

Revista Científica General José María Córdova

(Revista Colombiana de Estudios Militares y Estratégicos)

Bogotá D.C., Colombia

ISSN 1900-6586 (impreso), 2500-7645 (en línea)

Web oficial: <https://www.revistacientificaesmic.com>

Medición y evaluación de gobernanzas criminales y su relación con el narcotráfico en Colombia

Jaime Edison Rojas Mora

<https://orcid.org/0000-0002-6519-6732>

jedirojas@poligran.edu.co

Politécnico Grancolombiano, Bogotá D.C., Colombia

Ángela Cristina Pinto-Quijano

<https://orcid.org/0000-0003-4314-9254>

apintoq@unisalle.edu.co

Universidad de La Salle, Bogotá D.C., Colombia

Irma Liliana Vásquez-Merchán

<https://orcid.org/0000-0002-5357-3537>

ilvasquez@poligran.edu.co

Politécnico Grancolombiano, Bogotá D.C., Colombia

Carlos Fernando Morales Sánchez

<https://orcid.org/0000-0001-7119-2183>

cfmorales@unisalle.edu.co

Universidad de La Salle, Bogotá D.C., Colombia

Citación APA: Rojas Mora, J. E., Pinto-Quijano, Á. C., Vásquez-Merchán, I. L., & Morales Sánchez, C. F. (2023). Medición y evaluación de gobernanzas criminales y su relación con el narcotráfico en Colombia.. *Revista Científica General José María Córdova*, 21(44), 817-840. <https://doi.org/10.21830/19006586.1176>

Publicado en línea: 1.º de octubre de 2023

Los artículos publicados por la *Revista Científica General José María Córdova* son de acceso abierto bajo una licencia Creative Commons: Atribución - No Comercial - Sin Derivados.



Para enviar un artículo:

<https://www.revistacientificaesmic.com/index.php/esmic/about/submissions>



Miles Doctus



Revista Científica General José María Córdova
(Revista Colombiana de Estudios Militares y Estratégicos)
Bogotá D.C., Colombia

Volumen 21, número 44, octubre-diciembre 2023, pp. 817-840
<https://doi.org/10.21830/19006586.1176>

Medición y evaluación de gobernanzas criminales y su relación con el narcotráfico en Colombia

Measurement and evaluation of criminal governance and its relation to drug trafficking in Colombia

Jaime Edison Rojas Mora e Irma Liliana Vásquez-Merchán

Politécnico Grancolombiano, Bogotá D.C., Colombia

Ángela Cristina Pinto-Quijano y Carlos Fernando Morales Sánchez

Universidad de La Salle, Bogotá D.C., Colombia

RESUMEN. Las gobernanzas criminales son un fenómeno difícil de medir por su naturaleza clandestina, por lo cual resulta igualmente difícil estudiar su relación con otras problemáticas que, como el tráfico de drogas, impactan severamente a poblaciones particularmente vulnerables. Este artículo se propone investigar la compleja relación entre gobernanzas criminales y el narcotráfico en Colombia, mediante la creación de un Índice Departamental de Gobernanzas Criminales (IDGC) y un indicador de delitos por narcotráfico. Esta investigación es novedosa, ya que se basa en técnicas de minería de datos para procesar grandes volúmenes de información. Desde la definición de constructos, la selección de variables y la definición de indicadores hasta su medición, ponderación y visualización, este trabajo ofrece insumos para la política criminal y la política antidrogas, incluyendo análisis diferenciados para cada departamento de Colombia.

PALABRAS CLAVE: Colombia; crimen, gobernanza criminal; política sobre drogas; seguridad

ABSTRACT. Criminal governance is a phenomenon that is difficult to measure due to its clandestine nature, making it equally difficult to study its relationship with other problems that, like drug trafficking, severely impact particularly vulnerable populations. This article aims to investigate the complex relationship between criminal governance and drug trafficking in Colombia, through the creation of a Departmental Criminal Governance Index (IDGC) and an indicator of drug trafficking crimes. This research is novel, as it is based on data mining techniques to process large volumes of information. From the definition of constructs, the selection of variables and the definition of indicators to their measurement, weighting and visualization, this work provides inputs for criminal policy and anti-drug policy, including differentiated analyzes for each department of Colombia.

KEYWORDS: Colombia; crime; criminal; governance; drug policy; security

Sección: DOSIER • Artículo de investigación científica y tecnológica

Recibido: 13 de febrero de 2023 • Aceptado: 12 de septiembre de 2023

CONTACTO: Jaime Edison Rojas Mora ✉ jedirojas@poligran.edu.co

Introducción

Los crímenes relacionados con el narcotráfico son objeto de numerosos estudios que buscan documentar casos específicos sobre las dinámicas implementadas por grupos de crimen organizado. Estos grupos se distinguen por la manera en que adoptan nuevas formas delictivas, incluyendo diversos actores dispuestos a emplear su capacidad coercitiva para ejercer su propia seguridad (Fuentes & Souza, 2022). Las gobernanzas criminales, entendidas como la relación entre algunas personas pertenecientes a organizaciones políticas y actores criminales externos, se definen por tres factores principales: la presencia de estructuras políticas, la existencia de grupos armados organizados y la fragilidad institucional de ciertas entidades estatales (Duque, 2021). Por lo tanto, es esencial adoptar una perspectiva que, en lugar de centrarse únicamente en casos individuales, aborde los delitos contra la seguridad pública como una consecuencia directa de la debilidad institucional, y considere sus repercusiones en la recuperación de comunidades y regiones afectadas por este tipo de criminalidad.

El contexto de seguridad en Colombia (Boersner, 2023) no solo ha sido marcado por organizaciones criminales y actividades del narcotráfico que representan amenazas al orden público (Johnson & Gillooly, 2023), sino también por un prolongado conflicto armado (Duque, 2021) y la implementación del *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*, conocido como el Acuerdo de Paz (Fernández-Osorio & Lizarazo-Ospina, 2022; Ibarra & Rojas, 2022). Debido a esto, hay un vacío en estudios que relacionen las diferentes dinámicas territoriales de la gobernanza criminal en Colombia con el narcotráfico, con miras a observar tendencias al respecto.

El objetivo de esta investigación es determinar la relación entre las gobernanzas criminales y el narcotráfico en Colombia, a través de la conformación del Índice Departamental de Gobernanzas Criminales (IDGC). En este marco, surge la siguiente pregunta: ¿hasta qué punto se asocia la gobernanza criminal con el narcotráfico en el territorio nacional? Aunque la gobernanza criminal varía entre departamentos y regiones, es esencial analizar los factores determinantes que influyen en una mayor o menor presencia de este fenómeno. Esto implica considerar las acciones o iniciativas del Gobierno nacional para combatir al narcotráfico como uno de los problemas que afectan al Estado colombiano.

Entre los hallazgos se destaca que, en ciertos departamentos de Colombia, los delitos asociados a drogas se relacionan con una alta presencia de gobernanza criminal. Sin embargo, en otros departamentos, aunque se detecta gobernanza criminal, no necesariamente está vinculada al narcotráfico. Es vital subrayar la importancia de estos descubrimientos en términos de sus implicaciones para la toma de decisiones y el diseño de estrategias en políticas públicas —tanto en el ámbito criminal, de salud, como en el relacionado con drogas—, dirigidas a prevenir el crimen y mitigar sus efectos derivados.

Este artículo se estructura en cuatro secciones. En primer lugar, se aborda el marco teórico y conceptual sobre la gobernanza criminal, así como el contexto colombiano, poniendo énfasis en los planes de desarrollo gubernamentales del periodo en cuestión, para comprender los retos en materia de seguridad y la debilidad institucional existente. En segundo lugar, se detalla el método de investigación especificando los factores y constructos usados para el cálculo de los indicadores y el diseño del IDGC. Finalmente, en las dos últimas secciones, se exponen los resultados y se ofrece una discusión de estos, para finalizar con las conclusiones pertinentes.

Gobernanza criminal: revisión de literatura

Actores y dinámicas de la gobernanza criminal

En las últimas décadas, diversos factores han determinado que grupos criminales ejerzan control en pequeñas porciones territoriales dentro de un mismo país. Esto representa nuevos desafíos en la administración de seguridad a los que se enfrentan las naciones, en especial en los países no desarrollados. En consecuencia, los estudios de seguridad han ampliado su interés hacia la categoría de gobernanza criminal, buscando identificar los comportamientos que caracterizan a los diferentes actores participantes para entender mejor este fenómeno.

Según Feldman y Luna (2022), la gobernanza criminal se define como: “La creación de un orden paralelo basado en la imposición de reglas sobre el comportamiento ciudadano por parte de organizaciones criminales a menudo con colaboración de agentes estatales” (p. 1). Este concepto presenta un significativo desafío para los Estados contemporáneos. Los autores identifican tres líneas de trabajo que, de forma conjunta, han enriquecido la comprensión sobre la gobernanza criminal: violencia, Estado y estatalidad, y el estudio de los modelos de gobernanza criminal.

Según Duque Daza (2021), la gobernanza se asocia con una acción positiva de gobierno, que implica la coordinación de actores políticos en la gestión de recursos públicos orientados hacia objetivos comunes. Por lo tanto, al hablar de gobernanzas criminales, se hace referencia a una interacción entre algunos actores legales e ilegales, lo que genera una dinámica alejada del espíritu de las normas. Sin embargo, estas interacciones entre entidades legales e ilegales varían según el equilibrio de fuerzas entre ambas.

