



Gobernanza criminal en América Latina: cuánto pesa, cómo se manifiesta y qué haría hoy un gobierno responsable

Gobernanza criminal en América Latina: cuánto pesa, cómo se manifiesta y qué haría hoy un gobierno responsable

Notas de política 2025

N. 6

Edición digital

Agosto de 2025

© 2025 Valor Público, centro de estudios e incidencia.

Universidad EAFIT

valorpublico@eafit.edu.co

Autores

Benjamin Lessing

Andres Uribe

Noah Schouela

Elayne Stecher

Diagramación

Carolina Restrepo Ballesteros

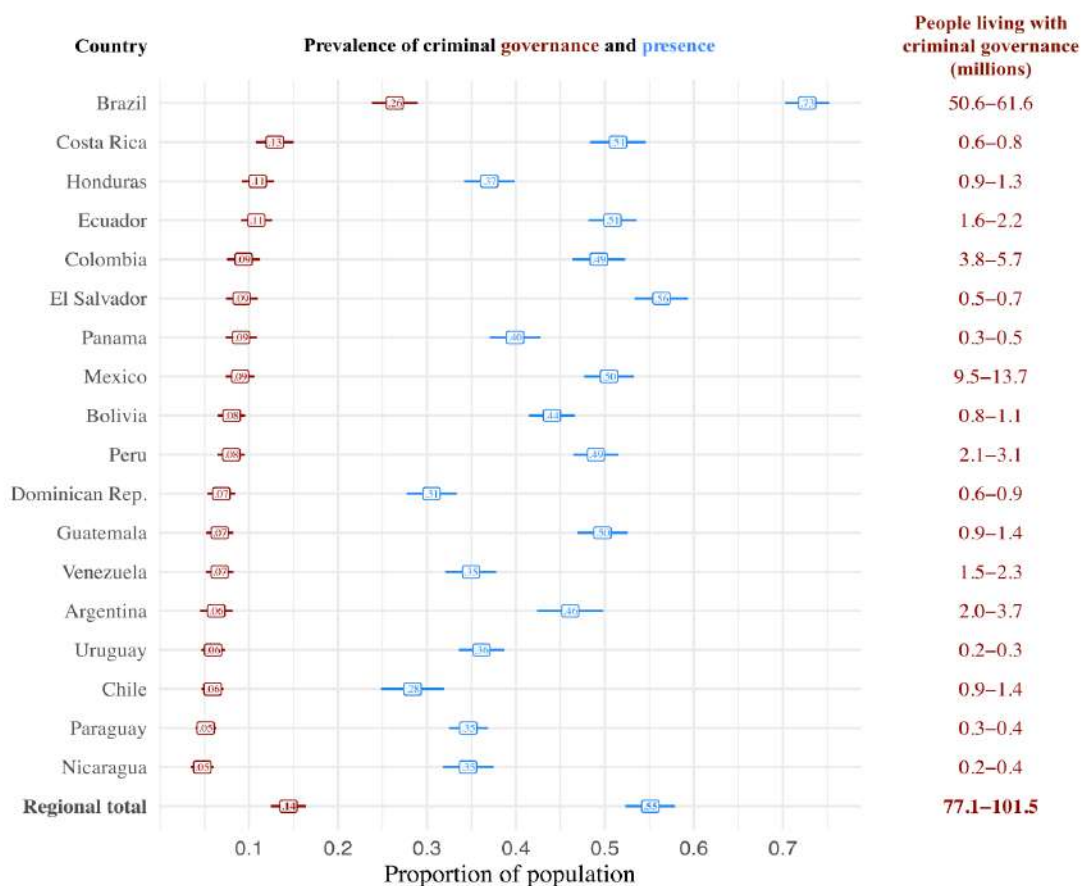
Notas de política de Valor Público EAFIT

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 cinco iniciativas de investigación y acción: Gobierno y democracia, Seguridad y justicia, Equidad y desarrollo social, Desarrollo económico e Innovación social.

