

# Medellín debe reenfocar su política contra grupos delictivos

Si bien la política criminal contra bandas y combos ha dado frutos, es hora de reenfocarla, mejorarla y adecuarla a la realidad actual. Investigadores aseguran que es la forma de acabar con el llamado “gobierno criminal”, fenómeno que ocurre en sectores afectados por la acción de grupos armados.

**JAVIER ARBOLEDA GARCÍA**  
Colaborador

La investigación halló que los niveles de gobierno criminal varían mucho a lo largo de la ciudad y que en algunos barrios los grupos delictivos son la autoridad. Foto Robínson Henao.

En las tres últimas décadas, desde que era considerada la ciudad más violenta del mundo hasta hoy, Medellín ha diseñado y desarrollado una serie de políticas públicas para atacar los fenómenos violentos y generar bienestar y respuestas a las necesidades de las comunidades que los sufren. Ello le ha dado no solo un reconocimiento internacional, sino que ha permitido fortalecer su gobernabilidad. Un ejemplo es lo siguiente: en 1992, la ciudad tenía una tasa de homicidios de 350 casos por cada 100.000 habitantes y la de 2019 mostró 24 casos por cada 100.000 habitantes.

Aun así, la investigación “Gobierno criminal en Medellín: panorama general del fenómeno y evidencia empírica sobre cómo enfrentarlo”, realizada desde 2016 por Innovations for Poverty Action (IPA), la Universidad de Chicago y la Universidad EAFIT muestra que hoy esas políticas públicas no tienen el impacto esperado y deben reenfocarse y mejorarse.

Para sustentar la tesis, la investigación se basa en un elocuente dato: aún hoy en la ciudad existen entre 15 y 20 grandes bandas armadas que, a su vez, controlan el accionar delictivo de unos 350 combos y que ese accionar va más allá de actividades como el microtráfico, la extorsión, el hurto y el control de los llamados “pagadarios” o “gota o gota”.

“Hay que entender mejor cómo esto evoluciona en el tiempo, para focalizar otro tipo de políticas. Creo que lo primero que debe hacer el Estado, en particular la Alcaldía de Medellín, es medir mejor esos fenómenos”, dice el profesor Santiago Tobón Zapata, uno de los directores de la investigación, quien dirige el Centro de Investigaciones Económicas y Financieras de EAFIT.

Advierte que se trata de un problema serio, grave, que ocurre hace tiempo y sobre el cual existe la evidencia anecdótica de cómo se manifiesta en muchas partes del territorio, “pero indudablemente nos falta medirlo mejor, de forma más sistemática, frecuente y completa”.

## DELINCUENTES QUE OCUPAN EL PAPEL DEL ESTADO

El también profesor de EAFIT Gustavo Duncan Cruz, del Departamento de Gobierno y Ciencias Políticas –otro de los directores de la investigación–, explica que las estructuras criminales de Medellín, como ocurre en muchas ciudades del mundo, generan altos porcentajes de violencia y corrompen diferentes niveles de la política y la administración pública.

Pero lo más grave, advierte el académico, es que ejercen funciones similares a las de los Estados, como resolver disputas y problemas comunitarios, imponer reglas de comportamiento, prestar seguridad, administrar justicia y cobrar “impuestos”.

A esas actividades se les conoce como “gobierno criminal”. El problema es que, tal cual funciona ese gobierno criminal en Medellín, no va en contravía del gobierno estatal sino que, todo lo contrario, a veces lo complementa, se nutre de él o se convierte en el espejo para fortalecer su presencia, en especial en territorios con mayor ausencia de institucionalidad, afirma Duncan.

La gente demanda servicios de gobierno, resolver su problema con el vecino y, en muchos contextos, se acerca a la solución más rápida, ágil, contundente y efectiva, y cuando el Estado es incapaz de hacerlo, acude a otros actores de la vida social. En algunos contextos, esos actores son la administración de un edificio o un líder comunitario y, en otros más extremos, los integrantes de los combos armados, agrega el profesor Tobón Zapata, quien está adscrito al Departamento de Economía de EAFIT.