Otros trabajos, como el de Lessing y Graham (2019), abordan el concepto de gobernanza criminal desde la perspectiva de la formación de estructuras que involucran a algunos funcionarios corruptos, sectores de la sociedad civil y actores criminales en prácticas sistemáticas para la gestión de actividades. Países en América Latina han enfrentado consistentemente estas situaciones, razón por la cual existe una literatura considerable sobre el tema en la región. Por ejemplo, Funari (2022) lleva a cabo un análisis de investigaciones etnográficas sobre grupos de gobernanza criminal en Brasil. Con base en documentos ju-

diciales que exponen conexiones entre Bolsonaro y milicianos, así como declaraciones del presidente relacionadas con el crimen organizado y la tenencia de armas, se sugiere que la gobernanza criminal tiene un respaldo ideológico y una afinidad práctica en el gobierno de Bolsonaro.

Asimismo, Herrera y Martínez-Álvarez (2022) exponen el caso de México, donde la penetración de grupos criminales en los sectores minero y agroexportador tiene un impacto en la violencia a nivel local. Estos autores determinaron varios mecanismos por los cuales esta situación resulta perjudicial. Primero, el argumento guerra-beneficio sugiere que la competencia y la represión estatal motivan a las organizaciones criminales a explorar fuentes de ingresos alternativas y a fortalecer sus capacidades para ejercer violencia. Segundo, el argumento de la gobernanza criminal sugiere que la extracción de rentas provenientes de industrias vitales es una táctica que estas organizaciones usan para consolidar control territorial en comunidades locales.

Rosen y Cruz (2022) analizan la implementación de programas de intervención contra la violencia en zonas dominadas por bandas criminales en los países del norte de Centroamérica. Basan sus hallazgos en grupos focales integrados por las propias comunidades afectadas por las pandillas y la violencia que estas causan. Estos investigadores señalan que, en áreas controladas por las bandas, los trabajadores no gubernamentales no pueden simplemente ignorarlas; en cambio, deben reconocer el poder y la presencia de las pandillas y ajustar sus estrategias para continuar con la implementación de dichos programas. Esto sugiere que los habitantes deben adaptarse a las reglas de juego impuestas por las pandillas, lo que las convierte en una autoridad reconocida en esos lugares.

El origen y la forma en que las organizaciones criminales gobiernan varía ampliamente. Según Lessing (2021), una razón fundamental es la ausencia del Estado, situación que se ha venido remediando mediante una decidida voluntad estatal. Sin embargo, el autor indica que dicha ausencia puede estar presente en ciertas actividades diarias, mientras que en otras, como el cobro de impuestos o la prestación de servicios públicos, el Estado sí se hace presente. Así, la gobernanza criminal implica ejercer la violencia en un contexto de duopolio, diferenciándose de la gobernanza que ejerce el Estado o de la gobernanza que despliegan los grupos criminales en total ausencia estatal.

En el caso colombiano, hay pocos estudios sobre esta temática. Duque Daza (2021), al analizar la relación entre algunos sectores políticos regionales y agrupaciones al margen de la ley, halló que, entre 1992 y 2010, al menos 30 gobernadores del país fueron investigados por alianzas con grupos armados ilegales durante su mandato. Estas alianzas se dieron por tres razones principales: partidos políticos débiles, controlados por empresarios políticos; presencia extendida de grupos paramilitares y debilidad de las instituciones estatales. A pesar del relevante aporte de Duque Daza en cuanto a la gobernanza criminal, no considera su relación con el narcotráfico.

Entre Juan Manuel Santos (2010-2018) e Iván Duque (2018-2022)

Uno de los mayores desafíos para Colombia en este siglo ha sido abordar la inseguridad en su territorio, cuyas raíces, entre otros factores, se hallan en los intentos fallidos de consolidar la paz, en el narcotráfico y en instituciones estatales que a menudo no se adhieren a los principios del buen gobierno (Boersner, 2023). Por ende, estos aspectos han sido focos centrales en la gestión de cada administración, como se refleja en los planes de desarrollo de, por lo menos, los tres gobiernos más recientes.

Sin embargo, la debilidad institucional del Estado (Departamento Nacional de Planeación [DNP], 2011) genera serios interrogantes sobre la efectividad de los diversos campos de acción del Estado. Es el caso de las contrataciones o concesiones poco rigurosas o indebidas como el caso Odebrecht, o el escándalo de la contratación millonaria en el Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones en 2021. Asimismo, los mayores beneficios para los centros económicos más fuertes y seguros del país (DNP, 2015) o los falsos positivos demuestran la poca efectividad y eficacia del Estado.

Es ampliamente reconocido que si el sistema tributario, el judicial, el monopolio legítimo de la fuerza y la democracia, entre otros, no operan de forma integrada, la efectividad del Estado puede verse comprometida (Alberdi & Bidaurrazaga, 2002; Besley & Persson, 2011). De aquí surge la relevancia de que cada administración establezca las directrices y tácticas en las que fundamentará su actuar. Sin embargo, al analizar los planes de desarrollo de 2010-2014 (*Prosperidad para todos*), 2014-2018 (*Todos por un nuevo país*) y 2018-2022 (*Pacto por Colombia, pacto por la equidad*), se percibe un consenso en el planteamiento de que el narcotráfico influye significativamente en el incremento de la violencia y la criminalidad, agravando así la inseguridad. A pesar de ello, las organizaciones criminales han evolucionado y al mismo tiempo se han infiltrado en las instituciones (Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia, 2009), lo cual ha ampliado el escepticismo de la población hacia el Estado y, por tanto, debilitado aún más su buena gobernanza, especialmente en áreas del territorio colombiano donde su presencia es limitada o inexistente (Duque, 2021).

Para contrarrestar el tema de la inseguridad y el narcotráfico, las dos administraciones del presidente Juan Manuel Santos (2010-2018) y del presidente Iván Duque (2018-2022) enfocaron sus esfuerzos en buena medida en la superioridad militar, considerando que esto contribuiría al triunfo del Estado frente a esta problemática. De cualquier manera, la idea de que una estrategia basada exclusivamente en la superioridad numérica resolverá el problema se queda corta ya que es necesario continuar con la construcción de las capacidades existentes de la fuerza pública.

En este sentido, la noción de buen gobierno propuesta por Duque Daza (2021) llena varios vacíos en relación con actores políticos como las instituciones y organizaciones públicas que representan al Estado colombiano. Así, en este estudio, los planes de desarro-

llo se analizan considerando las estrategias propuestas por cada gobierno para resolver los problemas de seguridad, narcotráfico y, por ende, gobernanza.

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) de la administración de Juan Manuel Santos 2010-2014 se estructura en ocho pilares, de los cuales tres se consideran relevantes para el propósito de esta investigación: 1) Convergencia y desarrollo regional; 2) Consolidación de la paz; y 3) Buen gobierno. El primero de estos se centra en las regiones más afectadas por la violencia y busca trabajar en la consolidación de la seguridad con una complementariedad entre la Policía y las Fuerzas Militares; un acceso a la justicia donde el sistema judicial y los organismos de control ofrezcan cobertura a todos los ciudadanos; la erradicación de cultivos ilícitos en las áreas mencionadas y la gobernabilidad mediante el fortalecimiento de las competencias administrativas del Estado (DNP, 2011). Estas estrategias también son retomadas en el PND 2014-2018 (DNP, 2015).

En lo que respecta a la consolidación de la paz, el PND *Prosperidad para todos* enfoca sus esfuerzos en la justicia transicional, con énfasis en la verdad, reparación y garantía de no repetición. Así, propone un trabajo conjunto entre las instituciones del Estado y la sociedad civil, donde es imperativa la disminución de la impunidad. Por ello, señala la necesidad de superar las barreras que el sistema judicial exhibe en términos de acceso, eficacia y eficiencia (DNP, 2011). Esto refleja claramente el reconocimiento del Estado sobre sus falencias institucionales y, por ende, la urgencia de fortalecerlas.

Algunas de las estrategias vinculadas, por ejemplo, con los grupos al margen de la ley y el narcotráfico, se destaca la lucha contra esta problemática. En este aspecto, las medidas se alinean con las propuestas durante la administración de Iván Duque ocho años después. Allí, la batalla contra las drogas se centra en los ejes de erradicación de cultivos ilícitos y contra la producción y exportación de estupefacientes, tal como se detalla en el PND 2018-2020 (DNP, 2019). Es notable que esta batalla haya sido un tema debatido en distintos foros internacionales, como la Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia, donde se ha catalogado como una guerra perdida. Esto conduce a cuestionar la razón de proponer estrategias previamente infructuosas.

Sin embargo, en este aspecto, ambas administraciones proponen formular una política integral específicamente contra la droga, donde la prevención es un factor crucial, e insisten en una justicia más eficiente basada en la coordinación entre diversas entidades del Estado (DNP, 2011; 2019). Esta perspectiva se consolida durante el gobierno de Duque con la política antidrogas “Ruta a Futuro” (Morales et al., 2021). En cuanto al pilar de buen gobierno de la administración de Juan Manuel Santos, se enfoca en asegurar que las acciones del Estado sean transparentes en todos sus niveles a través de mecanismos de rendición de cuentas, la participación ciudadana y una política integral contra la corrupción, que incluye medidas tanto punitivas como preventivas (DNP, 2011).

