



## UvA-DARE (Digital Academic Repository)

### ¿Una lucha por corazones y mentes? Percepciones ciudadanas y actores de gobernanza formales e irregulares en la Jamaica urbana

Harbers, I.; Jaffe, R.; Cummings, V.J.N.

**Publication date**

2016

**Document Version**

Final published version

**Published in**

Política y Gobierno

**License**

CC BY-NC

[Link to publication](#)

**Citation for published version (APA):**

Harbers, I., Jaffe, R., & Cummings, V. J. N. (2016). ¿Una lucha por corazones y mentes? Percepciones ciudadanas y actores de gobernanza formales e irregulares en la Jamaica urbana. *Política y Gobierno*, 23(1), 97-125.

<http://www.politicaygobierno.cide.edu/index.php/pyg/article/view/736>

**General rights**

It is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), other than for strictly personal, individual use, unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

**Disclaimer/Complaints regulations**

If you believe that digital publication of certain material infringes any of your rights or (privacy) interests, please let the Library know, stating your reasons. In case of a legitimate complaint, the Library will make the material inaccessible and/or remove it from the website. Please Ask the Library: <https://uba.uva.nl/en/contact>, or a letter to: Library of the University of Amsterdam, Secretariat, Singel 425, 1012 WP Amsterdam, The Netherlands. You will be contacted as soon as possible.

# ¿Una lucha por corazones y mentes? Percepciones ciudadanas y actores de gobernanza formales e irregulares en la Jamaica urbana\*

Imke Harbers, Rivke Jaffe y Victor J.N. Cummings\*\*

**Resumen:** En las ciudades de todo el mundo, las organizaciones criminales han tomado muchas de las funciones asociadas tradicionalmente con el Estado; ofrecen bienes públicos como bienestar social, seguridad y resolución de disputas para los pobres urbanos. Aunque la bibliografía reciente ha empezado a estudiar las relaciones competitivas y de colusión que tienen estos “actores de gobernanza irregulares” con el Estado, se sabe mucho menos sobre cómo ven los ciudadanos a los diferentes actores de gobernanza. Con base en una encuesta original a residentes de barrios marginados de la ciudad de Kingston, Jamaica, analizamos la opinión pública ante los dos tipos de actores. Los resultados indican que los residentes de los barrios marginados no necesariamente ven a las organizaciones criminales y al Estado como estructuras de gobernanza en competencia, y que la opinión pública es mucho más compleja de lo que la literatura ha reconocido hasta ahora.

*Palabras clave:* crimen organizado, legitimidad, gobernanza, opinión pública, Jamaica.

---

\*Traducción del inglés por Ana Inés Fernández Ayala.

\*\*Imke Harbers es profesora asociada en el Departamento de Ciencia Política de la Universidad de Ámsterdam. Nieuwe Achtergracht 166, 1018 WV Ámsterdam, Países Bajos. Tel: +31 205 25 21 63. Correo-e: i.harbers@uva.nl. Rivke Jaffe es profesora asociada en el Centro de Estudios Urbanos de la Universidad de Ámsterdam, Nieuwe Achtergracht 166, 1018 WV Ámsterdam, Países Bajos. Tel: +31 20 525 40 63. Correo-e: R.K.Jaffe@uva.nl. Victor J.N. Cummings es académico independiente con especialidad en Ciencia Política, Análisis Político y Derecho y Planificación Urbana. Trade Board Ltd., Piso 10, Air Jamaica Building, 72-76. Harbour Street, Kingston, Jamaica. Tel: +1 87 69 67 05 07. Correo-e: vjncummings1@gmail.com

La investigación en que se basa este artículo obtuvo una subvención Veni (#W01.70.10.001) de la NWO (Organización de los Países Bajos para la Investigación Científica) y financiamiento de Small Grant for Research Enterprises, Universidad Tecnológica, Jamaica. Estamos agradecidos con los asistentes de investigación en Kingston (anónimos por razones de seguridad) por su apoyo para llevar a cabo la encuesta. En los Países Bajos, Femke van der Werf nos brindó asistencia de investigación excelente. Una versión previa del texto se presentó en la conferencia de la Asociación Holandesa para América Latina y el Caribe (NALACS) en 2013. Agradecemos a los participantes de la conferencia por sus útiles comentarios, a Armen Hakhverdian, así como a los editores y revisores anónimos.

Artículo recibido el 15 de enero de 2015 y aceptado para su publicación el 14 de julio de 2015.

## *A Battle for Hearts and Minds? Citizens' Perceptions of Formal and Irregular Governance Actors in Urban Jamaica*

**Abstract:** In cities across the world, criminal organizations have taken on many of the functions traditionally associated with the state, providing public goods such as social welfare, security and dispute resolution to the urban poor. While recent literature has begun to study the competitive and collusive relations these “irregular governance actors” have with the state, much less is known about how citizens view different governance actors. On the basis of an original survey of inner-city residents in Kingston, Jamaica, we analyze public opinion towards both formal and irregular governance actors. The results indicate that inner-city residents do not necessarily see criminal organizations and the state as competing governance structures, and that the contours of public opinion are much more complex than the literature has so far acknowledged.

*Keywords:* organized crime, legitimacy, governance, public opinion, Jamaica.

### Introducción

En mayo de 2010, cientos de residentes de barrios marginados de la ciudad de Kingston, Jamaica, marcharon hacia Gordon House, sede del Parlamento de la isla, manifestándose contra la extradición de Christopher “Dudus” Coke. Dudus, uno de los “dones” (como se conoce a los líderes de área asociados con organizaciones criminales) más prominentes de la isla, era buscado por el gobierno de Estados Unidos por cargos de tráfico de drogas y armas. Poco después de la marcha de protesta, matones asociados con Dudus tomaron una estrategia distinta para proteger a su líder e hicieron barricadas en las entradas del barrio Tivoli Gardens, su barrio bastión. Se declaró estado de emergencia y las fuerzas de seguridad de Jamaica mataron al menos a 73 civiles en el proceso de “recapturar” el barrio; Dudus fue capturado un mes después y ahora cumple 23 años en una prisión federal de EUA. De forma similar, mientras Brasil se prepara para los Juegos Olímpicos y, previamente para el mundial de fútbol, en los medios internacionales aparecen regularmente las campañas de las Unidades Policiales de Pacificación (UPP) para recapturar favelas y restablecer el control estatal. Los reportes sobre confrontaciones entre fuerzas de seguridad y organizaciones criminales tienden a enfatizar que el reto de las fuerzas de seguridad no es sólo conquistar el territorio por la fuerza, sino también ganarse a la población. Los analistas a menudo explican el apoyo que los residentes de los barrios marginados brindan a los líderes criminales como Dudus señalando los bienes públicos y privados que éstos proveen. De hecho, en muchas ciudades del mundo, las organizaciones criminales han tomado muchas fun-

ciones tradicionalmente asociadas con el Estado y proporcionan bienes públicos esenciales, como bienestar social, seguridad y resolución de disputas para los pobres urbanos. En este artículo buscamos entender las percepciones ciudadanas sobre las organizaciones criminales en relación con sus percepciones sobre los actores e instituciones estatales, comparando el apoyo hacia actores de gobernanza “irregulares” y “formales”.

Durante las últimas una o dos décadas, los investigadores han comenzado a poner cada vez mayor atención al papel que juegan los actores armados no estatales en la gobernanza urbana (*e.g.* Davis, 2010; Jaffe, 2013; Arias y Goldstein, 2010). Mientras que los politólogos han tendido a enfocarse en movimientos guerrilleros rurales e insurgentes, ahora hay un caudal de evidencia empírica sobre la existencia de grupos que ejercen una “capacidad coercitiva que iguala o amenaza la del Estado” en muchas ciudades latinoamericanas y caribeñas (Davis, 2010, p. 398). La aparición de tales actores en áreas urbanas se ha asociado generalmente con el papel cambiante del Estado tras las reformas neoliberales, y a menudo se las ve emerger en contextos donde el Estado no logra proveer bienes y servicios públicos adecuados (O’Donnell, 1993; Goldstein, 2010; Jaffe y Aguiar, 2012). Ahí donde el sistema de justicia es inaccesible para los residentes que se enfrentan a una violencia rampante, los grupos armados no estatales son a veces los únicos actores capaces y dispuestos a brindar seguridad y resolución de disputas. Además, para ejercer una capacidad coercitiva, estos grupos también brindan servicios sociales básicos, como acceso a la seguridad social, la organización de manejo de desechos sólidos, e incluso la construcción de espacios públicos verdes. La relación entre los actores armados no estatales y el Estado formal a menudo oscila entre la competencia y la colusión (Auyero, 2007). Por un lado, los actores armados no estatales contribuyen a mantener el orden y, por lo tanto, asumen un papel valioso, no siempre abierto, como socios en la gobernanza urbana. Por otro lado, sin embargo, los grupos que financian sus actividades, al menos en parte, a través del crimen organizado, a veces transnacional, persiguen metas que los enfrentan al Estado formal (Heyman, 1999; Arias, 2006).