---

**Tal cual funciona el gobierno criminal en Medellín, no va en contravía del gobierno estatal: a veces lo complementa, se nutre de él o se convierte en el espejo para fortalecer su presencia, afirma el profesor Gustavo Duncan.**

---

### Cómo hacer las intervenciones

La investigación acepta que las políticas criminales deben ser integrales, es decir, no solo deben basarse en acciones policivas, sino que deben ir acompañadas de programas sociales. Para que sean más efectivas, para Medellín, Bello e Itagüí, se sugieren los siguientes enfoques:

» Focalizarlas en rentas criminales como la extorsión, una fuente importante de recursos para muchos grupos armados.

» Que proyecten de forma clara el poder del Estado en el nivel barrial, con recursos suficientes para ser efectivos, y anticipar las posibles respuestas de los grupos criminales.

» Que les permitan a las autoridades locales utilizar esquemas de represión condicionada que consisten en enviar mensajes a los grupos criminales sobre aquellos comportamientos que no son aceptables e implementar castigos contra ellos cuando incurran en los mismos.

## FINANZAS DEL CRIMEN ORGANIZADO

La investigación no se queda en la explicación simplista según la cual las grandes bandas criminales son proveedoras mayoristas de droga a combos de menor tamaño para que estos la vendan al detal. O que suelen concentrarse en extorsiones a grandes negocios y rutas de buses, mientras los combos extorsionan a pequeños establecimientos comerciales de barrio y, en ocasiones, a los hogares.

Ahora, unas y otros tienen una diversificada estructura de ingresos que incluye servicios prestados a la industria del narcotráfico, como el sicariato, el cobro de deudas y la protección de rutas de transporte de estupefacientes. Además, imponen multas por mal comportamiento o definen el loteo de predios y el arriendo de bienes para actividades criminales.

Ante esta realidad, la investigación sugiere recomendaciones para enfrentar con éxito ese fenómeno. Ellas son fruto también de los resultados de una encuesta realizada a finales de 2019 en 4.868 hogares y 2.109 negocios de estratos 1, 2, 3 y 4, de 224 barrios de Medellín y 8 de Bello e Itagüí.

Algunos de los resultados de esa encuesta son sorprendentes y van en contra de lo que muchas personas e instituciones suponían, según lo revelan las siguientes conclusiones:

## Bandas y combos criminales diversificaron su estructura de ingresos; ahora, hasta imponen multas por mal comportamiento, definen el loteo de predios y el arriendo de bienes para actividades criminales.

En Medellín existen entre 15 y 20 grandes bandas armadas que controlan a unos 350 combos (grupos delictivos más pequeños). Su accionar va más allá de actividades como el microtráfico, la extorsión o el hurto.  
Foto Róbinson Henao.



- » Los niveles de gobierno criminal varían mucho a lo largo de la ciudad y en algunos barrios los combos son la autoridad.
- » El gobierno criminal está correlacionado con la extorsión y los préstamos de dinero conocidos como "gota a gota". 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 de otros fenómenos asociados como la extorsión son mucho más altos que los estimados por las autoridades.
- » Contrario a lo esperado, incrementar el gobierno del Estado puede aumentar el gobierno criminal.

La encuesta reflejó que, pese a que el Estado llega a esas comunidades con una batería de asistencia social, en muchos barrios el combo es mucho más activo en relación con la provisión de diferentes servicios de gobierno.

"En otras palabras, aquellos barrios en donde los combos ejercen más funciones de gobierno son también los barrios en donde la gente se siente más satisfecha y confía más en ellos", es decir, según la investigación, los ciudadanos ven a los combos como un complemento del Estado porque actúan como intermediarios entre la comunidad y el mismo Estado.

### CÓMO REDUCIR EL GOBIERNO CRIMINAL

Ante estas evidencias, la investigación plantea, como lo expresa el profesor Tobón Zapata, algunos pasos para reducir el gobierno criminal mediante el aumento del gobierno del Estado.

