

Construcción de Estado en la ciudad: lecciones de un experimento en alternativas civiles a la policía en Medellín



Construcción de Estado en la ciudad: lecciones de un experimento en alternativas civiles a la policía en Medellín

Notas de política 2026

N. 8

Edición digital

Abril de 2026

© 2026 Valor Público, centro de estudios e incidencia.

Universidad EAFIT

valorpublico@eafit.edu.co

Autores

Christopher Blattman

Gustavo Duncan

Benjamin Lessing

Santiago Tobón

Diagramación

Karen Daniela Hernández Castellanos

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.

Construcción de Estado en la ciudad: lecciones de un experimento en alternativas civiles a la policía en Medellín¹

Resumen ejecutivo

Intensificar la presencia estatal no policial en barrios con gobernanza criminal puede elevar la legitimidad del Estado y reducir el desorden y el delito, pero solo si el aparato municipal cumple con lo prometido. Cuando el Estado genera expectativas que no satisface, las percepciones ciudadanas se estancan o empeoran. La efectividad de la inversión depende de las condiciones institucionales previas del territorio.

Estas conclusiones provienen de la evaluación experimental de la Operación Convivencia en Medellín (2018–2019), que multiplicó por diez la atención estatal civil en 40 sectores de barrios de ingresos bajos y medios durante 20 meses. En promedio, la intervención no alteró las percepciones de legitimidad ni de seguridad. El promedio, sin embargo, oculta una divergencia sustancial según la gobernanza preexistente de cada sector.

En sectores donde el Estado ya mantenía una presencia relativa mayor frente a organizaciones criminales locales, la intervención elevó la legitimidad estatal en un 10%, redujo los delitos reportados en un 40% y disminuyó las llamadas de emergencia por motivos de seguridad en un 45%. En sectores con una baja penetración estatal inicial, los efectos fueron nulos o negativos. La causa principal de esta divergencia fue el incumplimiento del aparato municipal en los sectores más débiles.

La evidencia es consistente con rendimientos crecientes a la construcción de Estado: la inversión estatal es más efectiva donde ya existe un mínimo de presencia y capacidad institucional. Este patrón puede generar “trampas de abandono” que perpetúan desigualdades en la gobernanza urbana.

¹ **Basada en:** Blattman, C., Duncan, G., Lessing, B. y Tobón, S. (2026). State-Building in the City: An Experiment in Civilian Alternatives to Policing. *American Political Science Review*, 1–19.

<https://doi.org/10.1017/S0003055426101555>



Contexto: gobernanza dual en Medellín

Medellín cuenta con una burocracia municipal organizada, altos ingresos tributarios y una Secretaría de Seguridad con aproximadamente un funcionario por cada 1.000 habitantes. La policía metropolitana tiene cerca de 2,7 agentes por cada 1.000 habitantes, una cifra comparable a los promedios de Estados Unidos. Sin embargo, la Policía Nacional es una institución adscrita al Ministerio de Defensa: los alcaldes influyen en la táctica y la política general, pero no controlan la nómina, los salarios ni la formación. Esta autonomía policial ha impulsado a las ciudades colombianas a experimentar con estrategias civiles de seguridad durante décadas.

En paralelo, prácticamente todos los barrios de ingresos bajos y medios de Medellín albergan un combo —una organización criminal local con monopolio de las actividades ilícitas en un territorio de entre 10 y 25 manzanas. Existen aproximadamente 400 combos en el área metropolitana.² Estos grupos son pequeñas firmas organizadas cuyos ingresos provienen principalmente de la venta minorista de drogas, complementados con cobros por protección y otros servicios de gobernanza local. Muchos combos ofrecen servicios de seguridad y resolución de disputas a cambio de pagos y de lealtad.