A partir de la conceptualización de Davis (2010) sobre “fuerzas armadas irregulares”, este artículo conceptualiza a bandas, milicias y otros grupos armados extraestatales involucrados en la violencia organizada, que proveen bienes públicos y privados a territorios específicos pero que no buscan reemplazar o derrocar al aparato estatal formal, como “actores de gobernanza irregulares”. Estos actores se basan en el uso de la violencia para mante-

ner el poder, y de hecho son gran fuente de conflicto, pero también juegan un papel importante en el manejo de territorios y poblaciones urbanas. Aunque el conocimiento sobre las relaciones empíricas complejas entre actores irregulares y formales en la gobernanza urbana haya crecido en años recientes, sabemos relativamente poco sobre la forma en que los ciudadanos ven estos arreglos, pues las investigaciones de opinión pública sobre diferentes tipos de actores de gobernanza siguen siendo escasas.

Los informes de prensa, pero también la bibliografía académica sobre estudios en seguridad y antropología, subrayan con frecuencia el apoyo que genera entre los residentes la provisión de bienes privados y públicos tan necesarios por parte de actores de gobernanza irregulares. Tales informes retratan al Estado no sólo como incapaz de ejercer funciones centrales de forma efectiva en enclaves de su territorio, también sugiere que, como resultado, el Estado pierde los “corazones y mentes” de los residentes (Davis, 2010; Flanigan, 2014; Koonings y Kruijt, 2007). Esta interpretación implica una relación competitiva en términos de lealtad y apoyo al Estado y los actores de gobernanza irregulares. En este trabajo cuestionamos la visión de “suma cero” de la relación entre el Estado y los actores irregulares, y sondeamos la opinión pública en los residentes de barrios marginados de la ciudad de forma empírica.

Conceptualmente, distinguimos dos amplias dimensiones de gobernanza. La dimensión material captura el grado en que el Estado (o un actor de gobernanza alternativo) juega un rol en la vida diaria de los ciudadanos al brindar bienes públicos esenciales. Éstos abarcan desde funciones estatales centrales, como mantener el Estado de derecho y proteger a los ciudadanos de daño físico, hasta brindar servicios e infraestructura en salud, educación o manejo ambiental. La dimensión subjetiva de gobernanza, en contraste, refleja el grado en que los ciudadanos apoyan y mantienen actitudes positivas hacia el Estado u otros actores de gobernanza.

Basado en datos de encuestas originales recolectadas entre residentes de barrios marginados jamaiquinos, este artículo analiza la opinión pública frente a los actores de gobernanza formales e irregulares en barrios donde los llamados dones, y no el Estado, proveen bienes públicos y privados esenciales. El análisis factorial (*factor analysis*), un método para identificar conglomerados de variables y mapear la opinión pública, indica que el apoyo a las instituciones formales es una dimensión separada del apoyo a las instituciones no formales encabezadas por dones. Nuestros resultados muestran que las actitudes ante ambos tipos de actores de gobernanza son

independientes uno del otro. Esto indica que los actores formales e irregulares no necesariamente compiten por lealtades ciudadanas; las actitudes positivas ante uno no se traducen directamente en actitudes negativas ante el otro. La compleja relación de competencia y colusión entre actores formales e irregulares en la provisión de servicios también parece traducirse en actitudes más matizadas entre los ciudadanos de lo que la simple lógica de “suma cero” sugeriría. Estos hallazgos tienen implicaciones importantes para la forma en que vemos a los ciudadanos en zonas de gobernanza estatal material débil. Cuestionan las nociones generalizadas de la competencia por “corazones y mentes” entre el Estado y los actores de gobernanza irregulares.

La primera sección del artículo revisa la bibliografía sobre el alcance territorial asimétrico del Estado y los actores de gobernanza irregulares, evaluando supuestos de forma crítica sobre las dimensiones materiales y subjetivas de la gobernanza. Luego, contextualizamos el caso de los dones de Jamaica y su papel en la gobernanza urbana. Después de una explicación sobre la metodología que se usa para investigar este caso, presentamos los resultados de nuestro estudio de opinión pública sobre actitudes ciudadanas, con base en un análisis factorial para explorar las percepciones sobre actores de gobernanza formales e irregulares.

## **Gobernanza estatal asimétrica y actores de gobernanza irregulares**

En algunos contextos alrededor del mundo, pero quizá especialmente en los países en desarrollo, las reformas neoliberales se han asociado con una profunda y multifacética crisis del Estado. Las “reformas de repliegue” que acompañaron a los programas de ajustes estructurales no sólo afectaron el funcionamiento de la burocracia estatal y su capacidad para brindar servicios públicos, también minaron la confianza pública en lo que O’Donnell (1993, pp. 1357-1358) llama la dimensión ideológica del Estado, es decir la creencia de que el Estado “no es sólo un terreno para conseguir intereses particulares” sino que sus decisiones generalmente están orientadas “en términos de cierta concepción del bien público”. Sin embargo, este repliegue estatal no fue un proceso espacialmente uniforme. Los Estados latinoamericanos y caribeños contemporáneos se caracterizan por tener un grado sustancial de diferenciación socioespacial en la forma en que las instituciones públicas se relacionan y son percibidas por los ciudadanos (*e.g.* Harbers, 2015; Pribble, 2015). Para identificar esta dinámica, O’Donnell

propone un mapa conceptual donde las zonas “azules”, “verdes” y “marrones” indican respectivamente el desempeño en declive de las instituciones públicas. Aunque las zonas marrones con baja presencia estatal pueden no ser completamente nuevas, la implementación radical de políticas neoliberales contribuyó a una rápida expansión del color marrón. Además, aunque en general se percibió que las instituciones estatales comúnmente inefectivas eran una característica de zonas remotas e inaccesibles, tras los ajustes estructurales emergieron zonas de evidente y débil gobernanza estatal incluso en ciudades capitales (O’Donnell, 1993). Barrios urbanos de bajo ingreso, que muchas veces se habían beneficiado considerablemente de la generosidad del Estado en desarrollo, resultaron particularmente golpeados por los recortes del sector público (*e.g.* Rodgers, 2006; Jaffe y Aguiar, 2012).

El tema de la presencia estatal asimétrica juega un papel prominente en dos campos de estudio. Primero, investigaciones antropológicas sobre la democracia neoliberal han analizado las implicaciones del acceso asimétrico de los ciudadanos a la protección estatal y a los servicios públicos (*e.g.* Auyero, 2007; Auyero y Swistun, 2009; Goldstein, 2012).<sup>1</sup> Gran parte de esta bibliografía se ha enfocado en consecuencias negativas para los residentes de zonas caracterizadas por una gobernanza estatal materialmente débil. Ha generado la importante perspectiva de que en dichas áreas pueden surgir formas alternativas de orden y control político. La alternativa a las instituciones estatales efectivas y la provisión de servicios públicos generalmente no es la anarquía, aunque a menudo se asocia con el acceso reducido a los derechos democráticos. Varios estudios de caso muestran que los actores de gobernanza irregulares, como los caciques locales, paramilitares o bandas criminales, a menudo se apoderan de varias funciones estatales (Jackson, 2003; Arias, 2006; Davis, 2010; Arjona, 2014; Flanigan, 2014; Lilyblad, 2014). Dentro de territorios acotados, los actores irregulares mantienen el orden público mediante normas y castigos a los transgresores; regulan el acceso a servicios públicos y al empleo, y a menudo generan un sentido de comunidad política.

<sup>1</sup> Para O’Donnell, los colores del mapa conceptual se refieren principalmente a ubicaciones en el espacio físico. En contraste, el concepto de “zona gris” (Auyero, 2007), se refiere a prácticas y conexiones clandestinas entre intermediarios, fuerzas represoras y residentes. Mientras que el propósito de la conceptualización de O’Donnell es poner énfasis en la variación espacial y en cómo el Estado se relaciona con sus ciudadanos, en el reporte de Auyero “el mapa del país entero es gris” (p. 51). El traslape entre ambos enfoques radica en el reconocimiento de que los ciudadanos vulnerables y marginados se ven afectados sobre todo por la erosión de la ciudadanía y la dimensión pública de la democracia.

Un segundo campo de investigación que ha empezado a enfocarse en las dinámicas políticas que emergen en las “zonas marrones” se basa en estudios sobre seguridad y relaciones internacionales. Con base en la experiencia de varias regiones del Sur Global, estos estudiosos han adoptado la perspectiva de que el repliegue estatal puede abrir espacios para formas alternativas de orden político. Sin embargo, no se enfocan principalmente en las consecuencias para los ciudadanos que viven en tales áreas. Más bien, se preocupan porque las dinámicas que ahí se desarrollan terminen imponiendo una amenaza que trascienda las comunidades locales. La falta de control estatal efectivo se percibe como la apertura hacia el crimen organizado transnacional y las redes terroristas, para que tales áreas se vuelvan santuarios de bandidos y “tierra de cultivo de actividades terroristas y criminales” (RAND, 2007: xv).<sup>2</sup> El Manual de Instrucciones para la Contrainsurgencia, publicado por el Ejército y la Marina de EUA, subraya que las campañas de contrainsurgencia efectivas deben “trabajar para eliminar todo santuario” y restablecer el control estatal (U.S. Army/Marine Corps, 2009, pp. 1-17).

