

Nota de Política CIEF N°01  
21 de octubre de 2020



# Gobierno criminal en Medellín: panorama general del fenómeno y evidencia empírica sobre cómo enfrentarlo

*Christopher Blattman, Gustavo Duncan,  
Benjamin Lessing, Santiago Tobón,  
Juan Pablo Mesa-Mejía*

# Nota de Política CIEF

Nº01, 21 de octubre de 2020

---

## Universidad EAFIT

Juan Luís Mejía Arango

Rector

César E. Tamayo Tobón

Decano Escuela de Economía y Finanzas

Adolfo Eslava Gómez

Decano Escuela de Humanidades

Santiago Tobón

Director Centro de Investigaciones Económicas y Financieras (CIEF)

Juan Sebastián Aristizábal Gómez

Jefe Centro de Análisis Político

## Innovations for Poverty Action (IPA)

Kyle Holloway

Director para Colombia y República Dominicana

## The University of Chicago

The Pearson Institute

Development Economics Initiative

## Proantioquia

Azucena Restrepo Herrera

Presidenta Ejecutiva

---

## Diagramación y diseño

Daniel Ruiz Echeverri

daruec@gmail.com

Financian:



# 1. RESUMEN EJECUTIVO<sup>1</sup>

En muchas ciudades del mundo, los grupos de crimen organizado representan una amenaza creciente para la paz y el desarrollo. Estos grupos generan altos niveles de violencia, operan economías ilegales y corrompen diferentes niveles de la política y la administración pública. En muchos casos, los mencionados grupos ejercen además funciones similares a las de los Estados, entre las que se incluyen resolver disputas y problemas de las comunidades, imponer reglas de comportamiento, prestar seguridad, administrar justicia y cobrar impuestos. Al ejercicio de estas funciones se le conoce en la literatura como gobierno criminal.

Medellín no es ajena a lo anterior. Los principales problemas de seguridad ciudadana que tiene la ciudad están íntimamente relacionados con una compleja y sofisticada estructura de grupos criminales que no solo controlan la actividad delincinencial, sino que gobiernan numerosas comunidades. En otras palabras, la mayoría de las expresiones delictivas de Medellín no están asociadas con actores individuales y lógicas de oportunidad o violencia expresiva. Al contrario, la mayor parte del crimen de la ciudad es instrumental y organizado. Entre los problemas

generados por el crimen organizado en la ciudad se encuentran el homicidio, la extorsión, la venta de drogas, el reclutamiento de niños, niñas y adolescentes, y el gobierno criminal de cientos de habitantes de barrios de ingreso bajo y medio-bajo.

Con el objetivo de comprender el funcionamiento de los grupos de crimen organizado de Medellín y evaluar intervenciones de política pública dirigidas a reducir el gobierno criminal ejercido por ellos, desde finales de 2016 diferentes investigadores de Innovations for Poverty Action (IPA), la Universidad de Chicago y la Universidad EAFIT hemos venido recogiendo información sobre ellos<sup>2</sup>. Esto lo hemos hecho a través de entrevistas con integrantes de diferentes grupos de crimen organizado, así como con expertos, funcionarios públicos y habitantes y líderes de diferentes barrios de la ciudad. Además, con el objetivo de medir algunos de los problemas asociados con el crimen organizado, a finales de 2019 realizamos una encuesta sobre gobierno criminal en la que participaron 6.977 encuestados (4.868 hogares y 2.109 negocios). La encuesta fue realizada en los barrios de Medellín en donde el estrato predominante es 1, 2, 3 o 4, así como en 8 barrios de Bello e Itagüí que comparten frontera con Medellín. En total, la encuesta cubrió 232 barrios y su representatividad fue tanto a nivel de comuna como de barrio. Los principales temas abordados en ella fueron las

---

<sup>1</sup> Los autores agradecemos la asistencia de investigación de Angie Mondragón, David Cerero, Helena Montoya, Juan F. Martínez, María A. Rodríguez-Uribe y Sofía Jaramillo de *Innovations for Poverty Action (IPA)*; Peter Deffebach, Sebastián Hernández y Zachary Tausanovitch de la *Universidad de Chicago* y Nelson Matta Colorado del periódico *El Colombiano*. Asimismo, agradecemos el apoyo en la implementación del proyecto y el acceso a información brindado por la *Secretaría de Seguridad y Convivencia de la Alcaldía de Medellín*, el *Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC)* y el *Ministerio de Justicia del Gobierno Nacional de Colombia*. Finalmente, agradecemos la financiación del *Centro de Estudios sobre Seguridad y Drogas (CESED)* de la *Universidad de Los Andes*; el programa *Peace and Recovery (P&R)* de *Innovations for Poverty Action (IPA)*; *Proantioquia*; *The National Science Foundation (NSF)* a través de la *Universidad de Chicago*; *UK Foreign, Commonwealth & Development Office* a través de *Crime and Violence Initiative* de *J-PAL*; y *Economic Development and Institutions Programme (EDI)*, el cual es financiado por *UK aid* del *Gobierno del Reino Unido* y trabaja en alianza con *Oxford Policy Management Limited*, *University of Namur*, *Paris School of Economics* y *Aide à la Décision Économique*.

<sup>2</sup> Esto lo hemos hecho en el marco de una agenda de investigación sobre grupos armados urbanos, cuyos investigadores principales son los profesores Christopher Blattman y Benjamin Lessing de la *Universidad de Chicago*, y Gustavo Duncan y Santiago Tobón de la *Universidad EAFIT*.

funciones de gobierno ejercidas por los grupos criminales, la extorsión y los préstamos gota a gota o paga diario<sup>3</sup>.

Además de ofrecer información sobre un fenómeno que no había sido medido antes de manera sistemática, la encuesta nos permitió realizar dos evaluaciones de impacto dirigidas a estudiar cómo se puede reducir el gobierno criminal. La primera evaluación analizó el efecto de aumentar la distancia entre los ciudadanos y los equipamientos urbanos en los que el gobierno local de la ciudad ofrece algunos servicios de resolución de conflictos y de policía. La segunda evaluación estimó el efecto de una intervención implementada por la Secretaría de Seguridad y Convivencia de la Alcaldía de Medellín entre 2018 y 2019, cuyo propósito fue desplazar a los grupos de crimen organizado de sus funciones de gobierno.

Entre los hallazgos principales descritos en este documento se encuentran los siguientes:

En Medellín existen alrededor de

**350**  
*combos,*

la mayoría de los cuales están subordinados a una de las entre

**15 y 20**  
bandas  
que existen en la ciudad

- En muchos barrios de la ciudad los *combos* ejercen gobierno criminal, por ejemplo, a través de la prestación de servicios relacionados con la gestión de problemas cotidianos. Algunos de los servicios más comunes se relacionan con la gestión de problemas de seguridad y el no pago de deudas.
- Los niveles de gobierno criminal varían mucho a lo largo de la ciudad. En algunos barrios los *combos* son la autoridad, pues, con motivo de algunos tipos de problemas, ejercen más funciones de gobierno que el Estado.
- Los *combos* y el Estado no son sustitutos

a la hora de ejercer funciones de gobierno. Muchos ciudadanos parecen ver a los *combos* como un complemento del Estado.

- El gobierno criminal está correlacionado con la extorsión y los préstamos gota a gota, incluso al controlar por ingreso y otros factores. Esto sugiere que la extracción de rentas ilegales es uno de los motivos por los que los *combos* gobiernan.
- Los niveles reales de gobierno criminal y otros fenómenos asociados como la extorsión son mucho más altos que los estimados por las autoridades en las encuestas de victimización y percepción de seguridad.
- Contrariamente a lo esperado, incrementar el gobierno del Estado puede aumentar el gobierno criminal. Esto puede ser consecuencia de la decepción de los ciudadanos frente a los fallos del Estado, del ejercicio de ventajas comparativas por parte de los grupos criminales o de la captura del Estado por parte de éstos.
- A pesar de lo anterior, es posible reducir el gobierno criminal mediante el aumento del gobierno del Estado. Para lograrlo son necesarias intervenciones innovadoras que anticipen las posibles formas como los grupos criminales reaccionarán ante dicho aumento.

<sup>3</sup>Estos son préstamos de carácter informal realizados por fuera del sistema financiero. En algunos casos los grupos de crimen organizado están involucrados en ellos.

Con base en los anteriores hallazgos, este documento plantea las siguientes recomendaciones:

- No volver a implementar la Intervención Microterritorial bajo el esquema previamente utilizado, un esquema incapaz de suministrar servicios en una medida cercana a las expectativas ciudadanas.
- Poner en marcha un proceso para diseñar e implementar intervenciones innovadoras, dirigidas a enfrentar el gobierno criminal, la extorsión y otros fenómenos asociados con el crimen organizado.
- Realizar mediciones anuales sistemáticas sobre la fuerza y la influencia de los grupos de crimen organizado.
- Promover la realización de evaluaciones de impacto de intervenciones contra el crimen organizado.

## 2. CRIMEN ORGANIZADO EN MEDELLÍN

Durante las últimas décadas, Medellín ha hecho grandes avances en materia de seguridad ciudadana<sup>4</sup>. Una muestra de esto es el hecho de que la ciudad pasó de tener más de 350 homicidios por cada 100.000 habitantes en 1992, a tener aproximadamente 24 homicidios por cada 100.000 habitantes en 2019<sup>5</sup>.

A pesar de estos avances, en la ciudad persiste una estructura jerrquica de organizaciones criminales altamente organizadas, la cual es responsable de algunos de los más graves problemas de seguridad que enfrenta Medellín. Esta estructura tiene la forma de una pirámide, cuya base está compuesta por alrededor de 350 grupos denominados *combos*. Los *combos* suelen estar compuestos por hombres jóvenes y sus actividades

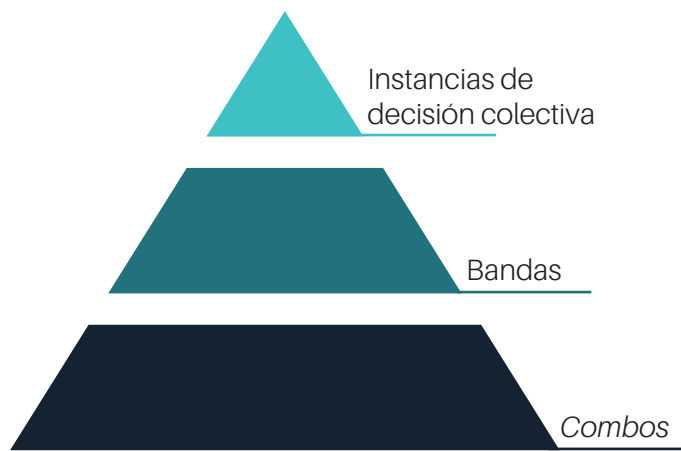
criminales suelen estar circunscritas a territorios pequeños y relativamente bien delimitados. La parte media de la pirámide está compuesta por entre 15 y 20 grupos denominados bandas o *razones*<sup>6</sup>. Las bandas suelen estar conformadas por adultos con largas trayectorias dentro del crimen organizado y sus actividades no siempre están circunscritas a territorios específicos (de hecho, algunas se extienden hasta otras zonas del país). Mientras que las bandas son relativamente autónomas, la mayoría de los *combos* están subordinados a alguna banda. En el nivel superior de la pirámide se encuentran diferentes instancias de toma de decisiones colectivas en las que las bandas coordinan algunas de sus operaciones. La **Figura 1** ilustra esta jerarquía.

<sup>4</sup> Para una historia de la evolución de la criminalidad y el conflicto armado en Medellín, ver Martin (2012) y Centro Nacional de Memoria Histórica (2017).

<sup>5</sup> Para un análisis de los cambios en materia de seguridad ocurridos en Medellín, ver Giraldo y Preciado (2015).

<sup>6</sup> Este es el término con el cual algunos integrantes de las estructuras de crimen organizado se refieren a los grupos que están por encima de los *combos*.