Según datos de una encuesta representativa de 2019 (casi 5.000 residentes y negocios), los residentes de barrios de ingresos bajos y medios percibían que el combo respondía más que el Estado a disputas y desorden en el 31% de los barrios encuestados. Estado y combo no operan como sustitutos perfectos: en muchas comunidades, ambos actores proveen orden simultáneamente. Las comunidades más ricas tienden a reportar una mayor provisión por parte de ambos actores.

La intervención: *Operación Convivencia*

La Alcaldía diseñó la intervención para evaluar si una intensificación masiva de la presencia estatal no policial podía mejorar las percepciones de legitimidad y seguridad del Estado y desplazar la gobernanza ejercida por los combos. La muestra experimental comprendió 80 sectores (barrios informales de entre 200 y 600 hogares), 40 asignados aleatoriamente al tratamiento y 40 al control, emparejados por características observables.

² Blattman, C., Duncan, G., Lessing, B. y Tobón, S. (2025). Gang Rule: Understanding and Countering Criminal Governance. *Review of Economic Studies*, 92(3), 1497–1531la la.



La intervención tuvo tres componentes.

Fuerza de Tarea Central. La Alcaldía creó un grupo interinstitucional para responder a necesidades locales: desde reparación de infraestructura pública hasta atención de conflictos familiares y comunitarios por parte de inspecciones y comisarías.

Eventos comunitarios con la Alcaldía. Los sectores tratados celebraron dos Consejos de Convivencia por año, lo que supuso un aumento de 50 veces respecto a la frecuencia habitual (un Consejo anual por comuna para 150.000 residentes). Adicionalmente, la Alcaldía organizó Caravanas de la Convivencia —festivales de fin de semana con representantes de cada agencia municipal.

Enlace comunitario de tiempo completo. La ciudad asignó un enlace (gestor) a cada sector tratado —un burócrata de calle con una dedicación de 3 a 6 días semanales. Normalmente, la ciudad tiene un enlace para cada una de las 16 comunas (1 por cada 540 manzanas). Con la intervención, cada sector tuvo un enlace por cada 9 manzanas: un aumento de aproximadamente 60 veces en el personal de calle. Los enlaces registraban preocupaciones, organizaban eventos, formaban líderes en resolución de conflictos y conectaban a los residentes con agencias municipales.

En total, la intervención representó un aumento de al menos 10 veces en la atención estatal central y de calle en los sectores tratados, a un costo aproximado de \$27.500 dólares por sector.³

Resultados principales

Efectos promedio: nulos

En promedio, los residentes de los sectores tratados apenas notaron el incremento de la actividad municipal. El índice de percepción de presencia estatal aumentó solo un 3% respecto a la media del grupo de control. La legitimidad relativa del Estado frente al combo no cambió. La percepción de la provisión de seguridad relativa del Estado disminuyó levemente (0,025 puntos en una escala de -1 a 1), sin significancia estadística.

Este resultado sugiere que los retornos generales a la inversión en presencia estatal no policial pueden ser bajos, al menos en horizontes temporales propios de los ciclos electorales.

³ La intervención costó aproximadamente \$27.500 USD por sector. Véase el Apéndice D del artículo para detalles presupuestales.



Efectos heterogéneos: rendimientos crecientes

El resultado promedio oculta una heterogeneidad sustancial, preespecificada en el plan de análisis previo. Para capturar las condiciones iniciales de cada sector, el estudio construyó un índice de gobernanza relativa Estado-combo a partir de entrevistas con líderes comunitarios sobre 14 formas de gobernanza cotidiana. Este índice dividió la muestra en dos subgrupos: sectores con gobernanza estatal relativamente alta (sobre la mediana) y sectores con gobernanza estatal relativamente baja (bajo la mediana).

