se orienta a proteger a la comunidad (Carrión, 2008).

Si en el norte global, esta agenda fue impulsada principalmente por los gobiernos conservadores de Thatcher y Reagan, en el sur global, y particularmente en América latina, fue impulsada por las democracias neoliberales desde mediados de los años 80 (Sozzo, 2009). La seguridad ciudadana como concepto hizo posible alejarse de las prácticas y estrategias asociadas a la doctrina de la seguridad nacional propia de las dictaduras militares y generar una nueva narrativa de gobernar el crimen y la inseguridad en un contexto democrático (Trebilcock & Lunecke, 2019; Bonner, 2014).

Este proceso fue posible por el rol que tuvieron las agencias de cooperación internacional (Banco Interamericano de Desarrollo, Banco Mundial y Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD, entre otras) en la región. Estas agencias promovieron las agendas basadas en enfoques preventivos y de participación ciudadana con más de 130 programas desarrollados desde 1990 (Aguirre & Muggah, 2017). Si bien sus resultados han sido escasamente analizados, el aumento del crimen y la violencia en la región en la postpandemia ha llevado a muchos gobiernos a retomar un enfoque más punitivista para controlar el delito (Lunecke & Trebilcock, 2023).

Los resultados y procesos implicados en este desarrollo han sido abordados desde diferentes perspectivas teóricas. Por un lado, los estudios de gubernamentalidad asocian estos cambios al desarrollo de la democracia neoliberal y su profundización, reduciendo el rol del Estado en la protección y el control, y distribuyendo el poder entre agentes privados y co responsabilizando a la ciudadanía (Johnston, 2001). Estas teorías reflexionan sobre los alcances que tienen estos cambios en las

políticas de seguridad y sobre cómo este enfoque y modelos dan pie a esquemas securitarios que convierten a las personas y comunidades en responsables de su seguridad de manera invisible. Bajo este modelo, el Estado mandata a las personas a “hacerse cargo” bajo la narrativa de la “seguridad como tarea de todos” (Johnston, 2006).

También las perspectivas estructuralistas han criticado los efectos de estas políticas sobre los grupos sociales más vulnerables y marginados. Estos han relevado sus ambivalencias, las que pese a levantar la atención sobre las causas del crimen, han continuado aumentando las inequidades que afectan a las comunidades más pobres y vulnerables. Ya sea, porque no son capaces de hacerse cargo de la seguridad o, que, al contrario, porque los más pobres han sido el principal objeto de las políticas de control, los grupos más vulnerables han sido los más encarcelados.

Desde una vereda diferente, los analistas liberales critican la falta de efectividad e impacto de estas medidas preventivas, especialmente en América latina, región en la cual el crimen ha seguido en aumento. Estos estudios, focalizados en las estadísticas criminales, destacan que es difícil establecer los resultados de los modelos de gobernanza del delito, ya sea porque las cifras siguen subiendo o bien porque, no es posible establecer mediciones precisas de causa-efecto (Luneke & Trebilcock, 2023).

Por último, análisis más recientes y provenientes del campo de estudio de la gobernanza, muestran que estos modelos han sido escasamente analizados y no es posible dar cuenta cómo se desarrollan estas redes. Al respecto, se destaca que el debate sobre a gobernanza securitaria no ha analizado de manera suficiente cómo operan en estas redes y cuáles son sus resultados. Para Yar (2011), son los mecanismos de coordinación los que merecen ser analizados para comprender dónde y cómo se producen las fallas de estos modelos de gobernanza del delito.

Las nuevas formas de gobierno del crimen han ido asumiendo características propias según los contextos en los cuales se desarrollan y muestran alcances y limitaciones que han sido menos analizadas. Se ha reflexionado aún poco sobre las especificidades que asumen en cada contexto, cuáles son las racionalidades, lógicas y recursos que se movilizan y cómo se concibe a la ciudadanía y a la comunidad. Tampoco se han abordado los límites que estos modelos encuentran en un escenario en el cual, patrones delictuales más complejos y violentos vinculados al mercado de la droga irrumpen de manera cotidiana en los territorios nacionales y que llevan a que la frontera entre los delitos asociados al crimen organizado y los delitos comunes contra las personas se haga más difusa.