## Figura 1. Estructura del crimen organizado en Medellín



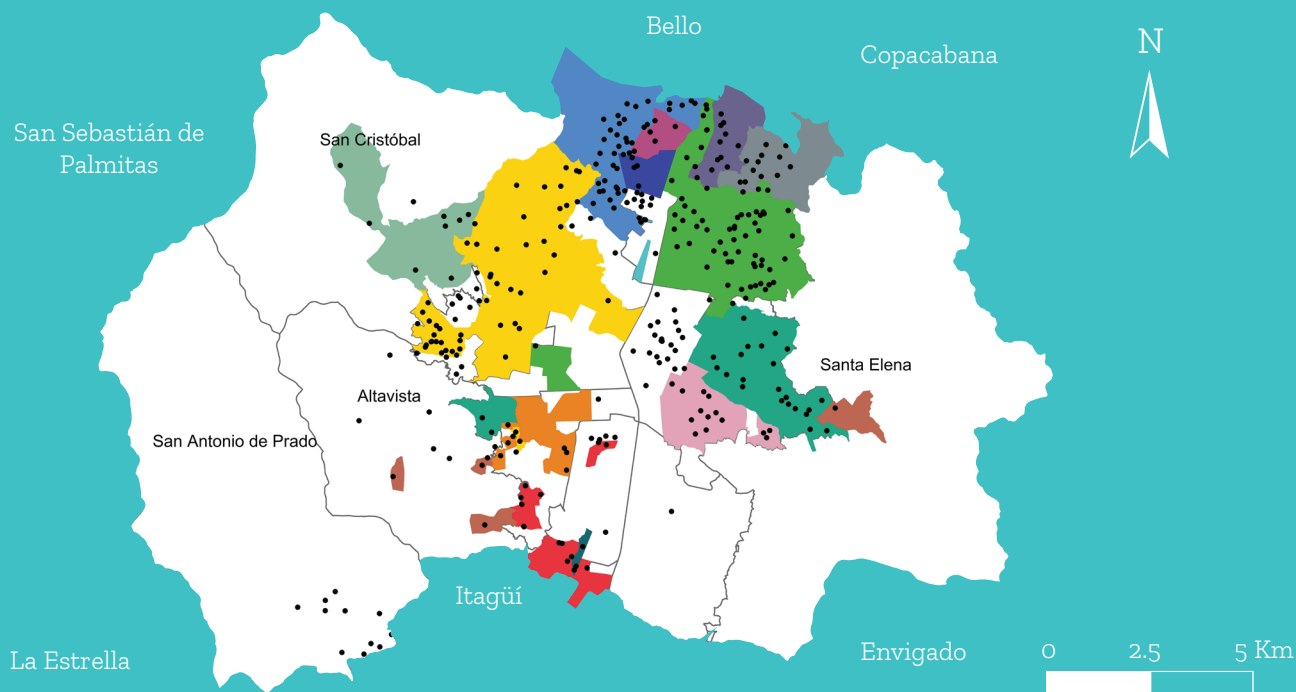
Nota: la figura muestra la estructura general del crimen organizado en Medellín. En la base existen alrededor de 350 *combos*, la mayoría de los cuales está subordinado a entre 15 y 20 bandas. Las bandas coordinan algunas de sus acciones en instancias de decisión colectiva.

Las áreas de colores del **Mapa 1** muestran el territorio aproximado bajo la influencia de 14 de las bandas del Valle de Aburrá y los puntos negros indican una ubicación dentro del territorio aproximado de 345 de los *combos* de Medellín (aquellos de los que se tiene mejor información)<sup>7</sup>. El control territorial ejercido por los *combos* y las bandas se extiende a lo largo de 3 corregimientos y 14 comunas de Medellín. En El Poblado, Laureles - Estadio, Santa Elena y San Sebastián de Palmitas no tenemos registro de control territorial, aunque sí del desarrollo de actividades específicas como la venta de drogas. Las bandas y los *combos* también ejercen control en otros municipios del Valle de Aburrá, como Bello e Itagüí.

Dos de las principales fuentes de ingresos de los *combos* y las bandas de Medellín son la venta de drogas y la extorsión. Cada tipo de organización participa de manera diferente en estas

<sup>7</sup> Este mapa, así como el censo de *combos* y bandas en el cual se basa, se encuentran aún en construcción.

## Mapa 1. Territorio aproximado de algunas bandas y combos, 2020



Nota: cada punto representa una ubicación dentro del territorio aproximado de un *combo*. Las áreas de colores representan los territorios aproximados de algunas bandas.

rentas. En el mercado de las drogas, las bandas son proveedores mayoristas que le entregan el producto a los *combos*. Estos, por su parte, venden la droga al detal en las plazas de vicio.

En el caso de la extorsión, un fenómeno altamente subreportado y cuya magnitud se encuentra subestimada, las bandas suelen concentrarse en extorsiones a grandes negocios y rutas de buses. Por su parte, los *combos* suelen encargarse de la extorsión a pequeños negocios de barrio y, en ocasiones, de la extorsión a los hogares.

Más allá de la venta de drogas y de la extorsión, los *combos* y las bandas tienen una diversificada estructura de ingresos. En ella se incluyen los ingresos generados por servicios prestados

a la industria del narcotráfico, tales como el sicariato, el cobro de deudas y la protección de rutas de transporte de estupefacientes. Para algunos grupos también son importantes los préstamos gota a gota, el hurto en zonas "autorizadas", la imposición de multas por mal comportamiento a los ciudadanos, el loteo de predios y el arriendo de bienes para actividades criminales, tales como armas o motocicletas<sup>8</sup>. En un nivel más local, los ingresos de estos grupos se generan también por cobros de deudas personales o deudas de tiendas y otro tipo de establecimientos comerciales. Adicionalmente, algunos grupos tienen rentas asociadas con monopolios de bienes legales como la venta de huevos o arepas<sup>9</sup>. Si bien estos monopolios suelen ser entregados como negocios personales (llamados *conspires*) a integrantes o personas afines a los *combos* y las bandas, en ocasiones los mismos grupos se encargan directamente de ellos.

## 3. GOBIERNO CRIMINAL EN MEDELLÍN

### 3.1. Características, distribución e incidencia del gobierno criminal

A lo largo del mundo, millones de personas viven bajo alguna forma de gobierno criminal<sup>10</sup>. Bien sea mediante la imposición de reglas de comportamiento o la provisión de

bienes y servicios como la justicia y la seguridad, muchos grupos criminales gobiernan la vida diaria de los habitantes de asentamientos informales y periferias de diferentes ciudades del mundo<sup>11</sup>.

Medellín no es la excepción. Además de llevar a cabo actividades tradicionales como la venta de drogas o la extorsión, los *combos* y en menor medida las bandas de la ciudad ejercen diferentes funciones de gobierno en las comunidades de ingreso medio y bajo en donde operan. Estas funciones incluyen la definición e imposición de reglas de comportamiento y el manejo de diferentes tipos de problemas comunitarios que van desde

<sup>8</sup> A propósito de las rentas de la extorsión y el hurto, ver Barrientos, Gallón y Tobón (2016).

<sup>9</sup> Sobre las rentas generadas por los huevos, el pollo y las arepas, ver Giraldo, Rendón y Duncan (Eds.) (2014)

<sup>10</sup> Ver por ejemplo Arias (2006) y Lessing (2020).

<sup>11</sup> El gobierno criminal es un fenómeno que va en aumento a nivel mundial y que no solo está presente en Latinoamérica y el Caribe. En ciudades como Bombay, Karachi, Johannesburgo, Nairobi y Lagos han comenzado a surgir grupos criminales que ejercen funciones de gobierno en zonas marginales. Algunos estudios de caso que documentan este fenómeno son: Durán-Martínez (2015) y Díaz-Cayeros, Magaloni y Ruiz-Euler (2014) en México; Sives (2002) y Gray (2003) en Jamaica; Lessing (2017), Magaloni, Franco-Vivanco y Melo (2020), Arias (2006) y Arias y Barnes (2017) en Brasil; y Bruneau, Dammert y Skinner (2011) en Centroamérica.

disputas interpersonales hasta delitos como hurto y atracos.

En la Encuesta sobre Gobierno Criminal que hicimos en 2019 les preguntamos a los encuestados acerca de los actores que intervienen en la gestión de 17 situaciones problemáticas que ocurren en los barrios de Medellín y el Valle de Aburrá<sup>12</sup>. La gestión de estas situaciones implica el desarrollo de funciones de vigilancia, regulación social y resolución de conflictos<sup>13</sup>.

Para cada barrio incluido en la encuesta construimos un Índice de Gobierno del *Combo* y un Índice de Gobierno del Estado. Estos índices indican, respectivamente, con qué frecuencia intervienen los *combos* y el Estado (representado en la Alcaldía del municipio respectivo y en la Policía Nacional) cuando los 17 problemas mencionados ocurren en el barrio. Los índices toman valores desde 0 hasta 1. El 0 indica que el respectivo actor nunca interviene y el 1 indica que siempre interviene.

Asimismo, construimos un Índice de Gobierno Relativo, cuyos valores son iguales a los del Índice de Gobierno del Estado menos los del índice de Gobierno del *Combo*. El Índice de Gobierno Relativo oscila entre -1 y 1. Los valores negativos indican que el *combo* interviene más que el Estado (-1 significa que el *combo* es el único actor que interviene) y los valores positivos indican que el Estado interviene más que el *combo* (1 significa que el Estado es el único actor que interviene). El 0 significa que tanto el Estado como el *combo* intervienen con la misma frecuencia.

La **Tabla 1** muestra el valor promedio y la desviación estándar de cada índice para cada una de las 17 situaciones y para todos los barrios encuestados considerados de forma agregada<sup>14</sup>.

Los problemas están ordenados de acuerdo con el valor del Índice de Gobierno Relativo (de mayor a menor). Si bien hay algunas situaciones respecto de cuya gestión el Estado predomina (por ejemplo, las disputas interpersonales comunes), los *combos* son los actores principales a la hora de gestionar situaciones problemáticas como el no pago de deudas y algunas amenazas a la seguridad.

Los anteriores promedios esconden una gran variación en los niveles de gobierno del Estado y de los *combos* a lo largo de los barrios encuestados. Aunque en general, el Estado interviene más frecuentemente que los *combos* en una mayor cantidad de problemas, esto no es cierto en todos los barrios. En muchos barrios el *combo* es mucho más activo en relación con la provisión de diferentes servicios de gobierno.

El **Mapa 2** muestra la distribución del Índice de Gobierno Relativo a lo largo de los barrios incluidos en la encuesta. Como se puede observar en él, en muchos barrios de las comunas 1, 2, 6 y 8 de Medellín, los *combos* son los actores predominantes en materia del ejercicio de funciones de gobierno relacionadas con las situaciones anteriormente descritas. Estos barrios son algunos de los más pobres de la ciudad, originados de procesos de urbanización y asentamiento informales, y conformados en parte por poblaciones desplazadas del campo como consecuencia del conflicto armado interno del país. A pesar de que el Estado ha hecho esfuerzos por llevar sus servicios hasta estos barrios (por ejemplo, a través de la construcción de líneas de Metro Cable), la provisión de muchos servicios de gobierno sigue estando en cabeza de los *combos* que operan en ellos.

La **Figura 2** muestra la relación existente entre los niveles de gobierno criminal y los niveles de

<sup>12</sup> A los encuestados en hogares les preguntamos por 12 de las situaciones y a los encuestados en negocios les preguntamos por 5.

<sup>13</sup> La lista de situaciones problemáticas estuvo limitada a aquellas en las cuales los *combos* intervienen. En otras palabras, no incluimos problemas que raramente son gestionados por los *combos*, tales como aquellos que requieren la construcción de infraestructura en los barrios. Esto significa que, por construcción, los índices que se presentan a continuación subestiman el papel del Estado. Esto, sin embargo, no reduce su utilidad para mostrar que los *combos* gestionan problemas bastante importantes.

<sup>14</sup> Todos los mapas, tablas y figuras de esta y la siguiente subsección incluyen datos de todos los barrios incluidos en la muestra de la encuesta.