En sectores con una alta gobernanza estatal inicial, la intervención produjo resultados sustanciales. Los residentes reportaron un aumento del 16% en las actividades municipales y en la participación. La legitimidad estatal absoluta aumentó de manera estadísticamente significativa. La legitimidad relativa Estado-combo aumentó en 0,05 puntos, equivalente al 40% de la brecha preexistente entre la legitimidad del Estado y la del combo. Los delitos reportados (ponderados por su severidad) cayeron un 40%. Las llamadas de emergencia por seguridad se redujeron en un 45%. Un índice de resumen de todos los resultados mejoró en 0,67 desviaciones estándar.


En sectores con una baja gobernanza estatal inicial, los resultados fueron nulos o negativos. Los residentes no percibieron mejoras en la presencia estatal. Las percepciones de legitimidad no variaron o empeoraron levemente. No hubo cambios en los delitos reportados ni en las llamadas de emergencia.

La divergencia entre ambos subgrupos fue consistente en todas las medidas y robusta a múltiples formas alternativas de medir la penetración estatal inicial.

Las causas de la divergencia: fallas de implementación

Los enlaces comunitarios (gestores) registraron un número similar de eventos y actividades principales en ambos tipos de sector. La diferencia radicó en el desempeño del resto del aparato municipal. En la encuesta posintervención a los enlaces comunitarios, quienes trabajaron en sectores con baja gobernanza estatal reportaron que la Alcaldía falló en cumplir compromisos con el doble de frecuencia que en los sectores de alta gobernanza.

Las fallas más comunes incluyeron reparaciones de infraestructura pública que nunca se completaron, funcionarios de resolución de disputas que no asistieron a los sectores asignados y reuniones comunitarias a las que ningún representante de la Alcaldía acudió pese a la convocatoria. Varios enlaces también señalaron la baja credibilidad y la escasa respuesta de la policía como factores que redujeron el impacto.



Los combos no interfirieron con la intervención. Dos tercios de los enlaces reportaron cero interferencias durante los 20 meses. El tercio restante describió la observación pasiva por parte del combo (vigilancia a distancia durante eventos públicos). Ningún enlace reportó acoso sostenido, violencia, extorsión ni sobornos. Los combos se preocupan principalmente por la policía, que interfiere con sus ventas de drogas y realiza allanamientos; los funcionarios municipales les resultan irrelevantes.

Interpretación: trampas de abandono


Los resultados son consistentes con rendimientos crecientes a la construcción de Estado urbano. A diferencia de los rendimientos decrecientes que predominan en la mayoría de las inversiones (donde cada unidad adicional de recurso tiene un efecto menor), aquí ocurrió lo contrario: la inversión tuvo mayor efecto donde ya existía una base mínima de capacidad estatal.⁴ Tres mecanismos pueden explicar este patrón.

Costos de entrada. Un nivel mínimo de penetración estatal puede ser una condición necesaria para que la prestación de servicios funcione. Por debajo de cierto umbral, la presencia estatal es insuficiente para que los residentes la perciban, y los esfuerzos pueden incluso atraer la atención sobre inequidades y fallas, lo que daña la reputación del Estado. Otros experimentos en Malí y Liberia encontraron efectos similares: intervenciones que elevaron las expectativas ciudadanas sin capacidad de cumplirlas redujeron la legitimidad estatal y policial.⁵

Déficit de rendición de cuentas comunitaria. Los sectores con baja gobernanza estatal inicial también pueden tener menor cohesión social, menor capacidad de acción colectiva y menor poder político para exigir el cumplimiento a los funcionarios. Cuando los agentes estatales distribuyen esfuerzos entre múltiples comunidades, las comunidades con menor organización y capital social terminan en la parte inferior de la lista de prioridades.

⁴ Pierson, P. (2000). Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics. *American Political Science Review*, 94(2), 251–267; Krugman, P. (1991). History and Industry Location: The Case of the Manufacturing Belt. *American Economic Review*, 81(2), 80–83.

