

# POLITAI

REVISTA DE CIENCIA POLÍTICA



PUCP



# POLITAI

REVISTA DE CIENCIA POLÍTICA

## Director:

Edgar Luna

## Comité Revisor:

Alejandro Balanzo  
Álvaro Rojas  
Armando Navarro  
Camila Bendezú  
Carlos Loayza  
Carmen de Vivero  
David Velasquez  
Diego Ato  
Erick Guimaray  
Esmeralda Uren  
Felipe Paredes  
Frank Huallpa  
Gino Ríos  
Gonzalo Alcalde  
Henry Cancelado

Juan Ponce  
Juan Quintero  
Ernesto De La Jara  
Eugenia Bianchi  
Johana Aguirre  
Javier de la Hoz  
Juan Rial  
Julio Corcuera  
Luis Castillo  
Luis Morales  
Mario Romero  
Noam López  
Rafael Chanjan  
Reynell Badillo  
Roxana Barrantes

## Equipo Editorial:

Edgar Luna  
Jennifer Retamozo  
Marianna Guzmán  
Claudia Ñaña  
Christy Yapuchura  
Luis Llanos

Rosa Huamani  
Dians Sullca  
Silvana Baltodano  
Fabiana Marcos  
Geraldly Rojas

## Diseño de carátula y diagramación:

Vision PC Perú

## Gestión de visibilidad académica e indización:

Ismael Canales

## Portal de Politai:

revistas.pucp.edu.pe  
<https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/politai>

## Asociación Civil Politai:

Pontificia Universidad Católica del Perú  
Av. Universitaria 1801 San Miguel Lima 32  
Correo electrónico: revista@politai.pe

## Agradecimientos:

El equipo de Publicaciones de Politai agradece los aportes de **Luis Llanos** y **Jennifer Retamozo** en el proceso editorial del presente número.

# POLITAI

REVISTA DE CIENCIA POLÍTICA

## Consejo Directivo

Presidente	Juan Arias Palomino
Directora de Fiscalía y Recursos Humanos	Alexa Fernández Gavilano
Director de Publicaciones	Edgar Luna Salazar
Directora de Investigación	Margareth Rodríguez Euscate
Directora de Imagen institucional	María José Marrou Rivera
Director de Economía	Esteban Gavilán Díaz
Directora de Eventos	Annelisse Sánchez Contreras

## Comisión de Fiscalía y Recursos Humanos

Alexa Fernández Gavilano  
César Clemente Poma  
Consuelo Escobar Luyo  
Derle Jorge Delgado  
Fer Torres Llerena  
María Cristina Huaynate Villanueva  
Estefanía Apaza Díaz  
Gabriel Zamudio Segura  
Alondra Mallqui Eustaquio

## Comisión de Publicaciones

Edgar Luna Salazar  
Jennifer Retamozo Gonzales  
Claudia Franshesca Ñaña Alfaro  
Christy Yapuchura Mamani  
Luis Fernando Llanos Illescas  
Rosa Huamaní Pucho  
Kevin Villarreal Urquizo  
Claudia Torres Pérez  
Dians Sullca Molina  
Marianna Guzmán Sebastián  
Ximena Pinillos Zegarra  
Silvana Baltodano Quillahumán  
Fabiana Marcos Vivas  
Geraldly Rojas López

## Comisión de Investigación

Margareth Rodríguez Euscate  
Ariana Ortiz Bernal  
Elena Flores Capcha  
Elizabeth García Rodríguez

José Navarro Nateros  
Gonzalo Cabrera Gambetta  
Luis Rojas Antonio  
Sandra Ramos Castillo  
Nicolás Sierra Zevallos  
Michael Encalada Calderón  
Romina Vílchez Sapallanay  
Sergio Torres Quispe

#### **Comisión de Imagen institucional**

María José Marrou Rivera  
Ana Belén Gutiérrez Pereda  
Daniel Silva Philipps  
Diego Sandi Suen  
Adiana Ccalahuilli Melgarejo  
Erick Estrada Ventura  
Jhoselyn Martínez Urday  
Sofía Silva Rejas  
Stefany Contreras Vargas

#### **Comisión de Economía**

Esteban Gavilán Díaz  
Carlos Benavides Reyes  
Yhoritkey Chero Paredes  
Maricarmen Amador Gutiérrez  
Carlos Crespín Juárez  
Nicole Loayza Roldán  
Paul Flores Coapaza

#### **Comisión de Eventos**

Annelisse Sánchez Contreras  
Mariano Peralta Cisneros  
Paula Chata Vilca  
Camila Vega Gálvez  
Jhojan Carreño Flores  
Romina Loayza Gaitán  
Valeria Vidarte Echeverri  
Jimmy Noblejas García  
Fiorella Hurtado Rubio  
Ricardo Bardales Requelme



# ÍNDICE

<b>Presentación</b>	<b>9</b>
<b>Editorial</b>	<b>11</b>
<b>Artículos</b>	<b>15</b>
Criminalidad organizada transnacional: de la seguridad pública a la amenaza geopolítica	<b>17</b>
El delito de asociación ilícita en el derecho argentino a la luz de las exigencias de la Convención de Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada	<b>33</b>
Perfiles en delincuencia juvenil: Factores asociados y contrastantes en los tipos de delitos cometidos por adolescentes en conflicto con la ley	<b>53</b>
“Copiar y Pegar”: La transparencia de políticas y su influencia en la implementación de políticas de Vigilancia Electrónica para personas privadas de libertad en Perú y Colombia	<b>79</b>
Para mis enemigos, la ley: La corrupción como argumento para activar mecanismos de control político en Perú (2016-2020)	<b>101</b>
Corrupción y procesos electorales en América Latina	<b>113</b>
Corrupción en las cárceles chilenas y sus predictores desde las personas encarceladas	<b>129</b>
Perjuicio económico extrapolado y sostenibilidad fiscal: el efecto de la corrupción pública en el Perú (2014-2019, 2021-2023)	<b>149</b>
<b>Entrevista a Paula Muñoz Chirinos: "Es necesario defender ciertos mínimos de institucionalidad, transparencia y democracia para evitar que el deterioro continúe"</b>	<b>173</b>



# PRESENTACIÓN

---

## **Crimen Organizado y Corrupción en América Latina**

En América Latina, la corrupción ha actuado como un facilitador clave del crimen organizado, debilitando el estado de derecho y consolidando el poder de las redes criminales. La diversificación y expansión de organizaciones criminales, el impacto económico y social en la población, así como la penetración del crimen organizado en esferas estatales, son aspectos de la problemática que requieren ser comprendidos y analizados para enfrentarlos con mayor eficacia.

A través de los artículos presentados, se evidencian las múltiples caras que presentan la criminalidad organizada y la corrupción. Por ejemplo, Sebastián Benites, Nataly Zorrilla y Kerly Tito examinan los perfiles de adolescentes en conflicto con la ley, destacando diferencias clave entre los factores asociados a delitos como el robo agravado, el tráfico ilícito de drogas y la violencia sexual, y proponiendo enfoques diferenciados para la intervención juvenil. Roberto Lagos Flores analiza la criminalidad organizada transnacional, enfatizando cómo esta ha pasado de ser un problema local a convertirse en una amenaza geopolítica que desafía la soberanía estatal y redefine la seguridad regional. Por su parte, Nubia Zulma Nieto explora la relación entre corrupción y procesos electorales en América Latina, evidenciando cómo el fraude y la manipulación socavan la legitimidad democrática.

Las investigaciones de esta edición ofrecen no solo diagnósticos, sino también pistas para pensar soluciones frente a los retos que se plantean. El aumento de la violencia transnacional y la corrupción se plantean como amenazas latentes, mientras que se entrevé un desafío en impulsar la agenda de reformas pendientes en la región. El objetivo final de este número de *Politai*, es contribuir al debate académico y político, estimulando propuestas concretas para fortalecer la institucionalidad y la gobernabilidad en la región.

*José Manuel Villaorduña Aristondo*



# EDITORIAL

---

## **Crimen Organizado y Corrupción en América Latina**

Los pilares de la gobernabilidad en América Latina enfrentan hoy a dos enemigos formidables y entrelazados: el crimen organizado y la corrupción, fuerzas que encuentran su sustento en las profundas brechas de desigualdad y la frágil estructura institucional que caracteriza a la región.

Se trata de fenómenos sostenidos tanto por actores externos que desafían al Estado desde redes criminales; como por las mismas autoridades políticas, que en su rol de servidores públicos favorecen sus propios intereses por sobre los de la sociedad civil. El crimen organizado ha sabido adaptarse a las realidades locales y explotar los vacíos institucionales. De la mano de este fenómeno, la corrupción no solo ha permeado las instituciones del Estado, sino que se ha convertido en un medio para la expansión de actividades ilícitas como el narcotráfico, la trata de personas, y el lavado de dinero. La infiltración del crimen organizado en diversas esferas de poder demuestra a las redes criminales usando prácticas corruptas para mantener impunidad, asegurar el apoyo de autoridades y tejer redes de complicidad que fortalecen su influencia<sup>1</sup>. De esta manera, el crimen organizado y la corrupción se presentan como dos caras de una misma moneda, sostenidas por el pacto de silencio que domina en el interior de ambas y por las maniobras de obstrucción a la justicia, diseñadas para garantizar su impunidad<sup>2</sup>.

Ante este panorama, la edición presente de *Politai*, titulada “Crimen Organizado y Corrupción en América Latina”, examina la compleja manifestación y estructuración de estos dos fenómenos. A través de una serie de artículos, se abordan las dinámicas que permiten la perpetuación de estos males, explorando casos emblemáticos y proponiendo reflexiones sobre posibles caminos hacia una mayor transparencia y eficacia institucional.

---

1 Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú (IDEHPUCP). (s. f.). Convergencias de la corrupción y crimen organizado en el Perú. <https://idehpucp.pucp.edu.pe/boletin-eventos/convergencias-de-la-corrupcion-y-crimen-organizado-en-el-peru-18727>

2 Palazón Pagán, María José (2019), “La peligrosa conexión entre corrupción y delincuencia organizada”, *Alegatos*, México, 110, pp. 117-138.

## Crimen Organizado y Corrupción en América Latina

La revista inicia con el análisis titulado "Criminalidad organizada transnacional: de la seguridad pública a la amenaza geopolítica", el cual explora cómo el crimen organizado sobrepasa los límites nacionales para expandirse mediante alianzas legales e ilegales y sofisticarse a nivel global. El artículo revela los desafíos que la soberanía estatal enfrenta, para los cuales resulta urgente fortalecer las capacidades estatales y evitar que la debilidad institucional empeore la crisis de seguridad.

Posteriormente, se incluyen estudios sobre las dinámicas del crimen organizado en contextos específicos. Un artículo examina la delincuencia organizada en Argentina, analizando el impacto de la Ley Antimafia y evaluando su alineación con los estándares internacionales. Otro aborda el rol de las bandas juveniles en los delitos más comunes en Perú, como el tráfico de drogas y el robo agravado. A través de un análisis comparativo, el estudio destaca cómo los factores asociados varían según el tipo de delito, subrayando la influencia de las bandas delictivas, la historia en la niñez y la presión de los pares. Este enfoque resalta la complejidad de los perfiles juveniles en el contexto criminal.

En el terreno de las políticas públicas, el estudio comparativo entre Perú y Colombia revela diferencias clave en la implementación de la Vigilancia Electrónica Personal (VEP). Mientras que Colombia adoptó un enfoque progresivo y flexible, utilizando proyectos piloto y ajustando la política según los resultados, Perú optó por una implementación nacional inmediata, sin etapas de prueba, lo que resultó en limitaciones en su efectividad. Este contraste subraya la importancia de contextualizar y adaptar las políticas a las realidades locales para asegurar su efectividad.

Seguidamente, se presentan dos artículos cuyo enfoque se centra en el impacto de la corrupción en la política de América Latina. El primero analiza cómo la corrupción se usó como herramienta de control político en Perú, especialmente tras el escándalo de "Lava Jato". El segundo aborda cómo la corrupción socava la integridad de los procesos electorales en la región, a través de prácticas como fraude, compra de votos e intimidación. Ambos trabajos demuestran cómo la corrupción debilita la gobernabilidad y la confianza en las instituciones.

## Crimen Organizado y Corrupción en América Latina

Finalmente, se incluye un análisis empírico sobre la corrupción en las cárceles chilenas, revelando cómo la falta de reglas claras y las tensiones internas contribuyen a su perpetuación. Este estudio propone soluciones que podrían fortalecer el sistema penitenciario y reducir estas prácticas ilícitas.

En conjunto, esta edición de Politai subraya la complejidad y dimensión transnacional del crimen organizado y la corrupción en América Latina. Estos fenómenos no solo afectan la seguridad y la calidad de vida de los ciudadanos, sino que también socavan la confianza en las instituciones, debilitando las bases del Estado. Al erosionar la legitimidad del poder público, dificultan la implementación de políticas efectivas y ponen en riesgo la estabilidad democrática.

Esta edición es reflejo del esfuerzo y colaboración de todo el Equipo Editorial. Cada artículo es una pieza clave en el análisis de los desafíos contemporáneos y esperamos que inspire nuevas perspectivas en nuestros lectores.



# ARTÍCULOS

---

## **Crimen Organizado y Corrupción en América Latina**

- **Criminalidad organizada transnacional: de la seguridad pública a la amenaza geopolítica**  
*Roberto Lagos Flores*
- **El delito de asociación ilícita en el derecho argentino a la luz de las exigencias de la Convención de Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada**  
*Nicolás Santiago Cordini*
- **Perfiles en delincuencia juvenil: Factores asociados y contrastantes en los tipos de delitos cometidos por adolescentes en conflicto con la ley**  
*Sebastián Darío Benites Guerrero, Nataly Vanessa Zorrilla Vargas, Kerly M. Tito Santa Cruz*
- **“Copiar y Pegar”: La transparencia de políticas y su influencia en la implementación de políticas de Vigilancia Electrónica para personas privadas de libertad en Perú y Colombia**  
*Gelin Pilar Espinoza Prado, Nicolás Gutiérrez Sánchez, Santiago Alonso Mena López*
- **Para mis enemigos, la ley: La corrupción como argumento para activar mecanismos de control político en Perú (2016-2020)**  
*Álvaro Carbajal*
- **Corrupción y procesos electorales en América Latina**  
*Nubia Zulma Nieto Flores*
- **Corrupción en las cárceles chilenas y sus predictores desde las personas encarceladas**  
*Guillermo E. Sanhueza*
- **Perjuicio económico extrapolado y sostenibilidad fiscal: el efecto de la corrupción pública en el Perú (2014-2019, 2021-2023)**  
*Paul Alexandro Flores Coapaza*



# **Criminalidad organizada transnacional: de la seguridad pública a la amenaza geopolítica**

## **Transnational organized crime: from public security to geopolitical threat**

**Roberto Lagos Flores**<sup>♦</sup>  
*Universidad de Las Américas (UDLA)*  
ORCID: [0000-0001-9523-3349](https://orcid.org/0000-0001-9523-3349)

Fecha de recepción: 2 de septiembre del 2024  
Fecha de aceptación: 23 de octubre del 2024

**ISSN: 2415-2498**

Lagos, Roberto (2024). «Criminalidad organizada transnacional: de la seguridad pública a la amenaza geopolítica». *Politai: Revista de Ciencia Política*, Año 15, N.º 25: pp. 17-32.  
DOI: <https://doi.org/10.18800/politai.202402.001>

♦ Doctor por la Universidad del País Vasco (UPV-EHU), España. Profesor visitante de la Universidad Pontificia de Salamanca (UPSA), España. Cientista Político, Pontificia Universidad Católica de Chile Magister en Sociología; Diplomado en Pandillas, Terrorismo y Grupos Violentos; Diplomado en Seguridad Ciudadana; Profesor Adjunto Universidad de las Américas, Chile. Correo electrónico: [rllagos@uc.cl](mailto:rllagos@uc.cl)

## RESUMEN

Este artículo sostiene la hipótesis de que la criminalidad organizada transnacional evolucionó de problema público nacional en amenaza geopolítica regional. Utilizando una metodología de estudio basada en el análisis de fuentes científicas secundarias y el estudio de casos, se examinan las dinámicas del crimen organizado a nivel regional durante los últimos cinco años. Los argumentos principales demuestran que organizaciones criminales de relevancia estratégica han logrado desvanecer las fronteras nacionales, generar alianzas públicas y privadas, tanto legales como ilegales, expandirse y aumentar su campo de operaciones y, principalmente, desafiar la soberanía, autoridad, legitimidad, monopolio de la fuerza y control territorial propio de los Estados, redefiniendo de este modo la geografía política. En conclusión, el estudio resalta la necesidad de comprender la radicalidad y expansión de esta amenaza transfronteriza, así como su interacción con la debilidad institucional de ciertos países. Se enfatiza en la urgencia de fortalecer las capacidades estatales para enfrentar este desafío, sugiriendo que la inacción y permisividad gubernamentales podrían exacerbar la crisis de seguridad continental.

**Palabras clave:** *Crimen organizado transnacional; seguridad; Hispanoamérica; amenaza geopolítica; Estado.*

## ABSTRACT

This article posits the hypothesis that transnational organized crime has evolved from a domestic public issue into a regional geopolitical threat. Employing a research methodology based on the analysis of secondary scientific sources and case studies, it scrutinizes the dynamics of organized crime at a regional level over the past five years. The primary arguments demonstrate that strategically significant criminal organizations have blurred national borders, forged both legal and illegal public and private alliances, expanded their operations, and primarily challenged the sovereignty, authority, legitimacy, monopoly of force, and territorial control inherent to States, thereby redefining the political geography. In conclusion, the study underscores the imperative to comprehend the radical nature and expansion of this transborder threat, along with its interaction with the institutional weaknesses of certain countries. It emphasizes the urgent need to enhance state capacities to confront this challenge, suggesting that governmental inaction and permissiveness could exacerbate the continental security crisis.

**Keywords:** *Transnational organized crime; security; Latin America; geopolitical threat; State.*

## 1. Introducción: escenario de inestabilidad

La criminalidad organizada transnacional se ha convertido en un fenómeno dinámico y multifactorial, agudizado con el paso del tiempo, y que se ha transformado en una amenaza compleja que, a medida que amplifica sus campos de acción, genera conflictos y nuevos riesgos para las sociedades latinoamericanas (Iniciativa Global contra el Crimen Organizado Transnacional, 2023). Las democracias débiles de la región enfrentan con preocupación el impacto de la delincuencia transfronteriza, pues, a diferencia de los regímenes autoritarios o gobiernos militares, estas democracias son, desde una perspectiva fenomenológica, menos resilientes a la pérdida de su capital político, son menos capaces de repeler la beligerancia intrafronteriza, los conflictos armados irregulares y la pérdida de control territorial<sup>1</sup>. Además, sus instituciones estatales se ven intensamente afectadas por presiones y conflictos directos, pues sufren más con las reacciones internacionales negativas, con los procesos de deslegitimación y con el menoscabo de su soberanía, lo que complica el mantenimiento del Estado de derecho (Arias, 2017; Alda Mejías, 2021).

En este trabajo se realizan reflexiones teóricas y conceptuales sobre el proceso histórico reciente del fenómeno de la criminalidad organizada transnacional, particularmente en los últimos cinco años, sosteniendo la hipótesis de que este problema público y fenómeno social ha evolucionado de ser un tema de “seguridad pública” a convertirse en una “amenaza geopolítica” regional. Se sostiene que los grupos criminales tienen actualmente la capacidad de desdibujar las fronteras y de reordenar geográficamente el subcontinente en virtud de su campo de operaciones. Esto se debe a que la criminalidad se entrelaza y potencia conectada con otros problemas multidimensionales que trascienden las fronteras nacionales, exacerbando las vulnerabilidades y tensiones estructurales de la región. Esto incluye gatillar y acentuar otros conflictos como la crisis del Estado (propia del siglo veinte), la crisis de inseguridad y de violencia (propia del siglo veintiuno), así como problemas basales y permanentes como pobreza, desigualdad e inequidad social (Bagley, 2004; Naím, 2013; Pérez, 2013). Estos problemas interrelacionados fomentan la difusión de grupos criminales que conciben alianzas con la institucionalidad pública y el sector privado, así como con entes rivales, beneficiándose de la globalización desviada mediante la internacionalización de sus ilícitos (Naím, 2013; Grillo, 2016; Bauman y Donskis, 2019).