Uno de ellos, tal vez el principal y el que debe aplicarse en el futuro inmediato, es hacer más encuestas para conocer mejor el fenómeno, pero con un nivel de

representatividad más detallado del barrio y no tanto de la comuna.

En ese sentido, la investigación les plantea un reto importante a quienes diseñan políticas públicas y es que si van a llegar a estas comunidades es porque deben hacerlo con la certeza de que su presencia solucionará sus problemas y no aumentará la decepción y desconfianza de los ciudadanos.

"Es posible que el aumento del gobierno del Estado incremente 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", dice una conclusión de la investigación.

Esas 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", precisa otra conclusión.

### CUATRO RECOMENDACIONES

Para los docentes, el mayor logro de la investigación y de los datos arrojados en la encuesta es que les permite no solo hacer las siguientes cuatro recomendaciones, sino ofrecer la experiencia del grupo académico para su implementación:

- 1 No volver a implementar la "intervención microterritorial" bajo el esquema previamente utilizado: o 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.
- 2 Poner en marcha un proceso para diseñar y ejecutar intervenciones innovadoras dirigidas a enfrentar el gobierno criminal, la extorsión y otros fenómenos asociados con el crimen organizado (ver recuadros).

3. Realizar mediciones anuales sistemáticas sobre la fuerza y la influencia de los grupos de crimen organizado (ver recuadros).
4. Promover evaluaciones de impacto de las intervenciones contra el crimen organizado.

## RETOS PARA EL GOBIERNO

Para el profesor Tobón Zapata, la investigación sugiere dos para el gobierno, en especial, el municipal:

El primero, tener más capacidad para llegar a los territorios: "No puede siempre repetirse la misma fórmula de los gestores comunitarios o enlaces territoriales" porque requiere, con prontitud, aplicar un sistema más eficiente para llevarle soluciones a la gente.

Y el segundo, el fortalecimiento urgente de las inspecciones de Policía y las comisarías de familia, la cara más cercana del Estado a las comunidades en los territorios. "Estos despachos adolecen de muchos profesionales con el perfil y la actitud adecuados para resolver la cantidad de trámites que siguen en sus anaqueles", concluye el académico. ■



## Cómo evaluar el impacto del "gobierno criminal"

Considerando que están desactualizadas las mediciones sobre cómo las acciones de los grupos criminales afectan la vida cotidiana, los investigadores aconsejan:

### Qué medir

- » Presencia y existencia de las actividades de grupos de crimen organizado en el territorio.
- » Provisión de grupos de crimen organizado, de bienes y servicios relacionados con la resolución de problemas comunitarios cotidianos.
- » Provisión de actores estatales, como las alcaldías y la Policía Nacional, de bienes y servicios relacionados con la resolución de problemas comunitarios cotidianos.
- » Legitimidad de los grupos de crimen organizado entre los ciudadanos.
- » Legitimidad de las organizaciones del Estado entre los ciudadanos.
- » Montos que pagan los ciudadanos en las extorsiones, así sean por aquellas funciones simples como la resolución de conflictos o la seguridad.
- » Alcances reales de los llamados "pagadarios" o "gota a gota".
- » Ubicación de los llamados mercado de la droga o plazas de vicio, de modo que se pueda saber precios y cantidades.
- » Con qué otras rentas legales cuentan las estructuras criminales en mercados de bienes legales.
- » Reclutamiento, uso y vinculación de niños, niñas, adolescentes y jóvenes a los grupos de crimen organizado.

### Cómo hacerlo

La investigación sugiere que las mediciones de estos fenómenos se realicen mínimo cada año y por barrios, en Medellín, Bello e Itagüí.

Frente a la realización de las encuestas, recomienda no recoger ningún dato personal, usar técnicas de sondeo cuando las personas no quieran responder, recordarles a los encuestados el carácter anónimo de la encuesta antes de las preguntas sensibles y utilizar cuestionarios cortos.

La investigación plantea que las políticas criminales deben ser integrales: no se deben sustentar solo en acciones policivas, sino que tienen que ir acompañadas de programas sociales.  
Foto Robinson Henao.