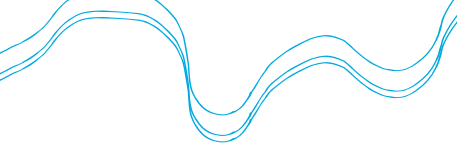
Gobernanza criminal en América Latina: cuánto pesa, cómo se manifiesta y qué haría hoy un gobierno responsable

La gobernanza criminal (GC) ocurre cuando organizaciones delictivas imponen reglas, regulan conductas o “ponen orden” en la vida cotidiana de una comunidad. No equivale a que un grupo delictivo esté presente; supone que gobierna, al menos en algunos aspectos: restringe robos o agresiones, dicta horarios, fija normas de convivencia o regula mercados ilícitos. La evidencia de 18 países latinoamericanos muestra que la GC no es excepcional: 14% de las personas reportaron que donde viven grupos criminales proveen orden y/o reducen el delito, lo que equivale a 77–101 millones de habitantes; una estimación conservadora ubica el rango en 67–90 millones. Estos valores son descriptivos y probablemente subestiman la magnitud real por sesgos de medición y acceso. La Figura 1 del artículo presenta las prevalencias nacionales y sus intervalos de confianza poblacionales (Lessing, Uribe, Schouela y Stecher, 2025).

Figura 1: Prevalencias nacionales



Notes: Boxes show each country's share of respondents reporting criminal governance and presence. Populational confidence intervals were calculated based on each country's sampling design: Argentina's are unreliable.



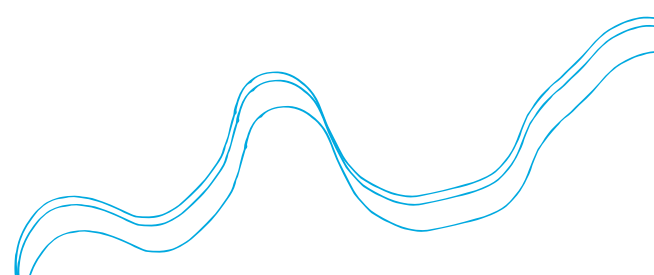
El dato que desafía la intuición clásica de “vacío de Estado” es otro: donde los criminales gobiernan, la presencia estatal—percibida y medida objetivamente—tiende a ser mayor que en lugares con criminales que no gobiernan. Las personas que reportan GC exhiben más confianza en el gobierno local, perciben mayor respuesta de las autoridades y señalan menos corrupción policial que quienes reportan solo presencia criminal. Además, los distritos con mayor densidad de instituciones coercitivas (policía, bases militares) y de servicios (escuelas, hospitales, correos) registran más GC. El artículo documenta estas asociaciones con modelos con efectos fijos por distrito y covariables territoriales.


El fenómeno no es exclusivamente urbano. La tasa estimada de GC es 11% tanto en áreas metropolitanas grandes (≥ 1 millón de habitantes) como en medianas (250 mil–1 millón), y 7% en distritos pequeños o dispersos. Esta distribución obliga a mirar también ruralidad y ciudades intermedias, más allá de capitales y megaciudades.

Otro patrón relevante es la baja concurrencia entre reportes de GC y “extorsión” o “violencia” respecto de su concurrencia entre sí, consistente con estrategias criminales que legitiman cobros y coerción bajo la narrativa de “orden” o “protección”. Esta lectura—coherente con trabajos cualitativos previos—no prueba causalidad, pero ayuda a entender por qué una parte de la ciudadanía percibe simultáneamente más orden y menos corrupción policial en comparación con lugares con criminales que no gobiernan.

Qué aporta a la política pública. Primero, magnitud: incluso el límite inferior (67 millones) obliga a medir y gestionar la GC como una prioridad regional. Segundo, diagnóstico: “más Estado” sin rediseño puede fallar e incluso incentivar a los grupos a gobernar para proteger rentas y blindarse frente a la acción estatal. Tercero, dirección: si la GC coexiste con presencia estatal, las intervenciones deben recalibrarse para evitar efectos de legitimación indeseada y disputar la narrativa y las rentas que sostienen ese poder local. Esta conclusión se alinea con el enfoque editorial de los referentes, que traducen la evidencia en decisiones con responsables, pasos e indicadores claros.