Esta hipótesis sobre la evolución de un problema de seguridad, que inicialmente se presentaba al interior de los países y que se transformó en una amenaza geopolítica regional y transfronteriza, se sostiene en el hecho de que las organizaciones criminales transnacionales desafían al menos estos elementos centrales de la noción clásica de la estatalidad: erosionan la soberanía, la autoridad y el control territorial de los Estados (Hobbes, 2003; Bodino, 2006; Weber, 2006). Este deterioro resulta evidente en un continente negativamente distinguido por la corrupción y la debilidad institucional, en que pandillas, redes criminales y grandes narcotraficantes adquieren tal poder y alcance geográfico que han dado lugar a “Estados criminalmente poseídos”, “Estados fallidos”, “Estados mafiosos” o “Narco Estados”, en suma, expresiones muy populares que grafican, con más o menos precisión conceptual, hechos comprobados, en especial, dinámicas que suscitan tensiones geopolíticas de difícil cuantificación (Rodgers y Muggah, 2009; Arias, 2017; Alda Mejías, 2021). Actividades delictivas como tráfico de armas y drogas, contrabando de mercancías, cibercrimen, trata de personas, minería ilegal y lavado de activos que producen violencia, inseguridad e inestabilidad (Schultze-Kraft, 2016; Iniciativa Global contra el Crimen Organizado Transnacional, 2023).

---

<sup>1</sup> Esta categoría de “democracias débiles” designa sistemas políticos que, pese a que celebran elecciones populares, ostentan instituciones democráticas frágiles, carentes de efectividad y demuestran fisuras en su Estado de derecho (The Economist, 2024).

En suma, el objetivo de este trabajo reside en reconocer la criminalidad organizada transnacional como un desafío geopolítico de primer orden para América Latina, así como la necesidad de examinar teórica e históricamente sus manifestaciones. De acuerdo con lo anterior, la metodología utilizada se basa en el estudio de información secundaria sobre delincuencia transnacional y crimen organizado regional, sobre la base de una revisión exhaustiva de la literatura académica contemporánea. Además, el estudio documental de estos materiales se interpreta a la luz de fuentes primarias clásicas de la filosofía del Estado. La sistematicidad de esta revisión sigue, primero, un criterio de selección temporal, cuyo foco son referencias bibliográficas de los últimos cinco años (2019-2024) y, segundo, un criterio de ubicuidad pública, es decir, información extraída de bases de datos (Scopus, SciELO, WOS, Dialnet y Latindex). Asimismo, se aplica un criterio de contraste, ya que la revisión de literatura especializada se complementa con el análisis de casos paradigmáticos que tienen repercusiones internacionales, abarcando acontecimientos políticos, sociales y criminales, cercanos en el tiempo, en Chile, Ecuador, México, Brasil, Perú, Colombia y Venezuela, sin desestimar sucesos de otras naciones representativas de la región y que apoyan la postura argumentativa de que las redes criminales han redefinido el mapa de la geopolítica latinoamericana.

## 2. La criminalidad organizada como amenaza expansiva regional

En este capítulo, se realiza un análisis documental y bibliográfico de catorce artículos de investigación de relevancia continental, seleccionados y publicados en revistas científicas entre 2019 y 2024, es decir, en los últimos cinco años. La revisión de este material permite sostener la intersección entre criminalidad organizada y el escaso ejercicio de la soberanía del Estado en América Latina.

Ahondando, por un lado, en la alta actividad delictiva continental, luego, en la estrategia expansiva de grupos y alianzas criminales; por otro lado, en la adopción de discursos políticos de parte de algunas estructuras y, en particular, la permeabilidad o disolución conceptual de las fronteras para la actividad criminal. Todo ello redundando en que la criminalidad transfronteriza logra difuminar la separación real entre Estados y reafirma la comparecencia de entidades paralelas quienes ejercen soberanías compartidas. Este análisis se basa, en la siguiente afirmación de Niño (2024), a partir de la cual se intenta sostener la tesis principal de este trabajo:

“El crimen organizado ha entendido mejor la geografía que los Estados. Las grandes complejidades territoriales permiten las inconclusiones estatales, el choque entre instituciones públicas, las discordias entre fuerzas de seguridad y la expansión estratégica de mercados y de actores armados de gran calibre” (2024, p. 2),

En primer lugar, de acuerdo con Dubé (2023), es posible sostener que las naciones latinoamericanas se sitúan en una posición especial dentro del sistema internacional, comparando datos sobre regímenes políticos, ratificación de tratados internacionales e indicadores delictivos. América Latina, según este estudio, es la región democrática que tiene el mayor compromiso formal con el régimen internacional de derechos humanos, pero también es la que tiene los más altos niveles comparados de actividad delictiva. De acuerdo con este autor, los problemas de fragilidad estatal y de poblaciones desplazadas asociados a la *gobernanza criminal*, no están presentes en otras regiones mayoritariamente democráticas (Dubé, 2023). Alda Mejías (2021), en el mismo plano, ha descrito detalladamente cómo estas redes criminales evolucionaron para ejercer, en la actualidad, funciones que tradicionalmente le correspondían al Estado. Esto ha tenido lugar por diversas circunstancias, entre ellas, por la descomposición de los carteles de la droga y la competencia por el control de zonas que elevó los homicidios (Celis, Lujan y Ponce, 2019), como también por la desaparición -solo

formal, cabe afirmar- de las FARC-Ejército del Pueblo en 2012, pues según el mismo Niño (2024) esto generó un renacer de la violencia, que emergió junto a nuevas asociaciones internacionales y métodos criminales innovadores. En México, Schatz y Tobías (2021) han explicado que la ineficacia del Estado (mexicano) para prevenir los homicidios relacionados con el crimen organizado crea un “ciclo vicioso” que perpetúa la violencia y socava la confianza institucional. Del mismo modo, para la realidad mexicana los autores Trejo y Ley (2019) han demostrado que el incremento de asesinatos de políticos, funcionarios y candidatos, usando una violencia de alto perfil de parte de los carteles de la droga, constituye una nueva táctica de intimidación dirigida a los actores políticos y de debilitamiento de las instituciones, facilitándoles a estas grandes mafias operar con mayor impunidad, reducir la capacidad estatal para aplicar la ley y frenar sus opciones de combatirles.

En segundo lugar, Quirós (2019) estudió la estrategia expansiva del Primer Comando de la Capital (PCC), cuestión significativa que permite entender patrones de crecimiento de otros colectivos igual de radicales y de transfronterizos. Cabe señalar que el PCC es una organización criminal brasileña formada dentro de las prisiones en 1993, con una estructura jerárquica y disciplinada, al estilo de una hermandad, que se ha extendido a nivel internacional, cometiendo actividades ilegales como narcotráfico, secuestros, robo de bancos y asesinatos. Durante los últimos años el PCC ha crecido en la Triple Frontera amazónica (Brasil, Colombia y Perú) logrando la hegemonía de las rutas de la droga en el cono sur. ¿Qué estrategias ha empleado? Tanto el belicismo como las alianzas. Por un lado, la confrontación con las fuerzas de orden y con criminales enemigos, por otro, los pactos o acuerdos estratégicos (también con fuerzas de orden y bandas enemigas o amigos circunstanciales). El PCC expandió su presencia criminal en el área amazónica aprovechando la ruptura de la alianza entre la «Familia del Norte» (FDN) y el «Comando Rojo» (CV) -sus tradicionales rivales armados-, que controlaban el acceso del PCC a la ruta de Manaos. Como resultado, el PCC ha iniciado una disputa territorial por la ruta del Solimões, el corredor de drogas más significativo en la frontera amazónica (Quirós, 2019). La expansión del PCC podría desencadenar una guerra aún más intensa con la FDN, que domina gran parte del Amazonas. Según Quirós (2019), el objetivo final del PCC es controlar tanto la ruta como los mercados de cocaína en toda América Latina. También se debe recordar, a propósito de este caso, la expansión transnacional del Ejército de Liberación Nacional (ELN) en Colombia y Venezuela. De acuerdo con Rojas y Walther (2022) los últimos años registran un aumento demostrativo de las acciones armadas del ELN en territorio venezolano, expansión facilitada por la desmovilización de las FARC y la persistente descomposición social, política y económica en Venezuela. Ambos autores indican que esta estrategia expansiva, que nació de su vocación como “movimiento insurgente revolucionario”, ha terminado mostrándolos como un actor incluso conservador en ciertos contextos. Relacionado con lo anterior, Salazar, Wolff y Camelo (2019), comprobaron que el vacío de poder dejado por las FARC-EP en su fase actual de repliegue ha sido llenado por otros grupos armados ilegales, como el Ejército de Liberación Nacional y las propias disidencias FARC, de tal manera que se demuestra lo señalado por Niño (2024), este autor sostiene que hay un rearme de aquellos individuos que no acataron el tratado colombiano de paz en 2012. En cuanto a expansión criminal actual, también Terán (2023) ha indicado que eventos como la pandemia del coronavirus, la crisis económica y la masiva emigración venezolana, han permitido el auge del «Tren de Aragua» (red criminal transnacional de origen venezolano) y de sus actividades delictivas hacia otros países.

En tercer lugar, sobre la base del estudio de Cortés Castillo (2020) el crimen transnacional organizado, específicamente las organizaciones del narcotráfico mexicano, se han instalado en Colombia y Venezuela, con diferentes repercusiones. El autor demuestra que ha existido una política de “cooperación internacional” entre organizaciones criminales de ambos países. Así, por ejemplo, los carteles mexicanos han expandido sus actividades hacia el territorio colombiano para ampliar su influencia y obtener beneficios del negocio ilícito, de hecho, aprovechan a los grupos armados ilegales autóctonos y la debilidad de los Estados, expan-

diendo su dominio y control sobre el negocio del narcotráfico en el continente: “los vínculos entre los carteles mexicanos con las organizaciones insurgentes, criminales y terroristas en Colombia y Venezuela constituyen un problema de seguridad regional. La convergencia de intereses ha logrado permear Gobiernos y áreas estratégicas de la región” (Cortés Castillo, 2020, p. 142). Esto responde a un segundo paso o eslabón de la cadena evolutiva de estas organizaciones, que ya ha superado alianzas anteriores, como, por ejemplo:

“[a]la convergencia de los carteles mexicanos de Sinaloa con las FARC, se sumaban las relaciones entre Santrich, el cartel de Los Soles, el presidente de Venezuela, Nicolás Maduro, y el capo mexicano Rafael Caro Quintero. Los antecedentes de la relación entre Santrich y Caro Quintero se remontan al año 2016, cuando movieron varias toneladas de cocaína de Colombia a Chicago, vía Sonora y Phoenix” (Cortés Castillo, 2020, p. 139)<sup>2</sup>.

Esta convergencia de intereses también se sustenta en experiencias relativamente nuevas, dinámicas, a veces difíciles de comprender del todo, como, por ejemplo, las alianzas ocurridas entre grupos guerrilleros, como ciertos bloques y Frentes de las FARC y el ELN, con bandas criminales como «Los Rastrojos», «Los Urabeños» y el ERPAC en diferentes regiones de Colombia, incluyendo Nariño, Cauca, La Guajira, Cesar, Putumayo, Meta y el Pacífico. Estas alianzas giran en torno al narcotráfico y otras economías ilegales, aunque son inestables y varían según la región y los intereses específicos de cada grupo (Cortés Castillo, 2020). Es decir, grandes mafias, bandas medianas (BACRIM) y grupos delictivos menores, se mezclan y forman un particular entramado trasfronterizo, conectándose a alguna parte de la cadena que no conoce ni de fronteras, ni de países, ni de ideologías (al menos hasta el punto de que resulte conveniente al ánimo de lucro o de aumento de reconocimiento). Esto resulta relevante al recurrir al concepto propuesto por Phelan de “legitimación eudaimónica”, es decir, el que se refiere a que las FARC llevaron a cabo una estrategia legitimadora mediante la búsqueda de un sentido de propósito y bienestar en la vida de las personas (que subyuga con su control poblacional, vale la pena recordar), ya que, apelando a esas necesidades, sostienen su narrativa revolucionaria justificando su lucha armada insurgente (Phelan, 2019).

En cuarto lugar, el estudio de Badillo y Mijares (2021) indica que el crimen organizado en América Latina ha adoptado una “estrategia expansiva” amparada en estrategias de insurgencia, para fortalecer su presencia y poder, y prueban esta tesis a través de un análisis comparativo cualitativo de seis casos: «Autodefensas Gaitanistas de Colombia» y «Los Rastrojos» (Colombia), Militarizado Partido Comunista del Perú (Perú), Primer Comando de la Capital (Brasil), el «Tren de Aragua» (Venezuela), y el «Cartel de Sinaloa» (México). En sus resultados sostienen que tres de estos colectivos adoptaron un “discurso político” para enmarcar sus actividades criminales transfronterizas y dentro del Estado originario desde donde surgieron. Es decir, hay una evolución en algunos grupos para encubrir sus actos en defensa de compromisos políticos, éticos o religiosos, independientemente de las consecuencias. Esto es notable por cuanto se transfigura la distinción analítica al pasar de simples actores criminales paramilitares a grupos que encajan en la tipología de grupos insurgentes o terroristas, un cambio evolutivo a considerar. Pues bien, los entes criminales catalogados como insurgentes, según Badillo y Mijares (2021), son las «Autodefensas Gaitanistas de Colombia» (AGC) -conocidos también como «Clan del Golfo»-, quienes adoptaron una narrativa política y un discurso ideológico para justificar sus acciones violentas. El grupo criminal colombiano «Los Rastrojos» que ha adquirido un relato político reaccionario de lo estatal y aun así continúa ejerciendo control poblacional y extorsionando a comunidades.

---

<sup>2</sup> El Cartel de los Soles es una facción criminal vinculada al gobierno venezolano e integrada por altos funcionarios y militares que han usado su poder para involucrarse en ilícitos como narcotráfico, corrupción y contrabando. Este cartel ha expandido su influencia fuera de Venezuela, consolidándose como una entidad criminal poderosa y compleja en operaciones a la sombra del gobierno maduro-chavista.

También los remanentes del Militarizado Partido Comunista del Perú-Sendero Luminoso que recurren a la violencia para intentar derrocar al gobierno peruano y cometer episodios terroristas, bajo el pretexto de alcanzar sus objetivos políticos. Aun cuando, como explica Vizquerra (2022), hayan pasado de un accionar violento tradicional a uno más soterrado y político, no han modificado en lo más mínimo su objetivo a largo plazo de la toma del poder. Vinculación de la actividad terrorista con el crimen organizado que, como lo expone Deriú (2021), también se ha activado en relación con los vínculos entre Hezbolá y grupos criminales como el Comando Rojo y el PCC de Brasil. Es más, Melamed, Niño y Gómez Arias (2024) argumentan que, actuando como proxy de Irán, Hezbolá utiliza la región para financiar el terrorismo y fortalecer su capacidad operativa internacional, alterando los equilibrios de poder en América Latina, especialmente al expandirse desde su punto focal tradicional en la Triple Frontera de Argentina, Brasil y Paraguay hacia un radio de acción en la nueva Triple Frontera de Colombia, Panamá y Venezuela, aumentando el nivel de riesgo hemisférico. Relacionado con lo anterior, Hausken (2019) ha explicado que cada organización terrorista necesita dinero para sobrevivir y actuar, por tanto, reciben apoyo y recursos de las actividades criminales que practican, en tal sentido, los ideólogos y líderes ofrecen propósito y dirección política, sin embargo, al mismo tiempo recurren a mercenarios y criminales cautivos que les financian la insurrección.

En quinto lugar, Rodrigues, Mojica, Espinel y Pimenta (2022) acuñan el concepto de *Zonas Urbanas de Frontera*, sobre la base de que la separación jurídico-política en las fronteras de los países son solo una “formalidad”, algo insustancial, no hay murallas ni obstáculos insalvables para la actual actividad económica ilícita, como tampoco para las estrategias político-criminales en las zonas fronterizas de muchos países, todo lo contrario, hay infinidad de espacios de conexión e intercambio económico, social, simbólico y político; no solo en la ruralidad, principalmente en las metrópolis. Este concepto de conexión fronteriza les permite a estos autores caracterizar y precisar geográficamente la existencia de una *gobernanza criminal* en Colombia y Venezuela. Estos autores realizaron un mapeo de los grupos armados ilegales en extensiones fronterizas de Villa del Rosario y Cúcuta en Colombia, y de San Antonio de Táchira en Venezuela y señalan:

“Los Rastrojos sí se enfrentan con el ELN por el control de los pasos irregulares que estos manejan, el microtráfico de drogas, así como la gobernanza del área metropolitana de Cúcuta. También están en conflicto territorial con el Clan del Golfo/Autodefensas Gaitanistas de Colombia por la zona rural de Cúcuta. Estas mismas disputas se presentan en el lado venezolano de la frontera” (Rodrigues, Mojica, Espinel y Pimenta, 2022, p. 49).

De acuerdo con su estudio, es posible concluir que la separación entre Estados es casi inexistente y lo que distingue, cualifica y norma a las comunidades humanas en esos territorios son sus membresías, sumisión, trabajo libre o forzado en favor de entidades criminales transfronterizas. Las organizaciones criminales ejercen autoridad y proporcionan servicios en áreas rurales y urbanas informales, pero no solo actúan como competidores, también pueden ser un complemento del Estado (Lessing, 2020). No se debe olvidar que los líderes de los carteles y capos mafiosos se visualizan en estos territorios como los antiguos bandidos “prosociales”, como émulo de los gobernantes democráticos: dan trabajo, oportunidades, obras sociales, salarios, incluso dan reconocimiento social, pertenencia e identidad, al precio de las “narco limosnas”. De hecho, «La Familia Michoacana» y «Los Caballeros Templarios», de origen mexicano, aparte de su lado violento son también un narco filantrópico (Grillo, 2016). Este es un hecho que desintegra la distinción existencial entre Estados, ya que los elementos aglutinadores de la población (normativos, sociales, culturales, simbólicos) los entregan estas entidades paraestatales. Así, no solo se diluyen las fronteras también se constriñen los elementos básicos de la estatalidad: territorio, pueblo, soberanía, derecho, legitimidad, autoridad, monopolio de la violencia, entre otros valores clásicos y modernos del pensamiento político (Freund, 1968; Hobbes, 2003; Weber, 2006, 2011; Schmitt, 1991, 2004).

### 3. Criminalidad organizada transnacional y casos regionales de tensión geopolítica

Ahora bien, luego de revisar artículos de investigación publicados en revistas científicas durante los últimos años, se describen a continuación cuatro casos de estudio recientes (2022-2024), que complementan el escenario actual descrito, acentuando los patrones de cambio percibidos. Estos sucesos tienen como punto en común las tensiones geopolíticas generadas por la criminalidad organizada transfronteriza, que pudieran representar, a simple vista, casos anecdóticos o aislados, sin embargo, convergen dentro de un contexto al punto de resultar sintomáticos y concluyentes respecto del escalamiento de las amenazas geopolíticas.