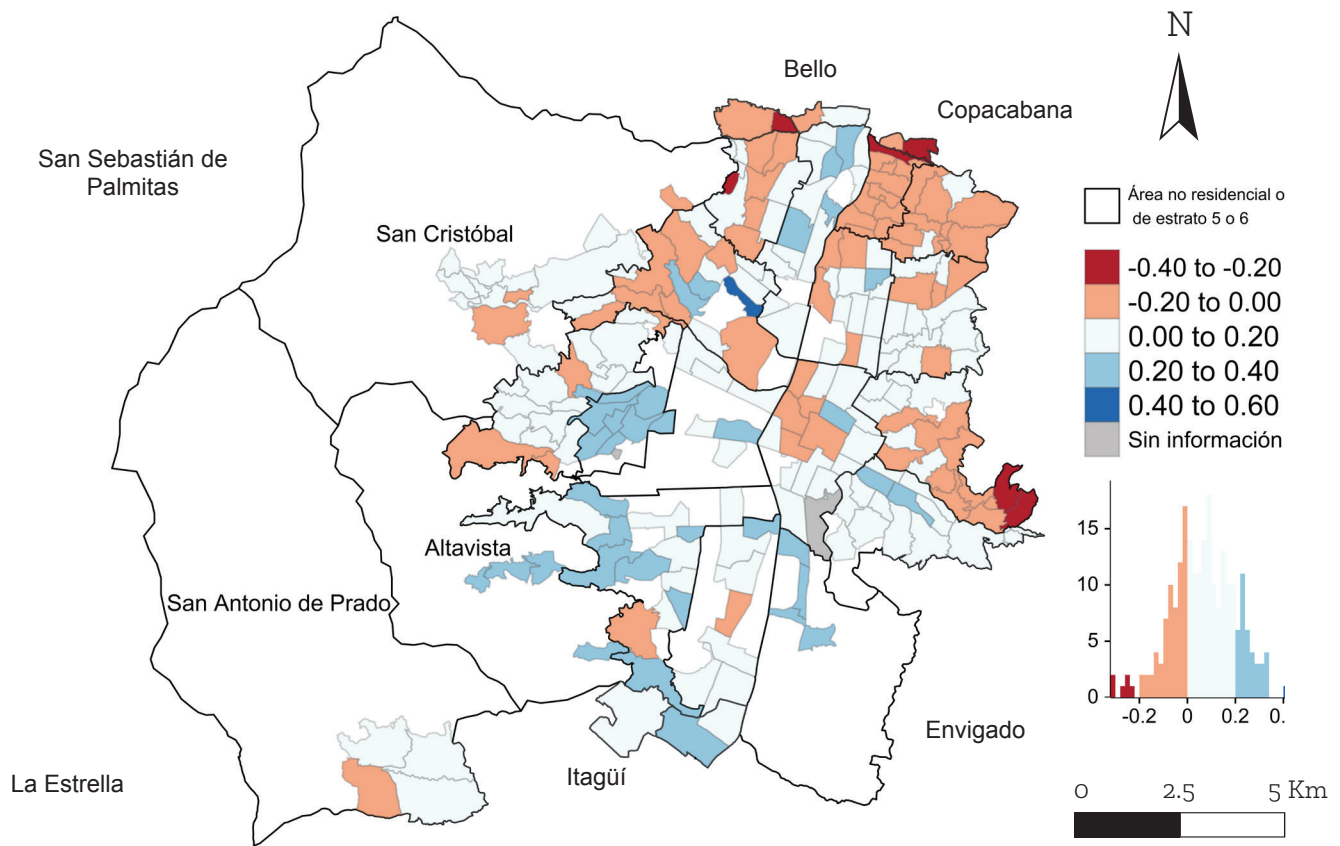


**Tabla 1. Gobierno del Estado y del combo según diferentes situaciones problemáticas**

Tipo de encuestado	Situación	Índice de Gobierno del Estado		Índice de Gobierno del Combo		Índice de Gobierno Relativo
		Promedio	Desviación estándar	Promedio	Desviación estándar	
Hogares	Alguien pone la música a alto volumen y no deja dormir	0.42	0.38	0.19	0.3	0.23
Hogares	Alguien reforma su casa y afecta o le roba espacio a la del lado	0.41	0.37	0.24	0.33	0.16
Hogares	Un esposo le pega a su esposa	0.5	0.37	0.33	0.37	0.16
Negocios	Alguien afecta la tranquilidad de algún negocio	0.5	0.38	0.36	0.38	0.14
Hogares	Dos borrachos se agarran a golpes haciendo un escándalo en la calle	0.52	0.36	0.39	0.37	0.13
Negocios	Hay un robo	0.53	0.37	0.39	0.39	0.13
Negocios	Es necesario prevenir los robos	0.46	0.36	0.37	0.39	0.09
Negocios	Le roban dinero o productos a algún negocio	0.43	0.39	0.35	0.38	0.07
Hogares	Se roban una moto, un carro o una bicicleta	0.47	0.37	0.41	0.38	0.05
Hogares	Hay gente fumando marihuana al frente de donde juegan los niños	0.3	0.36	0.25	0.36	0.05
Hogares	Hay un robo	0.46	0.36	0.44	0.38	0.02
Hogares	Una persona amenaza a otra	0.41	0.36	0.4	0.37	0.01
Hogares	A alguien lo atracan en la calle	0.39	0.36	0.4	0.38	-0.01
Hogares	Es necesario prevenir los robos	0.39	0.36	0.41	0.38	-0.02
Hogares	Los niños se ponen a pelear dándose golpes en la calle	0.28	0.35	0.31	0.36	-0.03
Negocios	Un cliente no quiere pagar lo que se le fio en algún negocio	0.18	0.31	0.24	0.35	-0.06
Hogares	Alguien no le paga a otra persona una deuda grande	0.21	0.31	0.36	0.37	-0.16

Nota: la tabla muestra la media y la desviación estándar del Índice de Gobierno del Estado y el Índice de Gobierno del Combo, así como la media del Índice de Gobierno Relativo. La tabla muestra las anteriores medidas para cada una de las 17 situaciones problemáticas incluidas en la Encuesta sobre Gobierno Criminal, distinguiendo si las medidas corresponden a la muestra de hogares o negocios.

## Mapa 2. Gobierno relativo



Nota: el mapa muestra los barrios incluidos en la muestra de la Encuesta sobre Gobierno Criminal. Los colores reflejan los valores del Índice de Gobierno Relativo para cada barrio. Los colores más cálidos (gama de rojos) indican los barrios en donde los valores del índice son más bajos (el *combo* gobierna más que el Estado) y los colores más fríos (gama de azules) indican los barrios en donde los valores del índice son más altos (el Estado gobierna más que el *combo*).

legitimidad de los *combos*. Como se puede ver en ella, existe una correlación fuerte y positiva entre ambas variables. En otras palabras, aquellos barrios en donde los *combos* ejercen más funciones de gobierno (interviniendo con mayor frecuencia en la gestión de los problemas anteriormente señalados), son también los barrios en donde la gente se siente más satisfecha con los *combos* y confía más en ellos.

La **Figura 3** muestra la correlación entre la legitimidad de la alcaldía y la legitimidad del *combo* en los barrios encuestados. La ausencia de una correlación fuerte entre ambas variables indica que, contrariamente a lo que podría esperarse, los *combos* no tienen mayor legitimidad en los barrios en donde la alcaldía es menos legítima, ni viceversa. La

misma figura muestra que, aunque la legitimidad promedio de la alcaldía es ligeramente más alta que la de los *combos*, hay sectores en donde las comunidades consideran al *combo* un actor más legítimo que la alcaldía.

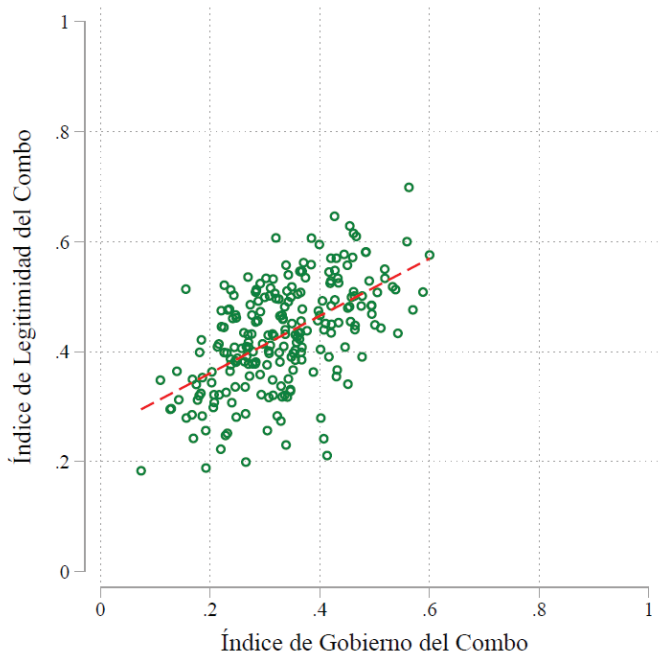
Contrario a lo que podría esperarse, hay poca evidencia de que el ejercicio de funciones de gobierno por parte de los *combos* y el ejercicio de funciones de gobierno por parte del Estado sean sustitutos. Los resultados sugieren que los ciudadanos ven a los *combos* como un complemento del Estado, posiblemente de la misma forma que ven al gobierno local como un complemento del gobierno nacional.

Esto puede deberse a que los *combos* son más accesibles y rápidos a la hora de gestionar algunos problemas de la vida diaria de las comuni-

dades, así como al hecho de que estos grupos pueden proporcionar soluciones más favorables para algunas de las partes implicadas. Esto hace que los ciudadanos acudan a los *combos* para gestionar aquellas cosas en las cuales estos grupos tienen la ventaja comparativa del ejercicio de funciones de gobierno. El cobro de deudas es un ejemplo de esto.

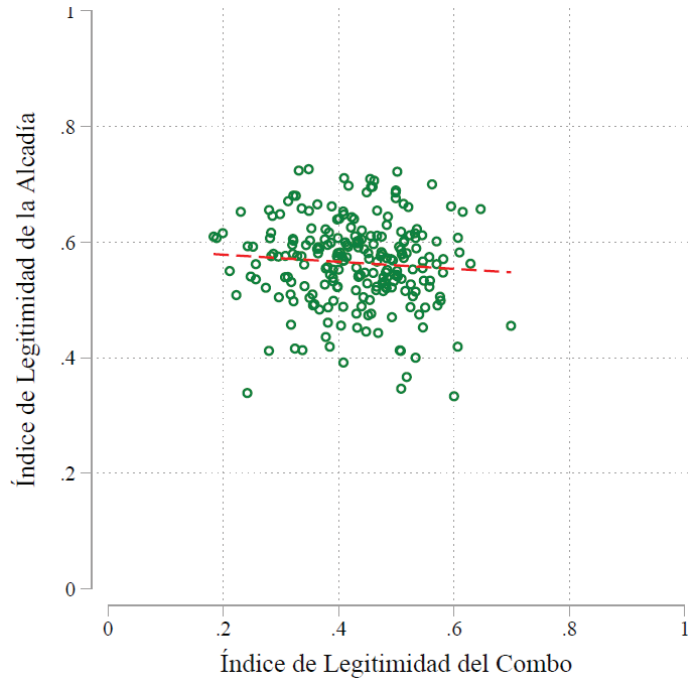
La complementariedad entre el Estado y los *combos* también se observa en el hecho de que estos últimos generalmente toleran (y en algunos casos tratan de cooptar) al personal de la alcaldía que trabaja en los barrios. Esto ocurre incluso en barrios con altos niveles de gobierno criminal, en donde los *combos* son la autoridad en muchos sentidos. Nuestro trabajo cualitativo sugiere que, en ocasiones, la señalada complementariedad se expresa en el hecho de que los *combos* actúan como intermediarios entre la

**Figura 2. Gobierno del combo vs. legitimidad del combo**



Nota: cada punto de la figura es un barrio de la muestra de la Encuesta sobre Gobierno Criminal. La ubicación del punto respecto del eje Y indica el valor del Índice de Legitimidad del Combo para el barrio al que corresponde el punto. La ubicación del punto respecto del eje X indica el valor del Índice de Gobierno del Combo para el barrio al que corresponde el punto. La línea roja es la línea de regresión lineal.

**Figura 3. Legitimidad del combo vs. legitimidad de la alcaldía**



Nota: cada punto de la figura es un barrio de la muestra de la Encuesta sobre Gobierno Criminal. La ubicación del punto respecto del eje Y indica el valor del Índice de Legitimidad de la alcaldía para el barrio al que corresponde el punto. La ubicación del punto respecto del eje X indica el valor del Índice de legitimidad del Combo para el barrio al que corresponde el punto. La línea roja es la línea de regresión lineal.

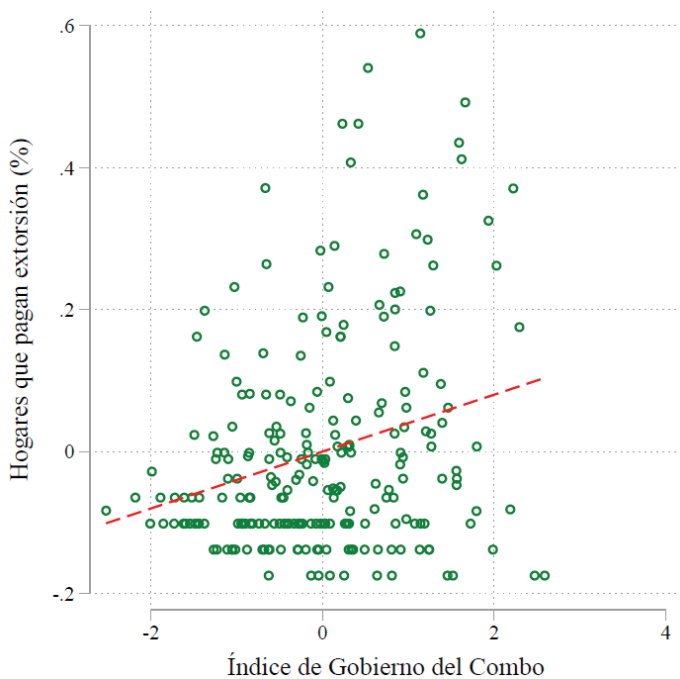
comunidad y el Estado. Esto ocurre especialmente en barrios en donde hay altos niveles de desconfianza hacia el Estado y las personas ajenas a la comunidad. En estos casos, los funcionarios pueden tener dificultades para interactuar directamente con los residentes.