El estudio base toma al Latinobarómetro 2020 como fuente principal, con muestras de 1.000–1.200 encuestas por país (≈ 19.000 observaciones), y define presencia criminal y actividades. Codifica “vivir con GC”—no necesariamente “vivir bajo GC”—cuando el/la encuestado/a reporta que el grupo controla robos/mejora seguridad y/o impone orden donde vive. Luego contrasta y valida con reponderaciones, comparaciones con otras encuestas y una encuesta nacional en Colombia (Invamer 2023) que, con preguntas más específicas a nivel barrio, encuentra 15% para “vivir con” GC y 14% para “vivir bajo” reglas criminales (frente a 9% en LB para Colombia), reforzando la subestimación del instrumento 2020 y la importancia de preguntar por ambas condiciones.





Para explorar correlatos territoriales, los autores construyen “distritos metro–rurales (MR)” a partir de 1.374 “locales” encuestados, empalmados con censos (IPUMS) y variables geoespaciales. En cada distrito MR miden presencia estatal objetiva (policía, bases, escuelas, hospitales, correos por habitante) con datos OpenStreetMap y controles (población, densidad, vías, luminosidad nocturna). Con efectos fijos por distrito, comparan lugares donde hay criminales que gobiernan con lugares donde hay criminales que no gobiernan, evitando confundir ausencia/presencia de criminales con decisión de gobernar o no.

Las limitaciones del instrumento (pocas actividades; ambigüedad barrio/municipio; restricciones en Centroamérica y República Dominicana donde la gente habría marcado solo una actividad; barreras de acceso a zonas bajo control) sesgan a la baja los estimados de GC. Los autores calculan que la restricción centroamericana podría sumar hasta 4 millones al total regional. La comparación con LAPOP sugiere, además, que Latinobarómetro tiende a subestimar la victimización por delito, otro indicio de sesgo a la baja. Todo lo anterior apunta a que los 77–101 millones son un mínimo razonable, no un techo.

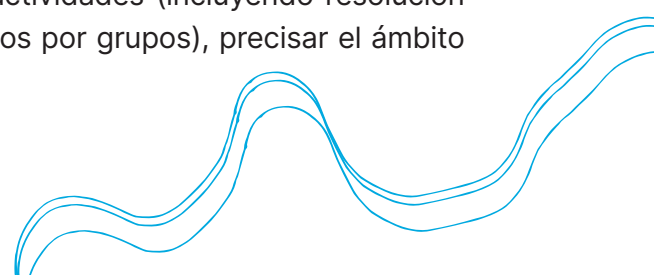
Qué cambia en la comprensión del problema


La GC no emerge de vacíos perfectos; coexiste con instituciones estatales. El punto de comparación adecuado no es “lugares sin criminales”, sino “lugares con criminales”. Allí, cuando los criminales gobiernan, la presencia estatal—medida y percibida—tiende a ser mayor que cuando los criminales no gobiernan. Es un hallazgo descriptivo, pero robusto a especificaciones y recortes muestrales, y consistente con hipótesis causales sugeridas por evidencia local (p. ej., Medellín): mayor presencia y represión estatal puede incentivar a que grupos gobiernen para proteger utilidades ilícitas, reducir llamadas a la policía y ganar lealtad local. Más Estado, sin rediseño, puede no bastar y, a veces, puede ser contraproducente.

Este giro interpretativo tiene consecuencias directas. Si un plan gubernamental expande la oferta policial o social sin rendición de cuentas, ni justicia cercana, y sin perseguir rentas criminales, la acción pública puede fortalecer la narrativa criminal de “orden” y normalizar pagos “legitimados” (derechos de piso, vacunas). Las intervenciones deben evitar ese efecto y mover los conflictos cotidianos al canal estatal, con respuesta no policial cuando corresponda.