En primer lugar, cabe recordar el asesinato del fiscal paraguayo Marcelo Pecci en Colombia durante su luna de miel, en mayo de 2022. Este homicidio evidenció un sistema, una arquitectura del crimen organizado transnacional de alto nivel, propio de la gobernanza multinivel del delito, es decir, conforme a una mecánica de alta planeación e inversión de recursos; esta vez en manos de entes no estatales. El fiscal Pecci se convirtió en blanco de poderosos grupos criminales debido, probablemente, a su liderazgo en investigaciones de alto perfil sobre narcotráfico, lavado de dinero y corrupción, en países como Paraguay, Brasil, incluso con ramificaciones en el resto del continente. Su muerte no solo generó tensiones diplomáticas entre Paraguay, Colombia y Brasil, ya que se sospecha, hasta la actualidad de la participación del Primer Comando de la Capital (PCC), en la coordinación del asesinato, con vínculos con el «Tren de Aragua» y sicarios colombianos. En suma, un ajusticiamiento internacional fruto de un pacto o acuerdo sellado entre organizaciones criminales transnacionales.

En segundo lugar, está el caso del secuestro, tortura y asesinato del exteniente venezolano Ronald Ojeda en Chile en 2024, evento que generó una grave tensión diplomática entre Chile y Venezuela. El exteniente Ojeda, un disidente del régimen de Nicolás Maduro y en calidad de “asilado político”, fue secuestrado en Santiago por un sofisticado y violento grupo de sujetos que simulaban ser policías chilenos y luego de ser torturado, durante el proceso fue enterrado vivo bajo concreto en un *territorio liberado*, es decir, en un terreno irregular de viviendas con escasa o nula presencia estatal. La Fiscalía chilena y el gobierno señalaron un móvil político, un crimen orquestado y por encargo desde Venezuela, con la participación en terreno de integrantes del «Tren de Aragua». El régimen venezolano, por medio de su Fiscal general, entre otros, acusó a Chile de manipular políticamente el caso. Este hecho produjo un intercambio de notas diplomáticas, un impasse internacional y la exigencia de parte de Chile para la extradición de dos criminales sospechosos presuntamente ocultos en Venezuela. Uno de ellos fue capturado después en Costa Rica, intentando ingresar irregularmente vía terrestre desde Panamá.

En tercer lugar, se puede reseñar lo acontecido cuando la policía ecuatoriana irrumpió violentamente en la embajada de México en Quito, en abril de 2024, para detener al exvicepresidente Jorge Glas, a quien México había otorgado “asilo político”. Jorge Glas fue condenado a ocho años de prisión por aceptar sobornos de Odebrecht, y, a pesar de que logró la libertad condicional en 2022, seguía enfrentando cargos por asociación ilícita y malversación de fondos públicos destinados a la reconstrucción después del terremoto de 2016. Este incidente causó una crisis diplomática entre ambos países; de hecho, México denunció el quebrantamiento del derecho internacional, y algunos países, como Nicaragua, solidarizaron con México y reprobaron el suceso. Este incidente es una advertencia que podría allanar el camino para el uso de la fuerza militar contra sedes diplomáticas, lo que alteraría las normas de protección y resguardo de figuras políticas que con frecuencia utilizan las embajadas para evitar procesos judiciales en su contra. También se debe reconocer que

se han violado los principios de inmunidad del personal y de inviolabilidad de los recintos diplomáticos<sup>3</sup>.

Esta tensión bilateral puso en evidencia las complejas relaciones entre los países latinoamericanos, en cuanto a la impunidad de altos dignatarios condenados por la justicia que solicitan amparo en otros países, miembros de asociaciones ilícitas, algo tan o más grave y transversal como la actuación de pandilleros y de sicarios: son agentes que dañan la fe pública, el Estado de derecho y la democracia<sup>4</sup>.

En cuarto lugar, es conveniente mencionar que, en julio de 2024, se selló un operativo conjunto de la Policía Nacional del Perú y la Policía Colombiana, en que se reveló un búnker utilizado por miembros disidentes de las FARC en territorio peruano, específicamente en la selva del Putumayo, Loreto. En este lugar se encontraron registros operativos del grupo (nombres o alias, provisiones, registros contables), documentos que evidencian la organización y actividades de al menos 30 miembros del grupo en la región e indicios evidentes del funcionamiento de un centro de fabricación de artefactos explosivos, junto con fusiles, granadas y materiales para producir bombas. La intervención se situó en un contexto de creciente inquietud por la infiltración de grupos narcoterroristas en Perú, especialmente con motivo de la declaración de “estado de emergencia” en áreas criminalmente vulnerables. La existencia de estos disidentes y remanentes narcoguerrilleros viene a confirmar la movilidad transfronteriza de actores ilegales en los últimos años, así como el abuso de parte de estos entes armados sobre las comunidades locales, forzándolos a cultivar hoja de coca y a fabricar explosivos.

Estos episodios, aunque a primera vista limitados o superficiales, revelan consideraciones teóricas significativas. En primer lugar, evidencian tensiones políticas y disputas diplomáticas entre países (dos de los cuatro involucran directamente al gobierno de Venezuela); en segundo lugar, ratifican la existencia de redes criminales transnacionales con capacidades sofisticadas de planificación, inteligencia y operaciones armadas (tres de los casos implican a organizaciones como el PCC brasileño, remanentes de las FARC o el «Tren de Aragua» venezolano); en tercer lugar, debilitan el concepto de derecho internacional, la noción de límites y principios diplomáticos (dos episodios derivaron en rupturas o impases diplomáticos); en cuarto lugar, se aprecian los riesgos de la interferencia o la manipulación del crimen organizado en la política de los Estados, con usurpación de territorios y quebrantamiento de fronteras, esto deja consecuencias a nivel doméstico y en las relaciones internacionales, ya que son experiencias reales que muestran la conexión existente entre delincuencia organizada, corrupción de altos funcionarios y el atisbo de disputas políticas interestatales.

---

3 Estos principios están regulados en la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas (1961) y especialmente descritos en los artículos 22, 24, 29 y 31.

4 Otros ejemplos similares sobre el uso/abuso de la condición de “asilado político”: Evo Morales, expresidente de Bolivia, renunció en 2019 tras protestas y acusaciones de fraude electoral, recibiendo asilo en México. La crisis se agudizó con la expulsión de la embajadora mexicana María Teresa Mercado. Más recientemente, en Perú, el embajador mexicano Pablo Monroy Conesa fue declarado *persona non grata* por presuntas interferencias electorales y por otorgar asilo a funcionarios. Las relaciones entre México y Perú se han deteriorado al punto de la ausencia de embajadores y la imposición de visados preventivos. En 2024, Nicaragua otorgó asilo político al expresidente panameño Ricardo Martinelli, condenado por blanqueo de capitales; y también a Mauricio Funes, expresidente de El Salvador, prófugo internacional de la justicia.

## 4. Efectos de la criminalidad organizada en la soberanía y el control territorial

La teoría de Estado reconoce que el concepto basal de soberanía, entendido como el poder y la autoridad absoluta y exclusiva de un Estado sobre su territorio y población, sin injerencias foráneas, está en constante debate y tensión debido a los efectos totalizantes y agudos de la globalización y la creciente interdependencia económica mundial (Beck, 2000, 2002; Bauman y Donskis, 2019). Igualmente, este poder soberano supremo se debilita por el efecto de entidades no estatales que le discuten al Estado el monopolio de la violencia, y por entes terroristas que desafían su legitimidad y autoridad, reclamando para sí y ejerciéndolo de facto el control sobre territorios y personas, elementos clave de la filosofía estatal (Freund, 1968; Hobbes, 2003; Weber, 2006, 2011; Schmitt, 1991, 2004).

Aunque ha habido cierta coordinación entre los Estados de la región para revertir este escenario de alta criminalidad y de pérdida de control estatal, las respuestas intergubernamentales han producido beneficios limitados y consecuencias no deseadas. Las respuestas estatales aisladas son insuficientes para responder a las dinámicas transnacionales del delito. De hecho, la alianza cívico-militar que gobierna Venezuela por largo tiempo ha generado externalidades geopolíticas evidentes, producto, entre otras cosas, de su crisis económica, política y humanitaria; y del fortalecimiento de sus alianzas con países como Rusia, Irán o Corea del Norte. Por otra parte, Honduras, Guatemala, Bolivia y especialmente Nicaragua han involucionado en sus garantías democráticas y se han transformado en regímenes híbridos o autoritarios. En toda la región, solo hay tres democracias plenas, el resto son democracias defectuosas, regímenes híbridos y regímenes autoritarios (The Economist, 2024).

En términos de los patrones de cambio relacionados con la alta criminalidad en esta región vale la pena indicar los ciclos en la economía de la droga, con predominancia de sustancias sintéticas de bajo costo y alto potencial de daño; la proliferación de armas de fuego, principalmente en manos de mega bandas como el PCC, Comando Rojo y ELN; una similitud creciente de los patrones culturales de violencia entre los países, algo relativamente nuevo al desaparecer los “lugares de paz” como fueron tildados Costa Rica, Ecuador o Chile; la alta percepción de inseguridad o de miedo generalizado entre la población, un fenómeno bastante usual durante los últimos veinte años; y, por último, el apoyo ciudadano a la represión, la mano dura y el punitivismo, un sentimiento en rápida expansión (Bagley, 2004; Schultze-Kraft, 2016; Celis, Lujan y Ponce, 2019; Quirós, 2019; Alda Mejías, 2021).

Pues bien, a estos patrones de continuidad y de cambio, se acoplan otros factores de tensión geopolítica, relacionados con la tesis central de este trabajo, esto es, la capacidad de los grupos criminales para desvirtuar las fronteras y reordenar geográficamente esta zona siguiendo su campo de operaciones. Una forma de visualizar esta tesis es reconocer que, actualmente, existen impactos transfronterizos del crimen organizado en Venezuela, Trinidad y Tobago, Colombia, Ecuador, Perú y Chile, con la hegemonía del «Tren de Aragua», que actúa como una estructura criminal poderosa, activa y resiliente, recientemente catalogada por la Oficina de Control de Activos Extranjeros del Departamento del Tesoro de Estados Unidos como una “organización delictiva transnacional”. Entidad que ha consolidado su presencia al abarcar una extensa porción del radio costero del océano Pacífico. Esta pandilla carcelaria, originalmente confinada al estado de Aragua, se ha transformado en una amenaza transnacional con una amplia cartera criminal, convirtiéndose en una gran empresa multipropósito (Terán, 2023). Del mismo modo, hay impactos del crimen organizado en Brasil, Bolivia, Paraguay, Perú, básicamente conducidos por el PCC que ha ampliado sus actividades a nivel internacional, operando en la mayoría de los países sudamericanos, gráficamente a lo largo de la costa del Atlántico, e interior, colaborando incluso con grupos delictivos en Europa. Paraguay se ha convertido en un importante bastión para esta orga-

nización brasileña, donde las disputas y rivalidades internas se desplazan al país receptor, en concomitancia con el «Clan Rotela», un grupo delictivo local que le presta colaboración. También existen impactos en el desvanecimiento de fronteras en zonas de tensión recurrente de Colombia y Venezuela, activadas por la guerrilla del ELN que se ha fortalecido mediante el reclutamiento de nuevos miembros, y por sus actividades de secuestros y narcotráfico. Diversos estudios indican que el ELN está en proceso de establecer un poder hegemónico en esta frontera del Caribe, controlando zonas de producción de drogas, rutas de contrabando y teniendo a su haber el control de más pasos fronterizos que el propio Estado venezolano, con presencia en 19 de los 20 municipios que limitan con Colombia (Rodríguez, Mojica, Espinel y Pimenta, 2022). Por otra parte, hay un reordenamiento geográfico que sigue patrones del crimen organizado en otros entornos fronterizos: el Triángulo Norte de Centroamérica (Guatemala, Honduras y El Salvador, de larga data), la Triple Frontera del Paraná (Paraguay, Argentina y Brasil, de mediano plazo) y la emergente Triple Frontera del Cono Sur Pacífico (Perú, Bolivia y Chile, algo más reciente), es decir, zonas donde lo ilícito, lo irregular y lo pseudo lícito se aprovechan de una estatalidad ausente, incompetente o corrompida y con activos mercados criminales, nuevos y sofisticados. En el Triángulo Norte de Centroamérica, el control está en manos de mafias políticas y de remanentes de clanes familiares como «Los Lorenzana» y «Los Mendoza». En las otras triples fronteras, los territorios son compartidos por mafias atomizadas que coexisten con fracciones diversas y que tienen lazos con los grandes conglomerados. En estos lugares emergen nuevos actores, conformados por funcionarios públicos y miembros del Estado (como ocurre en la frontera boliviano-chilena) o por políticos más ambiciosos que los grandes narcotraficantes (como el expresidente de Honduras, Juan Orlando Hernández, culpable por cargos de narcotráfico y sometido a más de cuatro décadas de prisión). Finalmente, en la Triple Frontera del Paraná, siguiendo el trabajo de Deriú (2021), se documenta la convergencia de Hezbolá (grupo político y paramilitar chií libanés) y multinacionales activas del crimen organizado<sup>5</sup>:

“el grupo libanés se expandió al continente americano e instaló una célula/subsidiaria en la Triple Frontera del Paraná motivada por la variedad de actividades ilícitas, la alta rentabilidad de los negocios en la zona, la permisividad institucional, la impunidad producto de la corrupción, las regulaciones débiles, la porosidad de las fronteras, la libertad de tránsito y de comercio (...). De esta manera, actualmente las funciones del Hezbolah en la Triple Frontera son tres: generar ingresos, reclutar y producir inteligencia. Siendo su rol principal, el de obtener financiamiento” (Deriú, 2021, p. 131).

## 5. Conclusión: el Estado político y la proyección geopolítica del crimen

El crimen organizado transnacional que se ha convertido en una amenaza geopolítica regional, pues al constituirse en un “actor geopolítico”, conceptualmente, se ubica en el escenario de las relaciones internacionales, actor en el sentido que posee una serie de atributos específicos, como, por ejemplo, la calidad de “enemigo político” de la máquina estatal (Schmitt, 1991). De hecho, su principal característica es su papel de amenaza existencial frente a los Estados y su disputa con ellos respecto del ejercicio del poder político, económico, territorial y social. Adicionalmente, es un actor que ha experimentado un crecimiento

---

5 Una comparación internacional respalda este argumento y traza un paralelo con los sucesos hispanoamericanos: en el Magreb (norte de África) o Sahel (franja sur del Sahara) se han conformado sistemáticas interacciones, de larga data, entre crimen organizado, terrorismo y la erosión del control estatal. Grupos organizados como Boko Haram o Al-Qaeda han consolidado vínculos y creado redes de financiamiento y logística con otros entes armados. Las repercusiones de estos vectores transnacionales generan vacíos de poder, descomposición de fronteras e inestabilidad tanto regional como global.

internacional insólito. Como entidad o figura conceptual, además, ha influido penetrando en diversas instituciones estatales (incluyendo fuerzas de seguridad, sistemas judiciales y gobiernos), y, sobre todo, ha afianzado alianzas con actores extra nacionales (en un segundo estadio a partir de su origen autóctono y nacional), ya sea otros grupos criminales como fuerzas paramilitares en diferentes lugares donde avanzan y se asientan, en un ciclo de constante adelanto y retroceso, propio de las guerras de baja intensidad. Otras consecuencias de esta calidad de actor geopolítico en el escenario regional es el retroceso de las instituciones estatales, la ampliación de la violencia, el desplazamiento y coerción a personas y comunidades y el auge de nuevas economías ilícitas regionales de amplia magnitud (como el oro y otros minerales, criptomonedas y microchips).

La amenaza del “actor” del crimen organizado transnacional obliga a los Estados a escalar en su nivel de fuerza pública, ya que éste enfrenta una policrisis que incluye crisis de autoridad, legitimidad, soberanía y uso de la violencia. Este actor no solo cuestiona el uso legítimo de la fuerza, en términos weberianos o hobbesianos (fuera del Estado cualquier violencia es ilegítima), como ente geopolítico transfronterizo le arrebató la exclusividad de designar al enemigo político, pues ellos han actuado con anticipación y eligieron el bando de las confrontaciones. Estos actores son capaces de despojarles la noción amigo-enemigo, que en términos de Schmitt (1991) es la más universal distinción política, propia de los Estados. Estos actores, fragmentados, dinámicos, con auges y retrocesos, ejercen violencia y soberanía de modo alterno a la estatalidad, lo que desdibuja las pretensiones de “universalidad” y “exclusividad” que la teoría señala como condiciones de la estatalidad; igualmente, los principios del derecho de “impenetrabilidad” e “inviolabilidad territorial” son suprimidos de facto por actores que tienden a remplazar al Estado en su dominio legítimo total, pues cabe recordar, siguiendo a Bodino, que la soberanía moderna exclusiva de lo estatal “no es limitada, ni en poder, ni en responsabilidad, ni en tiempo” (Bodino, 2006, p. 50). De hecho, la participación de las fuerzas militares en tareas de seguridad, legítima función estatal, aunque muy debatida en la actualidad, ha demostrado ser ineficaz ante el crimen organizado transnacional puesto que su doctrina soberanista y de seguridad externa interestatal deriva insuficiente. Resulta clave repensar la militarización como alternativa frente a la criminalidad. Las amenazas no estatales y de origen interno desplegadas por el crimen organizado, aun de carácter doméstico e interdependiente, pero que trasciende fronteras, exigen una evolución estratégica de las fuerzas policiales y armadas.

Las nuevas formas de violencia criminal, que grafican la amenaza existencial de estos actores, como tiroteos, asesinatos, motines, ajusticiamientos, paramilitarismo, bombardeos selectivos, homicidios políticos, emergen justamente en “espacios vacíos” donde el Estado ha diluido su dominio. En estos contextos, a menudo, la autoridad local de hecho es el traficante o el mafioso local, lo que, en teoría, demuestra que grupos criminales asumieron poderes soberanos y gobierno en territorios desprovistos de control legítimo. Asimismo, la naturaleza transnacional del crimen borra la distinción entre lo interno y lo externo, entre desorden y conflicto, reconfigurando la geopolítica convencional. Estos actores prosperan donde hay inestabilidad política, donde hay bases para su logística, apoyados en redes de fragmentación territorial, y se benefician de los conflictos, de revueltas sociales y del desorden social.

Sabido es que Hispanoamérica no es homogénea, que existen políticas de alianzas ideológicas o históricas, volubles y que se conducen según diferentes intereses políticos, económicos, militares y por variados intereses geopolíticos globales. Así y todo, el crimen organizado transnacional está enlazado con un discurso insurgente o refractario del orden social, lo que lo hace más poroso y difícil de conceptualizar, y, por tanto, se le debe combatir no solo en el plano económico o militar, sino también en el terreno de lo político. El crimen organizado transnacional, como actor geopolítico, posee simpatías, se colude y recibe favores de ciertas elites políticas regionales. Estas redes criminales transnacionales no son simples delincuentes. En el mundo hispanoamericano contemporáneo estos actores desempeñan

un importante papel histórico, algunos de ellos se auto perciben como combatientes o como sujetos activos desplegados en una contienda política regional, y sus resultados no son solo económicos o lucrativos, son también políticos y simbólicos, es decir, se relacionan con los procesos de toma de decisiones políticas, con los principios de autoridad o soberanía. Algunos miembros del crimen organizado transnacional combaten bélicamente y llevan a cabo una lucha con permiso o patrocinio de algunos gobiernos y, por lo tanto, se hacen parte de un frente bélico e histórico mayor. Si esto es plausible, habría similitudes entre estos integrantes del crimen organizado transnacional y los “partisanos” en la teoría política y en la polemología, especialmente si se sigue la descripción de Carl Schmitt (1991) respecto del luchador criminal-político. Si esta perspectiva conceptual fuera posible, estos actores geopolíticos serían combatientes (apoyados por el gobierno y el Estado) y no simples “bandoleros” o delincuentes (al margen del gobierno y el Estado). Todo esto en un sentido político-histórico. ¿Qué actores del crimen organizado transnacional se podrían catalogar de esta manera?, pues probablemente agentes paramilitares, patrullas de vigilancia comunitaria civil (como las que se han promovido en zonas de cultivo de coca); grupos anarquistas y comunidades indígenas radicalizadas que ejercen terrorismo y lucran de actividades ilícitas. También clasifican así los miembros del «Clan del Golfo», los ex FARC y «Los Rastrojos». Cabe resaltar que este presupuesto es plausible al analizar sus principios de movilización: primeramente, el negocio, el dinero, las riquezas, ya que son *emprendedores violentos* en búsqueda de ganancias, en términos de Max Weber (2006), pero también, secundariamente por ahora, disputan y persiguen poder político. Si este actor geopolítico transnacional continúa evolucionando y se aleja del círculo de los mercados criminales y se orienta hacia los espacios propiamente políticos, en realidad, su acumulación de fuerzas le permitirá controlar todos o casi todos los aspectos de la sociedad, como ocurre en muchos países de África o Asia.