En un contexto en el cuál las políticas de seguridad ocupan un lugar central de la agenda pública y de cara a la emergencia de nuevos patrones delictuales

vinculados a organizaciones criminales más complejas (Lessing, 2017) este dossier busca aportar al debate teórico y empírico sobre el problema del crimen y de las políticas de seguridad a través de tres aristas diferentes. La primera de ellas aborda las formas que asume el tráfico de la droga en los territorios y su expresión más común, cual es, el microtráfico. La segunda arista se relaciona con la débil frontera que existe entre el crimen y la violencia en los barrios y la violencia intrapenitenciaria, y, por último, se busca conocer los alcances de políticas de seguridad ciudadana basadas en el modelo de gobernanza securitaria extendido en Latinoamérica.

El primer artículo de este dossier, “Caracterización del microtráfico de drogas en la región metropolitana, Chile” de César Valenzuela describe el microtráfico de drogas y analiza cómo este se despliega en el territorio. A través de un estudio de metodología mixta (análisis de datos proporcionados por la policía de investigaciones) y entrevistas a actores claves, el autor constata que el fenómeno es protagonizado mayoritariamente por personas de sexo masculino, que se trata de un fenómeno extendido en todo el territorio regional y que es ejercido en forma colectiva por grupos constituidos, esencialmente, por vínculos familiares. En este sentido, el artículo confirma lo que estudios sobre el crimen organizado y los mercados de drogas da cuenta que la “asociación”, en este caso familiar, es vital para el funcionamiento de este tipo de mercados ilegales. Ello, destaca el autor, desafía las políticas de investigación criminal que se despliegan en los territorios y, cómo, metodologías especializadas, deben abordarse para poder controlar este tipo de delitos, yendo más allá de la simple narrativa de la “guerra contra las drogas”.

El artículo de Alejandro Arévalo, “Implicancias de la violencia para la gobernanza carcelaria: Estudio de caso en el Centro de Cumplimiento Penitenciario Colina II” ilumina uno de los problemas que los estudios de gobernanza criminal han relevado para explicar la extensión de los mercados de drogas en América Latina: la conexión que existe entre grupos criminales fuera/dentro de la cárcel. A través de un estudio de caso de carácter cualitativo que utilizó entrevistas y grupos focales a internos y funcionarios, el autor analiza el ejercicio de la violencia en una de las cárceles más violentas del país, mostrándonos como los muros de la cárcel son mucho más permeables de lo que parece y la violencia se filtra, tanto desde el interior del espacio carcelario hacia los barrios, y también viceversa. El autor reflexiona la urgente necesidad de intervenir la violencia al mismo tiempo que recuperar la legitimidad del actuar de la administración penitenciaria mejorando la gobernanza carcelaria.

Por último, y a modo de contribuir a los estudios sobre gobernanza del delito y los alcances de las iniciativas públicas en la materia, María Belén Muniz estudia cómo se configura y construye social, cultural y materialmente un programa local de seguridad ciudadana. La autora realiza un análisis jurídico normativo

y entrevistas al Programa Integral de Protección Ciudadana (PIPC) instalado en la ciudad de Mar del Plata, Argentina durante el periodo 2013-2015. Dentro de los resultados, identifica los cambios y el giro hacia la ciudadanía que sus estrategias movilizan y reflexiona sobre sus alcances en miras de construir políticas de seguridad más democráticas.

Es así como, y a partir de este número especial, esperamos contribuir a la generación de conocimiento en un campo en el cuál es relevante y urgente informar de manera científica al diseño e implementación de políticas públicas de seguridad.