Qué haría hoy un gobierno responsable

Primero, medir para gobernar. En el corto plazo, la autoridad estadística nacional y las alcaldías deberían institucionalizar un módulo de medición de GC en encuestas nacionales y municipales. El módulo debe distinguir “vivir con” GC (ocurre en el entorno) de “vivir bajo” GC (someterse a reglas o pagos), ampliar el listado de actividades (incluyendo resolución de disputas, tributación criminal y bienes públicos provistos por grupos), precisar el ámbito





territorial (barrio/vecindario en ciudades; vereda/municipio en ruralidad) y acompañar su diseño con etnografía y pruebas piloto. Se debe formar a encuestadores en protocolos de acceso seguro y garantías de anonimato, y publicar microdatos con salvaguardas. Indicadores de éxito: cobertura (% de municipios con módulo aplicado), tasa de respuesta, error muestral, consistencia con encuestas externas.

Segundo, desplegar sin legitimar. En zonas con GC, los gobiernos deberían pilotar despliegues integrales condicionados—policía, justicia cercana y servicios públicos—bajo un esquema de rendición de cuentas barrial (veedurías, defensorías móviles, paneles trimestrales de legitimidad y seguridad). La “ventanilla única” para conflictividad no penal (convivencia, disputas vecinales) reduce la demanda de “orden” criminal. Cada piloto debe fijar estándares mínimos de calidad, tiempos de respuesta y un protocolo contra abusos.


Tercero, golpear las rentas. La GC se sostiene en flujos financieros: cobros “de protección”, control de mercados (p. ej., microtráfico), usura y captura de contratos. Fiscalía, unidades de inteligencia financiera y autoridades tributarias deben conformar unidades conjuntas locales para auditorías patrimoniales, extinción de dominio focalizada y sanciones administrativas/tributarias. Se requiere protección a denunciantes y canales seguros para comercio formal.


Cuarto, respuesta no policial a conflictos cotidianos. Equipos móviles de mediación, psicología y trabajo social deben gestionar disputas domésticas y comunitarias, con derivación rápida a servicios. Esto alivia la carga policial y resta demanda al “orden” criminal.

Quinto, comunicación que deslegitime. Una estrategia pública debe erosionar la narrativa de “protección” criminal, visibilizar alternativas estatales y elevar el costo reputacional de pagar “rentas”. Debe incluir vocerías comunitarias y coordinar con la persecución de rentas para no caer en retórica sin consecuencias.

Sexto, mirar más allá de las capitales. La evidencia pide pilotos en ruralidad y ciudades intermedias, con ajustes logísticos y de gobernanza. Deben seleccionarse 6–9 distritos MR con metas diferenciadas según el contexto y un monitoreo que evite el desplazamiento delictivo a territorios vecinos.


En este tipo de intervenciones, el riesgo principal es el “efecto vitrina”: expansión estatal que, al mejorar servicios sin accountability ni justicia cercana, refuerza la legitimidad criminal. Para mitigarlo, las intervenciones deben condicionarse a estándares de calidad, control externo y paneles públicos de seguimiento. Existe riesgo de desplazamiento delictivo hacia barrios o municipios contiguos; de ahí la importancia de planificar a escala MR y mantener monitoreo continuo. También hay riesgos de represalias contra comerciantes y líderes, y cooptación de veedurías; se deben implementar rutas seguras de denuncia, protección focalizada y





veeduría independiente. En equidad, mujeres, jóvenes y migrantes pueden experimentar la GC de manera diferencial (restricciones a la movilidad, horarios o sanciones informales). Las encuestas y los pilotos deben desagregar resultados y formar equipos especializados de atención.

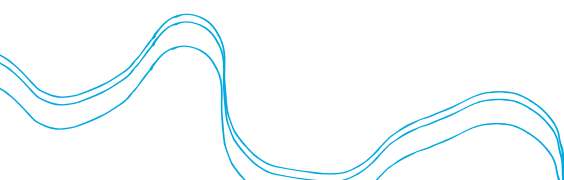
Finalmente, la región convive con un duopolio de la violencia en el que decenas de millones de personas viven con algún grado de gobernanza criminal. La respuesta responsable no es “más de lo mismo”. Medir con precisión, desplegar servicios y seguridad sin legitimar al actor criminal, mover los conflictos cotidianos al canal estatal, perseguir las rentas que financian el dominio y deslegitimar su narrativa son las cinco palancas de una estrategia viable. Con una línea base nacional y pilotos bien diseñados, los gobiernos podrán reducir el espacio de la GC y fortalecer la autoridad legítima del Estado, en la línea de acción que proponen los referentes editoriales utilizados para esta nota.