# REFERENCIAS

---

- Alda Mejías, S. (2021). *Los actores implicados en la gobernanza criminal en América Latina*. España: Real Instituto Elcano y Friedrich Naumann.
- Arias, D. (2017). *Criminal Enterprises and Governance in Latin America and the Caribbean*. Reino Unido: Cambridge University Press.
- Badillo, R. y Mijares, V. (2021). Politicized crime: causes for the discursive politicization of organized crime in Latin America. *Global Crime*, 22, 312-335. <https://doi.org/10.1080/17440572.2021.2024804>.
- Bagley, B. (2004). Globalización y Crimen Organizado en América Latina y el Caribe. *Crimen Global*, 6, 32-53. <https://doi.org/10.1080/1744057042000297963>.
- Bauman, Z. y Donskis, L. (2019). *Maldad Líquida*. España: Paidós.
- Beck, U. (2000). *Un nuevo mundo feliz*. España: Paidós.
- Beck, U. (2002). *La sociedad del riesgo global*. México: Siglo XXI Editores.
- Bodino, J. (2006). *Los Seis Libros de la República*. España: Ed. Tecnos.
- Celis, M., Lujan, E. y Ponce, R. (2019). Organized crime, violence, and territorial dispute in Mexico (2007–2011). *Trends in Organized Crime*, 22, 188-209. <https://doi.org/10.1007/S12117-018-9341-Z>.
- Cortés Castillo, D. E. (2020). Crimen transnacional organizado: las organizaciones del narcotráfico mexicano en Colombia. *Novum Jus*, 14(2), 123-146. <https://doi.org/10.14718/NovumJus.2020.14.2.6>
- Deriú, B. G. (2021). *Hezbollah trifterizo. El rol del Hezbollah en la triple frontera del Paraná y su relación con el crimen organizado*. Tesis de Maestría. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad Nacional de La Plata, Argentina. [https://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/167998/Documento\\_completo.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/167998/Documento_completo.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- Dubé, S. (2023). Geopolitics and norms: Latin America and the international human rights regime. *Latin American Policy*, 14, 472–491 <https://doi.org/10.1111/lamp.12317>.

- Freund, J. (1968). *La esencia de lo político*. España: Editora Nacional.
- Grillo, I. (2016). *Caudillos del crimen. De la Guerra Fría a las narco-guerras*. México: Grijalbo.
- Hausken, K. (2019). The dynamics of terrorist organizations. *Operations Research Perspectives*, 30(3), 21-46. <https://doi.org/10.1016/J.ORMP.2019.100120>.
- Hobbes, T. (2003). *Leviatán*. Argentina: Editorial Losada.
- Iniciativa Global contra el Crimen Organizado Transnacional. (2023). *Índice global de crimen organizado 2023*. <https://ocindex.net/assets/downloads/2023/spanish/global-ocindex-report.pdf>
- Lessing, B. (2020). Conceptualizing Criminal Governance. *Perspectives on Politics*, 19, 854-873. <https://doi.org/10.1017/S1537592720001243>.
- Melamed, J., Niño, C. y Gómez Arias, M. (2024). Hezbolá como delegado iraní y su progresiva expansión en América Latina. *Revista Científica General José María Córdova*, 22(45), 132-151. <https://doi.org/10.21830/19006586.1277>
- Naím, M. (2013). *El fin del poder*. Barcelona: Debate.
- Niño, C. (2024). El orden criminal en Latinoamérica. *Foreign Affairs Latinoamérica*, 24(3), 2-6. [www.fal.itam.mx](http://www.fal.itam.mx)
- Pérez, O. (2013). Gang Violence and Insecurity in Contemporary Central America. *Bulletin of Latin American Research*, 32, 217-234. <https://doi.org/10.1111/BLAR.12114>.
- Phelan, A. (2019). FARC's Pursuit of "Taking Power": Insurgent Social Contracts, the Drug Trade and Appeals to Eudaemonic Legitimation. *Studies in Conflict & Terrorism*, 44, 971-993. <https://doi.org/10.1080/1057610X.2019.1616928>.
- Quirós, L. (2019). La expansión del Primeiro Comando da Capital en la frontera amazónica por lograr la hegemonía de las rutas de la droga. *Análisis del Real Instituto Elcano*, ARI 27/2019, 28 de febrero de 2019. <https://www.researchgate.net/publication/331414339>
- Rodgers, D., y Muggah, R. (2009). Gangs as Non-State Armed Groups: The Central American Case. *Contemporary Security Policy*, 30, 301-317. <https://doi.org/10.1080/13523260903059948>.
- Rodrigues, T., Mojica, E. C., Espinel, G. A. y Pimenta, M. de S. (2022). Gobernanza criminal en zonas urbanas de frontera: el caso de Villa del Rosario/Cúcuta (Colombia) y San Antonio de Táchira (Venezuela). *Aldea Mundo*, 27(53), 43-53. <http://erevistas.saber.ula.ve/index.php/aldeamundo/article/view/18508>.

- Rojas, J., y Walther, O. (2022). Revolutionary Insurgents or Conservative Reactionaries? National Liberation Army's Transnational Expansion in Colombia and Venezuela. *Journal of Latin American Geography*, 21, 6-33. <https://doi.org/10.1353/lag.2022.0019>.
- Salazar, L., Wolff, J. y Camelo, F. (2019). ¿Hacia una paz violenta? Dinámicas territoriales de violencia en Tumaco (Colombia) antes y después de la desmovilización de las FARC-EP. *Conflicto, Seguridad y Desarrollo*, 19, 497-520. <https://doi.org/10.1080/14678802.2019.1661594>.
- Schatz, S., y Tobías, S. (2021). State ineffectiveness in deterring organized crime style homicide in Mexico: a vicious cycle. *Crime, Law and Social Change*, 76, 233-252. <https://doi.org/10.1007/s10611-021-09946-1>.
- Schmitt, C. (1991). *El concepto de lo político*. España: Alianza Editorial.
- Schmitt, C. (2004). *El Leviatán en la Teoría del Estado de Thomas Hobbes*. España: Comares.
- Schultze-Kraft, M. (2016). Órdenes criminales: repensando el poder político del crimen organizado. *Íconos: Revista de Ciencias Sociales*, 55, 25-44. <http://dx.doi.org/10.17141/iconos.55.2016.1899>
- Terán, I. (2023). De la cárcel al barrio: el control territorial del “Tren de Aragua” Venezuela. *Espacio abierto: cuaderno venezolano de sociología*, 32(2), 201-212. <https://doi.org/10.5281/zenodo.8075454>
- The Economist. (2024). *Dónde está más en riesgo la democracia. Índice de Democracia en el mundo 2024*. The Economist. <https://www.eiu.com/n/>
- Trejo, G., y Ley, S. (2019). High-Profile Criminal Violence: Why Drug Cartels Murder Government Officials and Party Candidates in Mexico. *British Journal of Political Science*, 51, 203-229. <https://doi.org/10.1017/S0007123418000637>.
- Vizquerra, J. (2022). El Terrorismo y la gobernabilidad en el Perú. *Revista de Ciencia e Investigación en Defensa-CAEN*, 3(2), 118-138. <https://doi.org/10.58211/recide.v3i3.81>.
- Weber, M. (2006). *Economía y sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Weber, M. (2011). *El político y el científico*. España: Alianza Editorial.

# El delito de asociación ilícita en el derecho argentino a la luz de las exigencias de la Convención de Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional

## The Offense of Criminal Association in Argentine law Considering the Requirements of the United Nations Convention against Transnational Organized Crime

**Dr. Nicolás Santiago Cordini**<sup>♦</sup>  
*CONICET - Universidad de Buenos Aires*  
ORCID: [0000-0002-3877-4517](https://orcid.org/0000-0002-3877-4517)

Fecha de recepción: 20 de agosto del 2024  
Fecha de aceptación: 26 de octubre del 2024

**ISSN: 2415-2498**

Cordini, Nicolás (2024). «El delito de asociación ilícita en el derecho argentino a la luz de las exigencias de la Convención de Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional». *Politai: Revista de Ciencia Política*, Año 15, N.º 25: pp. 33-51.  
DOI: <https://doi.org/10.18800/politai.202402.002>

♦ Profesor adjunto con experiencia demostrada en el sector de la enseñanza superior. Hábil en Epistemología, Habilidades Analíticas, Conferencias, Escritura Creativa y Abstracción. Profesional sólido con un Postdoc centrado en Strafrecht - Derecho Penal - Derecho Penal de la Sociedad Max Planck. Correo electrónico: [ncordini@fcjs.unl.edu.ar](mailto:ncordini@fcjs.unl.edu.ar)

## RESUMEN

Este artículo examina la delincuencia organizada desde una perspectiva conceptual, con el objetivo de determinar su existencia y aclarar su naturaleza. La hipótesis central sugiere que Argentina, al igual que otros países, experimenta demoras en cumplir con las obligaciones internacionales, operando en la práctica con conceptos previos. La investigación se desarrolla mediante una metodología cualitativa, utilizando un análisis de contenido de tipo comparado.

En la primera sección, se revisan los fundamentos normativos establecidos por la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (UNTOC), subrayando su importancia en la configuración de políticas globales. Posteriormente, se analiza el marco jurídico argentino, enfocándose en el delito de "asociación ilícita", y se compara con las definiciones y principios de la UNTOC. Este análisis revela tanto congruencias como divergencias en la conceptualización de la delincuencia organizada. Además, se examina el proyecto de Ley Antimafia en Argentina, evaluando su eficacia potencial en fortalecer el marco jurídico para combatir la delincuencia organizada.

Los resultados reflejan los esfuerzos del Estado argentino por adoptar un concepto más eficiente en términos político-criminales que el de asociación ilícita, alineándose con las normativas internacionales.

**Palabras claves:** Organización, criminalidad, transnacionalidad, comparativo, legislación, Argentina

## ABSTRACT

This article examines organized crime from a conceptual perspective, aiming to determine its existence and clarify its nature. The central hypothesis suggests that Argentina, like other countries, experiences delays in fulfilling international obligations, continuing to operate with previous concepts. The research uses a qualitative methodology, employing a comparative content analysis.

The first section reviews the normative foundations established by the United Nations Convention against Transnational Organized Crime (UNTOC), emphasizing its role in shaping global policies. Subsequently, the Argentine legal framework is analyzed, focusing on the crime of "criminal association," and compared with the UNTOC's definitions and principles. This analysis reveals both congruences and divergences in the conceptualization of organized crime. Additionally, the proposed Anti-Mafia Law in Argentina is examined, evaluating its potential effectiveness in strengthening the legal framework to combat organized crime.

The results highlight Argentina's efforts to adopt a more politically efficient concept than "criminal association," aligning with international standards.

**Keywords:** organization; criminality; transnationality; comparative; legislation; Argentina.

## 1. Introducción

En la investigación de la 'criminalidad organizada' no existe un punto de partida o concepto consensuado para su estudio (Lampe, 2009, p. 166). El objetivo de estudiar la delincuencia organizada es 'determinar su existencia' y, a continuación, 'aclarar su naturaleza y características' (Cordini, 2017a). Por lo tanto, una definición de delincuencia organizada se considera un resultado más que un requisito previo para estudiar el fenómeno (Kelly, 1986, 10).

Lampe identifica 'tres retos principales' al abordar la delincuencia organizada (2016; 2009, p. 166; 2002, p.191):

1. Dificultad para definirla: La ausencia de un fenómeno empírico claro y la falta de consenso sobre su esencia o naturaleza complican su definición. El término "delincuencia organizada" abarca un amplio abanico de personas, estructuras y acontecimientos que se combinan de diversas maneras, lo que puede llevar a una desconexión de la realidad social que pretende describir. Esto significa que los investigadores no solo necesitan establecer un concepto claro, sino también abordar su 'doble naturaleza' como parte de la realidad social y como construcción social.
2. Falta de terminología precisa: Términos como 'delincuencia organizada' y "redes delictivas" se utilizan a veces indistintamente, mientras que en otras ocasiones se tratan como categorías analíticamente distintas. Esta incoherencia contribuye a aumentar la confusión y dificulta la investigación y el análisis eficaces.
3. Conflicto entre percepciones y realidad: Las percepciones comúnmente aceptadas de la delincuencia organizada a menudo entran en conflicto con la investigación científica. Lo que los medios de comunicación, los políticos o los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley consideran una organización delictiva puede ser incorrecto si se examina con más detenimiento. Esta discrepancia resalta la importancia de un 'análisis empírico riguroso'.

Es fundamental que los investigadores en el ámbito de la delincuencia organizada aborden estos retos y se esfuercen por 'definir y comprender el fenómeno' con claridad. De este modo, pueden contribuir a una comprensión más precisa y completa de la delincuencia organizada y de su impacto en la sociedad.

La 'delincuencia organizada transnacional' tiene raíces tan antiguas como los propios Estados nación y el comercio internacional. Actividades como la piratería, el contrabando y el comercio de mercancías prohibidas han evolucionado a lo largo de la historia (Jäger, 2013, p. 15), proliferando especialmente donde la autoridad estatal es débil. Sin embargo, algunas formas de delincuencia han crecido a escala mundial sin depender de la fuerza estatal o de los esfuerzos internacionales para combatirlas.

Este fenómeno se ha explorado desde diversos enfoques, como su evolución social y su tratamiento jurídico, sociológico, político y económico. Aunque se ha alcanzado cierto consenso normativo sobre su definición en las convenciones internacionales, el concepto de delincuencia organizada sigue siendo difuso y sujeto a debate.

El término "delincuencia organizada" se popularizó a partir de finales del siglo pasado, utilizándose principalmente para referirse al "gansterismo transnacional" (*transnational gangsterism*) o a organizaciones mafiosas concretas como la Camorra, la Yakuza o los cárteles de Medellín o Sinaloa, *inter alia* (Cordini, 2017a, p. 337). Al mismo tiempo que la política criminal de drogas mostraba ineficacia en la lucha contra este flagelo, se puso en la agenda internacional la necesidad de combatir un fenómeno más amplio: las organizaciones criminales

(Woodiwiss, 2003). En la década de 1990, el concepto “delincuencia organizada transnacional” surgió como un nuevo concepto en el mundo académico y en el discurso popular.

La terminología de delincuencia organizada transnacional surgió en una coyuntura histórica concreta en la que confluyeron factores destacados, siendo el más importante el final de la Guerra Fría y su sustitución por un nuevo orden mundial, que dio lugar a un nuevo discurso de seguridad que predicaba la lucha contra la delincuencia organizada. La inseguridad que describe este nuevo fenómeno delictivo tiene sus raíces en dos fenómenos: la circulación mundial de personas y la circulación mundial de mercancías, que se interrelacionan de forma compleja.

En la economía globalizada hay comercio lícito e ilícito, y aunque ambos pueden engendrar miseria humana e incluso ofrecer oportunidades, solo algunas prácticas del mercado ilícito atraen el esfuerzo concentrado y el control mediante la coacción. Estas son las prácticas que definen los verdaderos parámetros oficiales de la delincuencia organizada transnacional (Sheptycki, 2003, p. 42).

Según Silva Sánchez, los fenómenos de globalización económica e integración supranacional tienen un doble efecto sobre la delincuencia. Por un lado, suponen que determinadas conductas tradicionalmente consideradas delictivas dejen de serlo, ya que lo contrario se convertiría en un obstáculo para los fines perseguidos por la globalización y la integración supranacional. Los actos que violan las barreras y controles estatales a la libre circulación ya no son punibles (1999, p. 85).

Por otra parte, los fenómenos económicos de la globalización y la integración económica dan lugar a nuevas formas de delitos clásicos, así como a la aparición de nuevas formas de delincuencia. La integración genera delitos contra los intereses financieros de la colectividad como consecuencia de la integración (fraude presupuestario, delito fiscales, etc.), al tiempo que propicia la corrupción de los funcionarios de las instituciones de la integración. Además, genera la aparición de una nueva concepción del delito, centrada en elementos tradicionalmente ajenos a la idea del delito como fenómeno marginal; en particular, los elementos de organización, transnacionalidad y poder económico (Silva Sánchez, 1999, p. 86).

Este fenómeno ha llevado a muchos gobiernos a diseñar constantemente nuevas estrategias para hacer frente a este problema, a través de tratados internacionales, convenciones de las Naciones Unidas (ONU) y agencias especializadas para investigar y combatir a estas organizaciones criminales.

Este artículo pretende realizar un análisis exhaustivo de la delincuencia organizada a través de una lente conceptual. Comienza examinando los fundamentos normativos establecidos por los instrumentos internacionales, en particular la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (UNTOC). Destaca la importancia de estas convenciones en la configuración de la política mundial.

La primera sección del documento aclara el enfoque de la ONU para definir y abordar la delincuencia organizada. La UNTOC, adoptada por la Asamblea General de la ONU en 2000, es el principal instrumento internacional en la lucha contra la delincuencia organizada transnacional. También incluye protocolos contra la trata de personas, el tráfico ilícito de migrantes y la fabricación y el tráfico ilícitos de armas. Estos protocolos complementan el convenio y refuerzan aún más la respuesta internacional a la delincuencia organizada.

La segunda parte del documento se centra en el marco jurídico interno de Argentina, examinando específicamente el delito de “asociación ilícita”. Este análisis compara la legislación argentina con las definiciones y principios esbozados en la UNTOC, revelando tanto congruencias como divergencias en la conceptualización de la delincuencia organizada.

El capítulo también explora el proyecto de Ley Antimafia en Argentina, que representa la respuesta estratégica del país a la creciente amenaza del crimen organizado. El objetivo es evaluar la eficacia potencial de esta legislación a la hora de fomentar un entorno jurídico más sólido para combatir la delincuencia organizada en Argentina.

A través de esta exploración, el capítulo pretende contribuir al discurso más amplio sobre los enfoques internacionales y nacionales para hacer frente a la delincuencia organizada. Mediante el análisis de la UNTOC, el marco jurídico argentino y la propuesta de ley antimafia, el documento busca aportar ideas sobre la conceptualización y las estrategias para combatir la delincuencia organizada.

## 2. Delincuencia organizada: un doble enfoque

Cuando hablamos de delincuencia organizada, nos referimos a al menos dos realidades distintas.

*Enfoque uno: La organización como delito*

La primera acepción considera la organización en sí misma como un delito, utilizando conceptos como asociación delictiva o conspiración (*conspiracy*), que son propios del sistema del *common law*.<sup>6</sup> En este contexto, se enfatiza la mera existencia de una estructura diseñada para cometer delitos, donde la participación en dicha organización -el mero formar parte de la misma- puede ser objeto de castigo. Sin embargo, esta forma de criminalización ha sido objeto de críticas. Castigar únicamente por la participación en una asociación destinada a cometer delitos no resulta satisfactorio, ya que plantea la necesidad de establecer criterios claros para transferir la responsabilidad de la organización a los individuos que la componen. La pregunta fundamental es: ¿bajo qué criterios la pertenencia a una organización delictiva puede llevar a la imputación de una persona individual?