Este artículo contribuye a la agenda de investigación sobre la presencia estatal asimétrica y el impacto de los actores de gobernanza irregulares al cuestionar la relación entre la provisión de bienes públicos y el apoyo público. Para hacerlo, distinguimos dos amplias dimensiones de gobernanza. La dimensión material, como se esbozó en la introducción, identifica el grado en que un actor desempeña un rol en la vida diaria de los ciudadanos al proveer bienes públicos esenciales, que van desde funciones estatales centrales, como mantener la ley y el orden y proteger a los ciudadanos de daño físico, hasta la provisión de servicios públicos e infraestructura. La dimensión subjetiva de la gobernanza se refiere a la noción weberiana de autoridad, más específicamente, la posibilidad de que las órdenes de determinada fuente sean obedecidas porque se considere legítima tal fuente (Weber, 1947). Los Estados necesitan lealtad y, al menos, un apoyo tácito por parte de los ciudadanos sobre su papel en la sociedad. Para gobernar efectivamente, los Estados necesitan ser capaces de captar lo que a veces se llama “los corazones y mentes” de una proporción significativa de la población dentro de su territorio (Lukes, 2005).

<sup>2</sup> En general, esta bibliografía tiende a enfatizar las afinidades entre terroristas, insurgentes, narcotraficantes y criminales, más que sus diferencias, pues se espera que estos grupos florezcan en condiciones similares y —ya sea por razones intrínsecas o instrumentales— se involucren en actividades ilegales para hacer dinero.



Los estudios en seguridad y relaciones internacionales han tendido a asumir que las dos dimensiones covarían. Sin embargo, se le ha dado primacía a la dimensión material. Aunque los politólogos, desde Weber (1947) hasta Gramsci (Newell-Smith y Hoare, 1971) y Lukes (2005), han afirmado que la autoridad y legitimidad no sólo se derivan de los estrechos intereses materiales, la bibliografía ha tendido a asumir que la provisión de bienes y servicios juega un papel esencial en la creación de apoyo y lealtad ciudadanos. Así, se asume que la ausencia de instituciones estatales o de pobre funcionamiento mina la lealtad ciudadana al Estado, lo que abre la puerta a actores de gobernanza irregulares para entrar y capturar lealtades ciudadanas. Esta lógica surge forzosamente de la literatura que busca sacar implicaciones para la política pública y se preocupa por riesgos de seguridad que emergen de Estados “débiles” y “fallidos”. El informe RAND (2007, pp. 7-8) sobre “territorios no gobernados” enfatiza la dimensión material al señalar que “las instituciones estatales de seguridad social pueden no llegar a una porción sustancial de las áreas rurales o urbanas de un Estado”. Se asume que esta dimensión material tiene un efecto directo en la dimensión subjetiva, pues la “falta de presencia permite que otras organizaciones tengan prioridad para determinar las reglas de la vida cotidiana. Así, los individuos pueden acudir a los señores de la guerra, mullahs o líderes tribales, en lugar de a las entidades estatales, para procesos judiciales. Los grupos insurgentes pueden ofrecer los únicos servicios de salud u otros servicios sociales disponibles para individuos que residen en territorios sin gobierno”. Finalmente, esta literatura considera que la existencia de “lealtades locales opuestas” (RAND, 2007, p. 8) tiene efectos corrosivos en las instituciones estatales existentes, lo que crea un círculo vicioso.

Incluso una discusión crítica sobre el concepto de “territorios sin gobierno” editado por Stanislawski (2008) y publicado en la *International Studies Review* comparte muchos de estos supuestos subyacentes. Con base en el trabajo de Bunker y Sullivan (2003), Stanislawski conceptualiza los llamados “puntos negros” como territorios dentro de Estados soberanos formales donde actores ilícitos u organizaciones se han apoderado efectivamente del papel del Estado. Son “islas olvidadas de desorden internacional y la mayoría de sus habitantes normalmente prefieren que permanezcan así” (Stanislawski, 2008: 366). Una de las razones por las cuales incluso los civiles en estas áreas están distanciados del Estado es que tales áreas “se caracterizan por [...] beneficiarse masivamente de la actividad ilícita” (Stanislawski, 2008, p. 367). Se asume, por lo tanto, que la lealtad se compra con bienes y servi-

cios. Entender que las lealtades ciudadanas pueden capturarse con bienes y servicios también apuntala la estrategia del ejército estadounidense de contrarrestar los riesgos de seguridad, como se articula en el Manual de Instrucción para la Contrainsurgencia, que subraya que la contrainsurgencia efectiva no sólo requiere establecer control sobre el territorio, sino que “la batalla decisiva” es aquélla que lucha “por las mentes de la gente” (U.S. Army/U.S. Marine Corps, 2009, pp. 1-29). En 2004, según el manual, la “falta de servicios adecuados de drenaje, agua, electricidad y basura” en varios barrios de Bagdad permitió que las fuerzas hostiles reclutaran combatientes y lanzaran una violenta campaña contra las fuerzas de EUA (U.S. Army/U.S. Marine Corps, 2009, pp. 1-9).

Aunque el lenguaje belicoso de la estrategia contrainsurgente, que se desarrolló con respecto a Irak y Afganistán, asolados por la guerra, puede parecer inaplicable a contextos más democráticos como el de Jamaica, la noción de que las dimensiones material y subjetiva de gobernanza están ligadas causalmente también apuntala los estudios sobre democracias latinoamericanas y caribeñas. La bibliografía sobre los ajustes estructurales con frecuencia supone que el “repliegue” material del Estado está asociado con el declive del Estado como categoría de identidad política y de pertenencia. El surgimiento, asociado a lo anterior, de otras formas de comunidades políticas a menudo se conceptualiza como “políticas paralelas” (Leeds, 1996) o “soberanía fragmentada” (Davis, 2010; Richani, 2007). Aquí, los competidores del Estado por la lealtad política son generalmente cárteles de droga y bandas criminales, más que terroristas e insurgentes.

Davis (2010), por ejemplo, subraya la ineffectividad de las instituciones estatales en ciudades del Sur Global. Afirma que “muchos residentes urbanos se desconectan de los Estados nacionales como fuente de lealtad política” y, consecuentemente, son “más proclives a identificarse con ‘comunidades imaginarias’ alternativas o redes de lealtades basadas en una lealtad local con delimitación espacial” (Davis, 2010, pp. 400-401). Davis expresa su preocupación sobre un círculo vicioso, donde la decepción ante la capacidad del Estado de brindar bienes y servicios crea oportunidades para que algunas redes alternativas se conviertan en el marco de las lealtades ciudadanas. Esto, a su vez, contribuye a la posterior erosión del Estado tanto en sentido material como subjetivo. De manera similar, Leeds (1996) habla sobre bandas de droga en las favelas de Río de Janeiro como “formas de gobierno paralelas” que usan varias estrategias para legitimar su poder y, al hacerlo, minan la democratización a nivel local en Brasil.

Con base en la discusión previa, podemos identificar dos supuestos que caracterizan la teorización contemporánea sobre percepciones ciudadanas de actores de gobernanza formales e irregulares. Primero, la mayoría de los estudios asocian el surgimiento de actores de gobernanza irregulares y sus formas alternativas de imponer el orden político con una pérdida de los “corazones y mentes” por parte del Estado. Segundo, y de forma más fundamental, la lealtad se concibe como un juego de suma cero. Bajo esta perspectiva, el Estado y los actores de gobernanza irregulares, como las organizaciones criminales, son vistos como fuerzas antagonistas que compiten por la lealtad ciudadana. Según esta lógica, los ciudadanos definen sus identidades políticas ya sea en términos del Estado o de un orden político opuesto. Esta concepción bipolar involucra el supuesto de que es lógicamente imposible apoyar simultáneamente a criminales y a la policía, estar del lado de la justicia y del lado del crimen. Los ciudadanos deben escoger, y una actitud positiva hacia un polo se traduce directamente en una actitud negativa hacia el otro.

La idea de que el apoyo al Estado y el apoyo a actores irregulares son mutuamente excluyentes rara vez se cuestiona en la bibliografía sobre democracia neoliberal o sobre seguridad. Aun así sorprenden, a la luz de estudios empíricos, las relaciones de colusión que a menudo se dan entre actores irregulares y estatales (Auyero, 2007). Este supuesto de “uno o el otro” no sólo merece mayor atención dadas sus implicaciones teóricas, también tiene consecuencias significativas para los derechos humanos. La cuestión de si las bajas por acciones militares deben clasificarse como civiles o insurgentes es bastante polémica. La idea de que la población civil apoya activa o pasivamente a los insurgentes contribuye a difuminar la línea. En el conflicto extendido entre el ejército, las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), y las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) en Colombia, por ejemplo, el “hecho de que se crea que la población civil siempre se alinea con uno u otro de los grupos armados en el conflicto, y la creencia de que es imposible separarlos, se usa a veces para justificar la violación de derechos humanos por parte del ejército” (Ramírez, 2010, p. 96).

El vínculo entre las dimensiones subjetiva y material de la gobernanza ha permanecido subexplorado empíricamente. Más específicamente, sabemos relativamente poco sobre la forma en que los ciudadanos ven al Estado y a los actores irregulares en zonas de gobernanza estatal material débil. ¿En realidad apoyan la lectura antagonista del Estado y los actores irregulares? ¿Se alinean sus percepciones con la distinción unidimensional que descri-

ben legisladores y científicos sociales? Nuestro artículo busca contribuir a un mejor entendimiento de este vínculo mediante un análisis de la opinión pública en el centro de la ciudad de Kingston, Jamaica.