En algunos casos, la provisión de ciertos servicios relacionados con la seguridad constituye una excepción a la complementariedad anteriormente señalada. Se trata de casos en los que los *combos* se encargan de gestionar disputas o delitos con el objetivo de que los ciudadanos no acudan a la policía y ésta no entre al barrio.

### 3.2. Motivos para ejercer gobierno criminal

Los grupos de crimen organizado tienen motivos monetarios y no monetarios para ejercer gobierno criminal. Algunos integrantes de estos grupos ven el ejercicio de funciones de gobierno como un deber social impuesto por la comunidad, o se consideran a sí mismos como responsables de mantener los códigos morales dentro de sus zonas de control. Estos integrantes buscan orgullo y respeto, y disfrutan de su estatus y del sentimiento de legitimidad que les proporciona el ejercicio de las funciones de gobierno. Puede decirse que el gobierno criminal les ayuda a racionalizar sus negocios criminales y violentos como negocios justos y merecidos.

**Figura 4. Gobierno del combo vs. pago de extorsión**



Nota: cada punto de la figura es un barrio de la muestra de la Encuesta sobre Gobierno Criminal. La ubicación del punto respecto del eje Y indica el porcentaje de hogares que pagan extorsión en el barrio al que corresponde el punto. La ubicación del punto respecto del eje X indica el valor del Índice de Gobierno del Combo para el barrio al que corresponde el punto. La línea roja es la línea de regresión lineal.

Por otro lado, el gobierno criminal también genera poder económico y rentas para los grupos que lo ejercen. El ejercicio de funciones de gobierno (relacionadas por ejemplo con la solución de conflictos entre vecinos o la prestación de seguridad) puede mantener alejada a la policía de los barrios bajo el control de los *combos*. Esto es positivo para estos grupos dado que la policía representa una amenaza para sus rentas, en la medida en que puede capturar a sus integrantes, incautar sus bienes y exigir dinero para no interferir con sus actividades.

El gobierno criminal también puede ser necesario para cobrar extorsión. La provisión de bienes públicos como la seguridad puede hacer que sea más fácil cobrarle cuotas de dinero a los ciudadanos. De hecho, los resultados de la Encuesta sobre Gobierno Criminal muestran que el gobierno ejercido por los *combos* está positivamente correlacionado con la extorsión. La **Figura 4** indica que, luego de controlar por el estrato, los barrios en donde los *combos* gobiernan más son a su vez los barrios en los que un mayor porcentaje de personas pagan extorsión.

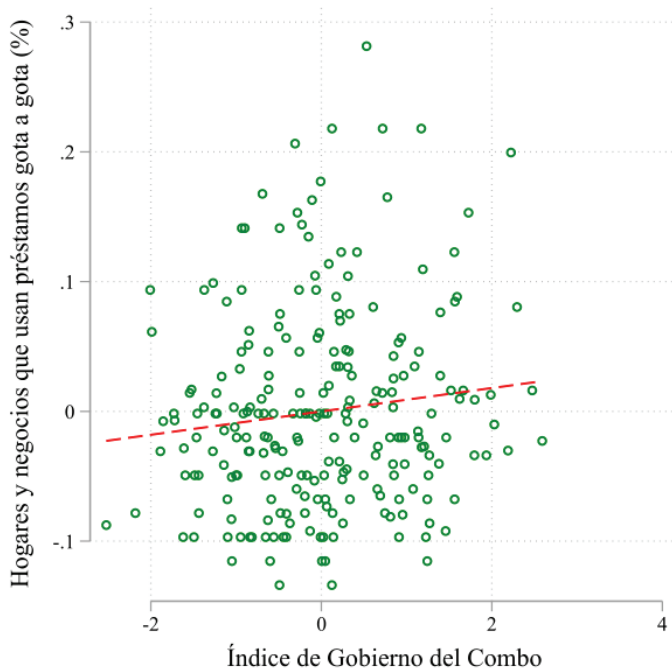
También existe una relación entre el gobierno criminal y las rentas económicas al analizar el uso de los préstamos gota a gota en los barrios. Como muestra la **Figura 5**, luego de controlar por niveles de ingreso, existe una correlación positiva entre los niveles de gobierno criminal y el porcentaje de encuestados que accedieron a préstamos gota a gota en los últimos 12 meses. Al igual que pasa con la extorsión, resolver los problemas cotidianos de la gente puede facilitarles a los *combos* intervenir en el mercado de los préstamos gota a gota, bien sea como reguladores (determinando quién puede ofrecer este tipo de préstamos y cobrando comisiones a quienes lo hagan) o como proveedores directos de aquellos.

Es importante agregar que los *combos* tienen diferentes ventajas comparativas de carácter local que facilitan el gobierno criminal. Estos grupos, por ejemplo, están presentes en muchos de los barrios las 24 horas del día, durante todos

los días del año. Además, tienen conocimiento local, hacen parte de las redes de las comunidades en donde operan y han desarrollado medios de coerción para el negocio de la venta de drogas que pueden aplicar eficientemente a otras actividades como el cobro de deudas o el refuerzo de acuerdos entre ciudadanos. Por esto, los ciudadanos recurren a los *combos* y ven en ellos un proveedor eficiente de diferentes e importantes servicios.

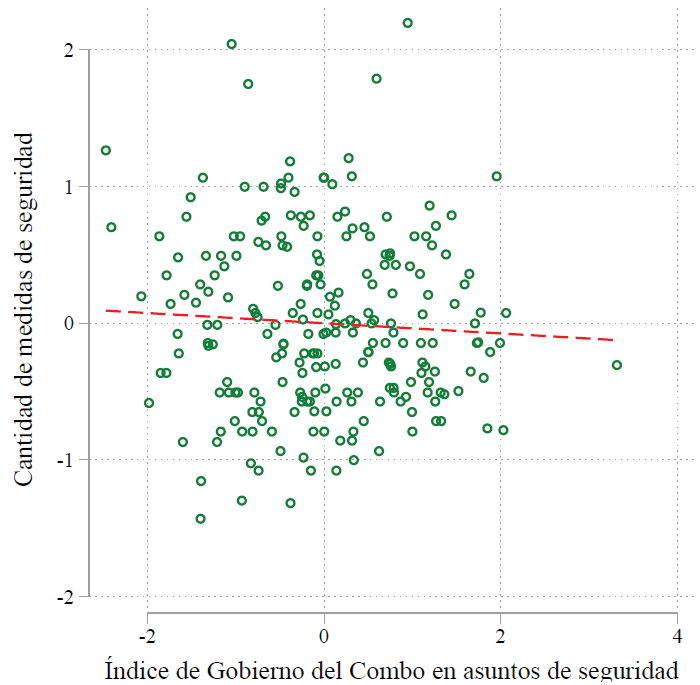
A pesar de lo anterior, los *combos* no necesariamente gobiernan bien. La **Figura 6** examina un subconjunto de funciones de gobierno ejercidas por los *combos*: aquellas relacionadas con la gestión de problemas de seguridad. Más específicamente, la figura muestra la relación entre el ejercicio de estas funciones y la cantidad de medidas de seguridad privada

**Figura 5. Gobierno del combo vs uso de préstamos gota a gota**



Nota: cada punto de la figura es un barrio de la muestra de la Encuesta sobre Gobierno Criminal. La ubicación del punto respecto del eje Y indica el porcentaje de hogares y negocios que pagan extorsión en el barrio al que corresponde el punto. La ubicación del punto respecto del eje X indica el valor del Índice de Gobierno del Combo para el barrio al que corresponde el punto. La línea roja es la línea de regresión lineal.

**Figura 6. Gobierno del combo en asuntos de seguridad vs. medidas de seguridad adoptadas en los negocios**



Nota: cada punto de la figura es un barrio de la muestra de la Encuesta sobre Gobierno Criminal. La ubicación del punto respecto del eje Y indica la cantidad de medidas de seguridad usadas en los negocios de barrio al que corresponde el punto. La ubicación del punto respecto del eje X indica el valor del Índice de Gobierno del Combo en asuntos de seguridad para el barrio al que corresponde el punto. La línea roja es la línea de regresión lineal.

adoptadas por los negocios encuestados. La mayoría de los negocios cuenta con entre 2 y 3 estrategias o medidas adoptadas para su seguridad, tales como puertas especiales, cámaras, perros, etc. Estas inversiones requieren un dinero considerable. Si los *combos* ofrecen seguridad como un bien público contra el hurto, es de esperarse que las inversiones privadas en seguridad caigan cuando los niveles en los que los *combos* ejercen funciones de prevención del hurto aumentan. Sin embargo, los datos de la encuesta no muestran lo anterior. La línea de regresión lineal de la Figura 6 es casi plana, por lo menos luego de controlar por el estrato de los barrios. Esto significa que no hay relación entre la cantidad de inversiones de seguridad privadas adoptadas y los niveles en los que los

*combos* ofrecen servicios relacionados con la prevención del hurto. Si bien este análisis está lejos de ser concluyente, sugiere que el valor de dichos servicios es limitado.

### 3.3. ¿Por qué Medellín ha subestimado en el pasado el gobierno criminal y otros fenómenos relacionados?

La calidad de los datos recolectados por el gobierno local de Medellín, así como por otros actores, ha llevado a subestimar sistemáticamente la importancia de algunos fenómenos relacionados con el crimen organizado.

Un ejemplo de lo anterior es la extorsión. Como se puede ver en la **Tabla 2**, nuestras mediciones indican que las tasas de extorsión de casi todas las comunas de la ciudad son mucho más altas que las estimadas por la encuesta de seguridad de la Alcaldía de Medellín. En Santa Cruz, por ejemplo, nuestra encuesta muestra que el 41% de los hogares son extorsionados, mientras que la encuesta de la Alcaldía sugiere que el 8% de los hogares son extorsionados<sup>15</sup>.

Estas diferencias se deben a las características del diseño y la implementación de ambas encuestas. La encuesta de la Alcaldía no está diseñada para medir específicamente la extorsión. Su falta de anonimidad y el fraseo de sus preguntas no están enfocados en generar confianza para que los encuestados respondan honestamente sobre un tema tan sensible como aquel. Además, los efectos fatiga que genera su larga duración y la gran cantidad de personas que no responden la pregunta sobre extorsión, hacen que los datos sean de baja calidad.

La extorsión es solo un ejemplo. Muchos otros fenómenos relacionados con el crimen organi-

zado en la ciudad -por ejemplo, los préstamos gota a gota-, si bien han sido *estudiados*, no han sido *medidos* adecuadamente. La falta de buenas mediciones ha llevado a que muchos de estos fenómenos hayan pasado desapercibidos para los tomadores de decisiones, y otros tantos hayan sido intervenidos con base en diagnósticos errados o incompletos.

Los cuestionarios de nuestra encuesta, sus datos y nuestros aprendizajes acerca de cómo diseñar preguntas sobre temas sensibles que ofrezcan una mejor imagen de la realidad, están a disposición de las autoridades.

### 3.4. ¿Cómo reducir el gobierno criminal?

En el mundo no existe un cuerpo de evidencia rigurosa acerca de cómo reducir el gobierno criminal. Con el objetivo de contribuir a generar dicha evidencia y ayudar a Medellín a enfrentar el fenómeno, llevamos a cabo dos evaluaciones de impacto.

Ambas evaluaciones utilizaron los datos de la Encuesta sobre Gobierno Criminal para evaluar el efecto sobre el gobierno criminal generado por dos tipos de intervenciones del gobierno local de Medellín. Ambos tipos de intervenciones estuvieron dirigidos a ofrecer servicios de resolución de problemas, como aquellos ofrecidos por los *combos* de la ciudad.