En la doctrina alemana se ha desarrollado una vía de escape (Cordini, 2017a, p. 338; 2017b, pp. 95-96) bajo el título “teoría de la anticipación” (*Vorverlagerungstheorie*) que ha justificado la existencia de la organización como delito autónomo, considerando el delito asociativo como una anticipación (mera preparación) del delito objetivo de la asociación (Rudolphi, Stein, 2012). La justificación para castigar a los miembros y colaboradores de este tipo de organizaciones residiría en su enemistad manifiesta hacia el Derecho (*offene Rechtsfeindschaft*) (Rudolphi, 1978, pp. 318-319). No muy alejada de esta fundamentación se encuentra la posición de Jakobs (1985, pp. 773-774), quien sostiene que la legitimación del castigo de la pertenencia a una asociación no se produce a partir de su consideración como actos preparatorios para la futura lesión de bienes jurídicos protegidos (*Rechtsgut*), sino como actos que, en sí mismos, infringen normas de flaqueo (*flankierende Normen*), cuya finalidad es garantizar los presupuestos cognoscitivos de validez de las normas prin-

---

<sup>6</sup> En el sistema continental (*civil law*), el delito de participación en una asociación delictiva se deriva del Derecho penal francés de “*association de malfaiteurs*”. Este modelo incluye actos como la gestión, la administración y la financiación, y exige un número mínimo de miembros (normalmente tres o más), así como una estructura organizativa estable. Por otra parte, el modelo anglosajón de “*conspiracy*” se refiere a un simple acuerdo para cometer un delito. Se trata de un delito incoado que permite castigar a quienes acuerdan cometer un delito, aunque no lleven a cabo el plan o sean detenidos antes de hacerlo. En este caso, sólo el acuerdo de voluntades es suficiente para el castigo. Algunas jurisdicciones exigen un acto manifiesto (*overt act*) como prueba de que la organización está en marcha. La diferencia fundamental radica no sólo en el número de personas implicadas (tres o más para la asociación delictiva, dos o más para la conspiración), sino también en el nivel de organización y estabilidad requerido para la asociación delictiva, mientras que la conspiración se centra en el mero acuerdo para cometer un delito. Para un análisis más detallado, véase: Cordini (2024; 2022; 2017b).

cipales (*Hauptnormen*), provocando un menoscabo de la confianza de los ciudadanos en el ordenamiento jurídico.

#### *Enfoque dos: delitos cometidos de manera organizada*

Una segunda acepción del término “delincuencia organizada” se refiere a los delitos cometidos de forma organizada. En este caso, no se considera la organización como un delito en sí misma, sino que se centra en los delitos específicos que caracterizan este tipo de estructura. Desde esta perspectiva, la organización no es un delito independiente respecto del delito objetivo; más bien, forma parte del ilícito (*Unrecht*), aumentando el grado de peligrosidad del delito y afectando, en última instancia, la culpabilidad que se imputa al autor del hecho (Cordini, 2017a, p. 338).

Según Silva Sánchez, una organización criminal es un sistema de ilícito penal (*strafrechtliches Unrechtssystem*),<sup>7</sup> es decir, un sistema social donde las relaciones entre los elementos (básicamente personas) están organizadas funcionalmente para alcanzar fines delictivos. La organización criminal, como sistema de ilícito, posee una dimensión institucional —como institución antisocial— que la convierte en algo más que la suma de sus partes, además de conferirle una independencia (2008, p. 95).

Es en esta dimensión institucional donde radica su diferencia específica con respecto a los meros grupos temporales -regidos por las reglas generales de la participación criminal- para la comisión de delitos. El fundamento de la criminalización del componente organizativo es que tales organizaciones aumentan el peligro que representan los coautores esporádicos concertados. Esto significa que su capacidad para multiplicar los diversos factores de riesgo respecto de los bienes jurídicos individuales (vida, libertad, propiedad, etc.) afectados por los delitos cometidos a través de la organización es significativamente mayor.

En resumen, la segunda acepción de la delincuencia organizada resalta la importancia de la estructura organizativa en la comisión de delitos, enfatizando su impacto en la peligrosidad y la culpabilidad asociada.

### **3. La normativización del concepto: las Convenciones de la ONU**

El concepto normativo de “delincuencia organizada” ha sido delimitado en el ámbito del Derecho internacional mediante una convención internacional en la que participaron Estados de diversas tradiciones jurídicas. Este consenso, alcanzado para abordar la preocupación creciente por la delincuencia organizada transnacional desde la última década del siglo XX, tiene sus raíces en la lucha contra el narcotráfico, especialmente impulsada por la comunidad internacional y Estados Unidos.

La Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas (Viena, 1988) y la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuen-

---

<sup>7</sup> El concepto de sistema de ilícito penal (*strafrechtliches Unrechtssystem*) lo aporta Lampe, quien considera que, debido a la naturaleza social de la ilicitud (*Unrecht*), se trata de sistemas sociales o, más exactamente, de estructuras sociales en las que las relaciones entre los elementos se organizan en torno a un objetivo asocial. Sus elementos son los individuos que se relacionan entre sí a través de la comunicación y la interacción. Sus comunicaciones e interacciones internas siguen patrones relativamente constantes que constituyen su organización. Su objetivo asocial es la organización desintegradora de su relación con el entorno. Este objetivo sólo puede ser erróneo porque se trata de la relación externa de los sistemas sociales humanos. Por lo tanto, la definición es: “los sistemas delictivos erróneos son relaciones de personas organizadas con objetivos ilegales” (1994, 687).

cia Organizada Transnacional (UNTOC) (Palermo, 2000) son particularmente relevantes ya que se enfocan en delitos organizados. Ambas convenciones introducen los conceptos de conspiración y participación en una asociación delictiva, con el fin de armonizar las legislaciones nacionales para combatir eficazmente las organizaciones delictivas a nivel internacional.

El artículo 3, apartado 1, de la Convención de Viena de 1988 obliga a los Estados parte a tipificar como delito la participación y la conspiración en delitos relacionados con el tráfico de drogas, asegurando al mismo tiempo que estas tipificaciones respeten los principios constitucionales y los conceptos fundamentales del ordenamiento jurídico interno.

Por su parte, el artículo 5(1) de la UNTOC establece que los Estados Parte deben adoptar medidas legislativas para penalizar la conspiración y la participación en un grupo delictivo organizado. Esta disposición busca combatir las actividades delictivas que procuran beneficios económicos o materiales a través de la participación en actividades ilícitas de grupos organizados (Jousten, 2002, p. 422; McClean, 2007, p. 62).

Aunque en muchos contextos se considera que la conspiración y la participación en una asociación delictiva son equivalentes, un análisis detallado revela diferencias significativas en su contenido y alcance (Cordini, 2017b, p. 86). En el esfuerzo internacional por armonizar las legislaciones nacionales dirigidas contra las organizaciones delictivas, los instrumentos jurídicos internacionales han incorporado elementos de los dos modelos tradicionales. A menudo se supone que los modelos internacionales combinan elementos de los modelos tradicionales del Derecho interno, cumpliendo así los requisitos mínimos para la tipificación de la participación en una organización delictiva y la conspiración en países que aún no han introducido tales disposiciones. Sin embargo, los modelos internacionales desarrollados por la ONU presentan diferencias respecto a los modelos tradicionales presentes en el Derecho interno (Maljevic, 2011, pp. 139-140).

Según Vlassis, la combinación de estos modelos en convenciones internacionales, como la UNTOC, tiene como objetivo promover la cooperación internacional sin necesariamente armonizar los conceptos por completo (2002, p. 92). En su lugar, busca asegurar su compatibilidad dentro de diferentes sistemas jurídicos, ya sean de *common law* o de *civil law*.

Finalmente, la falta de armonización explícita en el artículo 5(1) de la UNTOC se debe en parte a la tardía implementación de un mecanismo de revisión por parte de dicha convención.

#### 4. La delincuencia organizada según la UNTOC

La UNTOC adopta dos enfoques a la hora de abordar las organizaciones delictivas. La UNTOC y sus Protocolos definen una serie de delitos característicos de las actividades delictivas asociadas a la globalización. Estos delitos incluyen el blanqueo de dinero, la trata de personas, el tráfico ilícito de migrantes y el tráfico de armas, entre otros. Este enfoque hace hincapié en que la existencia de una organización delictiva aumenta el grado de ilicitud en la comisión de un delito. De este modo, se reconoce que la acción organizada aumenta el riesgo y los daños causados por las actividades delictivas.

Según el enfoque 2, una organización delictiva no se considera un delito independiente, sino más bien un elemento objetivo del delito.<sup>8</sup> La presencia de una organización criminal

---

8 Como parte del *actus reus* (*common law*) o del tipo objetivo que integra el ilícito (*Unrecht*) conforme a la dogmática jurídico-penal alemana.

denota un mayor grado de ilicitud, ya que la acción organizada en la comisión de un delito supone un mayor peligro para el bien jurídico protegido.

Al mismo tiempo, la UNTOC también adopta el enfoque 1, concretamente en el artículo 5, que establece el deber de los Estados de tipificar como delito intensional:

a) Una de las conductas siguientes, o ambas, como delitos distintos de los que entrañen el intento o la consumación de la actividad delictiva:

- i) El acuerdo con una o más personas de cometer un delito grave con un propósito que guarde relación directa o indirecta con la obtención de un beneficio económico u otro beneficio de orden material y, cuando así lo prescriba el derecho interno, que entrañe un acto perpetrado por uno de los participantes para llevar adelante ese acuerdo o que entrañe la participación de un grupo delictivo organizado;
- ii) La conducta de toda persona que, a sabiendas de la finalidad y actividad delictiva general de un grupo delictivo organizado o de su intención de cometer los delitos en cuestión, participe activamente en:

Actividades ilícitas del grupo delictivo organizado;

Otras actividades del grupo delictivo organizado, a sabiendas de que su participación contribuirá al logro de la finalidad delictiva antes descrita;

b) La organización, dirección, ayuda, incitación, facilitación o asesoramiento en aras de la comisión de un delito grave que entrañe la participación de un grupo delictivo organizado.

En el artículo mencionado, la UNTOC instruye a los Estados parte para que traten la organización en sí como un delito separado, independiente de la comisión real del delito fin. Esto significa que los individuos pueden ser castigados por el mero hecho de formar parte de una organización delictiva, aunque no hayan cometido personalmente ningún acto delictivo en concreto. Este enfoque considera, incluso, la participación en actividades lícitas del grupo organizado, con el conocimiento de que estas actividades conducirán a la consecución de un fin delictivo, como un actividad punible (artículo 5.a.ii).

Es importante señalar que el doble enfoque adoptado por la UNTOC puede generar ciertos problemas en términos de superposición de delitos. Por ejemplo, una persona podría ser sancionada tanto por su participación en una organización delictiva como por la comisión de un delito fin, como el lavado de activos. Este delito se vería agravado por el hecho de que se realizó a través de una organización criminal.<sup>9</sup>

En esta situación, el componente de organización delictiva podría ser evaluado en dos ocasiones distintas, lo que podría llevar a una violación del principio de *ne bis in idem* (doble incriminación). Este principio establece que una persona no puede ser castigada dos veces por el mismo delito, lo que plantea desafíos en la aplicación de las normativas y en la protección de los derechos de los individuos implicados.

Por lo tanto, es crucial que los sistemas legales de los Estados se ajusten para evitar esta superposición y garantizar un trato justo y equitativo a los acusados.

---

9 Así, el Código penal argentino penaliza la mera pertenencia a una asociación o banda destinada a cometer delitos (artículo 210) y, a su vez, el delito de lavado de activos (artículo 303) estipula que: “La pena prevista en el inciso [pena prevista para la figura básica del delito de lavado de activos] 1) será aumentada en un tercio del máximo y en la mitad del mínimo, en los siguientes casos:

a) Cuando el autor realizare el hecho con habitualidad o como miembro de una asociación o banda formada para la comisión continuada de hechos de esta naturaleza...”.

De particular interés para el derecho interno argentino es el delito definido por el artículo 5.1 (a) (ii) de la UNTOC que establece la criminalización de la participación en una forma específica de asociación delictiva, a saber, en un grupo delictivo organizado. Con el fin de evitar diferentes interpretaciones del término, la UNTOC proporciona un concepto de grupo delictivo organizado en el artículo 2.a. A los efectos de la presente Convención:

Por 'grupo delictivo organizado' se entenderá un grupo estructurado de tres o más personas que exista durante cierto tiempo y que actúe concertadamente con el propósito de cometer uno o más delitos graves o delitos tipificados con arreglo a la presente Convención con miras a obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u otro beneficio de orden material.

El concepto en cuestión consta de una serie de elementos en torno al número mínimo de personas, la duración, la forma de actuación del grupo y los tipos de delitos perseguidos.

Según la UNTOC, un «grupo delictivo organizado» se define como un grupo estructurado de tres o más personas. El requisito de un mínimo de tres personas es necesario para satisfacer los demás requisitos del delito. Es dudoso que un grupo de sólo tres personas pueda cumplir los requisitos de organización y acción concertada (Cordini, 2017).<sup>10</sup>

La UNTOC define un «grupo estructurado» como un grupo que no se forma al azar para la comisión inmediata de un delito y que no necesita tener funciones formalmente definidas para sus miembros, continuidad de su composición o una estructura desarrollada (artículo 2.c). El objetivo de este concepto es distinguir entre un grupo delictivo organizado y la acción concertada de varios individuos en un delito específico. El concepto de «grupo estructurado» abarca tanto los grupos jerárquicos como los no jerárquicos, en los que no es necesario definir formalmente las funciones de los miembros del grupo.

La UNTOC exige que el grupo delictivo organizado exista durante un determinado periodo de tiempo. El texto sugiere que este requisito temporal debe interpretarse conjuntamente con el concepto de grupo estructurado. El grupo no debe tener carácter aleatorio para la comisión inmediata de un delito y, por lo tanto, el tiempo necesario para la preparación y ejecución de un único delito sería insuficiente para satisfacer el límite temporal.

El grupo delictivo organizado debe tener como finalidad la comisión de uno o más delitos graves tipificados con arreglo a la UNTOC. El propósito debe ser obtener, directa o indirectamente, un beneficio financiero u otro beneficio material. Los grupos con fines exclusivamente políticos o religiosos, por ejemplo, quedan excluidos del ámbito de aplicación de la UNTOC.

Los miembros del grupo delictivo organizado deben actuar de forma concertada, lo que no significa necesariamente que actúen simultáneamente. Actuar de forma concertada significa que los miembros actúan de acuerdo con un plan y contribuyen al propósito común del grupo, complementándose entre sí para lograr el resultado deseado conjuntamente.

La participación en un grupo delictivo organizado puede adoptar dos formas. La primera es la participación en las actividades delictivas del grupo con conocimiento de la actividad delictiva general del grupo o de su intención de cometer delitos. La segunda forma es la participación en actividades no delictivas del grupo con el conocimiento de que estas actividades contribuirán a la consecución de los fines delictivos del grupo. La distinción entre

---

<sup>10</sup> Aquí es válida la apreciación de Rudolphi sobre la asociación delictiva, al considerar que, salvo raras excepciones, un grupo de tres o cuatro personas puede desarrollar una dinámica propia que promueva y favorezca, de manera especial, la comisión de los delitos planeados a través de sus miembros (1978, p. 320).

estas formas de participación sólo tiene fines teóricos, ya que la UNTOC no prescribe diferentes escalas penales para ellas.

Para abarcar todas las formas posibles de conducta de colaboración en un grupo delictivo organizado, el artículo 5 (b) de la UNTOC exige a los Estados Parte que tipifiquen como delito las actividades de organización, dirección, ayuda, incitación, facilitación o asesoramiento con el fin de cometer un delito que implique la participación de un grupo delictivo organizado. Esta disposición pretende penalizar formas de participación que van más allá de la mera dirección y abarcan a las personas que dan órdenes o ejercen control sobre los miembros o las actividades del grupo. Las restantes formas de participación mencionadas, como la ayuda, la incitación, la facilitación y el asesoramiento, pretenden penalizar a los meros partícipes.

## **5. La legislación argentina: el delito de asociación ilícita como marco de referencia contra la delincuencia organizada**

La legislación argentina no ha introducido el delito de participación en un grupo delictivo organizado, ni ha modificado el delito de asociación ilícita preexistente en la UNTOC para adaptarlo a los requisitos de la Convención. Según el artículo 210 del Código Penal argentino,<sup>11</sup> la asociación ilícita se tipifica como un delito contra el orden público,<sup>12</sup> penalizando la mera participación en una asociación o banda destinada a cometer delitos, simplemente por el hecho de pertenecer a ella.

Las penas para este delito varían según el rol de los miembros, ya sean líderes u organizadores.<sup>13</sup> La estructura del delito de asociación ilícita en Argentina es relativamente sencilla: se castiga la pertenencia a una asociación cuyo objetivo sea la comisión de delitos, sin necesidad de demostrar una participación activa en los hechos delictivos. Para ser considerado miembro, basta con el pacto de constitución o adhesión a la asociación, aunque existen diferentes interpretaciones sobre si esta formalidad es suficiente (Cordini, 2017b, p. 101).

A diferencia de la organización criminal definida en la UNTOC, la asociación ilícita no requiere que el grupo funcione bajo un régimen estatutario, actúe de manera conjunta o que los miembros se conozcan entre sí. En otras palabras, no es necesario que exista un "grupo estructurado". Lo único que se requiere es un grado mínimo de organización o cohesión entre los miembros, sin necesidad de un trato personal y directo. Es suficiente que el autor sea consciente de su pertenencia a una asociación cuya existencia y fines conoce. Lo

---

11 Artículo 210 Código Penal. - Será reprimido con prisión o reclusión de tres a diez años, el que tomare parte en una asociación o banda de tres o más personas destinada a cometer delitos por el solo hecho de ser miembro de la asociación. Para los jefes u organizadores de la asociación el mínimo de la pena será de cinco años de prisión o reclusión.

12 Es un delito de anticipación. Es un delito contra el orden público que la asociación, por su mera existencia, pone en tela de juicio. Esta fue la posición adoptada por la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) en el caso Stancanelli. Para la CSJN, la criminalidad de este delito reside esencialmente en la repercusión que tiene en el «ánimo de la población y en el sentimiento de tranquilidad pública» y no en la lesión efectiva a cosas o personas (2001, p. 5).

13 El dirigente es la persona que manda o dirige la asociación, independientemente del grado de participación en el ejercicio del mando, sin obligación de rendir cuentas ni de exigir autorización. Puede tratarse de una o varias personas. No basta el mando ocasional o puntual, ni se exige haber participado en la ejecución de los actos dirigidos por el dirigente. Por su parte, los organizadores son los miembros de la asociación que han actuado en su establecimiento, organización o constitución (D'alessio, 2004, pp. 680-681). Para Núñez (1992, p. 188) y Rubio (1981, p. 12), este concepto no incluye a los promotores, que son quienes inician o realizan los trámites para constituir la asociación sin formar parte de ella, y que sólo pueden ser castigados como instigadores del delito.

fundamental en una asociación delictiva es el acuerdo de voluntades en relación con una organización concreta destinada a cometer un número indeterminado de delitos.

Para que se configure el delito de asociación ilícita, no es necesario probar que sus miembros hayan cometido delitos específicos. Basta con demostrar, mediante indicios razonables, que un número mínimo de participantes forma parte de una asociación, que debe estar constituida por un acuerdo entre sus miembros con la finalidad colectiva de cometer delitos de forma indeterminada e inespecífica.

Algunos autores, como Ziffer (2005), sostienen que la "pertenencia" no se adquiere únicamente mediante la incorporación formal, sino que también requiere una participación activa en las actividades de la asociación y la adopción de sus objetivos. Esta participación implica un compromiso continuado y deliberado con las actividades del grupo, evidenciando la voluntad de colaborar en la consecución de sus fines delictivos.

## **6. Comparación del delito de asociación ilícita en Argentina y la UNTOC**

Al analizar el delito de asociación ilícita previsto en el artículo 210 del Código Penal argentino y compararlo con la definición establecida en el artículo 5 de la UNTOC, se evidencia que la figura delictiva en Argentina tiene un alcance más amplio. Este delito no solo castiga acciones que serían consideradas meros actos preparatorios en ausencia de un tipo penal específico, sino que también lo convierte en un delito de anticipación. Esto significa que cualquier delito del Código Penal o de legislaciones especiales puede ser objeto de la asociación, sin importar su gravedad.