## Gobernar la ciudad en Jamaica

En informes tanto mediáticos como académicos, los dones como Christopher “Dudus” Coke son conocidos normalmente como señores de la droga o capos. Sin embargo, además de sus actividades criminales, son actores de gobernanza importantes en los barrios marginados de Jamaica. Este papel se ha desarrollado históricamente gracias a que se centraron en una forma específica de clientelismo colectivo conocida como “política de guarnición” (*garrison politics*). La fuente original del poder de los dones radicaba en su papel de intermediarios clientelistas entre políticos y poblaciones urbanas empobrecidas en el sistema postindependiente del clientelismo colectivo. En las décadas de 1960 y 1970, los dos partidos principales —el Partido Nacional del Pueblo (PNP) y el Partido Laborista de Jamaica (PLJ)— crearon barrios (*garrisons*) de lealtad partidista en el centro de la ciudad de Kingston. Los políticos concentraban a los simpatizantes en barrios de vivienda nuevos y distribuían dinero, trabajos y armas a través de los dones. Durante esas décadas, los dones no sólo jugaron un papel crítico para mantener de forma violenta esos bastiones políticos, sino también fueron actores importantes para facilitar y limitar las aspiraciones del Estado recién independizado que pretendía esparcir su presencia en la sociedad (Gray, 2004).

Este sistema empezó a cambiar en los años ochenta, cuando el papel de los dones viró de intermediarios a codirigentes. La recesión económica, la deuda externa y los ajustes estructurales redujeron la capacidad de los políticos de usar fondos públicos como favores políticos. Más ampliamente, el ajuste estructural estuvo acompañado de una disminución en la provisión efectiva de servicios, *i. e.* el debilitamiento de la dimensión material de la gobernanza arriba especificada. La contracción de la presencia o eficacia material del Estado fue más evidente en barrios bajos de las zonas urbanas de Kingston: Spanish Town y Montego Bay. Mientras que el compromiso del Estado con estos barrios en el periodo de ajuste preestructural generalmente fue limitado y asimétrico, fuertes recortes del gasto público redujeron la eficacia material del Estado para brindar infraestructura urbana, servicios sociales e instalaciones. Además, el declive de la dimensión mate-

rial del Estado en estas áreas fue especialmente evidente en términos del acceso restringido a la seguridad pública y a la resolución de disputas bajo el Estado de derecho (Gopaul, 1996; Clarke y Howard, 2006).

Esta disminución en la dimensión material coincidió con la búsqueda de fuentes alternativas de ingreso de los dones, en el tráfico de drogas y la extorsión, así como en varias empresas legales. La llegada del ajuste estructural y su mayor independencia financiera frente a los políticos permitió a los dones más poderosos reemplazar a miembros del Parlamento (MP) que fungían como protectores comunitarios (Sives, 2002, 2010). Los dones permanecían embrollados con los actores estatales, y los más exitosos trascendieron el papel de intermediario y de protector local para volverse socios-en-la-gobernanza. El papel de los dones y su efecto varía significativamente de comunidad en comunidad, y depende, entre otros factores, de su base económica, de la naturaleza de sus organizaciones, de su actitud frente a la política y de sus conexiones políticas, sociales y empresariales (Figuroa *et al.*, 2008). Contando con sus propios fondos y su acceso a los medios de violencia, los dones más poderosos ofrecen una amplia gama de servicios “públicos” dentro del espacio sociopolítico de los barrios bajos de la ciudad. Los residentes se apoyan en ellos para servicios que van desde el bienestar social y el empleo, hasta el mantenimiento de espacios verdes (Jaffe, 2013). Además, los dones brindan seguridad y resolución de conflictos, elementos conocidos localmente como “justicia comunitaria” (Duncan-Waite y Woolcock, 2008). Con frecuencia, el papel de proveedores de servicios que de otra forma serían inaccesibles a residentes de la ciudad es un elemento que les da a los dones legitimidad con los miembros de la comunidad.

Esta dimensión subjetiva de apoyo a menudo se percibe como incompatible u opuesta a la lealtad con el Estado jamaicano (*e.g.* Charles, 2002; Price, 2004). Varios estudios sobre los dones de Jamaica, y claramente muchos informes en los medios populares, sugieren que los barrios de la ciudad sufren una patología política, en la cual poblaciones y territorios enteros están aislados de las instituciones políticas y valores “normales”. Esto tiene eco en la visión de que ciertos sectores del panorama urbano se oponen a la sociedad jamaicana convencional, como es evidente en la caracterización de ciertos barrios como “contrasociedades” (Charles, 2002). Estos barrios a menudo se dibujan como “las fuentes más probables de crimen y violencia, ilegalidad generalizada, indisciplina y rebelión urbana” (Johnson, 2005, p. 589), como espacios criminógenos que albergan

residentes de moral desviada y corrupta, y que le han dado la espalda al sistema político formal.

## Métodos

El estudio en el que se apoya este artículo adoptó la forma de una investigación de opinión pública entre residentes de barrios bajos urbanos, que buscó identificar actitudes ante dones y ante el Estado. Nuestro análisis se basa en una encuesta original a 400 residentes de ocho comunidades urbanas en Kingston. La encuesta se desarrolló como un componente cuantitativo dentro de un proyecto de investigación mayor sobre los dones, que también involucró extensa investigación etnográfica en los barrios marginados de Kingston. Hasta donde sabemos, es la primera encuesta sobre gobernanza formal e irregular que apunta específicamente hacia los pobres urbanos en Jamaica. La falta de datos de opinión pública sobre este grupo se debe en parte a los retos metodológicos inherentes al realizar encuestas en escenarios tales (Bulmer y Warwick, 1983). La mayoría de los estudios existentes sobre actores de gobernanza irregulares comparables tienden a ser etnográficos y se basan en trabajo de campo de largo plazo sobre un área, por ejemplo, se enfocan en una comunidad controlada por una banda o por un intermediario (*e.g.* Auyero, 2000; Rodgers, 2006; Arias, 2006). En Jamaica, varios estudios etnográficos basados en barrios específicos han tocado el tema (*e.g.* Harrison, 1988; Jaffe, 2013). La encuesta cuantitativa, en contraste, buscó arrojar luz sobre las actitudes políticas y las percepciones de los residentes de la ciudad, con base en una muestra geográfica más grande.

Los datos cuantitativos que permiten el estudio de la opinión pública en áreas urbanas son escasos. Aunque los datos de opinión pública ya estén disponibles para muchos países del Sur Global, las muestras probabilísticas nacionales (como los datos reunidos por el Proyecto de Opinión Pública de América Latina, LAPOP, por sus siglas en inglés) tienden a no incluir una cantidad suficientemente alta de residentes urbanos de ingreso bajo.<sup>3</sup> Las investigaciones basadas en encuestas entre poblaciones urbanas sobre actores de gobernanza irregulares han sido escasas por distintas razones. Primero, es

<sup>3</sup> Además, estas encuestas generalmente no incluyen elementos sobre actores de gobernanza irregulares, pues su presencia desigual en el territorio nacional dificulta incluir elementos en relación con ellos en encuestas a escala nacional.

difícil identificar a los residentes urbanos con métodos convencionales de muestreo, pues estos métodos requieren información extensa sobre la población para recopilar un marco de muestreo (*e. g.* directorios telefónicos, registros electorales, zonas censales con calles establecidas y direcciones oficiales). El conocimiento sobre las poblaciones marginadas y vulnerables a menudo es limitado, y por eso la capacidad de recopilar información precisa sobre los ciudadanos es en sí misma considerada un indicador de capacidad estatal (Soifer, 2013). Una característica inherente de áreas donde la presencia material del Estado es débil significa que los habitantes generalmente permanecen “ocultos” (Scott, 1998; Lee y Zhang, 2013). No hay “directorios exhaustivos de dónde está cada quien” (Bulmer, 1983, p. 91) porque “es difícil contar” a los residentes de esos barrios (Ericksen y Kadane, 1985). Segundo, los residentes urbanos son particularmente reacios a responder las preguntas de encuestadores desconocidos. Por lo tanto, aunque estén incluidos en la muestra, es menos probable que participen (Ward, 1983). Como ha afirmado Goldstein (2004, pp. 41-45), los residentes de barrios de bajo ingreso pueden estar predispuestos a distorsionar o retener información en investigaciones cuantitativas. El rechazo a cooperar está conectado con una desconfianza en las intenciones de los investigadores (gubernamentales) y con que las expectativas de representaciones específicas de la vida del barrio puedan atraer una respuesta positiva del gobierno o de organizaciones de la sociedad civil (osc). Además, mientras que las encuestas nacionales pueden pretender incluir barrios marginados, asuntos de inseguridad en barrios proclives a la violencia pueden inhibir la investigación de opinión pública y los esfuerzos por hacer censos. Los entrevistadores se arriesgan a enfrentar hostilidad abierta, tanto más si tratan temas sensibles relacionados con actividades ilegales. En 2011, a los encuestadores para el censo de Jamaica les echaron a los perros, los amenazaron con violación y con quitarles la vida (Virtue, 2011).