---

<sup>15</sup> La encuesta de la Alcaldía no incluye negocios sino únicamente hogares. Por esto, la comparación más adecuada entre dicha encuesta y la Encuesta sobre Gobierno Criminal es la que se refiere a la tasa de extorsión en hogares. Por otro lado, es importante aclarar que la encuesta de la Alcaldía incluye hogares de todos los estratos, mientras que la Encuesta sobre Gobierno Criminal solo incluye hogares de estratos 1, 2, 3 y 4. Esto último significa que la representatividad de la Encuesta sobre Gobierno Criminal varía entre comunas y corregimientos. En otras palabras, la encuesta es más representativa para las comunas que tienen una mayor proporción de barrios en donde el estrato predominante es alguno de los mencionados y menos representativa para las comunas y corregimientos con una menor proporción de aquellos.

**Tabla 2. Incidencia de la extorsión en las comunas de Medellín**

Comuna	Denuncias (2018)	Encuesta de la Alcaldía (2019)	Encuesta sobre Gobierno Criminal (2019)	
			Hogares	Negocios
1 - Popular	0.00%	3%	10%	37%
2 - Santa Cruz	0.00%	8%	41%	69%
3 - Manrique	0.00%	1%	5%	9%
4 - Aranjuez	0.00%	3%	6%	17%
5 - Castilla	0.00%	2%	13%	26%
6 - Doce de Octubre	0.00%	4%	8%	21%
7 - Robledo	0.00%	4%	6%	19%
8 - Villa Hermosa	0.00%	3%	6%	7%
9 - Buenos Aires	0.00%	3%	3%	9%
10 - La Candelaria	0.00%	1%	11%	23%
11 - Laureles	0.00%	1%	0%	14%
12 - La América	0.00%	1%	0%	8%
13 - San Javier	0.00%	5%	4%	30%
14 - El Poblado	0.00%	-	5%	0%
15 - Guayabal	0.00%	1%	0%	3%
16 - Belén	0.00%	3%	3%	4%
Media	0.00%	3%	8%	19%

Nota: la tabla muestra diferentes mediciones de la extorsión para las 16 comunas de Medellín. La segunda columna de la tabla muestra la cantidad de denuncias de extorsión registradas en el año 2018 (según los datos consolidados por el Sistema de Información para la Seguridad y la Convivencia de Medellín) como porcentaje del total de habitantes de cada comuna para el mismo año (según las proyecciones del DANE). La columna 3 muestra el porcentaje de encuestados que respondieron "Pago de Extorsiones/ Vacunas" ante la pregunta "Durante los últimos 12 meses, ¿ha sido víctima de alguno o varios de los siguientes delitos?" de la encuesta de victimización y percepción de seguridad de la Alcaldía de Medellín del año 2019. Las columnas 4 y 5 corresponden, respectivamente, al porcentaje de encuestados que respondieron "Sí" ante las preguntas "En los últimos 12 meses, ¿esta casa ha pagado vacuna?" y "En los últimos 12 meses, ¿este negocio ha pagado vacuna?" de la Encuesta sobre Gobierno Criminal.

# Evaluación de impacto cuasiexperimental del aumento de la distancia entre los ciudadanos y el Estado

## Intervención

La primera evaluación de impacto analizó el efecto sobre los niveles de gobierno y legitimidad del Estado y de los *combos*, generado por el aumento de la distancia existente entre los ciudadanos y el Estado en Medellín. Esta distancia fue medida como un promedio de la distancia de los encuestados a dos tipos de equipamientos urbanos: aquellos relacionados con la provisión de servicios de resolución de disputas, específicamente, las casas de justicia, las comisarías de familia y las inspecciones de policía; y aquellos relacionados con servicios de policía, específicamente las estaciones de policía y los Centros de Atención Inmediata (CAI) de la Policía Nacional.

## Diseño de la evaluación

Algunos servicios ofrecidos en las casas de justicia y por las comisarías de familia y las inspecciones de policía -las dos últimas son instituciones del gobierno local que ofrecen servicios de resolución de problemas como algunos ofrecidos por los *combos*- están dirigidos exclusivamente a los habitantes de las comunas en las que están ubicadas las sedes de estas instituciones. Esto significa que, para acceder a los servicios ofrecidos por ellas, los ciudadanos tienen que acudir a la Casa de Justicia, a la Comisaría de Familia o a la Inspección de Policía de la comuna en donde residen<sup>16</sup>.

Esto hace que la distancia al equipamiento de resolución de disputas más cercano pueda ser muy distinta a uno y a otro lado de la frontera

entre dos comunas de la ciudad. A pesar de que dos personas vivan en casas contiguas, si éstas están ubicadas en el territorio de dos comunas diferentes, la distancia de cada persona al equipamiento más cercano probablemente será diferente.

De manera similar, la Policía Nacional tiene la ciudad dividida en diferentes jurisdicciones, la mayoría de las cuales coincide con los límites de las comunas. Aunque la policía puede prestar sus servicios por fuera de estas jurisdicciones, las estaciones de policía y los CAI tienen incentivos para concentrar sus esfuerzos en el territorio de sus jurisdicciones.

Aprovechando la discontinuidad o el *salto* en la distancia existente entre los ciudadanos y el Estado a uno y otro lado de la frontera entre las comunas generado por lo anterior, la evaluación de impacto mencionada utilizó una estrategia de regresión discontinua espacial. En desarrollo de esta estrategia comparamos los niveles de gobierno y legitimidad (tanto del Estado como del *combo*) reportados a cada lado de la frontera entre las comunas por los encuestados ubicados a menos de 200 metros de ella.

## Resultados

La **Tabla 3** muestra que, de manera no sorprendente, un aumento en la distancia existente entre los encuestados y los equipamientos de resolución de disputas y policía de sus comunas, tiene como efecto una disminución en los niveles de gobierno del Estado. Sin embargo, sorprendentemente, la misma tabla muestra que dicho aumento genera también una disminución en los niveles de gobierno de los *combos*. Como se puede ver en la tabla, cada aumento de 100 metros en la distancia de los encuestados al Estado reduce los índices de Gobierno del Estado y de Gobierno del *Combo* en un promedio de 0.020 (2 puntos porcentuales)<sup>17</sup>

<sup>16</sup> Existen algunas excepciones, pues unas pocas comisarías de familia y unas pocas inspecciones de policía atienden ciudadanos de todas las comunas.

<sup>17</sup> Este resultado es estadísticamente significativo a un 99% de confianza.



**Tabla 3. Impacto de aumentar en 100 metros la distancia entre los ciudadanos y el Estado sobre los índices de gobierno y legitimidad**

Variables de resultado	Efecto	Valor p
<b>Índice de Gobierno Relativo</b>	-0.004	0.481
Índice de Gobierno del Estado	-0.020***	0.000
Índice de Gobierno del <i>Combo</i>	-0.013**	0.015
<b>Índice de Legitimidad Relativa</b>	-0.011	-0.043
Índice de Legitimidad del Estado	-0.008*	-0.056
Índice de Legitimidad del <i>Combo</i>	-0.003	-0.014

Nota: la tabla muestra el impacto de aumentar en 100 metros la distancia de los encuestados al Estado, medida como un promedio ponderado de su distancia al equipamiento de resolución de disputas y de policía más cercano de su comuna. La primera columna muestra los índices sobre los cuales se midió el impacto del aumento de la distancia. La segunda columna muestra el efecto de la reducción señalada sobre dichos índices. La tercera columna muestra el valor p de las regresiones implementadas. En la segunda columna los resultados negativos sugieren efectos adversos y los resultados positivos sugieren efectos favorables. El valor p es una medida de precisión: entre más pequeño sea más precisa es la estimación del efecto, lo que significa que es menos probable que éste se haya debido al azar. Un asterisco (\*) indica un valor p menor a 0.1 (el resultado es estadísticamente significativo al 90% de confianza), dos asteriscos (\*\*) indican un valor p menor a 0.05 (el resultado es estadísticamente significativo al 95% de confianza) y tres asteriscos (\*\*\*) indican un valor p menor a 0.01 (el resultado es estadísticamente significativo al 99% de confianza).

y 0.013 unidades (1.3 puntos porcentuales)<sup>18</sup>, respectivamente. Debido a que la magnitud de las reducciones de los dos índices es similar y el Índice de Gobierno Relativo es igual a la resta de los anteriores, aumentar la distancia de los ciudadanos al Estado no tiene efecto sobre este último índice<sup>19</sup>.

Nuestro trabajo cualitativo sugiere por lo menos tres explicaciones de por qué el aumento de la distancia existente entre el Estado y los ciudadanos reduce el gobierno criminal o, lo que es equivalente, de por qué la reducción de dicha distancia lo incrementa. Estas explicaciones, las

cuales se desarrollan más adelante, apuntan a que la mayor disponibilidad de oferta estatal puede aumentar la demanda y/o la oferta de funciones de gobierno de los *combos* por la vía de: 1) aumentar la cantidad o la visibilidad de los problemas del Estado y, consecuentemente, aumentar la decepción de los ciudadanos frente a éste, 2) crear oportunidades para que los *combos* adopten un rol complementario, desarrollando funciones de gobierno no ejercidas por el Estado y/o 3) aumentar las oportunidades para que los *combos* capturen al Estado y usen la oferta de éste en su favor.

<sup>18</sup> Este resultado es estadísticamente significativo a un 95% de confianza.

<sup>19</sup> En otras palabras, dado que aumentar la distancia al Estado aumenta el gobierno del Estado y el gobierno del *combo* en niveles similares, es normal que el índice que compara dichos niveles (el Índice de Gobierno Relativo) no se vea afectado.

## Evaluación de impacto experimental de la Intervención Microterritorial de la Alcaldía de Medellín

La segunda evaluación analizó el efecto de una intervención de la Secretaría de Seguridad y Convivencia de la Alcaldía de Medellín, cuyo propósito era reducir el gobierno criminal ejercido por los *combos* de la ciudad. La intervención se concentró en hacer más visible al gobierno local, promover el acceso de los ciudadanos a sus servicios y aumentar su legitimidad<sup>20</sup>.

### Intervención

La intervención tuvo tres grandes componentes:

- **Agentes Microterritoriales.** Este componente consistió en la asignación de un funcionario público a algunos sectores de la ciudad, el cual estaba encargado de: 1) direccionar los problemas de la comunidad hacia las dependencias del gobierno local adecuadas para gestionarlos (comisarías de familia, inspecciones de policía, etc.), 2) coordinar e intensificar la provisión de servicios del gobierno local y 3) promover la acción colectiva de las organizaciones comunitarias y su liderazgo para la resolución de disputas. Estos funcionarios, denominados Agentes Microterritoriales, tenían asignadas cuotas de actividades semanales o mensuales alrededor de las responsabilidades anteriormente descritas.
- **Caravanas de la Convivencia.** Este componente consistió en unos eventos tipo feria realizados durante todo un fin de semana, en los que diferentes secretarías de la Alcaldía de Medellín llevaban su oferta de servicios a los barrios y realizaban diferentes actividades que incluían música y comida.

- **Equipo de coordinación.** Este componente consistió en la creación de un equipo de profesionales que, a través de la coordinación con los Agentes Microterritoriales, tramitaba algunos de los problemas identificados por éstos, tales como la acumulación de basuras en el espacio público, daños en equipamientos públicos y problemas de convivencia.

La **Figura 7** muestra dos ejemplos de las actividades desarrolladas en el marco de la Intervención Microterritorial. En el lado izquierdo se puede observar una Caravana de la Convivencia y en el lado derecho una actividad de ornato del espacio público.

La Intervención Microterritorial fue diseñada de forma conjunta entre nuestro equipo y la Unidad de Convivencia de la Secretaría de Seguridad y Convivencia. El primer paso consistió en identificar 80 sectores de Medellín con una presencia significativa de *combos*. Para esto pusimos en marcha un proceso que involucró el conocimiento de líderes sociales, ciudadanos, funcionarios de la Alcaldía de Medellín y nuestro equipo de investigación. Los sectores corresponden a polígonos irregulares distribuidos por algunas zonas de la ciudad, cuyo tamaño es inferior al de un barrio promedio y cuyas fronteras pueden o no coincidir con las de la división administrativa de barrios y comunas.

Para ofrecer una idea del tamaño de los sectores y la intensidad de la intervención, vale la pena mencionar que, mientras que cada Promotor Local de Gobierno -un cargo de la Secretaría de Seguridad y Convivencia con responsabilidades parecidas a las de los Agentes Microterritoriales- tenía a su cargo territorios de alrededor de 60 mil habitantes, los Agentes Microterritoriales estaban encargados de sectores de alrededor de 2 mil personas.