Para el segundo periodo de la administración del presidente Santos, el PND plantea tres pilares enfocados en la paz, la equidad y la educación para direccionar las seis estrategias transversales propuestas en el documento. A pesar de ser transversales, dos de ellas cobran especial relevancia en este estudio, dados sus alcances en términos de seguridad, narcotráfico y buen gobierno; más aún con la implementación del Acuerdo de Paz firmado en 2016, previsto en el Plan Marco de Implementación (PMI) (DNP, 2016), que estableció la hoja de ruta de las políticas públicas para su cumplimiento durante los próximos quince años.

En resumen, estas estrategias abarcan, por un lado, la seguridad, justicia y democracia para la construcción de paz, y, por otro, el buen gobierno. En relación con la construcción de paz, el PND 2014-2018 enfatiza la presencia y el rol activo del Estado en todo el territorio nacional, garantizando justicia para todos los ciudadanos, así como la desarticulación de redes criminales y economías ilegales. El objetivo es que la legitimidad del Estado no solo sea formal sino efectiva, una visión similar a lo planteado en la política antidrogas del presidente Duque. En cuanto a la estrategia de buen gobierno de Santos, esta se fundamenta en el concepto de buen gobierno de Alberdi y Bidaurazaga (2002), que incorpora elementos de eficiencia, eficacia y transparencia estatal, junto con la activa participación de la sociedad civil (DNP, 2015). Esta visión se alinea con la idea de la reinención del Estado que rinde cuentas de su gestión, conforme a Micklethwait & Wooldridge (2014).

En 2015, con la presentación del PND de Santos, el documento señala entre los retos la gestión fiscal y su desempeño en zonas alejadas de las grandes ciudades y afectadas por la violencia de grupos armados al margen de la ley. Estas preocupaciones se vinculan con uno de los aspectos analizados en este estudio: la autonomía fiscal, al destacar la administración de justicia deficitaria y la desconfianza hacia las instituciones (DNP, 2015). Si a esto se suma el ineficiente actuar de la justicia en departamentos como Chocó, Nariño, Cauca, Putumayo, Meta, Guaviare, Vaupés, Vichada, Arauca y Norte de Santander; así como la percepción ciudadana de falta de transparencia en el conteo de votos y la desconfianza en los partidos políticos (DNP, 2014), la visión de una gobernanza efectiva se desdibuja cada vez más. De ahí la relevancia de fortalecer mecanismos democráticos como la participación electoral (DNP, 2015).

Para cuando se presentó el PND 2018-2022 de Iván Duque, las economías ilegales y la corrupción, si bien se habían combatido, aun necesitaban de una mayor presencia del Estado en todo el territorio nacional para su erradicación (DNP, 2019). Si estos temas no se superan, difícilmente se logrará una gobernanza real y se pueden seguir propiciando escenarios de gobernanza criminal. Por tanto, no se trata solamente de comprender las complejas dinámicas entre los diversos actores, sino de la necesidad de una mayor presencia del Estado para incrementar la capacidad institucional.

Diseño metodológico

Este estudio utiliza técnicas de minería de datos para coleccionar, seleccionar y agregar datos departamentales asociados a gobernanzas criminales y a narcotráfico, para el cálculo de indicadores estandarizados, con el fin de conformar un Índice Departamental de Gobernanzas Criminales (IDGC). El IDGC se compara con los datos departamentales sobre procesos asociados a delitos por drogas, para caracterizar la relación entre gobernanzas criminales y el narcotráfico. A continuación, se presenta el diseño metodológico, que comprende las etapas del proceso de definición de indicadores.

El proceso para diseñar el IDGC se basa en los criterios para la creación de indicadores que incorporan elementos del análisis de decisión multicriterio. Para esto, se tomó como referentes a ONU/ISDR (2008), Hiete y Merz (2009), Aledo y Domínguez (2018, p. 222) y Vera-Acevedo et al. (2022). El proceso propuesto se resume en siete etapas (Figura 1).



Figura 1. Etapas del diseño del IDGC.

Fuente: Elaboración propia

Determinación de constructos

En la determinación del IDGC, se toma como principal punto de partida la definición de Duque Daza (2021) acerca de la gobernanza criminal, que se centra en tres factores determinantes: 1) la existencia de maquinarias políticas formadas por políticos de negocios que, mediante relaciones clientelistas, aspiran a estructurar clanes políticos orientados hacia el beneficio privado (Serrano, 2020); 2) una presencia extendida de grupos armados con el nivel de organización necesario para aliarse o enfrentarse a las facciones políticas regionales, financiados principalmente por rentas ilícitas, y 3) la debilidad institucional de las entidades del Estado, manifiesta en su limitación para consolidar el Estado de derecho, la escasez de recursos propios o una reducida capacidad de recaudo (Acemoglu & Robinson, 2012), un sistema de justicia con limitada efectividad y elevados índices de criminalidad de alto impacto.

Selección de variables

En esta etapa se buscan variables cuantitativas para poner en operación los constructos previamente identificados, cumpliendo los criterios de calidad de ONU/ISDR (2008) y Joint Research Centre & Comisión Europea (2008): medibles, comprensibles, reproducibles, comparables, rentables, pertinentes y sensitivas. Dichas variables deben dar cuenta de las diferencias regionales de los factores determinantes de la gobernanza criminal, así

como tener alguna medición disponible para Colombia. La mayor dificultad en esta fase consistió en identificar variables que puedan registrar fenómenos que son, por naturaleza, clandestinos. Como solución, se consideró que la presencia de gobernanzas criminales en las regiones deja evidencia de su impacto en los reportes de delitos asociados. Por lo tanto, la presencia de maquinarias políticas regionales se refleja en el registro de delitos electorales, mientras que la presencia de grupos armados organizados se evidencia en el registro de delitos contra la seguridad pública asociados a estructuras de crimen organizado.

La debilidad institucional como variable establece un desafío mayor, pues se trata de un fenómeno explicado desde muy diversas perspectivas teóricas y una cantidad mayor de factores que los demás constructos (Acemoglu et al., 2014; Leasing, 2020). Factores comúnmente incorporados en la medición de la fortaleza o debilidad institucional incluyen la gobernanza de las instituciones legítimas (Cortés, 2016; Kaufmann et al., 2010), el control de la violencia (Schwab, 2019), el control de los niveles de corrupción (Transparencia Internacional, 2023) y la eficiencia de la justicia (Le Clercq & Rodríguez, 2020). Entre las limitaciones, se considera la disposición de datos comparables entre departamentos a lo largo del tiempo. Por esta razón, se decidió calcular un indicador de debilidad institucional compuesto por cuatro variables y sus correspondientes indicadores: autonomía fiscal, corrupción, homicidios y condenas. De acuerdo con lo anterior, en la Figura 2 se observa la estructura propuesta para el IDGC.

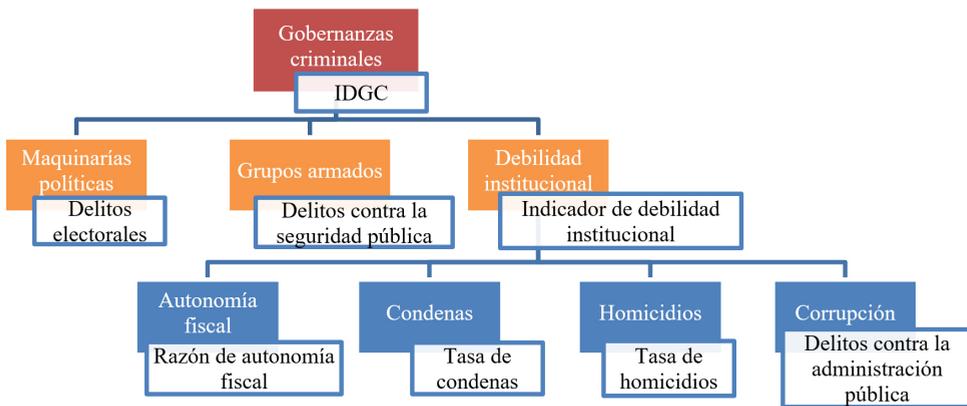


Figura 2. Estructura de variables e indicadores del IDGC.

Fuente: Elaboración propia

Recolección de datos

Dos bases de datos se utilizaron para la construcción del índice. La principal fue el registro de procesos de la Fiscalía General de la Nación (FGN), que contabiliza el total de entradas de noticias criminales al Sistema Penal Acusatorio colombiano. Desde 2010 hasta octubre de 2022, este registro contaba con más de 15,8 millones de procesos. Una segunda fuente de información provino del Consejo Privado de Competitividad (2022).

Desde 2013, este organismo ha recolectado varios indicadores socioeconómicos a nivel departamental para determinar el Índice de Competitividad Departamental. Se analizó el periodo de 2013 a 2021, con base en la disponibilidad de datos comparables entre las bases de datos consultadas, con el objetivo de cubrir el mayor periodo de tiempo viable. La disponibilidad de información también fue un factor determinante para optar por un nivel de agregación departamental en lugar de uno municipal.