Desarrollamos la encuesta y el cuestionario en colaboración con la Universidad Tecnológica de Jamaica. Los barrios se escogieron con base en dos criterios. Primero, seleccionamos barrios en Kingston que estuvieran ubicados geográficamente en el área de bajo ingreso de la ciudad conocida como Centro Histórico (*Downtown*) y donde la presencia de los dones y su posición como actores de gobernanza irregulares se ha verificado a través tanto del componente etnográfico del proyecto de investigación como de informes mediáticos y discusiones con asistentes de investigación. Así, deliberadamente nos enfocamos en áreas “difíciles de contar” que generalmente

quedan fuera del ámbito de los estudios cuantitativos. El segundo criterio fue accesibilidad y seguridad. Para superar algunos de los retos de hacer una investigación de opinión pública en estos barrios, nuestra encuesta fue realizada por asistentes de investigación que residían en o estaban familiarizados con los barrios incluidos en el estudio, y que se entrenaron como entrevistadores. Los encuestadores se reclutaron vía una osc<sup>4</sup> e incluyeron estudiantes de la Universidad Tecnológica de Jamaica. Sólo se incluyeron barrios donde los entrevistadores estuvieran dispuestos a realizar la encuesta y donde se sintieran lo suficientemente seguros para hacerlo. Con base en estos criterios, se escogieron los siguientes ocho barrios, distribuidos por todo el centro de Kingston, en diferentes distritos electorales: Fletcher's Land, Hannah Town, Maxfield Ave, Duhaney Park, Allman Town, Mountain View, Swallowfield y Jones Town.<sup>5</sup>

La unidad de observación del estudio es el individuo, pues las preguntas se refieren a las actitudes de los encuestados. Las condiciones del terreno no permitieron hacer un muestreo probabilístico de los barrios de estudio. Por lo tanto, se usó el muestreo intencional para asegurar que la población seleccionada, *i. e.* residentes de barrios bajos con presencia de un don, se consiguiera de forma efectiva. Los encuestadores se acercaron a los residentes en lugares públicos dentro del barrio y solicitaron su cooperación. Como indica la experiencia de encuestadores de censo oficiales en Jamaica (Virtue, 2011), tocar puertas al azar por lo general no es bien recibido en estos contextos. Aunque los entrevistadores verificaron que los encuestados vivieran en el respectivo barrio, una vulnerabilidad común del muestreo intencional es que —dentro de la población objetivo— una gran proporción de encuestados pertenece a subgrupos más accesibles. Por ejemplo, las encuestas realizadas durante el día pueden incluir una gran cantidad de desempleados. Para minimizar la sobreinclusión de poblaciones accesibles, se tomaron dos pasos. Primero, la encuesta se realizó a diferentes horas del día y días de la semana para asegurar el acceso a residentes tanto empleados como desempleados.<sup>6</sup> Segundo, se usó el muestreo por cuota para crear un equilibrio en

<sup>4</sup> El Kingston and St. Andrew Action Forum, que representa a organizaciones comunitarias y activistas sociales de desarrollo comunitario principalmente para comunidades de bajo ingreso.

<sup>5</sup> Se encuestó a 50 personas en cada uno de los ocho barrios. Los entrevistadores realizaron encuestas en múltiples barrios.

<sup>6</sup> Específicamente, 5.3 por ciento de las encuestas se realizaron antes de las 11 am, 8 por ciento entre 11 am y 1 pm, 44.5 por ciento entre 1 pm y 5 pm, 33.2 por ciento entre 5 pm y 8 pm, y el 9 por ciento restante después de las 8 pm.



**CUADRO 1.** Estadísticas descriptivas para las variables incluidas en el análisis

	N	Media	Mediana	Desviación estándar	Mín	Máx
Confío en el primer ministro	394	3.77	5	1.55	1	5
El sistema actual de gobierno funciona bastante bien	393	3.92	5	1.41	1	5
Se puede confiar en los dones de esta comunidad	357	3.38	3	1.33	1	5
Si esta comunidad tuviera un don fuerte, el crimen disminuiría	365	3.18	3	1.63	1	5
Los medios deberían tener opiniones más positivas sobre los dones	381	2.92	3	1.60	1	5
Se puede confiar en la mayoría de los policías	397	3.79	5	1.51	1	5
En Jamaica, la ley trata a todos igual	393	4.35	5	1.25	1	5
Ahora los negros tienen los mismos derechos en Jamaica	390	3.18	3	1.65	1	5
Los miembros del Parlamento se preocupan por lo que nos pasa	390	3.71	4	1.48	1	5
La justicia comunitaria es más efectiva que el sistema formal	387	2.73	2	1.61	1	5
La gente pobre debe pagar impuestos, igual que la gente rica	378	2.75	2	1.76	1	5
La comunidad está más segura cuando los soldados están dentro	387	2.47	2	1.56	1	5
El gobierno hace más por otros barrios que por los del centro	391	2.67	3	1.57	1	5

*Fuente:* Encuesta de los autores. *Nota:* Respuestas desde “totalmente de acuerdo” (= 1) hasta “totalmente en desacuerdo” (= 5).

género y edad en cada barrio. De los 400 encuestados, 51 por ciento fueron hombres y 49 mujeres. La distribución de edad fue la siguiente: 27 por ciento de 15-25 años; 25 por ciento de 25-35 años, 21 por ciento de 35-45 años, 16 por ciento de 45-55 años, y 11 por ciento de 55 años o más. El trabajo de campo se llevó a cabo entre abril y julio de 2010, en 26 días diferentes.

Los cuestionarios consistían en 27 afirmaciones sobre múltiples temas que incluyeron seguridad, política y justicia; las respuestas se establecieron sobre una escala de Likert desde “totalmente de acuerdo” (= 1) hasta “totalmente en desacuerdo” (= 5). Como la encuesta tenía un alcance más amplio que medir la dimensión subjetiva de la gobernanza, brinda una

oportunidad única para explorar y comparar las actitudes ciudadanas con respecto al Estado y los actores de gobernanza irregulares. El cuadro 1 reporta los elementos de la encuesta que identifican las actitudes frente a los actores de gobernanza y sus estadísticas descriptivas.

### **Entender la dimensión subjetiva de la gobernanza: La opinión pública en barrios pobres en Kingston**

Los resultados de nuestra encuesta de opinión pública sobre actores de gobernanza formales e irregulares arroja tres hallazgos importantes. Primero, al comparar a nuestros encuestados con la población general en edad de votar, como indica una encuesta del Proyecto de Opinión Pública de América Latina, parece que los residentes de los barrios marginados tienden a tener visiones más negativas del Estado, aunque la diferencia no es tan pronunciada como podríamos esperar. Segundo, encontramos que las actitudes frente a los dones, por un lado, y frente al Estado, por el otro, están conglomeradas. Por lo tanto, las actitudes ante ciertos aspectos del sistema formal, como el primer ministro, no son independientes de las actitudes ante otros aspectos del sistema formal, como el gobierno y la aplicación de la ley. Esto sugiere que la distinción analítica entre los diferentes tipos de actores de gobernanza hecha por académicos refleja las percepciones públicas. Tercero, como los ciudadanos sí distinguen entre estos dos tipos de actores de gobernanza, la existencia de dos dimensiones muestra que los ciudadanos no necesariamente ven estos dos sistemas como competidores. Ahora discutiremos cada resultado más detalladamente.

Como se dijo antes, los barrios marginados de Kingston donde se realizó la encuesta se caracterizan por una gobernanza estatal material débil y la bibliografía sugiere que los ciudadanos en los barrios marginados del centro están distanciados del Estado. Por lo tanto, podemos esperar que expresen actitudes más negativas sobre las instituciones políticas formales, como la policía o el primer ministro, que el público general. Para explorar cómo se comparan los residentes de los barrios marginados con la población general en edad de votar, relacionamos los resultados de nuestra encuesta con los datos para Jamaica de la base de 2010 del Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP).<sup>7</sup> Como el fraseo y las preguntas y escalas de las

<sup>7</sup> El Proyecto de Opinión Pública de América Latina realiza encuestas bienales sobre temas relacionados con la democracia, la economía y la ciudadanía en las Américas. Datos, cuestionarios

respuestas difieren entre las dos bases de datos, los resultados de esta comparación se analizarán como preliminares y sugerentes, no como definitivos. No obstante, resalta una tendencia clara: los residentes de los barrios marginados tienden a ser más negativos con respecto a las instituciones estatales que la población general, aunque la diferencia no es tan grande como podríamos esperar.

Nuestra encuesta pregunta hasta qué grado los encuestados están de acuerdo con la afirmación “Confío en el primer ministro”. LAPOP incluye una pregunta comparable: “¿Hasta qué grado confía en el primer ministro?”.<sup>8</sup> En nuestra encuesta 62 por ciento de los encuestados no está de acuerdo con la afirmación, mientras que 54 por ciento de los encuestados de LAPOP caen en la categoría de baja confianza. Con respecto a la confianza en la policía, la diferencia es apenas perceptible: 65 por ciento de nuestros encuestados expresan actitudes negativas, y 63 por ciento de los encuestados de LAPOP.