⁵ Gottlieb, J. (2016). Greater Expectations: A Field Experiment to Improve Accountability in Mali. *American Journal of Political Science*, 60(1), 143–157; Blair, R., Karim, S. y Morse, B. (2019). Establishing the Rule of Law in Weak and War-Torn States. *American Political Science Review*, 113(3), 641–657; Karim, S. (2020). Relational State Building in Areas of Limited Statehood. *American Political Science Review*, 114(2), 536–551.



Desplazamiento por gobernanza criminal. Aunque la evidencia en este caso sugiere que los combos no bloquearon la intervención civil, la presencia de un actor de gobernanza incumbente podría dificultar la construcción de Estado hasta que se alcance un umbral mínimo de gobernanza estatal relativa. La naturaleza no policial de la intervención probablemente redujo esta fricción.

Cualquiera de estos mecanismos genera rendimientos crecientes. Los rendimientos crecientes producen dependencia de la trayectoria: el costo marginal de continuar por la ruta actual disminuye respecto al costo de cambiar de alternativa. En el contexto de la gobernanza urbana, este patrón genera “trampas de abandono” (“neglect traps”). Los políticos y burócratas necesitan lograr resultados visibles con recursos limitados en plazos cortos. Si los retornos son mayores en zonas ya bien gobernadas, los incentivos políticos exacerbaban las disparidades en lugar de corregirlas.

Implicaciones de política

La provisión de servicios puede elevar la legitimidad estatal, si el Estado cumple


En los sectores donde la Alcaldía entregó efectivamente lo prometido, la intervención elevó la legitimidad estatal, redujo el desorden callejero y disminuyó los delitos reportados. Estos efectos se produjeron sin cambios en la dotación policial ni en la actividad de los combos. El canal fue la gobernanza civil: resolución de disputas, movilización comunitaria, educación sobre los servicios públicos y atención personalizada a los problemas locales. La efectividad de estos canales civiles refuerza el argumento a favor de estrategias de seguridad que no dependan exclusivamente de la capacidad policial.

Generar expectativas sin capacidad de cumplimiento produce efectos negativos

En sectores con una baja penetración estatal inicial, la intervención elevó expectativas que el aparato municipal no satisfizo. El resultado fue un estancamiento o un leve deterioro en la percepción ciudadana del Estado. Esta lección tiene implicaciones para el diseño de políticas: expandir programas de convivencia a territorios donde la capacidad de respuesta institucional es débil puede ser contraproducente si no se garantiza primero la capacidad de entrega. La secuencia importa.

Romper la trampa de abandono requiere inversión sostenida por encima de un umbral

Si los rendimientos a la construcción de Estado son efectivamente crecientes, la solución no es redistribuir los mismos recursos de zonas bien gobernadas hacia zonas débiles.