Cálculo de indicadores

En esta etapa, se procedió a identificar y calcular los indicadores que reflejaran con fiabilidad y precisión las variables seleccionadas previamente. Dado el gran tamaño de la base de datos de la FGN, se recurrió a técnicas de minería de datos utilizando el lenguaje de programación R, apoyado específicamente en la librería *dplyr* (Wickham et al., 2022). Se determinaron los datos de delitos por departamento expresados como tasas en relación con el número total de delitos (noticias criminales) documentados por cada departamento. De este modo, fue posible discernir la prevalencia de un delito en particular en comparación con los demás delitos registrados. Se optó por no calcular la tasa en relación con la población debido a que esta tiende a subestimar la prevalencia de delitos en departamentos con menor densidad poblacional.

La tasa de condena se calculó siguiendo los criterios establecidos por la FGN (2022) y empleados en Weintraub y Gualtero (2020), en los que las condenas se dividen sobre el total de noticias criminales que incluyen una imputación de cargos. A través de este método, se puede valorar la eficacia de los jueces, distinguiendo su desempeño del de otras entidades estatales como la Policía o la Fiscalía. En cuanto a la autonomía fiscal y la tasa de homicidios, se adoptan los indicadores definidos por el Consejo Privado de Competitividad (Tabla 1).

Tabla 1. Factores y variables para la construcción del IDGC

Constructo	Variable	Definición	Indicador	Fuente
Presencia de maquinarias políticas regionales	Delitos electorales <i>DElec</i>	Delitos contenidos en el título XIV del Código Penal colombiano: Delitos contra mecanismos de participación democrática.	Total de delitos contra mecanismos de participación democrática por departamento / Total de noticias criminales en el Sistema Penal Oral Acusatorio	Fiscalía General de la Nación. Datos abiertos
Presencia extendida de grupos armados organizados	Delitos contra la seguridad pública <i>DSegPub</i>	Delitos contenidos en el capítulo 1 del título XII del Código Penal colombiano: Concierto para delinquir, terrorismo, amenazas e instigación a delinquir.	Total de delitos contra la seguridad pública por departamento / Total de noticias criminales en el Sistema Penal Oral Acusatorio	Fiscalía General de la Nación. Datos abiertos

Continúa tabla...

Constructo	Variable	Definición	Indicador	Fuente
Debilidad institucional	Autonomía fiscal <i>AutFis</i>	Ingresos propios en proporción de los ingresos totales de cada entidad territorial.	Ingresos corrientes (tributarios y no tributarios) de alcaldías municipales y departamentos * 100 / Recursos totales del departamento	Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Cálculos del Consejo Privado de Competitividad
	Corrupción <i>DCorr</i>	Delitos contenidos en el título XV del Código Penal colombiano: Delitos contra la administración pública. Sin incluir capítulo X sobre delitos contra administradores públicos.	Total de delitos contra la administración pública por departamento / Total de noticias criminales en el Sistema Penal Oral Acusatorio	Fiscalía General de la Nación. Datos abiertos
	Homicidios <i>THom</i>	Número de homicidios en el departamento por cada 100 000 habitantes.	Número de homicidios por departamento * 100 000 / Número de habitantes	Ministerio de Defensa Nacional; DANE. Cálculos del Consejo Privado de Competitividad.
	Condenas <i>TCond</i>	Procesos con actuación de condena con respecto a proceso con acusación.	Noticias criminales con condena / Noticias criminales con imputación de cargos	Fiscalía General de la Nación. Datos abiertos

Fuente: Elaboración propia

Estandarización

En esta etapa se definió una regla para normalizar los indicadores seleccionados de forma que tuvieran una misma escala y fueran integrables en un mismo modelo de índice (Vera-Acevedo et al., 2022). En este caso, se utilizó la estandarización min-max o *featuring scaling*, de manera que el peor desempeño tuviera un valor de 100 y el mejor desempeño un valor de cero. Así, el índice será mayor en la medida en que se refleje la presencia de gobernanzas criminales. La ecuación de estandarización es la siguiente:

$$IndEstandar_{i,d} = \frac{Valor_{i,d} - MejorValor_i}{PeorValor_i - MejorValor_i} \times 100 \quad \text{Ecuación 1}$$

Donde $Valor_{i,d}$ indica el valor original sin estandarizar del indicador i en el departamento d ; $MejorValor_i$ es el valor del indicador i asociado al departamento con mejor desempeño, y $PeorValor_i$ es el valor del indicador i asociado al departamento con peor desempeño.

Ponderación y agregación

Para la construcción del índice, se optó por asumir que la ponderación de todos los indicadores es la misma, considerando que esta es una práctica frecuente en diferentes índices

con demostrada capacidad descriptiva (Foro Económico Mundial, Le Clerq et al., 2016). Además, la teoría de modelos improprios demuestra que la ponderación igual de los factores tiene una buena relación costo-beneficio, pues no reduce considerablemente la capacidad descriptiva de un índice si los indicadores que lo componen son independientes entre sí (Gigerenzer & Gaissmaier, 2011). En consecuencia, teniendo en cuenta las definiciones de la Tabla 1, el IDGC se calcula con la siguiente ecuación:

$$IDGC_{d,t} = DElec_{d,t} + DSegPub_{d,t} + DebIns_{d,t} \quad \text{Ecuación 2}$$

Donde $DElec_{d,t}$ es la razón entre delitos electorales y el total de procesos en el departamento d en el año t ; $DSegPub_{d,t}$ es la razón entre delitos contra la seguridad pública y el total de procesos en el departamento d en el año t , y $DebIns_{d,t}$ es el indicador de debilidad institucional del departamento d en el año t . Este último se define con la siguiente fórmula:

$$DebIns_{d,t} = AutFis_{d,t} + DCorr_{d,t} + THom_{d,t} + TCond_{d,t} \quad \text{Ecuación 3}$$

Donde $AutFis_{d,t}$ es el indicador de autonomía fiscal para el departamento d en el año t ; $DCorr_{d,t}$ es la razón entre delitos de corrupción y el total de procesos en el departamento d en el año t ; $THom_{d,t}$ es la tasa de homicidios por cada cien mil habitantes en el departamento d en el año t , y $TCond_{d,t}$ es la razón entre condenas e imputaciones de cargos en el departamento d en el año t .

Visualización y análisis

En esta última etapa del proceso, los resultados del índice se agrupan para identificar tendencias mediante técnicas de visualización de datos. Esto se representa en un mapa de calor que refleja el desempeño en promedio por departamentos en el periodo analizado. También se grafica la tendencia temporal usando media y promedio. Finalmente, se presentan diagramas de dispersión para estudiar su correlación con los delitos por narcotráfico.

Resultados

Teniendo en cuenta la ponderación y agregación de los indicadores seleccionados, los resultados del IDGC para el periodo 2013-2021 permiten identificar la necesidad de fortalecer las capacidades estatales para mitigar la presencia variable de gobernanzas criminales en algunas regiones de Colombia. Al examinar la Tabla 2, se puede determinar la tendencia de cada departamento a lo largo del tiempo evaluado. A partir del promedio interanual, se identifican los departamentos con un desempeño más desfavorable durante el periodo: particularmente, Arauca, Chocó, Guaviare, Putumayo y Guainía. Sin embargo, hay departamentos como Norte de Santander, Cauca y Caquetá que han mostrado notables deterioros en años recientes.

Tabla 2. Tendencias de desempeño IDGC promedio por departamentos

Departamento	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Promedio interanual
Arauca	53,3	47,7	65,7	59,1	31,9	60,3	61,8	56,2	43,4	53,3
Chocó	59,6	47,6	50,9	36,9	28,8	33,3	55,1	35,8	64,1	45,8
Guaviare	38,3	33,7	48,6	32,4	50,7	54,8	51,5	49,4	42,5	44,7
Putumayo	58,3	50,9	72,6	30,3	17,6	28,6	32,4	29,9	37,6	39,8
Guainía	22,4	41,5	48,0	14,6	44,8	50,0	36,5	26,2	63,6	38,6
Vaupés	20,6	59,0	54,3	31,6	31,6	51,7	38,0	16,6	12,4	35,1
Vichada	23,1	40,7	21,6	36,1	21,5	41,3	25,5	65,6	29,6	33,9
La Guajira	23,7	28,7	40,8	55,6	21,2	27,7	32,7	24,1	29,1	31,5
Norte de Santander	41,0	28,1	35,4	32,2	19,8	25,5	26,4	27,2	44,8	31,2
Caquetá	29,3	29,7	28,7	29,5	20,0	30,7	28,1	27,7	36,5	28,9
Nariño	24,8	26,6	37,2	32,2	21,0	29,9	29,4	24,2	30,8	28,5
Cesar	23,8	27,1	35,0	41,5	19,1	22,9	25,0	25,1	27,1	27,4
Meta	30,9	29,5	37,8	36,5	18,4	24,0	20,5	22,2	20,4	26,7
Córdoba	21,8	28,8	45,7	33,2	16,9	17,6	23,2	26,6	25,9	26,6
Bolívar	25,4	27,6	35,2	27,9	18,4	24,8	25,3	26,9	26,1	26,4
Cauca	26,5	19,8	28,9	28,7	19,1	24,2	25,2	24,0	38,5	26,1
Tolima	26,5	23,2	23,9	31,3	17,0	22,1	21,2	19,5	25,2	23,3
Magdalena	25,3	19,5	34,6	28,1	16,3	21,1	22,6	19,4	23,0	23,3
Sucre	21,9	21,1	29,4	19,2	18,9	22,6	24,0	22,7	28,8	23,2
Amazonas	15,1	18,8	32,9	20,4	17,4	28,2	26,6	17,5	13,8	21,2
Casanare	25,3	18,4	32,7	21,7	15,9	17,9	15,3	15,8	24,1	20,8
Atlántico	26,1	20,1	20,0	22,7	16,8	20,1	18,6	17,6	19,6	20,2
Boyacá	17,8	18,4	35,8	24,0	12,0	17,7	23,2	15,3	16,8	20,1
Huila	29,0	17,7	18,6	17,8	13,1	18,0	16,2	17,9	21,5	18,9
Santander	21,3	19,4	24,4	23,2	14,3	15,0	14,5	11,5	17,7	17,9
Caldas	21,8	19,4	21,2	23,3	13,4	18,0	13,3	14,4	16,5	17,9
San Andrés y Providencia	10,2	12,8	14,0	15,6	13,5	22,7	22,6	24,8	24,8	17,9
Antioquia	23,9	18,7	19,7	20,7	16,5	14,1	11,9	13,2	22,3	17,9
Valle del Cauca	21,0	18,4	16,5	18,9	14,3	15,8	13,5	15,7	22,8	17,4
Quindío	17,0	13,0	17,7	29,1	14,5	17,3	14,1	14,0	15,0	16,9
Risaralda	17,7	16,1	16,3	23,0	14,9	17,4	14,8	12,7	14,3	16,4
Cundinamarca	15,0	13,7	16,9	11,2	10,0	12,7	15,5	12,0	15,4	13,6
Bogotá, D.C.	14,0	13,2	9,0	13,9	8,8	10,2	7,0	9,8	11,4	10,8
Promedio interdepartamental	26,4	26,3	32,4	27,9	19,7	26,0	25,2	23,7	27,4	26,1