Además de las actitudes sobre instituciones específicas, nuestra encuesta también incluye la afirmación más general de “El sistema actual de gobierno funciona bastante bien”. Como respuesta, 22 por ciento de los encuestados expresa actitudes positivas sobre el sistema de gobierno; aunque en la encuesta de LAPOP ningún elemento sea enteramente comparable, la pregunta “¿En general, diría que está muy satisfecho, satisfecho, insatisfecho o muy insatisfecho con la forma en que funciona la democracia en Jamaica?” también identifica el apoyo al sistema; 44 por ciento de los encuestados está satisfecho o muy satisfecho con la forma en que la democracia funciona en Jamaica. En general, entonces, observamos actitudes un tanto más negativas sobre las instituciones formales del Estado entre los residentes de los barrios marginados que entre la población general en edad de votar.

Para entender la dimensión subjetiva de la gobernanza, examinamos la opinión pública frente a diferentes tipos de actores de gobernanza con un análisis factorial, método que identifica variables no observadas llamadas factores. El objetivo del análisis es develar “variables latentes”. Las varia-

---

e información contextual sobre el diseño de la muestra están disponibles en la página del proyecto (<http://www.vanderbilt.edu/lapop>). Agradecemos a LAPOP y a sus mayores patrocinadores (la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, el Banco Interamericano de Desarrollo y la Universidad Vanderbilt) por tener disponibles los datos.

<sup>8</sup> Nuestra encuesta usa una escala de cinco puntos para medir las respuestas, LAPOP emplea una escala de siete puntos para elementos relacionados con la confianza. Para hacerlas comparables, agregamos las respuestas que están por debajo de la categoría neutral.

bles latentes reflejan conceptos tan complejos o abstractos que son difíciles de medir u observar, pues ningún indicador puede identificarlas de forma adecuada por sí solo. El análisis factorial (*principal factor analysis*) es particularmente útil para estudiar conceptos analíticos “*etic*”, como “actores de gobernanza irregulares”, que pueden no entenderse entre los encuestados. Aunque estos conceptos sean parte del vocabulario académico, los encuestados pueden no estar familiarizados con ellos. Por lo tanto, incluir tales conceptos como elementos en encuestas resulta inefectivo y corre el riesgo de provocar respuestas inválidas. Para identificarlos, los estudios de opinión pública comúnmente emplean una serie de variables que tratan diferentes aspectos del fenómeno de interés (*e.g.* Wlezien, 2004; Van der Brug y Van Spanje, 2009). Los estudios sobre resentimiento racial en Estados Unidos, por ejemplo, generalmente se apoyan en el análisis factorial para mitigar el sesgo de deshabilitación social (*e.g.* Wilson y Davis, 2011). En lugar de pedir a los encuestados que se ubiquen en una “escala de resentimiento racial”, los encuestadores preguntan si están de acuerdo con afirmaciones como “Para que un afroamericano tenga éxito necesita dejar de usar el racismo como excusa” y “Los afroamericanos no deberían necesitar ningún privilegio especial ya que la esclavitud y el racismo son cosa del pasado”. En suma, la idea del análisis factorial es que —como la variable latente no puede observarse directamente— puede develarse, pues está correlacionada con otras variables que se prestan más a la medición.

En este caso, analizar la opinión pública con análisis factorial principales nos permite estudiar actitudes sin hacer conjeturas sobre la dimensionalidad. En otras palabras, el método no asume que las actitudes positivas ante los dones estén directamente relacionadas con actitudes negativas ante actores de gobernanza formales. El método es inductivo, en el sentido en que la naturaleza de esta relación se trata como una pregunta abierta, pues la covarianza de las variables observadas se usa para develar información sobre la existencia y dimensionalidad de las variables latentes (*e.g.* Blalock, 1982).

Múltiples elementos incluidos en nuestra encuesta tratan actitudes frente a dones e instituciones estatales. El cuadro 2a reporta los resultados del análisis factorial después de la rotación. Aunque se hayan incluido 13 variables en el análisis, no es posible incluir más de seis factores. De éstos, sólo dos son significativos según los criterios de Kaiser (1960) (eigenvalores >1).<sup>9</sup>

<sup>9</sup> Todos los análisis cuantitativos se realizaron con Stata 10. Según los criterios de Jolliffe (1986) (eigenvalores >0.7) se pueden extraer tres factores. El tercer factor, no reportado en el

**CUADRO 2.** Análisis factorial de variables de legitimidad

a)

Factor	Eigenvalue/ Varianza	Diferencia	Proporción	Acumulado
1	1.21	0.21	0.50	0.50
2	1.00	0.14	0.41	0.91
3	0.86	0.68	0.35	1.26
4	0.19	0.00	0.08	1.34
5	0.18	0.11	0.08	1.41
6	0.08	—	0.03	1.45

Prueba LR: independiente vs. saturada:  $\chi^2(78) = 458.52$  Prob> $\chi^2 = 0.0000$ ; KMO 0.66.  
N 297.

b)

Factor	1	2
Confío en el primer ministro	<b>0.68</b>	0.02
El sistema actual de gobierno funciona bastante bien	0.68	0.07
Se puede confiar en los dones de esta comunidad	0.10	<b>0.40</b>
Si esta comunidad tuviera un don fuerte, el crimen disminuiría	-0.01	<b>0.59</b>
Los medios deberían tener opiniones más positivas sobre los dones	0.14	<b>0.55</b>
Se puede confiar en la mayoría de los policías	0.26	-0.06
En Jamaica, la ley trata a todos igual	0.27	0.17
Ahora los negros tienen los mismos derechos en Jamaica	0.12	0.09
Los miembros del Parlamento se preocupan por lo que nos pasa	0.22	0.15
La justicia comunitaria es más efectiva que el sistema formal	-0.01	0.27
La gente pobre debe pagar impuestos, igual que la gente rica	0.10	-0.09
La comunidad está más segura cuando los soldados están dentro	-0.03	0.15
El gobierno hace más por la periferia que por el centro	-0.20	0.15

Fuente: Encuesta de los autores.

El cuadro 2b reporta pesos factoriales (*factor weights*) —la correlación entre el factor y la variable— para factores estadísticamente significativos. El análisis sugiere dos hallazgos principales. Primero, la dimensionalidad de las actitudes ante las estructuras de gobernanza es baja. Aunque se hayan inclui-

cuadro 2b, parece tratar actitudes sobre el sistema de justicia y la aplicación de la ley. Las variables con mayores correlaciones con este factor son confianza en la policía ( $r = .43$ ) y la creencia en la igualdad ante la ley, registradas en las afirmaciones “En Jamaica, la ley trata a todos igual” ( $r = 0.51$ ) y “Ahora los negros tienen los mismos derechos en Jamaica” ( $r = 0.47$ ).

do 13 variables en el análisis, sólo dos factores son estadísticamente significativos. Estos factores suman 50 por ciento y 41 por ciento de la varianza en la matriz, respectivamente. Esto sugiere que hay una covarianza considerable entre los elementos, lo que implica la existencia de variables latentes. Segundo, los factores registran actitudes ante dos tipos de actores de gobernanza. El cuadro 2b muestra los pesos factoriales, que reflejan la correlación entre la variable y el factor. Mayores correlaciones indican más rasgos en común. Según Stevens (1992), los pesos factoriales mayores a 0.3 pueden considerarse estadísticamente significativos para el tamaño de nuestra muestra; se muestran en negritas.<sup>10</sup>

El primer factor representa actitudes ante actores de gobernanza formales y el Estado. Está altamente correlacionado con la confianza en el primer ministro y la satisfacción con el sistema actual de gobierno. También se correlaciona medianamente con apoyo para las aseveraciones “Los miembros del Parlamento se preocupan por lo que nos pasa”, “Se puede confiar en la mayoría de los policías” y “En Jamaica, la ley trata a todos igual”. El segundo factor refleja actitudes ante los dones; está correlacionado con la afirmación “Si esta comunidad tuviera un don fuerte, el crimen disminuiría” y “Los medios deberían tener opiniones más positivas sobre los dones”. También está altamente correlacionado con la confianza en los dones y medianamente con el apoyo para la afirmación “La justicia comunitaria es más efectiva que el sistema formal”.

¿Cuáles son las implicaciones sustantivas de estos resultados? Y ¿qué nos dicen sobre la forma en que los ciudadanos conciben la relación entre los diferentes tipos de gobernanza? Primero, el análisis factorial muestra que las actitudes ante los dones, por un lado, y las actitudes ante la gobernanza formal, por el otro, están conglomeradas. Por lo tanto, las actitudes ante ciertos aspectos del sistema formal, como el primer ministro, no son independientes de las actitudes ante otros aspectos del sistema formal, como el gobierno y la

<sup>10</sup> Para examinar si los resultados son sensibles a nuestra selección de barrios, realizamos dos pruebas de robustez. Primero, volvimos a correr el análisis factorial excluyendo a todos los encuestados de un barrio a un tiempo. Segundo, investigamos si la orientación política de los barrios seleccionados influyó en los resultados excluyendo a los encuestados, primero de los barrios del PLJ, y luego de los barrios del PNP. Cuatro de ocho barrios encuestados calificaron como “garrison”, según la medición propuesta por Figueroa y Sives (2002: menos de 10 votos para el candidato perdedor por urna electoral. En estos análisis, los resultados generales sustantivos permanecieron inalterados, aunque los eigenvalores y los pesos factoriales hayan cambiado un poco debido a la disminución del tamaño de las muestras. Los resultados están disponibles en la página web de la primera autora.