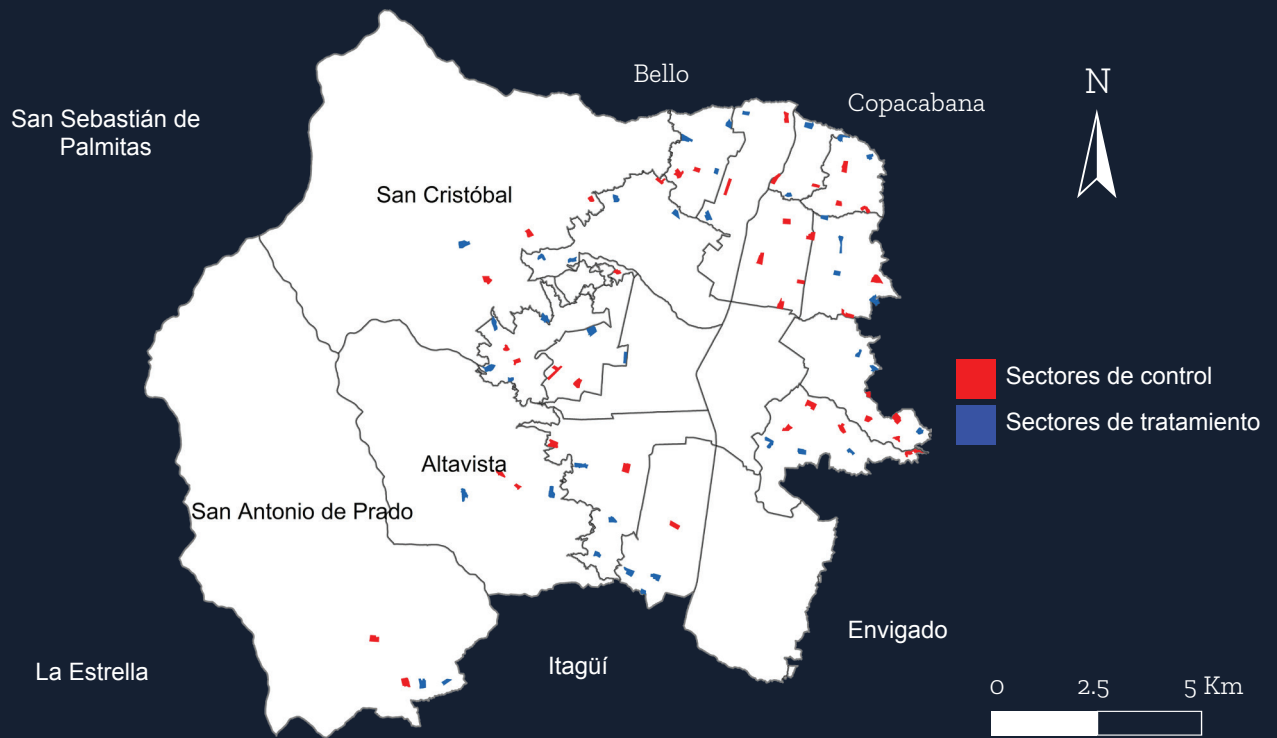
---

<sup>20</sup> Es importante agregar que la intervención no buscó reducir el gobierno criminal desafiándolo directamente o proveyendo de forma activa los mismos servicios ofrecidos por los *combos*.

**Figura 7. Ejemplos de actividades de la Intervención Microterritorial**



**Mapa 3. Sectores experimentales de la Intervención Microterritorial**



Nota: cada polígono de color del mapa corresponde a un sector del experimento aleatorio controlado realizado para evaluar el impacto de la Intervención Microterritorial. Los polígonos rojos corresponden a los sectores de control (donde no se implementó la intervención) y los azules a los sectores de tratamiento (donde se implementó la intervención).

## Diseño de la evaluación

Luego de identificar los 80 sectores anteriormente mencionados nuestro equipo seleccionó 40 de forma aleatoria. En estos 40 sectores (grupo de tratamiento) la Unidad de Convivencia implementó entre marzo de 2018 y diciembre de 2019 la intervención anteriormente descrita. En los 40 sectores restantes (grupo de control) la Alcaldía continuó ofreciendo sus servicios en la forma y los niveles habituales. El **Mapa 3** presenta la ubicación de los 80 sectores identificados.

La evaluación de esta intervención constituye el primer experimento aleatorio controlado de gran escala llevado a cabo en el mundo para evaluar el impacto de una intervención dirigida a contrarrestar las acciones de pandillas urbanas organizadas.

## Resultados

La **Tabla 4** presenta un resumen de los efectos de la Intervención Microterritorial. El **panel A** muestra los efectos sobre el Índice de Gobierno Relativo y el **panel B** sobre el Índice de Legitimidad Relativa<sup>21</sup>.

El **panel A** de la **Tabla 4** muestra que no hay evidencia de que la intervención haya incrementado el nivel de gobierno del Estado relativo al de los *combos*. El efecto de la intervención va en la dirección contraria a la esperada, pues el valor promedio del Índice de Gobierno Relativo fue mayor para los sectores del grupo de control que para los sectores del grupo de tratamiento. La diferencia entre estos dos valores (efecto promedio del tratamiento) es estadísticamente

significativa a un 90% de confianza.

Con el objetivo de analizar más detalladamente el impacto de la intervención, también estimamos los efectos de ésta sobre dos subgrupos de sectores: aquellos con niveles de gobierno criminal relativamente altos antes del inicio de la intervención y aquellos con niveles de gobierno criminal relativamente bajos antes del inicio de la misma<sup>22</sup>. Como también se puede ver en el **panel A** de la **Tabla 4**, la disminución en el nivel de gobierno relativo del Estado parece haberse concentrado en los sectores que tenían mayores niveles de gobierno criminal antes del inicio de la intervención. En estos sectores la caída en el índice fue mayor en magnitud y es estadísticamente significativa a un 95% de confianza.

El **panel B** de la **Tabla 4** muestra que el valor promedio del Índice de Legitimidad Relativa fue mayor en los sectores tratados que en los sectores del grupo de control. Esta diferencia, aunque es positiva, es cercana a 0 y no es estadísticamente significativa a niveles convencionales de confianza. Al analizar los efectos sobre los diferentes grupos de sectores, los resultados sugieren que la intervención aumentó la legitimidad del Estado en los sectores que tenían un nivel bajo de gobierno criminal antes del inicio de esta. En estos sectores, el efecto de la intervención es positivo y estadísticamente significativo a un 95% de confianza.

## Mecanismos

Para intentar comprender los mecanismos detrás de los efectos de la intervención, a comienzos de 2020 encuestamos a los Agentes Microterritoriales e hicimos una serie de

---

<sup>21</sup> Este último índice lo construimos a partir de preguntas sobre confianza y legitimidad. Los valores de este índice, al igual que los del Índice de Gobierno Relativo, oscilan entre -1 y 1. Los valores negativos indican que el *combo* es más legítimo que el Estado (-1 significa que el *combo* es el único actor legítimo) y los valores positivos indican que el Estado es más legítimo que el *combo* (1 significa que el Estado es el único actor legítimo).

<sup>22</sup> En febrero de 2018, antes de que la Intervención Microterritorial comenzara a implementarse, llevamos a cabo una encuesta de línea de base en los 80 sectores del experimento. En ella encuestamos 229 habitantes y líderes de los sectores, con el objetivo de medir el gobierno criminal. Los sectores considerados con altos niveles de gobierno criminal son aquellos que están por encima de la mediana de gobierno criminal de esta encuesta y los sectores considerados con bajos niveles de gobierno criminal son los que están por debajo de aquella.

**Tabla 4. Impacto de la Intervención Microterritorial sobre los índices de Gobierno Relativo y Legitimidad Relativa**

Variables de resultado	Sectores	Media en sectores de control	Efecto	Valor p
			(media en sectores de tratamiento - media en sectores de control)	
Panel A. Índice de Gobierno Relativo	Todos	0.066	-0.028*	0.064
	Alto gobierno criminal	0.015	-0.043**	0.038
	Bajo gobierno criminal	0.117	-0.014	0.519
Panel B. Índice de Legitimidad Relativa	Todos	0.131	0.012	0.55
	Alto gobierno criminal	0.11	-0.031	0.265
	Bajo gobierno criminal	0.152	0.056**	0.039

Nota: la tabla muestra el impacto de la Intervención Microterritorial en los sectores de tratamiento. La primera columna muestra los índices sobre los cuales se midió el impacto de la intervención. La segunda columna muestra diferentes formas de agregar los sectores. La tercera columna indica la media de los anteriores índices en los sectores de control. La cuarta columna muestra el impacto de la intervención sobre los índices. Este corresponde a la media del respectivo índice en los sectores de tratamiento, menos la media del mismo índice en los sectores de control. Los resultados negativos sugieren efectos adversos y los resultados positivos, efectos favorables. La quinta columna muestra el valor p de las regresiones implementadas. El valor p es una medida de precisión: entre más pequeño sea más precisa es la estimación del efecto, lo que significa que es menos probable que éste se haya debido al azar. Un asterisco (\*) indica un valor p menor a 0.1 (el resultado es estadísticamente significativo al 90% de confianza), dos asteriscos (\*\*) indican un valor p menor a 0.05 (el resultado es estadísticamente significativo al 95% de confianza) y tres asteriscos (\*\*\*) indican un valor p menor a 0.01 (el resultado es estadísticamente significativo al 99% de confianza).

grupos focales y entrevistas en profundidad con algunos de ellos.

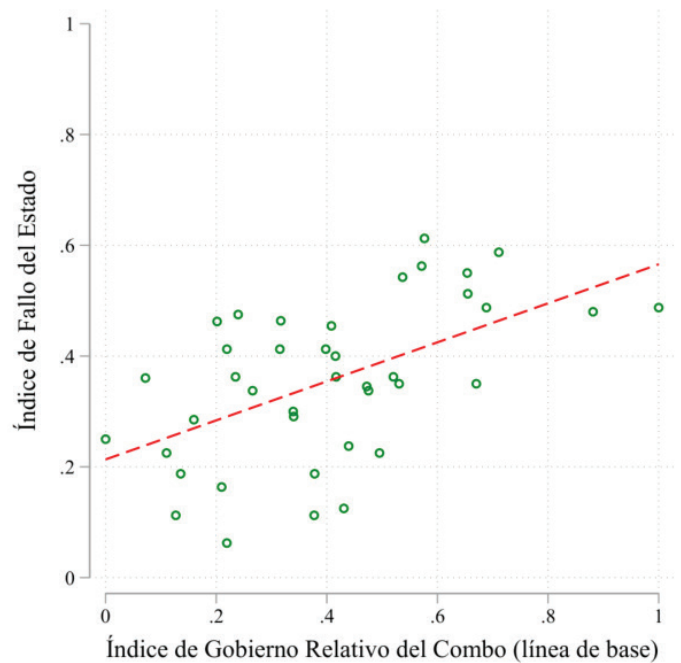
Los hallazgos de estos ejercicios sugieren que la disminución en el nivel de gobierno relativo del Estado generada por la intervención no se debió a que los *combos* se hubieran apropiado de ella o la hubieran

capturado, ni a errores de medición del fenómeno. Lo que parece haber sucedido es que en los sectores en donde el Estado estaba menos presente e involucrado en la gestión de los problemas de la vida cotidiana de las comunidades, la llegada de los Agentes Microterritoriales aumentó las expectativas ciudadanas respecto de los servicios del

Estado, hasta niveles que el Estado no pudo satisfacer. Esto parece haber generado que los ciudadanos, decepcionados por los incumplimientos del Estado, comenzaran a acudir con mayor frecuencia a los *combos* para solucionar algunos de sus problemas<sup>23</sup>.

La **Figura 8** aporta evidencia en favor de lo anterior. Los puntos representan los 40 sectores intervenidos. El eje Y corresponde al Índice de Fallo del Estado, el cual construimos con los datos de la encuesta aplicada entre los Agentes Microterritoriales. Este índice mide la frecuencia con la que los Agentes Microterritoriales y otras organizaciones relacionadas con la intervención (Inspección de Policía, Comisaría de Familia, Policía Nacional, etc.), fallaron en satisfacer las necesidades de las comunidades de los sectores intervenidos. Los valores del Índice de Fallo del Estado van de 0 a 1 y se incrementan a medida que aumenta la frecuencia de los fallos anteriormente mencionados. El eje X de la **Figura 8** corresponde al Índice de Gobierno Relativo del *Combo* medido antes de la implementación de la intervención<sup>24</sup>. Como se puede observar en la figura, la correlación entre estos dos índices es positiva. Esto sugiere que en los sectores en donde antes del inicio de la intervención los *combos* ejercían más funciones de gobierno, los Agentes Microterritoriales reportaron más fallas en la prestación de los servicios.