Fuente: Elaboración propia

En particular, en 2017, se observa una tendencia general de mejor desempeño. No obstante, en dos departamentos el índice mostró un deterioro notable. El primero es el departamento de Guainía, con un incremento en el índice de más del doble respecto al año anterior, pasando de 14,6 puntos en 2016 a 44,8 puntos en 2017. El segundo es el departamento de Guaviare, que aumentó de 32,4 en 2016 a 50,7 ese mismo año.

El IDGC también permite evaluar la tendencia de cada departamento. Un ejemplo representativo es el incremento de la actividad de gobernanza criminal en el departamento de San Andrés y Providencia, que comenzó en 2013 con un registro de 10,2 y llegó a 24,8 en 2021. Por el contrario, en departamentos como Amazonas, Atlántico y Caldas, se evidencian mejoras durante el periodo en cuestión. No obstante, en términos generales a nivel departamental, el índice señala un crecimiento de gobernanzas criminales para 2021.

La comparación entre el IDGC y los delitos por narcotráfico indica que hay una correlación general. Sin embargo, esta relación es más compleja de lo que inicialmente podría sugerirse, ya que en varios departamentos estos fenómenos no parecen estar relacionados (Figura 3). De la Figura 3 se deduce una relación entre la media del IDGC y la media de delitos por narcotráfico (estandarizados) a nivel departamental, aunque con ciertas diferencias regionales. Si bien esta correlación no es fuerte, hay periodos en los que, al disminuir los delitos por narcotráfico (véase el Anexo 1), también baja la actividad de gobernanzas criminales, como ocurre entre 2013-2014, 2016-2017 y 2018-2019. A su vez, cabe señalar que hay periodos donde la gobernanza criminal es alta, en 2015, 2016 y 2021. Específicamente, los años 2015 y 2019 presentan una media de gobernanza criminal particularmente alta, y esta se invierte cuando se compara con la media de delitos por narcotráfico.

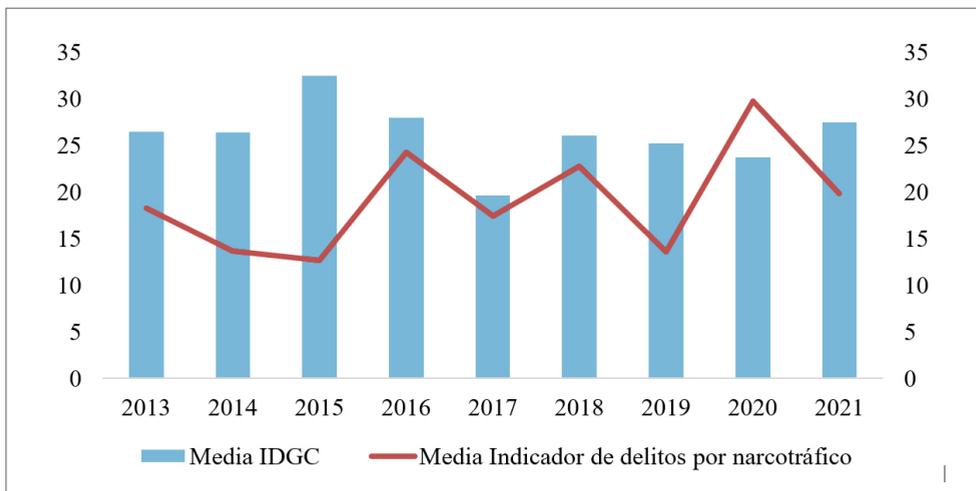


Figura 3. Tendencia central de media de IDGC y media de delitos por narcotráfico.

Fuente: Elaboración propia

Para entender mejor la relación entre gobernanzas criminales y narcotráfico, se representan en un diagrama de dispersión el promedio interanual entre 2013 y 2021 del IDGC y el promedio interanual del indicador de delitos por narcotráfico en el mismo periodo (Figura 4). Este gráfico permite identificar cuatro grupos de departamentos representados por cuatro cuadrantes.

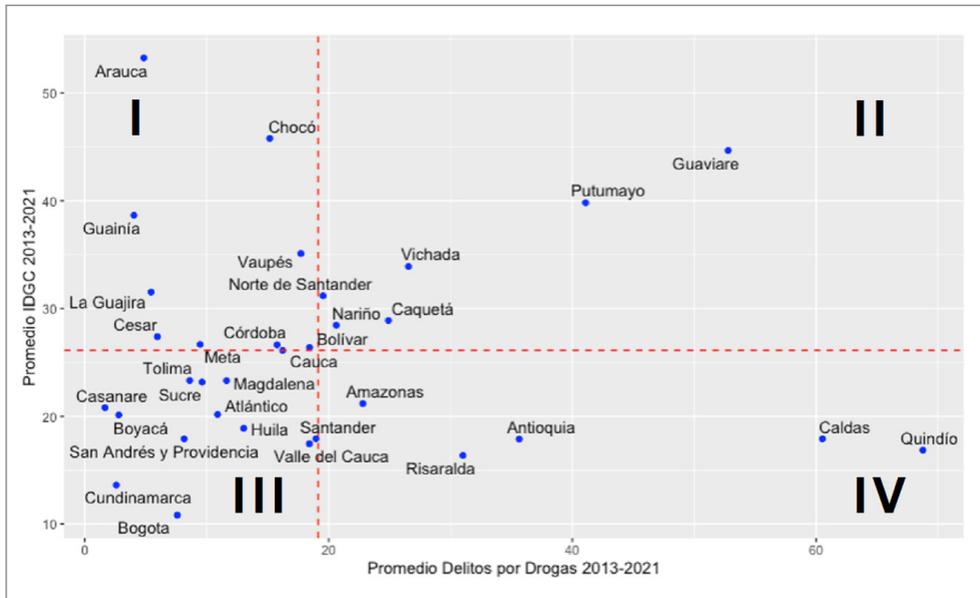


Figura 4. Diagrama de dispersión de promedio de IDGC y promedio de delitos por drogas, 2013-2021.

Fuente: Elaboración propia

En el primer cuadrante (I) se ubican los departamentos donde los delitos relacionados con drogas fueron inferiores a la media departamental, mientras que el IDGC superó dicha media. Es decir, en estos departamentos, a pesar de tener un alto índice de gobernanza criminal, se presenta un bajo indicador de delitos por drogas. Estos incluyen a Arauca, Chocó, Guainía, Vaupés, La Guajira, Cesar, Córdoba, Bolívar y, parcialmente, Cauca.

El segundo cuadrante (II) muestra los departamentos donde tanto los delitos por drogas como el IDGC superaron la media. En este grupo, Guaviare, Putumayo, Vichada, Norte de Santander, Nariño y Caquetá reflejan una elevada gobernanza criminal y un alto número de delitos relacionados con drogas.

En el tercer cuadrante (III) se encuentran los departamentos en los que ambos indicadores, delitos por drogas e IDGC, se situaron por debajo de la media, lo que señala una menor severidad en estos fenómenos. Finalmente, en el cuarto cuadrante (IV), están los

departamentos donde los delitos por drogas superaron la media, mientras que el IDGC se mantuvo por debajo de ella.

En la Figura 5 se puede visualizar el desempeño por departamento en términos de variación de intensidad. A partir de la intensidad del color, algunos departamentos involucran mayor presencia de gobernanzas criminales en los rangos de 31,2 a 53,3, como Arauca, Chocó, Guaviare, Putumayo y Guainía. En el rango más bajo (10,8 a 17,9) en cuanto al promedio del IDCG para el periodo 2013-2021, se encuentran Bogotá, Cundinamarca, Risaralda y Quindío. Esta representación permite observar aquellas zonas mayormente afectadas por la presencia de gobernanzas criminales para la implementación de medidas institucionales del Estado.