CUADRO 3. Clasificación de encuestados

		Apoyo a actores de gobernanza irregulares		
		Bajo (%)	Alto (%)	Total (%)
Apoyo a actores de gobernanza formales	<i>Bajo</i>	21.21 (63)	19.53 (58)	40.74 (121)
	<i>Alto</i>	28.96 (86)	30.30 (90)	59.26 (176)
	Total	50.17 (149)	49.83 (148)	100.00 (297)

Fuente: Encuesta de los autores.

aplicación de la ley. Esto sugiere que la distinción analítica entre los diferentes tipos de actores de gobernanza hecha en la literatura refleja hasta cierto punto la opinión pública y las percepciones ciudadanas. Sin embargo, a diferencia del supuesto común, la legitimidad no es un juego de suma cero. Si éste fuera el caso, habríamos encontrado sólo una dimensión que estuviera correlacionada positivamente con variables que reflejaran actitudes sobre la gobernanza formal y negativamente con variables que reflejaran actitudes sobre los dones (o viceversa). En lugar de esto, nuestros resultados revelan una imagen más compleja, donde las actitudes ante los actores de gobernanza formales e irregulares están asociadas con dimensiones diferentes.

Entonces, la pregunta es ¿en qué grado los residentes de los barrios pobres de Kingston expresan actitudes positivas ante las instituciones de gobernanza formales y los dones? El cuadro 3 clasifica a los encuestados en una tabla de 2x2. Para cada dimensión, los encuestados con puntajes factoriales (*factor scores*) por encima de la media se clasifican como altos, y aquellos con puntajes factoriales por debajo de la media, como bajos. Si el apoyo a actores formales e irregulares fuera una proposición de suma cero, observaríamos una conglomeración en los cuadrantes superior derecho e inferior izquierdo, donde el primero representaría a los residentes de barrios bajos cuyas lealtades han sido “capturadas” por dones, y el segundo a aquellos emocionalmente ligados al Estado.

En lugar de eso, la tabla muestra que los encuestados están distribuidos en las cuatro celdas bastante equitativamente. ¿Cómo podemos interpretar estos resultados? La mitad de los encuestados expresan actitudes positivas ante la gobernanza irregular de los dones (49.8%). Sin embargo, una mayoría de encuestados (59.3%) expresa actitudes positivas sobre la gobernanza

formal. Éste es un resultado importante, pues contradice el supuesto de que los barrios marginados son zonas donde la mayoría de los ciudadanos están distanciados y donde han surgido “contrasociedades” (e.g. Charles, 2002). Los resultados refutan la idea de que los residentes le han dado la espalda al Estado, pues sólo una minoría de encuestados (19.5%, cuadrante superior derecho) manifiesta confianza alta en instituciones relacionadas con dones y confianza baja en la gobernanza formal. Otra minoría (21.2%, cuadrante superior izquierdo) son ciudadanos con visiones negativas sobre los actores tanto formales como irregulares. Un grupo de tamaño considerable, casi un tercio de los encuestados (30.3%), expresa actitudes positivas para *ambos* actores. Estos encuestados confían tanto en la policía como en la justicia comunitaria, en el primer ministro como en el don. Las actitudes ciudadanas ante dones y actores formales son, por lo tanto, más complejas de lo que han asumido tanto estudiosos como legisladores hasta ahora.

## Conclusión

Jamaica, como muchos otros países del Sur Global, ha estado sujeto a décadas de políticas de ajustes estructurales neoliberales. En particular, se ha asociado a las reformas de “repliegue” con el declive de los servicios públicos y, finalmente, con una presencia estatal material debilitada en las partes marginadas del país. Con base en datos originales de encuesta recopilados entre residentes de barrios marginados en Jamaica, hemos examinado las dimensiones subjetivas de la gobernanza, que reflejan hasta qué grado el Estado logra ganarse los corazones y las mentes, en barrios donde la presencia material es débil. Los actores de gobernanza irregulares, conocidos como dones, compensan parcialmente el subdesempeño del Estado en estas áreas. Ésos ofrecen una gama de servicios públicos dentro de sus territorios, que van desde bienestar social y facilitación de empleo hasta el mantenimiento de espacios verdes y un sistema alternativo de resolución de conflictos, conocido localmente como “justicia comunitaria”. Hasta ahora, el grueso de la bibliografía sobre gobernanza ha asumido que las dimensiones material y subjetiva de la presencia estatal covarían, y que los actores de gobernanza formales e irregulares compiten por lealtades ciudadanas, con actitudes positivas ante uno directamente vinculadas con actitudes negativas ante el competidor.

Contrario a los supuestos que por lo común se tienen, encontramos que las actitudes ciudadanas no siguen una lógica de suma cero. Nuestros resul-



tados sugieren que concebir la dimensión subjetiva de la gobernanza como una proposición de “uno o el otro” no refleja adecuadamente la situación en el terreno. Desde la perspectiva de los residentes de los barrios bajos, las actitudes positivas ante los dones, y ante los servicios que brindan, no necesariamente compiten con las actitudes positivas ante actores de gobernanza formal. El hecho de que muchos ciudadanos no perciban a los dones y la gobernanza formal como sistemas antagónicos sugiere que conceptualizar la dimensión subjetiva de gobernanza en términos de “uno o el otro” no necesariamente es el enfoque más fructífero. Aunque nuestros hallazgos van en contra de los supuestos que hasta ahora han tendido a apuntalar la teoría sobre la dimensión subjetiva de gobernanza, el hallazgo en sí mismo no debería sorprender. El enfoque de “uno o el otro” para la dimensión subjetiva de gobernanza parece cimentarse, al menos parcialmente, en la experiencia europea de la organización del Estado centralizado, que no captura más que de forma incompleta la realidad de los Estados poscoloniales. En contraste con la situación históricamente única en Europa, la relación entre ciudadanos y Estados poscoloniales tendió a estar mediada en mucho mayor grado por intermediarios y caciques (Migdal, 1994). En Jamaica, los dones asumieron ese papel de intermediarios. A la luz de esta historia de relaciones mediadas y del embrollo entre actores de gobernanza formales e irregulares (Jaffe, 2013), quizá no sorprende que los ciudadanos no vean a los diferentes tipos de actores de gobernanza como competidores.

Este hallazgo tiene implicaciones políticas profundas. Una lectura positiva de los hallazgos reconoce que la situación en barrios marginados no es tan desalentadora como se ha sugerido. La noción de barrios marginados como espacios anormales, desconectados de la nación moderna no se confirmó en nuestros resultados. Una interpretación más pesimista de los resultados, en contraste, puede enfocarse en el cuadrante superior izquierdo del cuadro 3 y resaltar que un quinto de los encuestados tienen actitudes negativas ante actores tanto formales como irregulares. Por lo tanto, la lealtad ante actores de gobernanza —incluso si brinda servicios— no debe darse por hecho. El Manual de Instrucciones para la Contrainsurgencia recomienda ganar corazones y mentes mediante, entre otras cosas, la desacreditación de los competidores, criminalizándolos (U.S. Army/ U.S. Marine Corps, 2009). Sin embargo, los ciudadanos pueden distanciarse de los actores irregulares sin desarrollar simultáneamente visiones más positivas ante los actores formales. En general, nuestros resultados apelan a una visión mucho más matizada de las actitudes ciudadanas ante actores de go-

bernanza formales e irregulares, pues son mucho más complicadas de lo que la teoría previa ha reconocido. 

## Referencias bibliográficas

- Arias, Enrique Desmond (2006), “The Dynamics of Criminal Governance: Networks and Social Order in Rio de Janeiro”, *Journal of Latin American Studies*, 48(4), pp. 293-325.
- Arias, Enrique Desmond y Daniel M. Goldstein (2010), “Violent Pluralism: Understanding the New Democracies of Latin America”, en Enrique Desmond Arias y Daniel M. Goldstein (eds.), *Violent Democracies in Latin America*, Durham, Duke University Press, pp. 1-34.
- Arjona, Ana (2014), “Wartime Institutions: A Research Agenda”, *Journal of Conflict Resolution*, 58(8), pp. 1360-1389.
- Auyero, Javier (2000), *Poor People’s Politics: Peronist Survival Networks and the Legacy of Evita*, Durham, Duke University Press.
- \_\_\_\_\_ (2007), *Routine Politics and Violence in Argentina: The Gray Zone of State Power*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Auyero, Javier y Deborah A. Swistun (2009), *Flammable: Environmental Suffering in an Argentine Shantytown*, Oxford, Oxford University Press.
- Blalock, Hubert Morse (1982), *Conceptualization and Measurement in the Social Sciences*, Londres, Sage.
- Bulmer, Martin (1983), “Sampling”, en Martin Bulmer y Donald P. Warwick (eds.), *Social Research in Developing Countries: Survey and Censuses in the Third World*, Nueva York, Wiley, pp. 91-100.
- Bulmer, Martin y Donald P. Warwick (1983), *Social Research in Developing Countries: Survey and Censuses in the Third World*, Nueva York, Wiley.
- Bunker, Robert y John P. Sullivan (2003), “Drug Cartels, Street Gangs and Warlords”, en Robert Bunker (ed.), *Non-State Threats and Future Wars*, Nueva York, Frank Cass, pp. 40-53.
- Charles, Christopher (2002), “Garrison Communities as Counter Societies: The Case of the 1998 Zeeks’ Riot in Jamaica”, *Ideas*, 1, pp. 29-43.
- Clarke, Colin y David Howard (2006), “Contradictory Socio-Economic Consequences of Structural Adjustment in Kingston, Jamaica”, *The Geographical Journal*, 172(2), pp. 106-129.
- Davis, Diane E. (2010), “Irregular Armed Forces, Shifting Patterns of Commitment and Fragmented Sovereignty in the Developing World”, *Theory and Society*, 39(1), pp. 397-413.

