



**Nota de política  
N.º 3  
Agosto 2024**

---

**Gobierno de pandillas:  
entendiendo y contrarrestando  
la gobernanza criminal**

# Gobierno de pandillas: entendiendo y contrarrestando la gobernanza criminal

Notas de política 2024

Edición N.º 3

Edición digital

Agosto del 2024

© 2024 Valor Público, centro de estudios e incidencia.

Universidad EAFIT

[Valorpublico@eafit.edu.co](mailto:Valorpublico@eafit.edu.co)

---

## Autores

Christopher Blattman

Gustavo Duncan

Benjamin Lessing

Santiago Tobón

## Foto y diagramación

Juliana Calle Puerta

## Notas de política de Valor Público EAFIT

El centro de estudios e incidencia Valor Público, de la Universidad EAFIT, es un escenario para la comprensión y la transformación de problemas que requieren de la intervención colectiva y la decisión compartida: los asuntos públicos. Sus notas de política dan a conocer los resultados y recomendaciones de los proyectos de investigación de sus cuatro iniciativas de investigación y trabajo: Gobierno y democracia, Seguridad y justicia, Inclusión y diversidad y Desarrollo económico.

Las notas de política están disponibles en:

<https://www.eafit.edu.co/escuelas/economiayfinanzas/valorpublico/Paginas/notas-de-politica.aspx>

# Gobierno de pandillas: Entendiendo y contrarrestando la gobernanza criminal

Christopher Blattman      Gustavo Duncan      Benjamin Lessing  
Santiago Tobón\*

20 de agosto de 2024

Para decenas de millones de personas en todo el mundo, el orden social, la protección de los derechos de propiedad y la resolución de disputas están a cargo de organizaciones criminales, además del Estado. Este tipo de gobierno criminal es habitual en las ciudades latinoamericanas, pero los grupos criminales también gobiernan a los civiles en Italia, el Reino Unido, la India, Sudáfrica y el sistema penitenciario estadounidense (Arias, 2006; Lessing and Denyer Willis, 2019; Lessing, 2020; Melnikov et al., 2021). En todos estos lugares, el gobierno no tiene el monopolio del uso legítimo de la fuerza. Más bien, el Estado suele dominar las zonas ricas, pero los residentes de los barrios de ingresos bajos y medios suelen vivir bajo un duopolio de la coacción (Skaperdas and Syropoulos, 1996; Uribe et al., 2022).

La explicación clásica del gobierno criminal es que los grupos criminales llenan el vacío dejado por los Estados débiles. Al no poder satisfacer la demanda de seguridad, cumplimiento de contratos y resolución de conflictos de la población, los Estados débiles crean un mercado de servicios de gobierno que llenan los grupos criminales y los señores de la guerra (Tilly, 1985; Gambetta, 1996; Skaperdas, 2001; Skarbek, 2011; Sánchez De La Sierra, 2020).

En Blattman et al. (2024) identificamos una segunda fuerza que impulsa a los grupos criminales a gobernar, una que puede llevar a que el Estado y el gobierno criminal sean complementos estratégicos en lugar de sustitutos. Gobernar es una forma de proteger otros ingresos ilegales. En consecuencia, en los lugares donde las rentas ilícitas son elevadas, aumentar la presencia del Estado podría tener el efecto adverso de incrementar el control y gobierno de organizaciones criminales.

Ilustramos estas fuerzas en Medellín, la segunda ciudad más grande de Colombia. La ciudad es próspera, recauda grandes cantidades de impuestos y proporciona considerables bienes públicos y servicios sociales a sus ciudadanos. No obstante, prácticamente todos los barrios de renta baja y media de la ciudad están ocupados por una de las más de 350 pandillas denominadas *combos*, y la mayoría de los combos realizan al menos algunas actividades de

---

\* Blattman: University of Chicago, blattman@uchicago.edu; Duncan: Universidad EAFIT, gduncan@eafit.edu.co; Lessing: University of Chicago, blessing@uchicago.edu; Tobón: Universidad EAFIT, stobonz@eafit.edu.co

gobierno. Entre ellas, prohibir y castigar los robos, resolver disputas entre vecinos, hacer cumplir las normas y (a cambio) cobrar impuestos a los vecinos.

Se trata de un sistema clandestino, por lo que comenzamos nuestro estudio con entrevistas a miembros de organizaciones delictivas. Entrevistamos a más de 140 líderes y miembros de 79 grupos diferentes, así como a cientos de miembros de la comunidad, líderes y funcionarios.