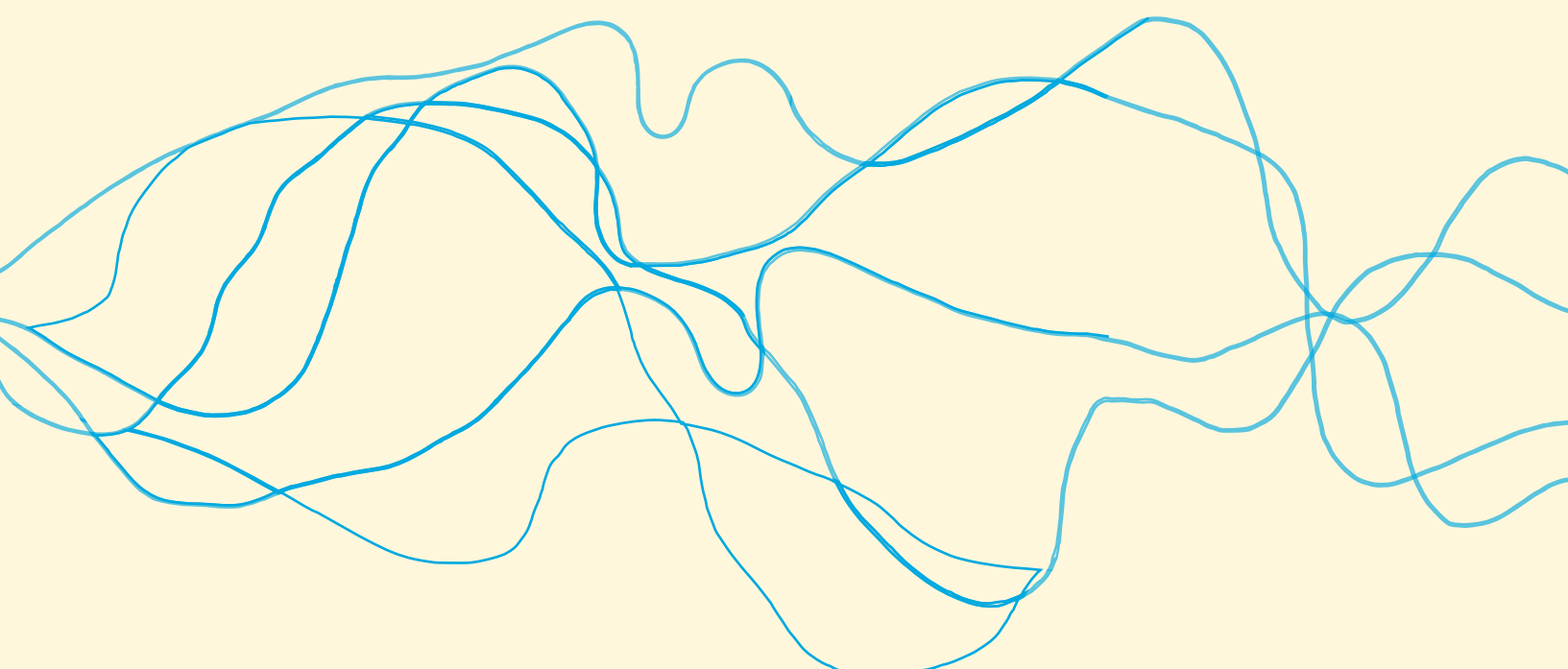
Esa estrategia produciría resultados nulos en las zonas receptoras y eliminaría los efectos positivos en las zonas de origen. La alternativa consiste en concentrar recursos adicionales en territorios específicos durante periodos suficientes para superar los umbrales de percepción y de capacidad institucional. Esta estrategia exige horizontes temporales que excedan el ciclo electoral individual, lo que plantea un problema de incentivos políticos que las administraciones deben abordar explícitamente.

Las intervenciones civiles no provocan reacción de los combos

Un hallazgo relevante para el diseño de políticas en Medellín y en otras ciudades con gobernanza criminal es que los combos no reaccionaron negativamente ante la intervención civil. Los grupos criminales de la ciudad están principalmente preocupados por la policía, que afecta directamente sus operaciones de venta de drogas. La actividad de funcionarios civiles, líderes comunitarios y residentes organizados no representó una amenaza para los combos. Esto abre espacio para estrategias de construcción de Estado que operen en paralelo a la acción policial, sin provocar el escalamiento de la violencia.

La evaluación experimental de políticas de seguridad es viable y necesaria

La Alcaldía de Medellín demostró que es posible someter las intervenciones de seguridad urbana a una evaluación experimental rigurosa. Los resultados del estudio obligaron a los investigadores a revisar sus hipótesis de partida (se esperaban rendimientos decrecientes y se encontraron rendimientos crecientes), generaron una teoría nueva sobre las trampas de abandono y ahora alimentan el diseño de políticas públicas de la administración actual. Este ciclo —diseño riguroso, evaluación, aprendizaje, incorporación— es la forma más efectiva de abordar problemas de seguridad en los que la intuición política suele fallar.



**UNIVERSIDAD
EAFIT**

Valor Público
Centro de estudios e incidencia

VIGILADA | MINEDUCACIÓN