Por otro lado, la UNTOC intenta limitar su aplicación a los "delitos graves", tal como se menciona en el artículo 2b. En este contexto, el delito de asociación ilícita por sí solo resulta insuficiente para cumplir con la función político-criminal que la UNTOC asigna a los grupos delictivos organizados. La intención de la UNTOC es definir un marco de actuación frente a organizaciones que representan una amenaza no solo para el Estado, sino también para la comunidad internacional, dado su carácter transnacional.

En contraste, el delito de asociación ilícita en el derecho interno no establece distinciones claras en cuanto a la gravedad o la naturaleza del delito fin de la misma. Por lo tanto, una asociación destinada a cometer delitos menores, como el robo de neumáticos o daños materiales, podría ser perseguida penalmente bajo la legislación interna, a pesar de que tales delitos no representen un riesgo para la seguridad del Estado o para la comunidad internacional. Esto pone de manifiesto que, aunque el delito de asociación ilícita sea punible en el contexto del derecho argentino, puede quedar por fuera de los objetivos y la efectividad que busca la UNTOC en la lucha contra la delincuencia organizada.

## **7. Análisis del artículo 210 bis del Código Penal argentino**

El artículo 210 bis del Código Penal argentino introduce el concepto de asociación delictiva agravada, que presenta ciertas similitudes con el concepto de organización criminal definido en la UNTOC. Sin embargo, un análisis más detallado revela que este concepto puede no lograr plenamente la función político-criminal de combatir de manera eficaz a los grupos delictivos organizados.

Esta disposición establece penas más severas, que varían entre cinco y veinte años de prisión, para aquellas personas que participen, cooperen o ayuden en la formación o mantenimiento de una asociación delictiva que cumpla con criterios específicos.<sup>14</sup> Estos criterios incluyen: número de miembros, posesión de estructuras organizativas de tipo militar, provisión de armas o explosivos, funcionamiento en más de una jurisdicción política de Argentina, *inter alia*.

Un aspecto notable de este delito es la ampliación de la responsabilidad. No solo se responsabiliza a los participantes activos en la asociación, sino también a los cómplices, equiparando su responsabilidad a la de los miembros activos de la organización (Boumpadre, 2001; Donna, 2002).

Otra diferencia significativa radica en la exigencia de que las acciones de la asociación delictiva contribuyan a “poner en peligro la vigencia de la Constitución Nacional” (orden constitucional). Esta condición ha generado un debate jurídico sobre si se refiere a las acciones constitutivas de la asociación o a las acciones delictivas que ésta lleva a cabo. La interpretación predominante sugiere que la asociación debe haber cometido actos que efectivamente pongan en peligro el orden constitucional (Boumpadre 2001, p. 380; Donna, 2002, p. 326).

La finalidad política, y no estrictamente económica, de la asociación delictiva agravada es un aspecto que la diferencia de la organización delictiva definida en la UNTOC. Además, el hecho de que la organización busque subvertir el orden constitucional plantea desafíos significativos para la aplicación práctica de este delito.<sup>15</sup>

En suma, aunque el artículo 210 bis del Código Penal argentino amplía la definición y las penas relacionadas con la asociación delictiva agravada, su enfoque en el peligro para el orden constitucional y la variedad de criterios necesarios para su configuración pueden limitar su eficacia en la lucha contra el crimen organizado.

## **8. El proyecto de Ley Antimafia: la organización criminal como organización mafiosa**

El crimen organizado ha generado una serie de ataques violentos en la ciudad de Rosario, provincia de Santa Fe, en los últimos años. Estos ataques han llevado a la necesidad de implementar medidas más severas contra estas organizaciones criminales y adoptar procedimientos especiales en las zonas afectadas por estas acciones mafiosas.

---

14 Artículo 210 bis Código Penal. - Se impondrá reclusión o prisión de cinco a veinte años al que tomare parte, cooperare o ayudare a la formación o al mantenimiento de una asociación ilícita destinada a cometer delitos cuando la acción contribuya a poner en peligro la vigencia de la Constitución Nacional, siempre que ella reúna por lo menos dos de las siguientes características:

- a) Estar integrada por diez o más individuos;
- b) Poseer una organización militar o de tipo militar;
- c) Tener estructura celular;
- d) Disponer de armas de guerra o explosivos de gran poder ofensivo;
- e) Operar en más de una de las jurisdicciones políticas del país;
- f) Estar compuesta por uno o más oficiales o suboficiales de las fuerzas armadas o de seguridad;
- g) Tener notorias conexiones con otras organizaciones similares existentes en el país o en el exterior;
- h) Recibir algún apoyo, ayuda o dirección de funcionarios públicos.

15 Ni siquiera puede equipararse a todo tipo de organizaciones terroristas. Si consideramos los casos de terrorismo cometidos en Argentina, como los atentados contra la Embajada de Israel en 1992 y la AMIA (Asociación Mutual Israelita Argentina) en 1994, ninguno de ellos puso en peligro el orden constitucional.

Para comprender este fenómeno, es importante definir qué se entiende por delincuencia organizada y explicar sus características distintivas respecto de las simples asociaciones delictivas, analizadas anteriormente, previstas en el Código Penal. El proyecto de ley presentado pretende ser una respuesta jurídica estructurada al grave problema planteado por las bandas organizadas.<sup>16</sup>

El poder ejecutivo federal ha presentado a la Cámara de Diputados un proyecto de Ley Antimafia. Dicho proyecto se basa en el Código Antimafia italiano, la Ley RICO (*Racketeer Influenced and Corrupt Organizations*) estadounidense y la lucha contra las «Maras» en El Salvador. El proyecto se centra en las organizaciones delictivas y está concebido para aplicarse a diversos delitos característicos de este tipo de criminalidad.

El proyecto establece que los delitos deben estar relacionados con los objetivos de una organización criminal, como tráfico ilícito de drogas, blanqueo de dinero, homicidio, lesiones, pornografía infantil, privación ilegal de libertad, secuestro, coacción, amenazas, extorsión, trata de personas, tráfico de órganos, intimidación pública, incendio, estragos y tenencia ilícita de armas y/o explosivos. La mera pertenencia a la asociación se castiga con una pena superior de ocho a veinte años de prisión o reclusión. Además, todos los miembros de la organización son responsables de la pena correspondiente al delito más grave cometido por cualquiera de ellos.

La configuración de la nueva organización criminal se estructura en los artículos 7 y 8 de dicho proyecto, que introduce los artículos 210 ter y 210 quater en el Código Penal.

La propuesta de incorporación del artículo 210 ter al Código Penal argentino tiene por objeto reforzar el marco jurídico para combatir eficazmente la delincuencia organizada en Argentina. Este artículo introduce penas de prisión de entre ocho y veinte años para las personas que participen, apoyen o contribuyan al establecimiento o funcionamiento de una asociación delictiva implicada en actividades delictivas específicas.<sup>17</sup>

Estas actividades delictivas abarcan delitos como el tráfico ilícito de drogas, el tráfico de órganos previstos en leyes específicas, así como delitos graves recogidos en el Código Penal argentino, como el homicidio, las agresiones, la pornografía infantil, la privación ilegítima de libertad, el secuestro, la coacción, la extorsión, la trata de personas, el lavado de activos y la intimidación pública, *inter alia*.

Un aspecto destacable de este artículo es la aplicación de penas agravadas, que duplican las penas mínimas y máximas en comparación con las penas individuales para los delitos cometidos como miembro de la asociación ilícita (artículo 210 del Código Penal). Es importante señalar que las condiciones especiales de participación previstas en otros artículos del Código Penal no son aplicables en este contexto (artículos 46 y 47). Además, se consideran pertinentes únicamente para los delitos plausiblemente relacionados con los objetivos de una organización delictiva.

---

16 Proyecto de ley INLEG-2024-38289025-APN-PTE. Disponible en: <https://www4.hcdn.gob.ar/dependencias/dsecretaria/Periodo2024/PDF2024/TP2024/0001-PE-2024.pdf>

17 Artículo 7°.- Incorpórase al Capítulo II “Asociación Ilícita” del Título VIII “DELITOS CONTRA EL ORDEN PÚBLICO” del LIBRO SEGUNDO “DE LOS DELITOS” del CÓDIGO PENAL, como artículo 210 ter, el siguiente: “ARTÍCULO 210 ter.- Será reprimido con reclusión o prisión de OCHO (8) a VEINTE (20) años el que tomare parte, cooperare o ayudare a la formación o al mantenimiento de una asociación ilícita dedicada a cometer cualquiera de los delitos tipificados en las Leyes Nros. 23.737, 24.193, 25.246 y 26.683 y sus respectivas modificatorias y en los artículos 79, 80, 89, 90, 91, 128, 141, 142, 142 bis, 145 bis, 145 ter, 149 bis, 168, 170, 186, 187, 189 bis, 211, 277 y 279 de este Código, pese a que la organización no reúna las características del artículo 210 bis, y en concurso real con las penas previstas para los delitos cometidos individualmente como miembro de la organización, las que se agravarán en el doble del mínimo y del máximo. Las condiciones especiales de participación establecidas en los artículos 46 y 47 de este Código no serán aplicables a los efectos de lo dispuesto en este artículo”.

En la extensión de la responsabilidad, la nueva ley plantea una regla muy similar a la conocida en el derecho penal estadounidense como “doctrina Pinkerton”. Esta regla adoptada por la Corte Suprema de los EE.UU. en el caso homónimo *-Pinkerton v. United States*, 328 U.S. 640 (1946)- permite que las acciones de un conspirador pueden ser atribuidas a todos los miembros de la conspiración, responsabilizándolos penalmente por los delitos sustantivos (Cordini, 2022, p. 15; Ohlin, 2007, p. 147), siempre que haya sido razonablemente previsible el delito sustantivo para el conspirador y que el mismo haya sido cometido en cumplimiento de la conspiración (Kurt, 2008, p. 286).

Por otra parte, el proyecto de ley también incluye el artículo 210 quater del Código Penal,<sup>18</sup> que establece las penas para los miembros de una organización delictiva que reúnan determinadas condiciones agravantes. En virtud de esta disposición, la pena aplicable vendrá determinada por el delito más grave cometido por la organización, además de la pena establecida en el artículo 210 ter.

Estas condiciones agravantes abarcan diversos factores, como el uso de violencia física o amenazas para alcanzar los objetivos de la organización, la comisión reiterada y ostensible de delitos en beneficio de la organización, la comisión de delitos para desplazar o eliminar a otra organización, el uso de delitos para intimidar a la población en general o a sectores específicos, o para infundir temor a las Fuerzas Ejecutivas, Legislativas, Judiciales, Armadas, Policiales y de Seguridad. Además, también se considera una circunstancia agravante cuando existe una intención evidente de obtener el control de un territorio con el propósito de cometer nuevos delitos, continuar con delitos ya cometidos o sustraer ese territorio del control de las autoridades.

En todos estos casos, el delito más grave cometido por la organización criminal se define como el delito perpetrado por cualquiera de sus miembros que conlleva la pena más alta. A continuación, esta pena se duplica, tanto en lo que se refiere a las penas mínimas como a las máximas, con el fin de imponer un castigo más severo a los responsables de la delincuencia organizada.

La propuesta de incorporar estos artículos al Código Penal refleja la respuesta legislativa a la gravedad y complejidad de las actividades de la delincuencia organizada. El objetivo es garantizar una mayor eficacia en la persecución y el enjuiciamiento de estos delitos, reforzando así el marco jurídico existente.

---

18 Artículo 8°.- Incorpórase al Capítulo II “Asociación Ilícita” del Título VIII “DELITOS CONTRA EL ORDEN PÚBLICO” del LIBRO SEGUNDO “DE LOS DELITOS” del CÓDIGO PENAL, como artículo 210 quater, el siguiente: “ARTÍCULO 210 quater.- Será reprimido con la pena que correspondiera al delito más grave cometido por la organización a la que se refiere el artículo 210 ter, y en concurso real con la pena prevista en ese artículo, cualquiera de los miembros de dicha organización, cuando la misma reuniera alguna de las siguientes condiciones:

- a. Se valiera de la violencia física o de amenazas para el cumplimiento de sus fines;
- b. Los hechos se produjeran de manera reiterada y ostensible en beneficio de la organización;
- c. Los hechos se cometieron para el desplazamiento o aniquilación de otra organización;
- d. Los hechos se produjeran para amedrentar a la población en general o a ciertos sectores de la población, o para infundir temor a las autoridades ejecutivas, legislativas y judiciales, o a las Fuerzas Armadas, Fuerzas Policiales y de Seguridad;
- e. Resultare evidente que se busca asegurar el control de un territorio para la comisión de nuevos ilícitos, para continuar ejecutando los que ya se estuvieren cometiendo, o para la sustracción de ese territorio del control de las autoridades nacionales, provinciales, municipales y de la CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES.

Las condiciones especiales de participación establecidas en los artículos 46 y 47 de este Código no serán aplicables a los efectos de lo dispuesto en este artículo.

Se considerará “delito más grave cometido por la organización criminal” al que hubiera sido perpetrado por cualquiera de sus miembros y que tenga la pena más alta, la cual se agravará en todos los casos en el doble del mínimo y del máximo”

## 9. Conclusión

Los investigadores en el ámbito de la delincuencia organizada enfrentan múltiples retos al intentar definir y comprender este fenómeno complejo. La falta de armonización en las definiciones y el alcance de la asociación delictiva es un desafío significativo, ya que diferentes países pueden tener enfoques divergentes. Sin embargo, se están realizando esfuerzos para abordar estos problemas a través de la legislación y convenios internacionales como la UNTOC.

Un aspecto crítico es que la definición del delito específico de participación en un grupo delictivo organizado varía considerablemente entre países. Por ejemplo, en Argentina, el delito de asociación delictiva (artículo 210 del Código Penal) tiene un alcance más amplio que el definido en la UNTOC. Además, la finalidad política de la asociación delictiva agravada (artículo 210 bis) la distingue de la organización delictiva según la UNTOC, lo que complica aún más la aplicación de la ley.

Los artículos 210 y 210 bis CP, preexistentes a la UNTOC, resultan una herramienta ineficaz para abordar las nuevas manifestaciones de la criminalidad organizada. Por ello, el poder ejecutivo argentino ha presentado un proyecto de ley antimafia para abordar la delincuencia organizada en su dimensión global. Aunque este proyecto no se ajusta estrictamente a las estipulaciones de la UNTOC, busca limitar la criminalización a organizaciones de cierta magnitud, basándose en diversos parámetros.

La discusión sobre la responsabilidad de los miembros de organizaciones criminales por los delitos cometidos por otros integrantes de la organización plantea cuestiones complejas tanto desde el punto de vista jurídico.

El planteamiento de que los miembros de una organización criminal puedan ser responsables por delitos cometidos por otros integrantes de la organización no solo implica una excepción a las reglas tradicionales de autoría y participación, sino también a las propias reglas que regulan la imputación penal.<sup>19</sup> Esto se relaciona con los principios de la doctrina *Pinkerton*, que sugiere que todos los miembros de un acuerdo criminal pueden ser responsables de los delitos perpetrados en el curso de la mismo, incluso si no fueron quienes los ejecutaron directamente.

Es fundamental recordar que la responsabilidad penal implica culpabilidad por un acto ilícito. Esto significa que cada acto delictivo debe ser evaluado en función de la violación de la ley, y la culpabilidad no puede desvincularse de la acción en sí. Para que un miembro de la organización sea considerado culpable, es necesario demostrar que ha realizado algún acto ilícito.

Una posible solución a las inconsistencias en la aplicación de esta nueva regla sería considerar que el simple acto de unirse a la organización o formar un acuerdo asociativo podría cumplir con el requisito del acto necesario para la imputación del delito sustantivo (homicidio, las agresiones, la pornografía infantil, trata de personas, etc.). Aunque el acto de unirse

---

<sup>19</sup> El concepto de imputación se centra en la acción y efecto de atribuir, de adscribir un determinado fenómeno a un sujeto como obra suya (bajo su responsabilidad), lo que supone una acción de antemano confrontada a una obligación o a una prohibición de esa acción infringida. Este movimiento que se dirige de la imputación hacia la responsabilidad del sujeto no debe perder de vista el juicio inverso que va desde la retribución del hecho a la acción del autor y conlleva, a su vez, la pregunta de quién es el sujeto susceptible de imputación o, en otros términos, quién es persona para el derecho. La teoría de la imputación, en términos generales, responde a la problemática de cuándo y bajo qué condiciones se puede establecer una relación, penalmente relevante, entre una persona y un suceso de manera que a esa persona se la pueda considerar autor y reprocharle el hecho mediante la aplicación de una pena. Véase: Hruschka (1976 , p. 12 y ss.)

a una organización criminal -que es un delito contra el orden público- no es equivalente a cometer uno de los delitos específicos de la organización, cada uno de los delitos infringe normas diferentes.

Este razonamiento sugiere que el miembro de la organización sería culpable del delito del artículo 210 ter CP, pero no necesariamente de los delitos cometidos por otros miembros de la organización. Para atribuir responsabilidad por los delitos específicos, se requeriría demostrar su participación directa en esos actos.

A partir de un fundamento de responsabilidad indirecta o por el hecho del otro -también conocida en el ámbito anglosajón como responsabilidad vicarial-, se podría extender la responsabilidad de un miembro de la organización hacia otros integrantes del acuerdo criminal. Sin embargo, es crucial que esta argumentación se ajuste al principio de culpabilidad reconocido por la Corte Suprema de Justicia de la Nación, garantizando así la coherencia y la justicia en la aplicación de la ley.

La Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina ha señalado que el principio constitucional de culpabilidad como presupuesto de la aplicación de una pena exige que la acción ilícita pueda ser atribuida al procesado tanto objetiva como subjetivamente (1992), lo que está en contradicción con el texto legislativo propuesto.

Queda por ver si este proyecto de ley será aprobado por el Congreso y si cumplirá con los requisitos de constitucionalidad en caso de ser impugnados ante los tribunales.

# REFERENCIAS

---

- Artz, G. (1999). "Wissenschaftsbedarf nach dem 6. StrRG", *Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft*, 111, n. 4: 757-784.
- Boumpadre, J. (2001). *Derecho penal: parte especial*, vol. II, Buenos Aires: Mario A. Viera Editor.
- Cordini, N. (2024). "Autores y partícipes: un estudio comparado entre el Código Penal alemán y el Código Penal Modelo de los Estados Unidos", *Derecho PUCP*, vol. 92, pp. 269-299. doi: 10.18800/derechopucp.202401.008.
- Cordini, N. (2022). "Harmonization of Criminal Law: A Multi-actors Process Moving at Different Speeds in Argentine legislation", *Revista de Estudos Criminais*, vol. 84, n. 3: pp. 13-31.
- Cordini, N. (2017a). "El 'crimen organizado': un concepto extraño al derecho penal argentino". *Revista Direito GV*, vol. 13, n. 1, pp. 334-355. <https://doi.org/10.1590/2317-6172201713>
- Cordini, N. (2017b). "Delitos de organización: los modelos de 'conspiracy' y 'asociación criminal' en el Derecho interno y en el Derecho internacional", *Derecho Penal y Criminología*. Vol. 38, n. 104, pp. 75-120. <https://doi.org/10.18601/01210483.v38n104.03>.
- D'Alessio, J. (2004). *Código Penal: comentado y anotado: parte especial (arts. 79 a 306)*, Buenos Aires: La Ley.
- Donna, E. (2002). *Derecho penal: parte especial*, vol. II-C, Buenos Aires: Rubilzal Culzoni.
- Hruschka, J. (1976). *Strukturen der Zurechnung*, Berlin: Walter de Gruyter.
- Jakobs, G. (1985). "Kriminalisierung im Vorfeld einer Rechtsgutsverletzung", *Zeitschrift für die gesamte Strafwissenschaft*, vol. 97, pp. 751-785.
- Jäger, T. (2013). "Transnationale Organisierte Kriminalität", *Aus Politik und Zeitgeschichte Bundeszentrale für politische Bildung*, vol. 63, pp. 15-21
- Jousten, M. (2002). "International Cooperation against Transnational Organized Crime: Criminalising Participation in an Organized Criminal Group" En *UnaFei Annual Report for 2000 and Resource Material Series*, 59, Tokyo: UnaFei, pp. 417-428.