**Figura 8. Gobierno del combo vs. fallos del Estado, sectores intervenidos**



Nota: cada punto de la figura es un sector intervenido en el marco de la Intervención Microterritorial. La ubicación del punto respecto del eje Y indica el valor del Índice de fallo del Estado para el sector al que corresponde el punto. La ubicación del punto respecto del eje X indica el valor del Índice de Gobierno Relativo del *Combo* (línea de base) para el sector al que corresponde el punto. La línea roja es la línea de regresión lineal.

<sup>23</sup> Es importante agregar que los *combos* no reaccionaron agresivamente ante la llegada de la Intervención Microterritorial. Con excepción de unos pocos casos aislados, los Agentes Microterritoriales no tuvieron que enfrentar ningún tipo de oposición directa por parte de los mencionados grupos.

<sup>24</sup> Este índice solo se diferencia del Índice de Gobierno Relativo en el hecho de que sus valores son iguales a los del Índice de Gobierno del *Combo*, menos los del Índice de Gobierno del Estado.

## 4. DISCUSIÓN Y RECOMENDACIONES

Medellín ha recorrido un largo camino de implementación de políticas de seguridad innovadoras y de mejoras en sus indicadores de crimen y violencia. Esto ha llevado a que la ciudad sea reconocida internacionalmente como un laboratorio de políticas de seguridad ciudadana. Sin embargo, en Medellín persiste una compleja estructura de grupos armados organizados, la cual es responsable de muchos problemas que han existido por largo tiempo. Entre estos se incluyen altos niveles de extorsión, la constante amenaza de violencia a gran escala y el gobierno criminal de múltiples comunidades.

El gobierno criminal es un fenómeno global que afecta a millones de personas a lo largo de diferentes continentes. A pesar de esto, no hay opciones de política pública claras y probadas para enfrentarlo. La sabiduría convencional plantea que el Estado y los grupos criminales son sustitutos en el ejercicio de funciones de gobierno. Esto significa que dichos grupos tienden a gobernar más en donde el Estado tiende a hacerlo menos.

Sin embargo, los resultados de nuestras evaluaciones de impacto sugieren que, en Medellín, la relación entre el gobierno criminal y el gobierno del Estado es más compleja. La primera evaluación muestra que reducir la distancia entre los ciudadanos y el Estado, si bien aumenta la frecuencia con la que éste interviene en los problemas de las comunidades, también aumenta la frecuencia con la que los *combos* lo hacen. Por otro lado, la segunda evaluación indica que, si bien la In-

tervención Microterritorial aumentó la oferta de servicios estatales, incrementó también la frecuencia con la que los *combos* intervinieron en los problemas de los sectores tratados. En resumen, ambas evaluaciones sugieren que aumentar la provisión de funciones de gobierno por parte del Estado en la ciudad, no necesariamente genera de manera directa una reducción en la provisión de dichas funciones por parte de los *combos*.

Nuestro trabajo cualitativo sugiere al menos tres explicaciones de que el aumento del gobierno del Estado incrementa el gobierno de los *combos*:

- **Decepción frente al Estado.** Como señalamos antes, el incremento de la oferta de funciones de gobierno por parte del Estado puede aumentar las expectativas de los ciudadanos más allá de los niveles que el Estado puede satisfacer. Esto puede hacer que los ciudadanos, decepcionados del Estado, recurran a los *combos* para satisfacer su demanda de funciones de gobierno. En este mismo sentido, el incremento de la oferta de funciones de gobierno por parte del Estado puede aumentar o hacer más visibles problemas comunes de éste, tales como la corrupción, la ineficiencia o la ineficacia. Esto, a su vez, puede también aumentar la demanda de los ciudadanos por las funciones de gobierno de los *combos*.

- **Complementariedades.** Es posible que el aumento del gobierno del Estado incrementa las oportunidades para que los *combos* ejerzan funciones de gobierno. Esto puede ocurrir cuando el Estado se concentra en aumentar el ejercicio de algunas funciones y deja otras de lado. Estas otras funciones pueden terminar convirtiéndose en un nicho para que los *combos* ejerzan o desarrollen ventajas comparativas, tales como aquellas relacionadas con su conocimiento de las comunidades y su presencia constante en el territorio. Al ser conscientes de estas ventajas, es posible que los ciudadanos incrementen la demanda de las funciones ofrecidas por los *combos*, con el propósito de encontrar mejores soluciones a sus problemas.
- **Captura del Estado.** Finalmente, es posible que el incremento del gobierno del Estado aumente los recursos que los *combos* pueden explotar para aumentar sus niveles de gobierno. La mayor disponibilidad de bienes y servicios asociada con una mayor presencia estatal ofrece mayores oportunidades para que los grupos criminales se apropien de ellos y los utilicen en su favor, para que los redireccionen de acuerdo con sus intereses y para que se roben los créditos asociados con la entrega de aquellos a la población.

Lo anterior no significa que aumentar la proyección del poder del Estado no pueda servir para reducir el involucramiento de los grupos criminales en el ejercicio de funciones de gobierno. Lo que sugieren nuestros hallazgos es que la respuesta de los grupos criminales ante el aumento de dicha proyección debe ser anticipada y tenida en cuenta durante el diseño y la implementación de las interven-

ciones definidas para ello.

Teniendo en cuenta los resultados y los análisis anteriormente planteados, a continuación desarrollamos cuatro recomendaciones para avanzar en la generación de soluciones de política pública dirigidas a enfrentar el crimen organizado, el gobierno criminal y otros fenómenos asociados que afectan a Medellín.

### **Recomendación 1. No volver a implementar la Intervención Microterritorial bajo el esquema previamente utilizado**

La evaluación de la Intervención Microterritorial nos deja aprendizajes importantes sobre cómo no se debe enfrentar el gobierno criminal en contextos como el de Medellín. El más importante de estos aprendizajes es quizá el hecho de que este fenómeno no se debe abordar con intervenciones que no sean capaces de suministrar bienes y servicios en la misma medida en la que la llegada de dichas intervenciones aumenta las expectativas de los ciudadanos.

Por lo anterior, recomendamos no volver a implementar la Intervención Microterritorial, por lo menos, no con las mismas características con las que fue implementada entre 2018 y 2019<sup>25</sup>.

Esta recomendación está dirigida a la Subsecretaría de Gobierno Local y Convivencia de la Secretaría de Seguridad y Convivencia de la Alcaldía de Medellín. La Unidad de Convivencia de dicha subsecretaría fue la encargada de implementar la mencionada intervención.

---

<sup>25</sup> Es posible que una versión de la Intervención Microterritorial en la que haya más intensidad, el Estado cumpla con las expectativas de los ciudadanos, la policía se involucre ofreciendo respuestas efectivas y la ciudadanía tenga un rol de veeduría más activa, funcione. Sin embargo, como se plantea en la siguiente recomendación, antes de decidir adoptar una opción como la anterior, sugerimos llevar a cabo un proceso de diseño e implementación de intervenciones innovadoras. El peligro de implementar una versión modificada de la Intervención Microterritorial es consumir la mayoría de la atención de los tomadores de decisiones en una opción de política que puede generar resultados insuficientes.



## Recomendación 2. Poner en marcha un proceso para diseñar e implementar intervenciones innovadoras, dirigidas a enfrentar el gobierno criminal, la extorsión y otros fenómenos asociados con el crimen organizado

Dada la inexistencia de opciones de política pública claras para enfrentar el crimen organizado y fenómenos asociados como el gobierno criminal, recomendamos poner en marcha un proceso de desarrollo y evaluación de nuevas intervenciones para enfrentar dichos fenómenos<sup>26</sup>.

Este proceso debería ponerse en marcha antes del final de 2020 y debería involucrar a diferentes secretarías de la administración municipal, a los organismos de seguridad y justicia, a la sociedad civil y a la academia. Las intervenciones consideradas en este proceso deberían ser innovadoras y alejarse de las respuestas de política pública tradicionales para enfrentar los mencionados fenómenos.

Para el diseño de las intervenciones anteriormente mencionadas recomendamos tomar como punto de partida los resultados de las evaluaciones de impacto descritas anteriormente. Asimismo, recomendamos partir de diagnósticos como el que ofrece la Encuesta sobre Gobierno Criminal y otros ejercicios de levantamiento de información que van más allá de medir delitos como el homicidio y el hurto. También recomendamos partir de la información, el conocimiento y la experiencia de diversos actores como los anteriormente mencionados.

Nuestra investigación sugiere al menos tres áreas de focalización prometedoras para implementar intervenciones dirigidas a ofrecer soluciones al crimen organizado y el gobierno criminal:

- Intervenciones focalizadas en rentas criminales como la extorsión, una fuente importante de recursos para muchos grupos criminales, la cual afecta a una gran proporción de los hogares y negocios de Medellín y el Valle de Aburrá.
- Intervenciones que proyecten de forma efectiva el poder del Estado en el nivel barrial. Estas intervenciones deben disponer de recursos suficientes para ser efectivas, y anticipar las posibles respuestas de los grupos criminales.
- Intervenciones que les permitan a las autoridades locales utilizar esquemas de represión condicionada. La represión condicionada consiste en enviar mensajes claros a los grupos criminales sobre comportamientos que no son aceptables (el condicionante) e implementar castigos contra ellos cuando incurran en dichos comportamientos (represión). Si los castigos se generan exclusivamente con motivo de sentencias judiciales -las cuales toman tiempo y en ocasiones no se concretan- el poder disuasivo de las intervenciones es muy limitado. Por esto se hace necesario explorar otras formas de sanción que se encuentren dentro del espectro de alternativas de autoridades locales como la Alcaldía de Medellín y la Policía Nacional<sup>27</sup>.

---

<sup>26</sup> Medellín cuenta con importantes instrumentos de planeación estratégica de la seguridad ciudadana. Entre estos se incluyen el Plan de Desarrollo y el Plan Integral de Seguridad y Convivencia Ciudadana. A pesar de esto, las acciones, los proyectos y los programas contenidos en dichos planes son insuficientes para abordar algunos de los fenómenos relacionados con el crimen organizado que fueron descritos a lo largo de este documento. Además de que algunas de las intervenciones contempladas en dichos planes simplemente no están dirigidas hacia dichos fenómenos, otras tantas como la Intervención Microterritorial adolecen de elementos que nuestra investigación sugiere como importantes.

<sup>27</sup> Las intervenciones de represión condicionada cuentan con evidencia creciente en otros contextos y están por probarse aún en la región.

El proceso de desarrollo y evaluación de nuevas intervenciones que recomendamos implementar debería ser liderado por la Secretaría de Seguridad y Convivencia de la Alcaldía de Medellín. La oferta institucional de las intervenciones que se diseñen en el marco de este proceso debería provenir, por lo menos, de la secretaría anteriormente mencionada, así como de la Policía Metropolitana del Valle de Aburrá<sup>28</sup>. Además, el proceso debería tener a su disposición datos en tiempo real como aquellos que producen y procesan organizaciones como Medellín Cómo Vamos, la Policía Nacional, la Fiscalía General de la Nación y el Sistema de Información para la Seguridad y la Convivencia de la Alcaldía de Medellín. Asimismo, el mencionado proceso debería contar con el acompañamiento científico de expertos que aseguren que aquel se lleve a cabo en armonía con la evidencia más actualizada y de mayor calidad en materia de políticas públicas de seguridad. Para este acompañamiento, nuestro equipo de investigación liderado por Innovations for Poverty Action (IPA) se ponen a disposición de la Secretaría de Seguridad y Convivencia. Finalmente, el proceso debería contar con el acompañamiento técnico de Proantioquia, organización que podría tender puentes de comunicación y trabajo en equipo entre todos los actores que deberían hacer parte de aquél.

### Recomendación 3. Realizar mediciones anuales sistemáticas sobre la fuerza y la influencia de los grupos de crimen organizado

Las mediciones, los indicadores y los sistemas de información sobre crimen y violencia con los que cuenta Medellín son superiores a los de muchas otras ciudades. No obstante, la magnitud y las características del crimen organizado de la ciudad hacen que dichas mediciones,

indicadores y sistemas sean insuficientes para tomar decisiones de política pública dirigidas a enfrentar el fenómeno.

Una de las razones de lo anterior es el hecho de que muchos de los problemas asociados con el crimen organizado simplemente no se miden. La falta de mediciones contribuye a que las intervenciones implementadas sean inefectivas y a que algunos de estos problemas permanezcan por fuera de la agenda de las políticas públicas.

Para ofrecer un contraste, mientras que la ciudad cuenta con toda una infraestructura de calidad alrededor de la medición del homicidio (informe diario de homicidios, descripciones detalladas de casos, mesas técnicas para contrastar cifras de diferentes organismos de seguridad y justicia, etc.), casi toda la información sobre los grupos de crimen organizado proviene de investigaciones criminales adelantadas por los organismos de seguridad y justicia con motivo de hechos concretos.