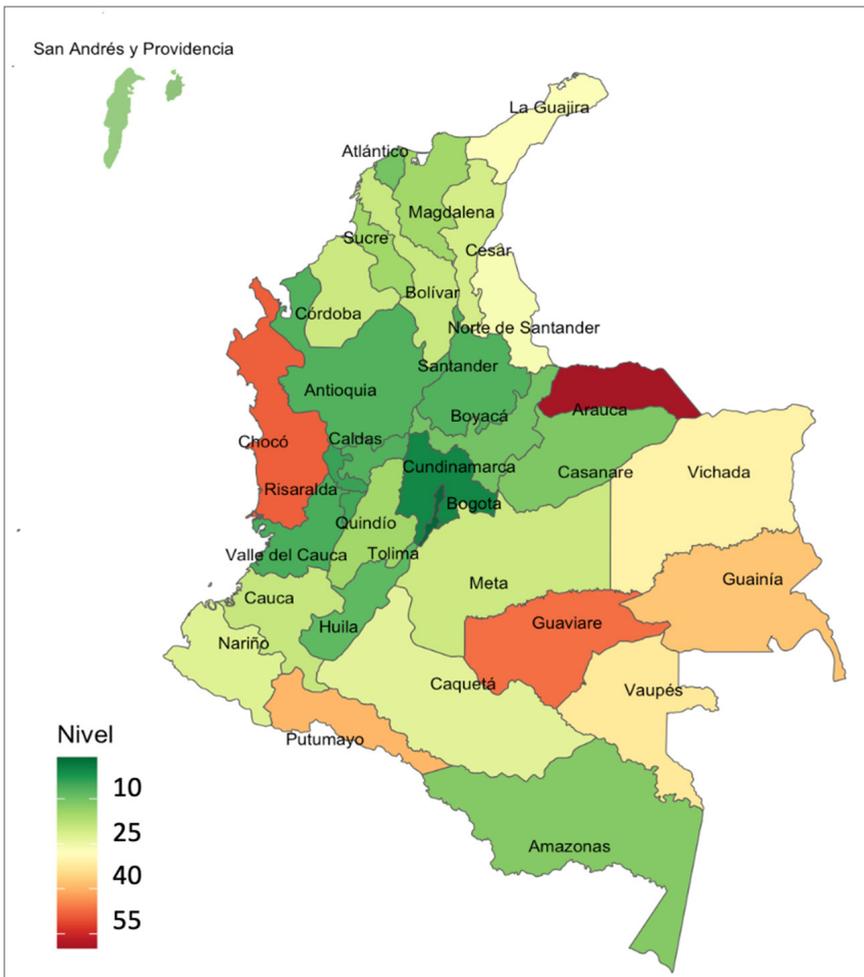


Figura 5. Mapa de intensidad promedio de IDGC departamental, 2013-2021.

Fuente: Elaboración propia

Discusión

El análisis de los resultados permite identificar patrones y tendencias que enriquecen la comprensión de los determinantes de las gobernanzas criminales. Por ejemplo, la Figura 5 muestra cómo la presencia de estas gobernanzas suele ser más severa en los departamentos alejados de los principales centros económicos y políticos del país, localizados mayormente en la región andina. También se observan cambios estructurales en la tendencia del IDGC. Un año particularmente notable es 2017, dado que muestra un desempeño en general más positivo. Se propusieron diversas explicaciones para esta mejora notoria en el índice; sin embargo, el factor más significativo en el ámbito nacional se relaciona con la firma del Acuerdo de Paz en diciembre de 2016 (Hernández-Pérez & Wilches, 2018).

Es posible que este cambio se relacione con la desmovilización de los integrantes de la guerrilla de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y a que hubo un cese al fuego bilateral entre el Gobierno y la guerrilla del Ejército de Liberación Nacional (ELN) durante los últimos tres meses de ese año. No obstante, así como sorprende la mejora en el 2017, también sorprende el rápido deterioro en los años siguientes, explicable por los tropiezos en el proceso de implementación del Acuerdo de Paz y la reconfiguración de otros actores armados ilegales en territorios dejados por las FARC (Pinto-Quijano et al., 2022).

Las tendencias anómalas de los departamentos de Guainía y Guaviare durante el mismo año también se pueden explicar con los indicadores del IDGC. En el caso de Guainía, el indicador que muestra un fuerte deterioro es el de delitos electorales, presumiblemente relacionados con las elecciones legislativas de comienzos de 2018. El caso del Guaviare puede ser explicado por factores como el incremento en delitos asociados al crimen organizado (contra la seguridad pública) y el descenso del indicador de condenas en 2017. Aunque no hacen parte del IDGC, los delitos por narcotráfico también tienen un incremento abrupto en el Guaviare ese mismo año.

Los departamentos de Chocó, Cauca, Putumayo, Arauca, Nariño y Norte se destacan por sus desempeños desfavorables en el IDGC. Esto se atribuye, en parte, a problemas relacionados con el buen gobierno identificados durante las administraciones de Santos y Duque, que se reflejaron en los planes de desarrollo de ambos mandatos. Además, es crucial considerar la distribución poblacional entre áreas urbanas (Mantilla, 2020; Doyle, 2021) y rurales (Boersner, 2023) en estos departamentos, que puede acentuar la falta de presencia institucional, lo que exacerba la violencia, los delitos ligados al narcotráfico y prácticas corruptas que contribuyen a una mayor presencia de la gobernanza criminal. Estas circunstancias sugieren la necesidad de un análisis más profundo de estas áreas, incorporando nuevas variables y categorías en futuras investigaciones.

Arauca, en particular, es el departamento con el mayor indicador de delitos asociados a grupos armados organizados (delitos contra la seguridad pública). En relación con

la debilidad institucional, se observa una tasa de homicidios particularmente elevada, alcanzando su máximo en 2019 y 2020. Además, es uno de los departamentos con la menor autonomía fiscal. En el caso de Chocó, si bien los delitos cometidos por grupos armados son significativos, son los delitos electorales los que predominan y afectan su desempeño.

San Andrés muestra una tendencia creciente de deterioro en el IDGC a lo largo del periodo analizado. Al analizar indicadores específicos, como la tasa de homicidios, se evidencia un empeoramiento, posicionándose como uno de los departamentos con la tasa más alta en 2021. Además, los delitos de corrupción también han aumentado, situándose en el tercer lugar en registros de estos delitos ese año. Parte de esta situación podría estar relacionada con los delitos vinculados al narcotráfico en el archipiélago y el impacto del huracán Iota, que representó un grave desastre natural (Bonet-Morón et al., 2021). Estos factores, sumados a la notable debilidad institucional, podrían esclarecer el desempeño observado en el IDGC.

Por otra parte, el contexto de la pandemia contribuyó a la disminución de delitos contra la seguridad pública a nivel nacional, pero esto no significó que los actores criminales cesaran sus operaciones. Aunque las gobernanzas criminales tuvieron que ajustarse al nuevo panorama de aislamiento y parálisis económica global, mantuvieron firme el control en las zonas donde ya tenían influencia. Esto podría clarificar la razón por la que no se observó un aumento de acciones violentas, ni contra la comunidad ni contra las fuerzas de seguridad (Tamayo, 2020; Bonilla-Calle et al., 2022). Es probable que este contexto también explique la reducción de delitos vinculados al narcotráfico durante 2021.

El análisis del vínculo entre el IDGC y los delitos por narcotráfico indica que la relación entre estos fenómenos no es tan lineal y directa como podría esperarse. No necesariamente se traduce en que a mayor narcotráfico haya más presencia de gobernanzas criminales, o viceversa. Como se mostró en la Figura 4, en departamentos como Quindío, Caldas, Antioquia, Amazonas y Risaralda, hay altos niveles de delitos por narcotráfico, pero pocas gobernanzas criminales. A pesar de registrar altas cifras de delitos relacionados con drogas, el promedio del IDGC es bajo en comparación con otros departamentos. En estos lugares, podría interpretarse que el balance de fuerzas entre organizaciones narcotraficantes y agentes estatales se inclina hacia estos últimos (Duque, 2021), por lo que los grupos criminales no han infiltrado masivamente las instituciones del Estado. Otra interpretación es que estos lazos no se detectan con los datos actuales o, si existen gobernanzas criminales, están localizadas en municipios específicos que no se reflejan en el conjunto del departamento.

En algunos departamentos, hay una correlación positiva notable entre los delitos por narcotráfico y el IDGC, como es el caso de Guaviare, Putumayo, Vichada, Caquetá y Nariño. Este vínculo podría explicarse debido a las rentas ilegales que posiblemente com-

prometen la institucionalidad del Estado. Sin embargo, en departamentos como Arauca, Chocó, Guainía, Vaupés, La Guajira, Cesar, Córdoba, Meta y en parte de Cauca, la presencia de gobernanzas criminales podría estar más asociada a rentas derivadas de la minería ilegal, trata de personas, extorsión, y apropiación indebida de recursos públicos, entre otros factores, que a actividades relacionadas con el narcotráfico (Herrera & Martínez-Álvarez, 2021).