- Kurt, A. (2008). "Vicarious Liability and the Constitutional Dimensions of Pinkerton". *American University Law Review*, vol. 57, pp. 585-639. Recuperado de: <http://pgil.pk/wpcontent/uploads/2014/06/VicariousLiability-bykreit.pdf>
- Lampe, E-J. (1994). "Systemunrecht und Unrechtssysteme", *Zeitschrift für die gesamte Strafwissenschaft*, vol. 106, n. 4, pp. 683-745.
- Lampe, K. v. (2016). *Organized Crime: Analyzing Illegal Activities, Criminal Structures, and Extra-Legal Governance*, Los Angeles: Sage.
- Lampe, K. v. (2009). "The Study of Organised Crime: an Assessment of the State of Affairs" En *organised Crime: Norms, Markets, Regulation and Research*, Oslo: Unipub, 2009, 165-211.
- Lampe, K. v. (2002). *Organised Crime Research in Perspective*. In: Duyne, P. v.; Lampe, K. v.; Passas, N. (Eds.). *Upperworld and Underworld in Cross-Border Crime*, Nijmegen: World Legal Publishers, 2002, 189-198.
- Maljevic, A. (2011). "Participation in a Criminal Organization" and "Conspiracy". *Different Legal Model against Criminal Collectives*, Berlin: Duncker & Humblot.
- McClellan, J. D. (2007). *Transnational Organized Crime: a Commentary on UN Convention and its Protocols*, Oxford: Oxford University Press.
- Nadelmann, E. (1993). *Cops across Borders: The Internationalization of U.S. Criminal Law Enforcement*, Pennsylvania: State University Press.
- Núñez, R. (1992). *Tratado de Derecho Penal*, Tomo V, v. I. Córdoba: Marcos Lerner Editora.
- Ohlin, J. D. (2007). "Group Think: The Law of Conspiracy and Collective Reason". *The Journal of Criminal Law and Criminology*, Vol. 98, No. 1, pp. 147-206. Recuperado de: <https://scholarship.law.cornell.edu/facpub/437>
- Rubio, Z. (1981). *El delito de asociación ilícita*, Buenos Aires: Librería Editora Platense.
- Rudolphi, H-J. (1978). "Verteidigerhandeln als Unterstützung einer kriminellen oder terroristischen Vereinigung i. S. der §§ 129 a StGB" En Bruns, H-J., Frisch, W. y Schmid, W. (eds.). *Festschrift für H.J. Bruns zum 70. Geburtstag*, Köln: Heymann, 315-338.

- Rudolphi, H-J.; Stein, U. (2012). "§129" in Jürgen Wolter (ed.). En *Systematischer Kommentar zum Strafgesetzbuch*, vol. III, 8ª edn., Köln: Carl Heymanns.
- Sheptycki, J. (2003). "Global Law Enforcement as a Protection Racket: Some Sceptical Notes on Transnational Organised Crime as an Object of Global Governance" En: Edwards, A.; Gill, P. (eds.). *Transnational Organised Crime. Perspectives on Global Security*. London: Routledge, pp. 42-58.
- Silva Sánchez, J-M. (2008) La "intervención a través de organización", ¿una forma moderna de participación en el delito? En Silva-Sánchez, J-M, Cancio-Meliá, M. (eds.) *Delitos de organización*, Buenos Aires: B de F, 2008, p. 87-118.
- Silva Sánchez, J-M. (1999). La expansión del Derecho Penal. Aspectos de la política criminal de las sociedades postindustriales Madrid: Civitas.
- Vlassis, D. (2002). "The United Nations Convention against Transnational Organized Crime and its Protocols: A New Era in International Cooperation" En the *Changing Face of International Criminal Law: Selected Papers*, Vancouver: The International Centre for Criminal Law Reform and Criminal Justice Policy, pp. 75-103 <https://doi.org/10.1590/2317-6172201713>
- Woodiwiss, M. (2003). "Transnational Organised Crime: The Global Reach of an American Concept". En Edwards, A., Gill, P. (eds.), *Transnational Organised Crime. Perspectives on Global Security*. London: Routledge, pp. 13-28.
- Ziffer, P. (2005). El delito de Asociación ilícita, Buenos Aires: Ad-Hoc.

## Jurisprudencia

- Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina (CSJN), S. 471. XXXVII. RECURSO DE HECHO, Stancanelli, Néstor Edgardo y otro s/ abuso de autoridad y violación de los deberes de funcionario público s/ incidente de apelación de Yoma, Emir Fuad --causa n. 798/95--.
- Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina (CJSN): Abad, Manuel Eduardo y otros s/ calumnias e injurias -Causa N. 18.880-.
- Pinkerton v. United States*, 328 U.S. 640 (1946).



# Perfiles en delincuencia juvenil: Factores asociados y contrastantes en los tipos de delitos cometidos por adolescentes en conflicto con la ley<sup>♦</sup>

## Juvenile delinquency profiles: associated and contrasting factors in types of crimes commi- tted by adolescents in conflict with the law

**Sebastián Darío Benites Guerrero<sup>♦♦</sup>**

*Círculo de Estudios de Violencia y Criminalidad (CEVCRI)*

ORCID: [0009-0007-8104-7626](https://orcid.org/0009-0007-8104-7626)

**Nataly Vanessa Zorrilla Vargas<sup>♦♦♦</sup>**

*Círculo de Estudios de Violencia y Criminalidad (CEVCRI)*

ORCID: [0009-0002-4909-6325](https://orcid.org/0009-0002-4909-6325)

**Kerly M. Tito Santa Cruz<sup>♦♦♦♦</sup>**

*Grupo de Investigación de las Edades de la Vida y Educación (PUCP)*

ORCID: [0009-0000-1430-8506](https://orcid.org/0009-0000-1430-8506)

Fecha de recepción: 12 de septiembre del 2024

Fecha de aceptación: 21 de octubre del 2024

### ISSN: 2415-2498

Benites, S.; Zorrilla, N. & Tito, K. (2024). «Perfiles en delincuencia juvenil: Factores asociados y contrastantes en los tipos de delitos cometidos por adolescentes en conflicto con la ley». *Politai: Revista de Ciencia Política*, Año 15, N.º 25: pp. 53-77.

DOI: <https://doi.org/10.18800/politai.202402.003>

- ♦ Agradecemos al Centro de Estudios en Violencia y Criminalidad (CEVCRI), y a la valiosa asesoría y orientación de Hans Burkli Burkli y Guillermo Almeida.
- ♦♦ Licenciado en Sociología por la Pontificia Universidad Católica del Perú, con estudios en Prevención del Delito y las Violencias en Jóvenes por la Universidad de Chile. Correo electrónico: [sbenites@pucp.edu.pe](mailto:sbenites@pucp.edu.pe)
- ♦♦♦ Bachiller en Psicología por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Asistente de investigación cuantitativa y predocente de la PUCP, especializada en diseño y análisis de datos cuantitativos. Correo electrónico: [nataly.zorrilla@pucp.edu.pe](mailto:nataly.zorrilla@pucp.edu.pe)
- ♦♦♦♦ Bachiller en sociología por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Investigadora en temas de educación, género, sostenibilidad y metodologías mixtas (cualitativo-cuantitativo). Correo electrónico: [titos.kerly@pucp.edu.pe](mailto:titos.kerly@pucp.edu.pe)

## RESUMEN

Se ha identificado que los delitos más frecuentes entre los jóvenes de los centros juveniles en el Perú son los siguientes: robo agravado, violencia contra la libertad sexual, tráfico ilícito de drogas, y homicidio. Estos tipos de delito se suelen estudiar desde factores asociados que son similares entre sí, incorporando variables de corte psicológico y sociológico. No obstante, existen matices y contrastes en los perfiles de los jóvenes según el tipo de delito registrado.

Por ello, la presente investigación propone un análisis comparativo de los cuatro tipos de delitos mencionados. El objetivo es evidenciar diferencias entre los perfiles de los jóvenes según sus factores asociados e identificar si alguno de estos adquiere mayor fuerza explicativa para uno u otro delito. Para esto, se concretó la investigación desde una metodología cuantitativa, analizando los datos que proporcionó la Encuesta de Centros Juveniles de Lima Metropolitana en el 2022. Se realizaron análisis de regresión logística multinomial para evidenciar el contraste entre los tipos de delito y los factores asociados.

Los resultados de la investigación arrojan perfiles contrastantes según algunos factores claves. Algunos de estos hallazgos son la contrastante asociación de bandas delictivas con el delito de homicidio y sicariato, factores vinculados a la historia biográfica en la etapa de la niñez con el delito de violencia contra la libertad sexual, y la influencia de pares y deserción educativa en el caso de robo agravado. En el caso de los adolescentes que cometieron tráfico ilícito de drogas, se requiere una exploración de otro tipo de factores, los utilizados no generaron un perfil contrastante.

**Palabras claves:** *jóvenes infractores, comparativos tipos de delito, factores asociados, Perú.*

## ABSTRACT

"It has been identified that the most frequent crimes among young people in youth centers in Peru are: aggravated robbery, sex crimes, illicit drug trafficking, and homicide. These types of crime are usually studied from associated factors that are similar, incorporating psychological and sociological variables. However, there are nuances and contrasts in the profiles of young people depending on the type of crime recorded.

Therefore, this research proposes a comparative analysis of the four types of crimes mentioned. The objective is to show contrast between the profiles of young people according to associated factors and to indicate if any of these acquire greater explanatory force for one crime or another. For this, the research was carried out using a quantitative methodology, analyzing the data provided by the Population Survey of Juvenile Detention Centers during 2022. Logistic regressions

were carried out to show the contrast between the types of crime and the associated factors.

The results of the research show contrasting profiles according to some key factors. Some of these findings are: the association of criminal gangs with the crime of homicide, factors linked to the biographical history in the childhood stage with the sex crimes, and the influence of peers and educational dropout in the case of aggravated robbery. In the case of adolescents who committed drug trafficking, an exploration of other types of factors is required; those used did not generate a contrasting profile."

**Keywords:** *organization; criminality; transnationality; comparative; legislation; Argentina.*

## 1. Introducción

Estudios recientes han identificado un aumento en la delincuencia juvenil en todos los países latinoamericanos durante los últimos 25 años (Bergman, 2021). Esta tendencia ha generado un creciente interés académico en la región, propiciando análisis de casos, reportes comparativos e investigaciones que exploran con mayor profundidad los perfiles de estos adolescentes y jóvenes.

Una dimensión relevante para estudiar en la región son los tipos de delitos más prevalentes, considerando que la frecuencia de estos varía entre los países. Por ejemplo, el delito contra el patrimonio es el más frecuente entre adolescentes en países como Colombia (35%, SRPA), Argentina (82%, BGD - Corte Suprema), Chile (52%, Observatorio de Defensoría de la Niñez), México (21%, ENASJUP), Brasil (127%; SINASE), Paraguay y Perú (MINJUS; 50,8%). En contraste, los atentados contra la libertad sexual son el delito más frecuente en Ecuador (29,38%, Boletín Estadístico de la Defensoría Pública), y el segundo más frecuente para Argentina (14%, BGD - Corte Suprema) y México (17%, ENASJUP). En el caso de Colombia y Brasil, el segundo tipo de delito más registrado entre adolescentes es el tráfico ilícito de drogas (21%, SINASE). Además, delitos como lesiones graves y homicidios se registran con una frecuencia significativa en México, Ecuador y Guatemala (Bergman, 2021) y Perú (MINJUS, 2022).

En suma, los delitos contra el patrimonio, los atentados contra la libertad sexual, el tráfico ilícito de drogas, y las lesiones graves y homicidios son modalidades delictivas recurrentes en la región. Esto sugiere la necesidad de profundizar analíticamente en estas conductas y entender sus características. Al igual que en otros países latinoamericanos, en Perú, estos tipos de delitos han sido los más reportados entre los adolescentes que cumplen medidas socioeducativas en Centros Juveniles entre el 2016 y 2022, según el censo de la población de los Centros Juveniles de Diagnóstico y Rehabilitación (INEI, 2016) y la última encuesta poblacional (INDAGA, 2023).

El presente estudio considera relevante analizar cómo se relacionan los factores de riesgo con los tipos de delito más prevalentes en la población juvenil. En ese sentido, el objetivo de la investigación es identificar si existe una configuración de perfiles diferenciados entre estos jóvenes, en función del tipo de delito cometido y los factores de riesgo asociados a estos. Para ello se realizará un análisis comparativo de los cuatro delitos más frecuentes que se han cometido en Perú, y la relación con factores asociados. Los resultados buscan contribuir al diseño de perfiles en materia de delincuencia juvenil e indagar si las modalidades delictivas resultan excluyentes entre sí.

## 2. Enfoques Teóricos y Factores de Riesgo en la Criminología del Delito Juvenil

Los factores de riesgo se han definido de múltiples formas. En el ámbito de las investigaciones sobre delincuencia juvenil y criminología, los factores de riesgo refieren a las características de las personas y sus circunstancias que están asociadas con una mayor probabilidad de actividad delictiva futura (Shader, 2012; Andrews & Bonta, 2010; Kazdin et al. 1997).

Algunos de los factores de riesgo, comúnmente estudiados por su influencia, remiten al dominio familiar, donde se inscriben factores como el impacto de la violencia en el hogar, o los cuidados familiares con poco control y supervisión (Wong, 2017; Erdelja et al., 2013). Asimismo, se destaca el impacto de la asociación con grupos de pares vinculados al delito

(Kubik et al., 2019) que promueven el aprendizaje y una motivación compartida por la actividad delictiva. Luego también, se encuentran los factores de riesgo relacionados al dominio escolar como la deserción escolar (Ramirez & Casas, 2016; Mendoza y Zúñiga, 2017), el bajo rendimiento académico (Hoffmann et al., 2013; Li et al., 2011) y el poco compromiso con la escuela (Wang & Fredicks, 2014).

Por otro lado, la situación económica ha sido también incorporada en investigaciones que exploran la desigualdad social y la delincuencia (Herrera & Achig, 2023; Argothy & Jiménez, 2023); así como el impacto del desempleo prolongado en hogares de bajo recursos (Gorgal, 2023). En estudios similares, también se destaca el factor territorial, donde se reconoce la influencia del grado de cohesión social y las oportunidades que se presentan para delinquir (Redondo, 2015; Wikstrom et al., 2012; Wikström et al., 2018).

Así también, desde una dimensión más individual, se ha identificado como factores de riesgo a los problemas o patologías psicológicas a temprana edad (Fox et al., 2015, Pardini et al., 2020), biografías que han pasado por experiencias de victimización (Yun et al., 2017; Nam, 2021; McCuddy & Esbensen, 2017) y el consumo de drogas a temprana edad (Vega-Cauich & Zumárraga-García, 2018; DeLisi et. al, 2015).

Delimitar qué variables pueden ser consideradas como factores de riesgo requiere una revisión del marco teórico criminológico que sustenta su impacto e influencia en el desarrollo de una trayectoria delictiva. Para comprender plenamente cómo estos factores de riesgo influyen en la delincuencia juvenil, se van a explorar las principales teorías criminológicas que dan cuenta de la relación entre factores de riesgo y el comportamiento delictivo.

Enfoques criminológicos, históricamente reconocidos y utilizados, son: el enfoque de asociación diferencial o teoría del aprendizaje social, la teoría del control social, y la teoría de la anomia/tensión (Cullen et al., 2014). El contraste y aporte de cada enfoque se evidencia en las premisas y argumentos para comprender los motivos y causas de la vinculación con la actividad delictiva. Cada enfoque engloba diferentes factores de riesgo en sus estudios empíricos.

- La teoría de la asociación diferencial o aprendizaje social, se enfoca en el aprendizaje del delito y proceso de socialización (Sutherland & Cressey, 1966), considerando como importante factor a los grupos diferenciados (Akers, 2013). El análisis del aprendizaje delictivo resalta la importancia de identificar los vínculos que se desarrollan con amistades y familiares vinculados con una actividad delictiva, o conducta de riesgo como el consumo de drogas.
- La teoría del control social (Hirschi, 1969) busca estudiar los diferentes tipos de control y restricción a la delincuencia. Según la teoría, existen tres tipos generales: control externo, cuando se identifican mecanismos de sanción (familiares, policías, profesores, etc); la conformidad, refiere a la restricción por perder atributos y vínculos importantes (un puesto de trabajo, vínculo social importante); control interno, describe la temprana internalización de una definición negativa hacia la actividad delictiva. Estos tres tipos permiten identificar variables que comprenden un gradiente de mayor o menor control. Algunos de los factores o variables que se suelen abordar en el análisis mediante esta teoría son: el abandono temprano del hogar y la deserción escolar.
- La teoría de la anomia/tensión considera el delito como el resultado de la ausencia o limitación de medios lícitos para alcanzar metas culturales difundidas y aceptadas (Merton, 1961). La teoría de la anomia ha pasado por diversas discusiones, revisiones y aportes de diferentes autores (Cloward & Ohlin; 1960; Messner y Rosenfeld, 1997). No obstante, el autor R. Agnew propone que la anomia no sólo tiene una dimensión estructural, sino individual. Para Agnew, el desequilibrio entre expectativas (lo que

esperamos obtener considerando lo que otros obtienen en una situación similar) y lo que realmente obtenemos genera una fuente de frustración que busca resolverse mediante el acto delictivo (Cid y Larrauri; 2001). En ese sentido, gran parte de los principales factores que aborda esta teoría refieren a las limitaciones estructurales.

Si bien estos enfoques ofrecen perspectivas únicas para estudiar la conducta delictiva, también existe una propuesta teórica que propone integrar las premisas de estos enfoques, resaltando que no necesariamente son excluyentes, y destacando el aporte de las variables que utilizan para explicar la delincuencia juvenil. Así se formulan teorías integradoras del delito (Krohn & Eassey, 2014).

Una de estas es la desarrollada por Robert Agnew (2005) conocida como la “Teoría general de la delincuencia juvenil”. En esta, el autor propone analizar las trayectorias delictivas desde los siguientes dominios de vida: grupo de pares, escuela, familia, trabajo. Esto debido a que los dominios incorporan una serie de variables que se influyen mutuamente y guardan una relación significativa con la actividad delictiva. Tal influencia y relación se explica desde los enfoques ya propuestos del aprendizaje social y el control social. Para el autor, en cada dominio de vida se encuentran variables, o factores de riesgo, que reducen el control social y aumentan las motivaciones (o favorecen el aprendizaje) del delito (Agnew; 2005). Este enfoque, en tanto incorpora gran cantidad de variables y evita las determinaciones aisladas de otras propuestas teóricas, permite un análisis más completo para el desarrollo y análisis de la presente investigación.

En ese sentido, consideramos entre los factores de riesgo seleccionados para la presente investigación aquellos relevantes para el enfoque del aprendizaje social: vínculos próximos (grupo de pares o familiares) con algún antecedente delictivo, localidad con presencia de bandas delictivas, consumo de drogas por parte de familiares, violencia intrafamiliar, etc. Y, entre aquellos que se inscriben en el enfoque del control social, se consideran al ausentismo o deserción escolar, o al abandono temprano del hogar.

## **Factores de Riesgo Asociados a Tipos de Delito**

Existen diversos estudios que proponen agrupaciones de los adolescentes infractores y sus modalidades delictivas. Algunos los dividen en base a niveles de violencia del delito cometido (Chan; 2019), otros en función de la frecuencia de sus delitos (Gorman-Smith et al., 1998) o por la motivación delictiva (Mallett et al., 2011). Algunas de estas agrupaciones coinciden con la tipología delictiva normativa aquí revisada, lo que sugiere variables y características que configuran perfiles diferenciados según dicha tipología. Estos estudios permiten identificar factores y características que influyen con mayor peso en determinados tipos de delitos, facilitando así la distinción entre diversos perfiles de adolescentes.