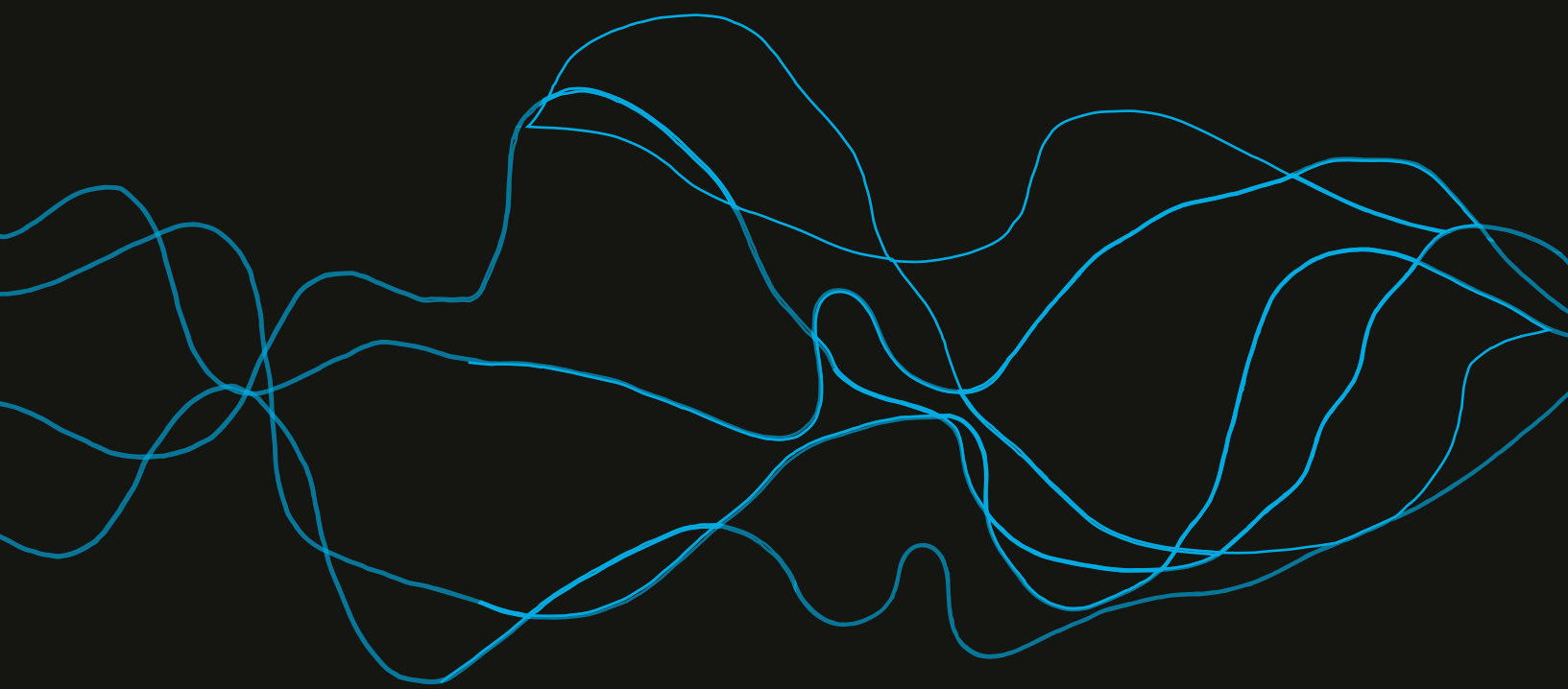




Referencias

Lessing, B., Uribe, A., Schouela, N., & Stecher, E. (2025). *Criminal Governance in Latin America: Prevalence and Correlates*. **Perspectives on Politics**.





UNIVERSIDAD
EAFIT

Valor Público
Centro de estudios e incidencia

VIGILADA | MINEDUCACIÓN