Por lo anterior, recomendamos realizar mediciones anuales sistemáticas sobre la fuerza y la influencia de los grupos de crimen organizado de la ciudad.

### ¿Qué medir?

Estas mediciones deberían dirigirse, aunque no limitarse, a recoger datos de variables relacionadas con las siguientes dimensiones:

- **Presencia.** Esta dimensión se refiere a la existencia y a las actividades de grupos de crimen organizado en el territorio.
- **Gobierno criminal.** Esta dimensión hace referencia a la provisión -por parte de grupos

---

<sup>28</sup> El origen de la oferta institucional incluida en estas intervenciones no debería estar limitado a los actores tradicionales de la gestión de la seguridad ciudadana en la ciudad, sino que debería extenderse según las capacidades de diferentes actores y las características de las intervenciones definidas. Otros actores que podrían aportar oferta institucional son las secretarías de juventud y educación de la Alcaldía de Medellín, así como diferentes organizaciones sociales.

de crimen organizado- de bienes y servicios relacionados con la resolución de problemas comunitarios cotidianos.

- **Gobierno del Estado.** Esta dimensión se refiere a la provisión -por parte de actores estatales como las alcaldías y la Policía Nacional- de bienes y servicios relacionados con la resolución de problemas comunitarios cotidianos.
- **Legitimidad de grupos de crimen organizado.** Esta dimensión hace referencia a la legitimidad que tienen entre los ciudadanos los grupos de crimen organizado.
- **Legitimidad de organizaciones del Estado.** Esta dimensión se refiere a la legitimidad que tienen entre los ciudadanos, actores estatales como las alcaldías y la Policía Nacional.
- **Extorsión.** Esta dimensión se refiere al pago de vacunas por parte de hogares y negocios.
- **Préstamos gota a gota.** Esta dimensión hace referencia al uso de préstamos gota a gota por parte de hogares y negocios
- **Mercado de la droga.** Esta dimensión se relaciona con la existencia y persistencia de plazas de vicio, así como con los precios y las cantidades de la droga.
- **Rentas legales.** Esta dimensión se refiere a la participación de los grupos de crimen organizado en mercados de bienes legales.
- **Reclutamiento, uso y vinculación.** Esta dimensión se refiere a la entrada de niños, niñas, adolescentes y jóvenes (y en menor medida, adultos) a los grupos de crimen organizado.

## ¿Cómo medirlo?

Las características del crimen organizado y otros fenómenos asociados como el gobierno criminal varían mucho en el tiempo y en el espacio. Por esto es necesario que las mediciones de estos fenómenos se realicen periódicamente (mínimo cada año) y sean representativas a nivel de barrio. Además, debido a que el crimen organizado afecta a varios municipios del Valle de Aburrá y no distingue las fronteras entre estos, recomendamos que las mediciones se lleven a cabo también, por lo menos, en Bello e Itagüí, dos municipios que, junto con Medellín, presentan una afectación comparativamente mayor a la del resto de la subregión.

Por otro lado, recomendamos que las mediciones sigan los más altos estándares de calidad en materia de medición y recolección de datos sobre temas sensibles. En el caso de las encuestas, por ejemplo, lo anterior implica no recoger ningún dato personal de los encuestados, usar técnicas de sondeo cuando las personas no quieran responder, recordarle a los encuestados el carácter anónimo de la encuesta antes de las preguntas sensibles y utilizar cuestionarios cortos.

A propósito de la extensión de los cuestionarios, es importante mencionar que las encuestas sobre seguridad ciudadana realizadas en Medellín por la Alcaldía y el Departamento Administrativo Nacional de Estadística son excesivamente largas y se concentran en preguntar por detalles poco relevantes para diseñar políticas de seguridad. Por ejemplo, el cuestionario de la encuesta de victimización y percepción de seguridad de la Alcaldía de Medellín del año 2019 tiene más de 70 preguntas sobre hurto. Estas preguntas indagan sobre una gran cantidad de detalles, tales como el lugar o el día en el que tuvieron lugar los hechos. En contraste, solo una pregunta de dicho cuestionario está relacionada con el gobierno criminal. Se trata de una pregunta que indaga por los actores que prestan seguridad en los barrios, la cual incluye entre sus opciones de respuesta a los *combos* y las bandas. La diferen-

cia en el énfasis dado a uno y otro fenómeno en el cuestionario de la mencionada encuestada cuenta de la desconexión de ésta con la realidad del crimen organizado en Medellín.

Continuando con la referencia a las encuestas, la complejidad que reviste medir el crimen organizado hace también necesario utilizar técnicas de pregunta sofisticadas. El objetivo de estas técnicas es superar problemas como el hecho de que, donde los grupos de crimen organizado son más fuertes, los encuestados tienen más incentivos para no responder encuestas que indaguen sobre dichos grupos, o a hacerlo de forma deshonesta.

Un ejemplo de esto es la extorsión. Los encuestados de los barrios en donde los *combos* y las bandas son más fuertes, probablemente tienen más miedo de que dichos grupos se enteren de sus respuestas o de su participación en encuestas sobre la extorsión y tomen represalias en su contra. Por esto, es probable que dichos encuestados respondan de forma más deshonesta o sean más reacios a responder dichas encuestas que los encuestados de otros barrios. Esto genera un sesgo en las mediciones, pues éstas terminan siendo más imprecisas en los lugares en donde hay más extorsión. En otras palabras, el error de medición termina correlacionado con el fenómeno medido.

La comparación entre las comunas de Santa Cruz y Belén ilustra lo anterior. En Santa Cruz hace presencia uno de los grupos criminales más poderosos de Medellín: Los Triana. En cambio, en Belén no existen grupos criminales que ejerzan un control muy fuerte. En Santa Cruz, la tasa de extorsión en hogares pasa del 8% al 41% al cambiar la forma tradicional de preguntar de la encuesta de la Alcaldía de Medellín por la forma de preguntar de la Encuesta sobre Gobierno Criminal. En contraste, la tasa de extorsión en hogares de Belén se mantiene alrededor del 3%, independientemente de que se utilice la pregunta de una u otra encuesta.

Las mediciones anteriormente descritas debe-

rían ser lideradas por la Secretaría de Seguridad y Convivencia de la Alcaldía de Medellín. De su proceso de diseño e implementación deberían hacer parte diferentes actores que pueden contribuir a generar información valiosa sobre el crimen organizado en la ciudad. Entre estos se incluyen la seccional Medellín de la Fiscalía General de la Nación y la Policía Metropolitana del Valle de Aburrá (específicamente los comandantes de CAI y de estación como primeros responsables de los territorios, y las unidades de investigación criminal e inteligencia). El diseño y la utilización de los instrumentos de recolección de información deberían estar a cargo de un acompañamiento científico al proceso, ofrecido por expertos en estas áreas. Nuevamente, nuestro equipo de investigación liderado por Innovations for Poverty Action (IPA) se pone a disposición de la Secretaría de Seguridad y Convivencia para acompañar este proceso. Finalmente, la realización de estas mediciones debería contar con el acompañamiento técnico de Medellín Cómo Vamos, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), la Dirección de Investigación Criminal e INTERPOL (DIJIN) de la Policía Nacional y la Dirección Nacional Especializada contra el Crimen Organizado (DECOC) de la Fiscalía General de la Nación.

#### **Recomendación 4. Promover la realización de evaluaciones de impacto de intervenciones contra el crimen organizado**

Las intervenciones que sugerimos diseñar e implementar en la segunda recomendación deben evaluarse a través de evaluaciones de impacto. A diferencia de los demás tipos de evaluación de políticas públicas, las evaluaciones de impacto permiten determinar si existe una relación de causalidad entre una intervención específica y un cambio esperado en la realidad. Implementar este tipo de evaluaciones es indispensable para que Medellín y otras ciudades afectadas

por fenómenos similares, puedan aprender de los resultados de las intervenciones<sup>29</sup>.

En la medida de lo posible estas evaluaciones deberían ser experimentales. Además, deberían diseñarse de manera rigurosa como parte del proceso de diseño de las intervenciones. Por otro lado, para asegurar que efectivamente se lleven a cabo, las evaluaciones de impacto deberían constituir un rubro del presupuesto de las intervenciones que se planea implementar.

La promoción de la realización de estas evaluaciones debería estar a cargo de Proantioquia, un tercero imparcial con suficiente legitimidad y ajeno a los potenciales implementadores de las

intervenciones. La financiación de las evaluaciones debería provenir, tanto del presupuesto de la Alcaldía de Medellín, como del sector privado de la ciudad y la cooperación internacional. La realización de las evaluaciones debería llevarse a cabo por expertos en evaluación de impacto con largas trayectorias, independientes de los implementadores de las intervenciones y con conocimiento sustantivo sobre el crimen organizado y demás fenómenos a intervenir. Tanto para la realización de estas evaluaciones como para la consecución de recursos de cooperación internacional, nuevamente ponemos a disposición, en este caso de Proantioquia y la Alcaldía de Medellín, nuestro equipo de investigación.

## REFERENCIAS

- Arias, E. (2006). The Dynamics of Criminal Governance: Networks and Social Order in Rio de Janeiro. *Journal of Latin American Studies*, 38(2), 293-325.
- Arias, E. D., & Barnes, N. (2017). Crime and plural orders in Rio de Janeiro, Brazil. *Current Sociology*, 65(3), 448 - 465.
- Barrientos, J., Gallón, S., & Tobón, D. (2015). Magnitud de las rentas criminales de extorsión y hurto en Medellín. En D. Tobón & G. Valencia (Eds.), *Economía, rentas criminales y políticas públicas en Medellín* (p.p. 105-151). Medellín: Universidad de Antioquia y Alcaldía de Medellín.
- Bruneau, T., Dammert, L., & Skinner, E. (2011). *Maras: gang violence and security in Central America*. Austin: University of Texas Press.

---

<sup>29</sup>La disponibilidad de evaluaciones de impacto de intervenciones para enfrentar fenómenos asociados con el crimen organizado en contextos como el de Medellín es bastante limitada. De hecho, con excepción de las evaluaciones anteriormente descritas, no conocemos evaluaciones de impacto de políticas que hayan sido implementadas en la ciudad para abordar fenómenos como el gobierno criminal, la extorsión o el uso y la vinculación de niños, niñas y adolescentes a los grupos de crimen organizado.

- Centro Nacional de Memoria Histórica (2017), *Medellín: memorias de una guerra urbana*. CNMH-Corporación Región - Ministerio del Interior - Alcaldía de Medellín - Universidad EAFIT - Universidad de Antioquia, Bogotá.
- Díaz-Cayeros, A., Magaloni, B., & Ruiz-Euler, A. (2014). Traditional governance, citizen engagement, and local public goods: evidence from Mexico. *World Development*, 53, 80-93
- Durán-Martínez, A. (2015). Drugs around the corner: Domestic drug markets and violence in Colombia and Mexico. *Latin American Politics and Society* 57(3), 122-146
- Giraldo, J., Rendón, A., Duncan, G. (2014). *Nuevas modalidades de captación de rentas ilegales en Medellín*. Medellín: Universidad EAFIT y Empresa para la Seguridad Urbana ESU
- Giraldo-Ramírez, J. y Preciado-Restrepo, A. (2015). Medellín, from Theater of War to Security Laboratory. *Stability: International Journal of Security and Development*, 4(1), 1-14
- Gray, O. (2003). Badness-honour. En Harriot, A. *Understanding crime in Jamaica: New challenges for public policy*. (p.p. 13-48), Kingston: University of the West Indies Press
- Lessing, B. (2017). Counterproductive punishment: How prison gangs undermine state authority. *Rationality and Society*, 29(3), 257-297
- Lessing, B. (2020). Legitimacy in Criminal Governance: Managing a Drug Empire from Behind Bars. *American Political Science Review*, 113(2), 584-606
- Magaloni, B., Franco-Vivanco, E., & Melo, V. (2020). Killing in the Slums: Social Order, Criminal Governance, and Police Violence in Rio de Janeiro. *American Political Science Review*, 114(2), 552-572
- Martin, G. (2012). *Medellín. Tragedia y resurrección. Mafias, ciudad y estado 1975-2013*. Medellín: La Carreta Editores E. U.
- Sistema de Información para la Seguridad y la Convivencia (2018). Base de datos de denuncias por delito de extorsión
- Sistema de Información para la Seguridad y la Convivencia (2019). Encuesta de victimización y percepción de seguridad 2019
- Sives, A. (2002). Changing patrons, from politician to drug don: Clientelism in downtown Kingston, Jamaica. *Latin American Perspectives*, 29(5), 66-89