Conclusiones

Pese a las dificultades de orden metodológico para identificar variables que dieran cuenta de fenómenos que, por naturaleza, son clandestinos, y de los esfuerzos estatales para hacer frente a los grupos criminales, se genera una presunción de la existencia de gobernanzas criminales en algunos sectores del territorio colombiano. Además, en respuesta a la pregunta de investigación planteada, se ha establecido que hay una relación entre estas gobernanzas y el narcotráfico en Colombia a través de la conformación del IDGC. Las acciones contra el narcotráfico y las intervenciones institucionales, reflejadas en los planes de desarrollo de cada administración y en el Acuerdo de Paz con las FARC, no han sido suficientemente efectivas.

El posconflicto trae consigo grandes desafíos, en especial respecto a las disidencias de este grupo armado y a los compromisos creíbles que el Estado debe asumir tras la firma del Acuerdo, buscando resolver el problema de las drogas ilícitas. A este panorama se añade la potencial firma de un Acuerdo con el ELN, cuyo principal reto radica en la implementación de medidas para abordar el narcotráfico y la violencia derivada de este. Asimismo, cabe considerar lo que significaría la eventual discusión sobre temas minero-energéticos, en particular en zonas donde la presencia estatal y de sus instituciones es precaria.

Cabe señalar que hay momentos significativos en este periodo de estudio como los cambios de gobierno, en particular, las elecciones regionales en los distintos departamentos en 2015 y 2019, y el inicio o finalización de un periodo presidencial, debido a la presentación de un nuevo plan de desarrollo en 2014 y 2018. Otro momento álgido fue el plebiscito para los acuerdos de paz en 2016, que generó incertidumbre sobre sus términos. Además, es notable cómo el año en que se ratifica el Acuerdo de Paz (2017) presenta una dinámica particular, con una disminución tanto en los delitos relacionados con drogas como en el índice de gobernanza criminal. Esta tendencia podría deberse a una expectativa positiva sobre la ampliación de la presencia estatal en las zonas previamente controladas por las FARC y, simultáneamente, a la reconfiguración y consolidación de grupos ilegales en territorios, especialmente en áreas con alta incidencia de delitos relacionados con drogas y con una alta presencia gobernanza criminal.

Una ventaja de medir la presencia de gobernanzas criminales a través de un índice es que, en vez de hacer una distinción taxativa entre presencia o inexistencia de gobernanzas

criminales, se evidencia que la problemática existe en un continuo con diferentes niveles de intensidad, posibilitando la identificación de tendencias, departamentos en riesgo y casos de éxito. Igualmente, hay oportunidad de profundizar estos estudios a partir de la definición de un índice municipal, la incorporación de nuevas variables, mayores periodos de tiempo y la realización de pronósticos, siempre que la disponibilidad de nuevos datos lo permita. En definitiva, esta investigación sugiere que las políticas para contrarrestar el narcotráfico deben ir de la mano con aquellas que buscan mitigar la alta presencia de la gobernanza criminal, en conjunto con estrategias estatales de mayor presencia, tanto para el orden público como para combatir la corrupción, controlar la violencia y mejorar la eficiencia de la justicia.

Para concluir, este trabajo aporta al estudio de las gobernanzas criminales y su compleja relación con el narcotráfico. Cabe destacar que proporciona una metodología para medir las gobernanzas criminales, lo que posibilita identificar comparaciones entre regiones y a lo largo de diferentes periodos de tiempo. Además, se evidencia que, aunque el narcotráfico es un factor importante, es necesario examinar otras causas con más detalle a nivel de constructos y variables, como se intentó en esta investigación. Esto puede orientar futuras investigaciones que avancen en dos áreas principales. Primero, en relación con la política criminal, cómo pueden las estrategias de prevención y control del narcotráfico adaptarse para enfrentar más eficientemente el problema de la gobernanza criminal. Segundo, en términos metodológicos, cómo mejorar los procesos de selección y agrupación de variables que conforman el índice. Con base en los hallazgos, es fundamental identificar las lecciones que se pueden extraer de los casos exitosos en la reducción de la gobernanza criminal y el narcotráfico.

Agradecimientos

Los autores desean agradecer a la Universidad de La Salle por su apoyo en la realización de este artículo.

Declaración de divulgación

Los autores declaran que no existe ningún potencial conflicto de interés relacionado con el artículo. Este artículo es producto del proyecto de investigación “Lineamientos para la reformulación de la política nacional antidrogas en Colombia”, desarrollado de manera cooperativa entre el Grupo Interdisciplinar de Investigación en Política y Relaciones Internacionales (GIPRI) y el Grupo de Investigación en Desarrollo, Estructuras Económicas, Gestión y Políticas Públicas (GIDEP) de la Universidad de La Salle, Bogotá.

Financiamiento

Los autores declaran que la fuente de financiamiento para la realización de este artículo provino del proyecto mencionado, con código UAC191030, de la Universidad de La Salle.

Sobre los autores

Jaime Edison Rojas Mora es doctorando en Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Colombia; magíster en ciencias económicas, y economista. Es profesor del Politécnico Grancolombiano. Sus temas de interés son la desigualdad y el desarrollo económico.

<https://orcid.org/0000-0002-6519-6732> - Contacto: jedirojas@poligran.edu.co

Ángela Cristina Pinto-Quijano es magíster en estudios internacionales, Universidad de Montreal, Francia; politóloga, Universidad Nacional de Colombia. Es docente del programa de Negocios y Relaciones Internacionales de la Universidad de La Salle, miembro del grupo de investigación GIPRI y líder del Semillero de Estudios Políticos y Sociales de América Latina.

<https://orcid.org/0000-0003-4314-9254> - Contacto: apintoq@unisalle.edu.co

Irma Liliana Vásquez-Merchán es doctora en ciencia política, Universidad de Pavía, Italia. Es profesora del Politécnico Grancolombiano. Sus temas de interés son instituciones y organizaciones internacionales, y el regionalismo latinoamericano.

<https://orcid.org/0000-0002-5357-3537> - Contacto: ilvasquez@poligran.edu.co

Carlos Fernando Morales Sánchez es estudiante del Doctorado en Industria y Organizaciones de la Universidad Nacional de Colombia; máster en ciencias económicas, y economista. Es profesor de la Universidad de La Salle y miembro del grupo GIDEP. Sus temas de interés son la innovación y la economía internacional.

<https://orcid.org/0000-0001-7119-2183> - Contacto: cfmorales@unisalle.edu.co

Referencias

- Alberdi, J. & Bidaurrazaga, E. (2002). *Cooperación internacional, construcción de la paz y democratización en el África Austral* (Cuadernos de Trabajo de Hegoa, 34). Universidad del País Vasco; Instituto de Estudios sobre el Desarrollo y la Cooperación Internacional.
- Acemoglu, D., Gallego, F. A., & Robinson, J. A. (2014). Institutions, human capital, and development. *Annual Review of Economics*, 6(1), 875-912. <https://doi.org/10.1146/annurev-economics-080213-041119>
- Acemoglu, D., & Robinson, J. A. (2012). *Why nations fail: The origins of power, prosperity, and poverty*. Crown Business.
- Aledo, A., & Domínguez Gómez, J. A. (2018). *Evaluación de impacto social: teoría, método y casos prácticos*. Universidad de Alicante.
- Besley, T. & Persson, T. (2011). *Pillars of prosperity: The political economics of development clusters*. Princeton University Press.
- Boersner Herrera, A. (2023, 8 de febrero). Colombia: Peace talks, worsening violence, and a deeply fragmented conflict landscape. *Conflict Watchlist 2023*. <https://tinyurl.com/4vypn8hs>

- Bonet-Morón, J., Ricciulli-Marín, D., & Peña, D. (2021). *San Andrés y Providencia en el siglo XXI y la pandemia del COVID-19* (Documento sobre Economía Regional y Urbana, 296). Banco de la República, Colombia. <https://tinyurl.com/2tbenhfj>
- Bonilla-Calle, D., Do Nascimento, E., & Vergara A., M. M. (2022). Pandemic, criminal governance and mechanisms of social and economic regulation in three Latin American contexts. *Dilemas*, 15, 287-310. <https://doi.org/10.4322/dilemas.v15esp4.52508>
- Cockayne, J. (2016). *Hidden power: The strategic logic of organized crime*. Oxford University Press.
- Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia. (2009). *Drogas y democracia: hacia un cambio de paradigma*. <https://tinyurl.com/3j55s92p>
- Serrano Corredor, C. E. (2020). “Son gente como yo”. Brókeres y construcción de maquinaria política en la ciudad de Palmira, Valle del Cauca, Colombia (2008-2019). *Estudios Políticos*, 59, 227-251. <https://doi.org/10.17533/udea.espo.n59a10>
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2011). *Resumen ejecutivo: Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 “Prosperidad para todos”*. <https://tinyurl.com/ynd8nxa4>
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2014). Documento CONPES 3805. *Prosperidad para las fronteras colombianas*. <https://tinyurl.com/3khn9epu>
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2015). *Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018. Todos por un nuevo país*. <https://tinyurl.com/59yaykdt>
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2016). *Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final (PMI)*. <https://tinyurl.com/thupjvdz>
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2019). *Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Pacto por Colombia, pacto por la equidad*. <https://tinyurl.com/4n9ab53a>
- Fuentes Díaz, A., & Souza Alves, J. C. (2022). Michoacan and Rio de Janeiro: Criminal governance, social control and obtaining profit and political power by armed self-defense groups and militias. *Dilemas*, 15, 179-204. <https://doi.org/10.4322/dilemas.v15esp4.52506>
- Doyle, C. (2021). The criminal actors have a social base in their communities: Gangs and service provision in Medellín, Colombia. *Latin American Politics and Society*, 63(1), 27-47. <https://doi.org/10.1017/lap.2020.31>
- Duque Daza, J. (2021). Gobernanza criminal. Cogobiernos entre políticos y paramilitares en Colombia. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 66(241), 347-380. <https://doi.org/10.22201/fcys.2448492xe.2020.241.75094>
- Hernández-Pérez, M. & Wilches Tinjacá, J. A. (2018). Funciones y retos de la sociedad civil organizada “propaz” en el escenario de vida cotidiana en Colombia. En R. García, J. Wilches, H. Guerrero, & M. Hernández-Pérez (Eds.), *La Colombia del posacuerdo: retos de un país excluido por el conflicto armado* (pp. 289-321). Universidad Distrital Francisco José de Caldas.
- Herrera, J. S., & Martínez-Álvarez, C. B. (2022). Diversifying violence: Mining, export-agriculture, and criminal governance in Mexico. *World Development*, 151, 105769. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2021.105769>
- Hiete, M., & Merz, M. (2009). An indicator framework to assess the vulnerability of industrial sectors against indirect disaster losses. En *Proceedings of the 6th International ISCRAM Conference* (Gothenburg, Suecia).
- Ibarra Padilla, A. M., & Rojas Reyes, C. (2022). Estrategias contra el narcotráfico en Colombia en el marco del Acuerdo de Paz. *Análisis Político*, 34(103), 90-108. <https://doi.org/10.15446/anpol.v34n103.101496>
- Johnson, P. L., & Gillooly, S. N. (2023). Grammar of threat: Governance and order in public threats by criminal actors. *Comparative Political Studies*, 56(10), 1-30. <https://doi.org/10.1177/00104140231152745>