Luego, recopilamos datos sistemáticos sobre el gobierno criminal. En 2019 realizamos una encuesta representativa a residentes y negocios sobre los servicios prestados tanto por los combos como por el Estado, así como sobre la legitimidad de cada actor. El Estado es el proveedor predominante de protección en la mayoría de los barrios de ingresos bajos y medios, pero en un tercio de estas áreas los residentes informaron que el combo es el principal proveedor de seguridad y resolución de disputas, y a menudo es casi tan legítimo como el Estado.

Aunque casi todos los combos cobran cuotas de protección—vacunas, varios líderes criminales nos dijeron que gobiernan en parte porque así protegen sus otras líneas de negocio, especialmente la venta de drogas. Dieron dos razones relacionadas. Primero, dijeron que poner orden en el barrio reduce la necesidad de que entren patrullas policiales rutinarias y agentes especiales. Segundo, creían que los residentes bien gobernados serían leales: menos propensos a delatar a los miembros de los grupos criminales y más dispuestos a defenderlos u ocultarlos cuando entrara la policía.

Ilustramos estos incentivos en un modelo de competencia imperfecta que permite obtener beneficios de la gobernanza más allá de los ingresos que genera. La competencia duopolística estándar implica que los servicios de gobierno de los grupos criminales y el Estado son sustitutos. Esto refleja la visión clásica de que existe una demanda por servicios de gobierno y protección, y que los criminales entran en este mercado cuando el Estado no consigue satisfacer la demanda. Luego, introducimos la idea de que gobernar protege simultáneamente las otras líneas de negocio ilícitas de los grupos criminales de las pérdidas ocasionadas por la represión estatal. Esto genera complementariedades estratégicas entre el gobierno de los grupos criminales y el del Estado.

La reacción de los grupos criminales a los cambios en la presencia del Estado depende de cuál de estas dos fuerzas domine. Cuando las rentas ilícitas son elevadas, los grupos criminales tienen incentivos para gobernar en sectores más cercanos al Estado. En zonas donde el Estado ya es dominante (como los barrios de ingreso alto) o donde las rentas ilícitas son bajas, los grupos criminales tienen menos incentivos para ejercer funciones de gobierno.

Para comprobarlo, estudiamos un cambio exógeno de décadas en la proximidad de la protección estatal en Medellín. Aprovechamos un experimento natural: un acuerdo municipal que, a finales de la década de 1980, reorganizó Medellín en 16 zonas denominadas comunas.

Estas comunas delimitan los servicios de policía y resolución de disputas. En consecuencia, las manzanas situadas a ambos lados de las nuevas fronteras dejaron de estar atendidas por la misma estación de policía o inspección de policía. En su lugar, las manzanas de un lado se asignaron a sedes más cercanas. Es decir, el cambio introdujo una variación exógena en la presencia estatal local entre pares de manzanas que, por lo demás, son muy similares.

Esta estrategia está relacionada con una clase creciente de diseños de regresión discontinua geográfica (Keele and Titiunik, 2015). En este caso, sin embargo, la frontera asigna a las manzanas un choque de distancia continuo en lugar de un tratamiento binario. Inicialmente, dos manzanas cercanas recibían sus servicios de seguridad y resolución de disputas de la misma sede a 1.000 metros de distancia, en promedio. Una vez introducida la nueva frontera, una de las manzanas fue asignada a una sede situada 400 metros más cerca. El tamaño y la dirección de este choque de distancia varía según los pares de manzanas a lo largo de cada frontera. Estimamos cómo la variación de este choque de distancia determina las diferencias entre pares de manzanas a lo largo del tiempo. El supuesto de identificación causal es que ninguna otra característica cambió discontinuamente a lo largo de las nuevas fronteras excepto este choque de distancia de protección estatal, un supuesto confirmado por las pruebas de balance.

Utilizamos la encuesta de 2019 para evaluar el impacto a largo plazo de la proximidad del Estado en el gobierno del Estado y el gobierno de los combos. Primero, vemos que acercarse al Estado mejora moderadamente la percepción de la gobernanza estatal. En las manzanas que se trasladaron 400 metros más cerca de sus organismos policiales y municipales de resolución de conflictos (el cambio medio), los residentes declararon aproximadamente un 11 % más de capacidad de respuesta del Estado ante los conflictos y desórdenes y un 12 % más de accesibilidad en términos de facilidad de contacto y rapidez de respuesta. Sin embargo, sólo este último efecto es estadísticamente significativo.

En cuanto a los combos, no hay pruebas de que la proximidad del Estado haya desplazado el gobierno criminal. Al contrario, el combo medio respondió a la proximidad del Estado gobernando más. Estar 400 metros más cerca de la sede estatal aumentó la incidencia del gobierno de los combos en un 23 % y la accesibilidad en un 17 %. Es importante destacar que nuestro análisis también sugieren que el aumento en el gobierno de los combos se concentra en los barrios cercanos a los mercados de drogas más rentables. En los barrios menos rentables, no parecen responder en absoluto a la proximidad del Estado.