Referencias

- Aguirre, K. y Muggah, R.** (2017) Las agencias multilaterales y el enfoque de «seguridad ciudadana» en América Latina. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, (116), 25-52 doi. [org/10.24241/rcai.2017.116.2.25](https://doi.org/10.24241/rcai.2017.116.2.25)
- Almond, P. y Van Erp, J.** (2020) Regulation and governance versus criminology: Disciplinary divides, Intersections, and opportunities. *Regulation and Governance*, (14). <https://doi.org/10.1111/rego.12202>
- Arias, E. y Goldstein, D.** (2010). *Violent democracies in Latin America*. Duke University Press.
- Arias, E.** (2017). *Criminal Enterprises and governance in Latin America and The Caribbean*. Cambridge University Press.
- Bergman, M.** (2023). *El negocio del crimen El crecimiento del delito, los mercados ilegales y la violencia en América Latina*. Fondo Cultura Económica.
- Bonner, M.** (2014). *Policing Protest in Argentina and Chile*. First Forum Press.
- Caldor, C. y Sassen, S.** (2020). *Cities at War: global insecurity and urban resistance*. Columbia University Press.
- Carrión, F.** (2008). *Violencia urbana: un asunto de ciudad*. *Revista Eure*, XXXIV (103),111-130.
- Emerson, R.G.** (2020) . Who Is the Citizen in Citizen Security?. *Latin American Research Review*, 55(3), 529–543.
- Farrington, D. y Welsh, B.** (2012). *The Oxford Handbook of Crime Prevention*. Oxford University Press.
- Fassin, D.** (2013). *La fuerza del orden: Una etnografía del accionar policial en las periferias urbanas*. Siglo XXI editores.
- Garland, D.** (2005). *La cultura del controlcrimen y orden social en la sociedad contemporánea*. Editorial Gedisa.
- Gasper, D. y Gomez, O.** (2015). Human security thinking in practice: 'personal security', 'citizen security' and comprehensive mappings. *Contemporary Politics*, 21(1), 100–116.
- Jensen, S. y Warburg, C.** (2020). Vigilancia de la guerra contra las drogas y la transformación del espacio urbano en Manila. *Revista EPD: Sociedad y Espacio*,38(3), 399–416.
- Jessop, B.** (2004). 'Hollowing out the Nation-State and Multilevel Governance' . En P. Kennett (Ed.), *A Handbook of Comparative Social Policy*. Edward Elgar.
- Johnston, L.** (1992). *The Rebirth of Private Policing*. Routledge.
- Johnston, L.** (2006). 'Transnational Security Governance'. En J. Wood y B. Dupont (Eds.), *Democracy, Society and the Governance of Security* (pp.33-51). Cambridge University Press.
- Johnston, L y Shearing, C.** (2003). *Governing security: Explorations in Policing and Justice*. Routledge.
- Lessing, B.** (2017). *Making Peace in Drug Wars: Crackdowns and Cartels in Latin America*. Cambridge University Press, *Studies in Comparative Politics Series*.

- Trebilcock, MP. y Luneke, A.** (2019). Crime prevention and the coproduction of security: Outcomes of citizen participation at the neighborhood level in Neoliberal Chile. *Latin American Perspectives*, 46(6), 56-72.
- Luneke, A. y Trebilcock, M.P.** (2023). Prevención del delito, la construcción de la seguridad ciudadana y los cambios en la política criminal en Chile. 1990-2017. *Política criminal*, 18(35), 352-377.
- Pearce, J.** (2010). *Perverse* state formation and securitized democracy in Latin America. *Democratization*, 17(2), 286-306.
- Norman, C.** (2023). A global review of prison drug smuggling routes and trends in the usage of drugs in prisons. *Wires Forensic Science*. <https://doi.org/10.1002/wfs2.1473>
- Loader, I.** (2000). *Plural Policing and Democratic Governance*. *Social and Legal Studies*, 9 (3), 323-45.
- Shearing, C. y Wood, J.** (2003). Nodal governance, democracy, and the new 'denizens'. *Journal of law and society*, 30(3), 400-419.
- Shearing, C.** (2001). *Punishment and the changing face of the governance*. *Punishment & Society*, 3(2), 203-220.
- Sozzo, M.** (2009). *Gobierno local y prevención del delito en la Argentina*. URVIO: *Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, (6), 58-73.
- United Nations Office on Drugs and Crime.** (2023). *Global study of Homicide*. <https://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/global-study-on-homicide.html>.
- Wood, J. y Shearing, C.** (2006). *Imagining Security*.
- Willan Yar, M.** (2011). From the governance of security to governance failure: refining the criminological agenda. *Internet Journal of Criminology*.
- Wacquant, L.** (2009). *Urban Outcasts: A Comparative Sociology of Advanced Marginality*. POLITY.