- Joint Research Centre & Comisión Europea. (2008). *Handbook on constructing composite indicators: methodology and user guide*. OECD Publishing.
- Kaufmann, D., Kraay, A., & Mastruzzi, M. (2010). Response to 'What do the worldwide governance indicators measure?'. *The European Journal of Development Research*, 22, 55-58.
- Le Clercq, J., & Rodríguez, G. (2020). *Índice global de impunidad 2020: Escalas de impunidad en el mundo*. Universidad de las Américas Puebla; Centro de Estudios sobre la Impunidad y Justicia.
- Lessing, B. (2021). Conceptualizing criminal governance. *Perspectives on Politics*, 19(3), 854-873. <https://doi.org/10.1017/S1537592720001243>
- Lessing, B., & Graham, W. (2019). Legitimacy in criminal governance: Managing a drug empire from behind bars. *American Political Science Review*, 113(2), 584-606. <https://doi.org/10.1017/s0003055418000928>
- Micklethwait, J. & Wooldridge, A. (2014). *The fourth revolution: The global race to reinvent the state*. The Penguin Press.
- Mantilla, J. (2020). Street urban peace in contested informalities: The hidden face of Colombia's war on drugs. *Journal of Illicit Economies and Development*, 2(2), 127-142. <https://doi.org/10.31389/jied.51>
- Morales Sánchez, C. F., Pinto-Quijano, A. C., Rojas Mora, J. E., & Vásquez-Merchán, I. L. (2021). La política antidrogas Ruta Futuro: una perspectiva desde el análisis de contenido y la minería de textos. *Análisis Político*, 34(103), 111-143. <https://doi.org/10.15446/anpol.v34n103.102170>
- Fernández-Osorio, A. E., & Lizarazo-Ospina, Y. X. (2022). Crimen organizado y derechos humanos en Colombia: enfoques en el marco de la implementación del Acuerdo de Paz con las FARC-EP. *Novum Jus*, 16(2), 215-250. <https://doi.org/10.14718/NovumJus.2022.16.2.9>
- ONU/ISDR. (2008). *Indicators of progress. Guidance on measuring the reduction of disaster risks and the implementation of the Hyogo framework for action*. United Nations International Strategy for Disaster Reduction (UNISDR).
- Pinto-Quijano, A. C., Castiblanco Moreno, & Hernández-Pérez, M. (2022). Liderazgo social como sentencia de muerte: el posacuerdo en Colombia. *Perfiles Latinoamericanos*, 30(60). <https://doi.org/10.18504/PL3060-012-2022>
- Schwab, K. (2019). *The global competitiveness report 2019*. World Economic Forum.
- Tamayo Gomez, C. (2020). Organised crime governance in times of pandemic: The impact of COVID-19 on gangs and drug cartels in Colombia and Mexico. *Bulletin of Latin American Research*, 39(S1), 12-15. <https://doi.org/10.1111/blar.13171>
- Transparencia Internacional. (2023). *Corruption perceptions index 2022*.
- Vera, L. D., Morales, C. F., & Mora, J. R. (2022). Propuesta de diseño de un índice de vulnerabilidad territorial para la valoración del impacto de actividades extractivas en Colombia. En G. Ortiz, A. Aledo, & J. Domínguez Gómez (Eds.), *Impacto social y desarrollo: contribuciones y retos desde la experiencia iberoamericana* (pp. 125-147). Universidad de Alicante.
- Wickham, H., François, R., Henry, L., & Müller, K. (2022). *dplyr: A grammar of data manipulation* (R package version 1.0.10). <https://CRAN.R-project.org/package=dplyr>

Anexo 1. Indicador de delitos por drogas

Departamento	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Promedio Interanual
Quindío	100.00	100.00	100.00	100.00	35.72	59.32	21.85	61.84	40.01	68.75
Caldas	44.32	30.80	38.39	79.63	75.03	100.00	38.62	76.55	61.25	60.51
Guaviare	12.97	8.06	13.99	31.29	100.00	36.61	100.00	100.00	72.08	52.77
Putumayo	39.64	20.06	24.31	29.61	12.68	43.60	25.70	74.28	100.00	41.10
Antioquia	26.54	20.25	19.78	39.08	27.09	60.72	26.53	58.36	42.29	35.63
Risaralda	58.23	28.65	27.37	50.24	20.31	27.53	16.79	33.09	16.97	31.02
Vichada	33.79	37.43	12.62	44.95	8.30	19.96	18.79	43.05	19.97	26.54
Caquetá	24.29	13.05	8.79	15.99	12.83	30.35	20.18	71.66	27.12	24.92
Amazonas	15.41	24.14	11.81	17.52	19.67	37.33	6.66	37.81	34.95	22.81
Nariño	29.82	12.29	7.34	23.86	18.50	24.38	18.79	32.75	17.88	20.62
Norte de Santander	36.28	18.86	13.83	27.42	21.98	11.60	7.03	16.02	22.79	19.53
Santander	18.57	13.23	10.64	21.38	18.34	33.50	15.63	28.71	10.54	18.95
Bolívar	28.87	13.67	12.51	28.11	18.04	35.93	10.02	8.16	10.47	18.42
Valle del Cauca	17.26	12.73	15.22	44.90	20.19	24.07	6.66	16.00	8.64	18.41
Vaupés	3.00	6.19	6.30	16.58	8.78	25.74	7.06	77.99	7.88	17.72
Cauca	15.88	8.92	7.07	13.60	8.19	18.94	10.94	37.98	24.65	16.24
Córdoba	7.33	8.11	17.79	48.90	35.17	4.22	2.93	13.83	3.71	15.78
Chocó	10.84	15.73	8.76	10.88	7.16	7.43	20.13	22.38	33.25	15.17
Huila	9.04	7.61	6.06	14.56	14.41	25.17	7.26	20.29	12.81	13.02
Magdalena	9.93	6.92	5.22	18.79	11.18	22.48	6.62	14.69	8.73	11.62
Atlántico	8.17	6.38	8.66	27.31	16.67	14.76	3.94	6.03	5.98	10.88
Sucre	3.73	6.45	5.20	12.37	6.17	9.52	7.11	19.51	16.63	9.63
Meta	4.62	3.02	1.80	8.69	4.97	15.34	12.23	25.48	9.11	9.47
Tolima	6.73	6.53	5.00	10.66	10.24	12.76	6.41	11.23	7.94	8.61
San Andrés y Providencia	7.62	1.97	1.37	8.65	5.75	8.78	7.23	21.03	10.99	8.15
BOGOTÁ, D. C.	10.85	6.11	10.13	21.53	11.56	6.76	0.00	0.19	1.18	7.59
Cesar	0.87	1.79	3.31	10.65	7.96	8.45	5.02	11.05	4.45	5.95
La Guajira	3.04	3.25	2.14	7.43	5.95	5.81	2.65	9.06	9.60	5.44
Arauca	2.40	2.02	6.43	6.24	3.57	6.84	5.59	6.65	3.78	4.83
Guainía	4.57	0.59	0.00	0.00	0.00	4.45	4.04	17.85	4.68	4.02
Boyacá	6.38	5.64	4.68	5.34	1.42	0.00	1.48	0.00	0.00	2.77
Cundinamarca	2.03	0.82	1.84	2.69	2.83	4.44	2.11	4.26	2.07	2.56
Casare	0.00	0.00	0.12	1.05	3.08	2.99	2.33	3.42	2.00	1.67
Promedio Inter-Departamental	18.27	13.67	12.68	24.24	17.39	22.72	13.59	29.73	19.83	19.12

Fuente: Elaboración propia