Estos patrones se extienden más allá de Medellín. Uribe et al. (2022) estudian 18 países latinoamericanos y descubren que el gobierno criminal está positivamente correlacionado con la presencia del Estado. Trabajos etnográficos en Río de Janeiro también sostienen que los grupos criminales responden a la presencia del Estado gobernando más, a menudo por

las mismas razones que encontramos en los combos de Medellín (Arias and Barnes, 2017; Barnes, 2023). Incluso vemos el dominio criminal en enclaves rurales donde hay valiosas rentas territoriales que explotar. En el este del Congo, por ejemplo, Sánchez De La Sierra (2020) muestra cómo los señores de la guerra se convirtieron en bandidos estacionarios y ofrecen seguridad y justicia cuando las rentas mineras son cuantiosas y podían gravarse fácilmente.

Una posible interpretación es que la combinación de presión estatal y altas rentas ilegales locales disciplina a los grupos armados, dándoles incentivos para mantener el orden local y fomentar la lealtad entre los residentes. Esto podría ayudar a explicar por qué algunos grupos criminales son tan extorsivos y represivos. Por ejemplo, Melnikov et al. (2021) señalan que las maras salvadoreñas apenas ejercen funciones de gobierno y no han hecho ningún esfuerzo por ganarse la lealtad de la población civil. Los autores también señalan que El Salvador prácticamente no tiene comercio minorista de drogas. Sin este incentivo para fomentar el orden, las maras salvadoreñas podrían permitirse ser represivas e ilegítimas.

También vemos paralelismos con la literatura que sostiene que los grupos rebeldes ofrecen servicios de justicia y bienestar para captar los “corazones y mentes” de los civiles (Arjona, 2016; Berman et al., 2011, 2013; Crost et al., 2016). Una diferencia es que, en estos contextos rurales, la evidencia sugiere que la acción militar y los servicios estatales aumentaron la legitimidad del Estado y desplazaron a los insurgentes (Berman and Matanock, 2015). ¿Por qué se desplaza a los insurgentes de las poblaciones cuando no ocurre lo mismo con los grupos criminales de las ciudades? Una posibilidad es que los insurgentes rurales no dependan tanto de las rentas locales.

Observamos patrones similares entre los grupos criminales urbanos y rurales. En Río de Janeiro, las organizaciones criminales se resisten a las incursiones del Estado en los barrios que gobiernan y donde venden drogas (Magaloni et al., 2020). En México, sin embargo, los narcotraficantes pueden elegir entre muchas rutas para introducir su producto en Estados Unidos. Así, las medidas coercitivas en una ciudad simplemente desplazan a los traficantes y la violencia a municipios cercanos menos agresivos (Dell, 2015).

## **Implicaciones de política**

En muchas ciudades, las organizaciones criminales, el tráfico de drogas y el gobierno criminal son las principales preocupaciones de alcaldes y comandantes de policía. Sin embargo, muchos funcionarios tienen un conocimiento limitado de las de las estructuras del crimen organizado de su ciudad, prácticamente no disponen de datos sobre el alcance del dominio de los grupos criminales, y tienen poca idea de la relación de estos grupos con los ciudadanos

y las consecuencias para la prestación de servicios y la legitimidad del Estado. Sin este tipo de datos y diagnósticos, los gobiernos no pueden elaborar estrategias eficaces que anticipen la reacción de los grupos criminales, ni evaluar su impacto una vez aplicadas.

Este trabajo elabora sobre Medellín, para generar insumos concretos para el diseño de políticas públicas en esta y otras ciudades con patrones de crimen organizado similares, como Río de Janeiro, San Salvador, Caracas, Monterrey, Tegucigalpa o Cali, entre muchas otras. Para el caso concreto de Medellín, los resultados de este trabajo se han incorporado en políticas y programas de la Secretaría de Seguridad, incluyendo el diseño de los Planes de Seguridad y Convivencia Ciudadana de los períodos 2020-2023 y 2024-2027 (que se encuentra en fase de diseño). Estos análisis, a su vez, han informado políticas y programas en la Gobernación de Antioquia y municipios del Área Metropolitana del Valle de Aburrá, que comparten con Medellín las problemáticas del crimen organizado.