- Duncan-Waite, Imani y Michael Woolcock (2008), “Arrested Development: The Political Origins and Socio-Economic Foundations of Common Violence in Jamaica”, Manchester, Working Paper 46, Brooks World Poverty Institute.
- Ericksen, Eugene P. y Joseph B. Kadane (1985), “Estimating the Population in a Census Year 1980 and beyond”, *Journal of the American Statistical Association*, 80(389), pp. 98-109.
- Figueroa, Mark y Amanda Sives (2002), “Homogenous Voting, Electoral Manipulation and the ‘Garrison’ Process in Post-independence Jamaica”, *Commonwealth and Comparative Politics*, 40(1), pp. 81-108.
- Figueroa, Mark, Anthony Harriott y Nicola Satchell (2008), “The Political Economy of Jamaica’s Inner-City Violence: A Special Case?”, en Rivke Jaffe (ed.), *The Caribbean City*, Kingston, Ian Randle, pp. 94-122.
- Flanigan, Shawn T. (2014), “Motivations and Implications of Community Service Provision by La Familia Michoacana-Knights Templar and other Mexican Drug Cartels”, *Journal of Strategic Security*, 7(3), pp. 63-83.
- Goldstein, Daniel (2004), *The Spectacular City*, Durham, Duke University Press.
- \_\_\_\_\_ (2010), “Toward a Critical Anthropology of Security”, *Current Anthropology*, 51(4), pp. 487-517.
- \_\_\_\_\_ (2012), *Outlawed: Between Security and Rights in a Bolivian City*, Durham, Duke University Press.
- Gopaul, Cheryl (1996), “Kingston, Jamaica: Structural Adjustment and Policy”, en Nigel Harris e Ida Fabricius (eds.), *Cities and Structural Adjustment*, Londres, Routledge, pp. 117-135.
- Gray, Obika (2004), *Demeaned but Empowered: The Social Power of the Urban Poor in Jamaica*, Kingston, University of the West Indies Press.
- Harbers, Imke (2015), “Taxation and the Unequal Reach of the State: Mapping State Capacity in Ecuador”, *Governance*, 28(3), pp. 373-391.
- Harrison, Faye V. (1988), “The Politics of Social Outlawry in Urban Jamaica”, *Urban Anthropology*, 17(2-3), pp. 259-277.
- Heyman, Josiah (ed.) (1999), *States and Illegal Practices*, Oxford, Berg.
- Jackson, Paul (2003), “Warlords as Alternative Forms of Governance”, *Small Wars and Insurgencies*, 14(2), pp. 131-150.
- Jaffe, Rivke (2013), “The Hybrid State: Crime and Citizenship in Urban Jamaica”, *American Ethnologist*, 40(4), pp. 734-748.
- Jaffe, Rivke y José Carlos G. Aguiar (2012), “Introduction: Neoliberalism and Urban Space in Latin America and the Caribbean”, *Singapore Journal of Tropical Geography*, 33(2), pp. 153-156.

- Johnson, Hume N. (2005), "Incivility: The Politics of 'People on the Margins' in Jamaica", *Political Studies*, 53(3), pp. 579-597.
- Jolliffe, Ian (1986), *Principal Component Analysis*, Nueva York, Springer-Verlag.
- Kaiser, Henry F. (1960), "The Application of Electronic Computers to Factor Analysis", *Educational and Psychological Measurement*, 20, pp. 141-151.
- Koonings, Kees y Dirk Kruijt (eds.) (2007), *Fractured Cities: Social Exclusion, Urban Violence and Contested Spaces in Latin America*, Londres, Zed Books.
- Lee, Melissa y Nan Zhang (2013), "The Art of Counting the Governed: Civil War, Census Accuracy and State Presence", Working Paper 146, Center on Democracy, Development and the Rule of Law, Stanford University, disponible en: <http://iis-db.stanford.edu/pubs/24499/146.pdf> [fecha de consulta: primero de junio de 2015].
- Leeds, Elizabeth (1996), "Cocaine and Parallel Politics in the Brazilian Urban Periphery: Constraints on Local-Level Democratization", *Latin American Research Review*, 31(3), pp. 47-83.
- Lilyblad, Christopher M. (2014), "Illicit Authority and its Competitors: The Constitution of Governance in Territories of Limited Statehood", *Territory, Politics, Governance*, 2(1), pp. 72-93.
- Lukes, Steven (2005), "Power and the Battle for Hearts and Minds", *Millennium*, 33(3), pp. 477-493.
- Migdal, Joel (1994), "The State in Society: An Approach to Struggles for Domination", en Joel Migdal, Atul Kohli y Vivienne Shue (eds.), *State Power and Social Forces: Domination and Transformation in the Third World*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 7-34.
- Nowell-Smith, Geoffrey y Quintin Hoare (eds.) (1971), *Selections from the Prison Notebooks of Antonio Gramsci*, Londres, Lawrence and Wishart.
- O'Donnell, Guillermo (1993), "On the State, Democratization and Some Conceptual Problems: A Latin American View with Glances at some Postcommunist Countries", *World Development*, 21(8), pp. 1355-1369.
- Pribble, Jennifer (2015), "The Politics of Building Municipal Institutional Effectiveness in Chile", *Latin American Politics and Society*, DOI: 10.1111/j.1548-2456.2015.00276.x.
- Price, Charles (2004), "What the Zeeks' Uprising Reveals: Development Issues, Moral Economy and the Urban Lumpenproletariat in Jamaica", *Urban Anthropology and Studies of Cultural Systems and World Economic Development*, 33(1), pp. 73-113.
- Ramírez, María Clemencia (2010), "Maintaining Democracy in Colombia

- through Political Exclusion, States of Exception, Counterinsurgency and Dirty War”, en Enrique Desmond Arias y Daniel M. Goldstein (eds.), *Violent Democracies in Latin America*, Durham, Duke University Press, pp. 84-107.
- RAND (2007), *Ungoverned Territories: Understanding and Reducing Terrorism Risks*, Santa Monica, Research and Development Corporation (RAND).
- Richani, Nazih (2007), “Caudillos and the Crisis of the Colombian State: Fragmented Sovereignty, the War System and the Privatization of Counterinsurgency in Colombia”, *Third World Quarterly*, 28(2), pp. 403-417.
- Rodgers, Dennis (2006), “The State as a Gang: Conceptualizing the Governmentality of Violence in Contemporary Nicaragua”, *Critique of Anthropology*, 26(3), pp. 315-330.
- Scott, James C. (1998), *Seeing Like a State: How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed*, New Haven, Yale University Press.
- Sives, Amanda (2002), “Changing Patrons, from Politician to Drug Don: Clientelism in Downtown Kingston, Jamaica”, *Latin American Perspectives*, 29(5), pp. 66-89.
- \_\_\_\_\_ (2010), *Elections, Violence and the Democratic Process in Jamaica: 1944-2007*, Kingston, Ian Randle Publishers.
- Soifer, Hillel David (2013), “State Power and the Economic Origins of Democracy”, *Studies in Comparative International Development*, 48(1), pp. 1-22.
- Stanislawski, Bartosz (2008), “Para-States, Quasi-States, and Black Spots: Perhaps Not States, But Not ‘Ungoverned Territories’ Either”, *International Studies Review*, 10(2), pp. 366-396.
- Stevens, James P. (1992), *Applied Multivariate Statistics for the Social Sciences*, Hillsdale, Erlbaum.
- U.S. Army and U.S. Marine Corps. (2009), *Counterinsurgency Field Manual*, Kissimmee, Signalman Publishing.
- Van der Brug, Wouter y Joost van Spanje (2009), “Immigration, Europe and the ‘New’ Cultural Dimension”, *European Journal of Political Research*, 48(3), pp. 309-334.
- Virtue, Erica (2011), “Census Taking a Dangerous Job: STATIN Boss Says Some Threatened with Rape, Attacked by Dogs”, *Jamaica Observer*, 13 de febrero, disponible en: [http://www.jamaicaobserver.com/news/Census-taking-a-dangerous-job\\_8360985](http://www.jamaicaobserver.com/news/Census-taking-a-dangerous-job_8360985) [fecha de consulta: primero de junio de 2015].
- Ward, Michael (1983), “Missing the Point: Sampling Methods and Types

of Error in Third World Surveys in Identifying Poverty Issues”, en Martin Bulmer y Donald P. Warwick, (eds.), *Social Research in Developing Countries: Survey and Censuses in the Third World*, Nueva York, Wiley, pp. 125-142.

Weber, Max (1947), *The Theory of Social and Economic Organization*, Nueva York, Oxford University Press.

Wilson, David C. y Darren W. Davis (2011), “Reexamining Racial Resentment: Conceptualization and Content”, *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 634(1), pp. 117-133.

Wlezien, Christopher (2004), “Patterns of Representation: Dynamics of Public Preferences and Policy”, *Journal of Politics*, 66(1), pp. 1-24.