Además de los resultados del análisis, este proyecto ha generado otro tipo de insumos para el diseño e implementación de políticas y programas en Medellín y otras ciudades. Por ejemplo, el instrumento de encuesta—que minimiza el subreporte de fenómenos complejos como el gobierno criminal y la extorsión, es hoy utilizado anualmente por la Alcaldía de Medellín para realizar su encuesta de percepción de seguridad. También ha sido utilizado por la Gobernación de Antioquia, la Alcaldía Distrital de Bogotá, la Alcaldía de Cali, y la Alcaldía de Barranquilla para medir fenómenos criminales. A nivel internacional, el instrumento se ha utilizado en el estado brasilero de Ceará, con el mismo propósito. Los datos de las encuestas también han servido de insumo para el diseño del Plan de Desarrollo 2020-2023 y 2024-2027 de Medellín (este último se encuentra en formulación).

De manera más general, este trabajo motivó una agenda de investigación sobre crimen organizado en el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la única banca multilateral que invierte activamente en proyectos de seguridad y convivencia ciudadana, y que tiene una amplia trayectoria en informar las políticas públicas de la región. Antes, el énfasis del BID se ubicaba en los asuntos de seguridad ciudadana más visibles, como el mejoramiento del patrullaje policial. Hoy, este énfasis se ha volcado a los temas de crimen organizado, y el BID está activamente desarrollando nuevos proyectos para enfrentar el crimen organizado en Colombia, Ecuador, Chile, Brasil, Guatemala y Costa Rica, entre otros países.

## Referencias

Arias, E. D. (2006). The Dynamics of Criminal Governance: Networks and Social Order in Rio de Janeiro. *Journal of Latin American Studies*(2), 293–325.

- Arias, E. D. and N. Barnes (2017). Crime and Plural Orders in Rio de Janeiro, Brazil. *Current Sociology*@(3), 448–465.
- Arjona, A. (2016). *Rebelocracy*. Cambridge University Press.
- Barnes, N. (2023). Inside criminalized governance: How and why gangs rule the streets of rio de janeiro. *Working paper*.
- Berman, E., J. H. Felter, J. N. Shapiro, and E. Troland (2013). Modest, Secure, and Informed: Successful Development in Conflict Zones. *American Economic Review*@(3), 512–17.
- Berman, E. and A. M. Matanock (2015). The Empiricists’ Insurgency. *Annual Review of Political Science* 18, 443–464.
- Berman, E., J. N. Shapiro, and J. H. Felter (2011). Can Hearts and Minds be Bought? The Economics of Counterinsurgency in Iraq. *Journal of Political Economy*@(4), 766–819.
- Blattman, C., G. Duncan, B. Lessing, and S. Tobon (2024). Gang rule: Understanding and countering criminal governance. *Review of Economic Studies*.
- Crost, B., J. H. Felter, and P. B. Johnston (2016). Conditional Cash Transfers, Civil Conflict and Insurgent Influence: Experimental Evidence from the Philippines. *Journal of Development Economics* 118, 171–182.
- Dell, M. (2015). Trafficking Networks and the Mexican Drug War. *American Economic Review*@(6), 1738–79.
- Gambetta, D. (1996). *The Sicilian Mafia: the Business of Private Protection*. Harvard University Press.
- Keele, L. J. and R. Titiunik (2015). Geographic Boundaries as Regression Discontinuities. *Political Analysis*@(1), 127–155.
- Lessing, B. (2020). Conceptualizing Criminal Governance. *Perspectives on Politics*, 1–20.
- Lessing, B. and G. Denyer Willis (2019). Legitimacy in criminal governance: Managing a drug empire from behind bars. *American Political Science Review*@(2), 584–606.
- Magaloni, B., E. Franco-Vivanco, and V. Melo (2020). Killing in the Slums: Social Order, Criminal Governance, and Police Violence in Rio de Janeiro. *American Political Science Review*@(2), 552–572.
- Melnikov, N., C. Schmidt-Padilla, and M. M. Sviatschi (2021). Gangs, labor mobility, and development. *Working Paper*.
- Sánchez De La Sierra, R. (2020). On the Origins of the State: Stationary Bandits and Taxation in Eastern Congo. *Journal of Political Economy*@(1), 000–000.
- Skaperdas, S. (2001). The Political Economy of Organized Crime: Providing Protection When the State Does Not. *Economics of Governance*@(3), 173–202.
- Skaperdas, S. and C. Syropoulos (1996). *Gangs as Primitive States*, pp. 61–81. Cambridge University Press.

- Skarbek, D. (2011). Governance and Prison Gangs. *American Political Science Review*(4), 702–716.
- Tilly, C. (1985). War Making and State Making as Organized Crime. *Violence: A reader*, 35–60.
- Uribe, A., B. Lessing, N. Schouela, E. Stecher, and D. Block (2022). Criminal governance in latin america: an initial assessment of its extent and correlates. *Working paper*.