### ***Homicidios (Delitos contra el cuerpo, la vida y la salud)***

En el caso de los delitos contra el cuerpo, la vida y la salud, donde se sitúa al homicidio, diversos estudios han identificado una mayor predominancia de factores de riesgo relacionados con problemas conductuales y relacionales a temprana edad. Según algunos estudios, los infractores que cometen homicidio tienen 1,5 veces más probabilidades de presentar al menos un diagnóstico de trastorno de conducta disruptiva (54% frente a 29%), siendo la impulsividad un factor común entre los jóvenes que incurren en esta conducta (Loeber et al., 2005).

Asimismo, se ha observado que en este tipo de delitos se presentan con mayor frecuencia problemas relacionales con pares, en comparación con otros tipos de delitos (Margari et al., 2015; Cuervo et al., 2014; Mulder et al., 2012). Estos estudios sugieren considerar historiales de violencia y conflictos intrafamiliares (como la violencia, el alcoholismo y el abuso de menores) para comprender mejor este perfil afectado por variables psicológicas y relacionales (Farrington et al., 2012). En menor medida, se ha encontrado que un factor distintivo en este tipo de adolescentes es la fuerte asociación con la venta y consumo de drogas (Loeber et al., 2005; Farrington et al., 2012).

Por último, desde literatura regional se ha encontrado que el crimen organizado y las pandillas son un factor central en este tipo de delito (UNODC, 2014). Estas organizaciones reproducen y fomentan el sicariato y la disputa por territorios, lo cual deriva en respuestas y represalias violentas (Observatorio Nacional Ciudadano de Seguridad, Justicia y Legalidad, 2015). De forma similar, en Perú un porcentaje significativo de homicidios está relacionado con la delincuencia organizada, sicariato y bandas delictivas (INDAGA; 2018), siendo los adolescentes y jóvenes el grupo más propenso a involucrarse en actividades que desembocan en este delito.

### ***Delitos contra el patrimonio***

En el caso de los delitos contra el patrimonio, estos corresponden a un subgrupo donde coinciden gran cantidad de factores de riesgo (Mulder et al. 2012). Esto se entiende al ser un grupo que abarca la mayor cantidad de adolescentes en conflicto con la ley (ACLP) (Cuervo et al; 2014), siendo un perfil con relativa heterogeneidad. Asimismo, existen estudios (Otu & Elechi, 2015; Kessler, 2010) que identifican cómo este tipo de delito tiene la particularidad de estudiarse como una carrera delictiva que escala en frecuencia y violencia. Por ende, existe un gradiente heterogéneo, en base a frecuencia y nivel de violencia, en el perfil de quienes cometen este delito.

No obstante, se pueden resaltar dos dominios, que se complementan y tienden a destacarse cuando se estudian los factores influyentes en este tipo de ACLP: los grupos de socialización, como familiar y pares (Lemos, 2010); y la escuela (Lee et al., 2015). En el caso del grupo familiar se resalta la ausencia de cuidado y atención familiar como un factor de riesgo que se acentúa si el adolescente abandona su hogar (Kim et al., 2009). En relación con la escuela, se ha identificado que una falta de vinculación permite mayor uso de tiempo libre y limitación de oportunidades formales para la obtención de ingresos a futuro (Mcgee, 2015; Webster, et al., 2006).

En el contexto peruano, estos factores también se reflejan en la población penitenciaria. Los delitos contra el patrimonio responden, en gran medida, a las limitaciones económicas de los jóvenes, junto con su bajo nivel educativo. Asimismo, se observa la importancia del grupo de pares cercanos vinculado al delito. Se resalta también que este grupo no cuenta con recursos y redes de alguna organización que les permita el aprendizaje y la comisión de delitos más complejos o con mayor envergadura (INDAGA; 2017). Por lo mismo, se limitan a una delincuencia de tipo amateur (Kessler, 2010); en contraste con la modalidad delictiva de homicidio o sicariato, la cual registra redes criminales para la “profesionalización” delictiva y se aborda desde el resultado de una agresividad (Cuervo et al., 2014).

### ***Violación contra la libertad sexual.***

Un perfil contrastante con los anteriores corresponde a los adolescentes que cometieron delitos de violación contra la libertad sexual. Existe literatura que resalta en estos casos un perfil heterogéneo y contrastante con otros tipos de delito. Se destaca que estos jóvenes

tienen antecedentes penales menos extensos, menos compañeros antisociales y menos problemas con el uso de drogas (Affleck, 2021). En estudios comparativos, se resalta también que eventos como la deserción escolar son menos comunes en este tipo de delito (Grattagliano & Di Vella, 2017; Mulder et al., 2010).

Asimismo, debido a la heterogeneidad del perfil, se complica identificar muchas características en común entre estos jóvenes (Grattagliano & Di Vella, 2017), lo cual implica dificultades para el diseño de programas de reinserción social y reducción de la reincidencia, sugiriendo que cada caso requiere una evaluación desde sus particularidades.

No obstante, algunas investigaciones han identificado factores de riesgo asociados principalmente al entorno familiar, tales como la exposición a un ambiente sexualizado, la victimización sexual durante la infancia, el trauma por negligencia infantil y/o la exposición a la violencia familiar o doméstica (Siria Mendaza et al., 2020). De forma similar, en el Perú, los presidiarios que cometen este tipo de delito reportan factores vinculados al entorno familiar y social del interno. Un gran grupo señaló haber recibido agresión física durante su infancia y, alrededor de un tercio, comentó que “su madre era violentada físicamente por su padre, o por quien ejercía dicho rol” (INDAGA; 2017).

### ***Tráfico Ilícito de Drogas***

Finalmente, en cuanto a los jóvenes que cometen el delito de tráfico de drogas, se reconocen las oportunidades y factores que influyen para que un adolescente se involucre en la venta de drogas: bajo control de los padres, malas condiciones del vecindario, pocas oportunidades laborales en el vecindario, uso o abuso de sustancias por parte de los padres y altos niveles de desviación del grupo de pares (Seffrin & Domahidi; 2014). Asimismo, diversas investigaciones distinguen este tipo de delito por estar fuertemente orientado a la obtención de beneficios económicos como su principal motivación (Dembo et al., 1993).

Por otro lado, se resalta una fuerte asociación con el tipo de delito contra el patrimonio, siendo que el inicio del tráfico de drogas estaría relacionado con una mayor frecuencia de delitos contra la propiedad y contra las personas (Kammen & Loeber; 1994). En ese sentido, según la revisión de literatura, el perfil de este tipo de delito puede resultar bastante similar a los otros mencionados, con factores asociados en común, configurando un perfil que no es excluyente. Al contrario, desde algunas lecturas se puede vincular al tráfico ilícito de drogas (TID) como una etapa secuencial al delito contra la propiedad o contra las personas (Humenik et al., 2019).

Estas diferencias pueden revelar la importancia de incorporar otro tipo de subgrupos para estudiar a los jóvenes que cometen delitos. Por lo pronto, se resalta la importancia de analizar en la presente investigación hasta qué punto los diferentes tipos de delito son excluyentes en sus perfiles y factores asociados.

### **3. Propuesta de Investigación**

Al revisar la literatura sobre estudios de agrupaciones y tipologías entre ACLP, se han encontrado pocos estudios que analicen en profundidad comparativas sobre la tipología delictiva normativa (Sette & Rezende, 2020). No obstante, es importante problematizar

sobre los diferentes perfiles entre los jóvenes en conflicto con la ley penal a partir de la tipología normativa. En ese sentido, la presente investigación propone un análisis de factores asociados a cuatro tipos de delitos más frecuentes entre los jóvenes de los centros juveniles en el Perú (2016 y 2022): robo agravado, violencia contra la libertad sexual, tráfico ilícito de drogas, y homicidio. Para el comparativo recogeremos los postulados de la teoría integradora de Agnew (2006), ya que abarca una gran cantidad de variables y permite un análisis de importantes enfoques de la criminología: aprendizaje social y control social.

El objetivo de la investigación es proponer un análisis comparativo de los cuatro tipos de delitos más frecuentes entre los jóvenes que han cometido delitos en el Perú, identificando si alguno de los factores asociados adquiere mayor fuerza explicativa. Con esto, se busca contribuir a diseñar perfiles entre los jóvenes, evaluar si las modalidades delictivas se relacionan o resultan excluyentes, y sugerir una mayor focalización de propuestas de resocialización.

## 4. Metodología

El presente estudio tiene un enfoque analítico transversal de datos secundarios que utiliza la información recopilada en la Encuesta de Población en los Centros Juveniles de Lima Metropolitana del 2022. La encuesta se llevó a cabo por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de Perú, a través de dos entidades: el Observatorio Nacional de Política Criminal - INDAGA y el Programa Nacional de Centros Juveniles - PRONACEJ. Contó con dos etapas y un diseño aleatorio y sistemático, siendo ejecutada entre agosto y septiembre del 2022. Recogió información sobre condiciones sociales y familiares del adolescente infractor, situación de la infracción penal, condiciones de vida en el Centro Juvenil, rol de las instituciones y expectativas del adolescente infractor. Se encuestó a 709 adolescentes, de ambos sexos, quienes ejecutaban una medida socioeducativa de internación o internación preventiva en 3 Centros Juveniles de Diagnóstico y Rehabilitación de Lima, Santa Margarita y Anexo Ancón III, ubicados en Lima Metropolitana. Esta encuesta no contempló una muestra, sino que el recojo de información se realizó sobre toda la población disponible.

Tras la limpieza de datos, se eliminaron 3 casos perdidos, contando finalmente con 706 casos. Los encuestados fueron adolescentes y jóvenes de entre 14 y 26 años ( $M=18,28$ ;  $DE=2,08$ ). El 87,7% son hombres y el 12,3%, mujeres. El 75.4% de los participantes pertenece al Centro Juvenil de Lima, seguidos por el 12.3% en el Centro Juvenil de Santa Margarita y el 12.3% en el Anexo Ancón.

El 92% de los participantes nació en Perú, mientras que el 6.6% proviene de Venezuela y un pequeño porcentaje de otros países. En cuanto a los departamentos de nacimiento en Perú, Lima tiene la representación más alta con un 36.5%, seguido por La Libertad con un 7.7%, e Ica con un 8.9%.

La variable central del estudio es el delito por el cual el adolescente se encuentra cumpliendo una medida socioeducativa. En la encuesta se recoge a través de la siguiente pregunta: “¿De qué infracción te acusaron las autoridades?”. Las respuestas a dicha pregunta fueron recodificadas y se agruparon en los cuatro tipos de delito más frecuentes, otros delitos y los casos en los que se reportaban más de un delito. La siguiente tabla presenta la distribución de la variable tipo de delito.

**Tabla 1**

Tipo de Delito	Frecuencia	Porcentaje
Delitos contra el patrimonio	367	52%
Homicidio	134	19%
Violación contra la libertad sexual (VLS)	82	12%
Tráfico Ilícito de Drogas (TID)	40	5.6%
Más de un delito	40	5.6%
Otro tipo de delito	43	6%
<b>Total</b>	<b>706</b>	<b>100%</b>

La variable original de tipo de delito fue transformada en cuatro variables adicionales, cada una representando la comisión de uno de los principales delitos. Se asignó el valor 1 si el individuo cometió ese delito específico y el valor 2 si cometió cualquier otro delito. Esto resultó en las variables separadas 1) Delito contra el Patrimonio, 2) Homicidio, 3) Violación de la Libertad Sexual y 4) Tráfico Ilícito de Drogas. Asimismo, se analizó la relación de los delitos con dieciséis variables vinculadas a los dominios de vida de la Teoría general de la delincuencia juvenil de Agnew (2005): educación, familia, grupo de pares, trabajo. A ellas se agregaron, además, conductas de riesgo e influencia del contexto local.

**Tabla 2**

*Estadísticos descriptivos de variables independientes*

Variables	Frecuencia (categoría: Sí)	Porcentaje
Consumió Drogas	542	76.80%
Consumió Bebidas Alcohólicas	574	81.30%
Consumió Cigarrillos	352	49.90%
Sufrió maltrato durante niñez	205	29.90%
Padres consumen alcohol durante niñez	244	34.60%
Padres consumían drogas durante niñez	59	8.40%
Ha presenciado agresiones a su madre	234	33.10%
Abandono de hogar (antes de los 15 años)	380	53.82 %
Familiares en prisión	330	46.74 %
Amistades cercanas vinculadas al delito	479	67.85 %
Barrio con presencia de pandillas/bandas delictivas	435	61.61 %
Conocimiento de algún infractor reconocido en el barrio	331	46.88 %
Conocimiento de casos notorios de crímenes en el barrio	345	48.87 %
Trabajaba antes de ingresar al CJ	580	82.2%
Primaria como máximo nivel educativo alcanzado	159	22.52 %
Repitió el año escolar	426	60.34 %

Estas variables originalmente tenían opción de respuesta afirmativa, negativa y la no responsividad. Se codificaron como variables binarias (1 para "Sí" y 2 para "No" y "No sabe/ No responde") para simplificar los análisis realizados. Además, la variable "Repitió el año escolar" se recodificó de la pregunta "Antes de ingresar al CJ, ¿Cuántas veces repetiste el año escolar?", asignando como valor 1 a los que reportaron no haber repetido ninguna vez,

y 2 a los que manifestaron haber repetido al menos una vez. La variable de nivel educativo alcanzado (hasta primaria) fue recodificada, asignando el valor 1 a los que solo habían estudiado primaria o inferior y 2 a los casos que reportaron haber alcanzado un nivel educativo superior al primario.

## Plan de análisis

Los análisis estadísticos fueron realizados con el software estadístico IBM SPSS 26. Primero, se realizaron análisis de correlación de Spearman para explorar la relación entre variables. Luego, para analizar el modelado de las variables de la población con la variable del tipo de delito se realizaron análisis logísticos. Con las variables binarias de cada tipo de delito se realizaron análisis logísticos binarios, lo cual permitió una mayor comprensión de la naturaleza de los delitos. Seguido a ello, y con el objetivo de analizar a detalle el contraste entre la relación de las variables independientes y el tipo de delito cometido, se realizó un análisis de regresión logística multinomial. Finalmente, se evaluaron las medidas de ajuste del modelo y se interpretaron los coeficientes multinomiales resultantes.

## Limitaciones

Si bien este estudio proporciona información valiosa sobre los factores asociados a diferentes tipos de delitos en los centros juveniles de Lima en 2022, es importante destacar algunas limitaciones que deben tenerse en cuenta al interpretar los resultados: La categorización de los tipos de delito se realizó a partir de la pregunta "¿De qué infracción te acusaron las autoridades?". Esta pregunta no captura todas las conductas antisociales o infracciones que los adolescentes puedan haber cometido, ya que se centra en las infracciones por las que fueron procesados. Por lo tanto, algunos delitos no procesados no se tienen en cuenta en el análisis.

Por otro lado, una de las principales limitaciones radica en que los datos se basan en el autoreporte de los adolescentes y jóvenes que cumplen medidas socioeducativas en los Centros Juveniles de Lima. Esta dependencia del autoreporte puede llevar a un subregistro de las conductas delictivas reales, ya que los participantes pueden no revelar todas las infracciones cometidas o pueden subestimar la gravedad de sus acciones.

Este estudio se basa en datos secundarios recopilados para un propósito diferente al de la investigación. Como resultado, los investigadores están limitados por la disponibilidad de variables y las preguntas específicas incluidas en el Censo "Cómo están los centros Juveniles de Lima" del 2022. Esto puede limitar la capacidad de abordar aspectos específicos relacionados con la comisión de delitos y los factores asociados. Estas limitaciones deben considerarse al interpretar los resultados y pueden proporcionar oportunidades para futuras investigaciones que aborden estos desafíos específicos en un contexto similar.

## Aspectos éticos

La base de datos de la Encuesta de población en los Centros Juveniles de Lima Metropolitana 2023 fueron obtenidas a partir del Círculo de Estudios de Violencia y Criminalidad (CEVCRI) tras una solicitud de acceso a la información pública. La encuesta recogió datos sin identificadores, lo que garantiza la protección de confidencialidad de los participantes. Los participantes dieron su consentimiento informado antes de iniciar con la encuesta.

## 5. Resultados

### Análisis de correlación

Primero, con la finalidad de explorar las relaciones entre los tipos de delitos y posibles factores asociados se realizó un análisis de correlación. La Tabla 3 presenta las relaciones significativas encontradas entre diferentes variables y los tipos de delitos.

**Tabla 3**  
**Análisis de correlación entre factores asociados y tipos de delito**

Factores Asociados	Delitos contra el Patrimonio	Homicidio	Violación contra la Libertad Sexual	Tráfico Ilícito de Drogas
Consumió Drogas	.252**	-.084*	.0003	.005
Consumió Bebidas Alcohólicas	.100**	-.114**	-.033	.016
Padres consumen alcohol durante niñez	-.016	.047	-.081*	.015
Abandono de hogar (antes de los 15 años)	.006	.099*	.067	-.033
Amistades cercanas vinculadas al delito	.162**	.023	-.021	-.020
Barrio con presencia de pandillas/bandas delictivas	-.066	.151**	.024	.018
Conocimiento de algún infractor reconocido en el barrio	.029	.077*	.093*	.004
Conocimiento de casos notorios de crímenes en el barrio	-.002	.117**	.042	.052
Primaria como máximo nivel educativo alcanzado	.138**	-.033	-.013	-.009

$p = <0,05^*$ ,  $<0,01^{**}$ .  $N = 666$

Con respecto a delitos contra el patrimonio, se encontró una correlación fuerte, positiva y significativa con tener amistades con vínculos en el delito. También, se encontró una relación moderada, positiva y significativa con el consumo de drogas y este tipo de delito. Asimismo, hay una correlación positiva significativa, aunque más débil, con el consumo de bebidas alcohólicas. El haber solo alcanzado estudios de nivel primario también presenta una correlación pequeña y directa con la comisión de delitos contra el patrimonio.

Homicidio se relaciona menos con el consumo de drogas y bebidas alcohólicas que otros delitos. No obstante, tiene una relación positiva con haber dejado el hogar antes de los 15 años, vivir en un barrio con pandillas y conocer de infractores y crímenes notorios en el barrio.

Los delitos de violación contra la libertad sexual se relacionan de manera indirecta con el consumo de alcohol de padres durante la niñez que otros delitos, aunque esta relación es débil. También se encuentra una relación pequeña, pero positiva con conocer infractores reconocidos en el barrio y este tipo de delito. Asimismo, es importante resaltar que en el caso de Tráfico Ilícito de Drogas (TID) ninguna de las variables registradas ha presentado una correlación significativa.

## Análisis de Regresión

A continuación, se presentan los resultados de las regresiones logísticas binarias y multinomial. Los análisis de regresión logística binaria consideran como variable dependiente a cada uno de los cuatro tipos de delitos provenientes de la recodificación de la pregunta “¿De qué infracción te acusaron las autoridades?”. Con ello, se busca identificar cuáles son las variables que aumentan la probabilidad de que el adolescente haya cometido un tipo de delito en contraste con los otros tipos de delito. El objetivo es revisar qué perfil sugieren estas variables según su asociación con la tipología delictiva. A continuación, se presentan los resultados de la regresión logística binaria con la variable dependiente delitos contra el patrimonio.

**Tabla 4**  
**Regresión Logística Binaria - Delitos contra el Patrimonio**

VARIABLES INDEPENDIENTES	B	Error estándar	Wald	Sig.
Consumió drogas	1.297	.217	35.597	0
Amistades cercanas vinculadas al delito	.603	.201	8.987	.003
Barrio con presencia de pandillas/ bandas delictivas	-.726	.194	13.955	0
Nivel Educativo Alcanzado	.504	.203	6.144	.013
Constante	-2.596	.475	29.905	0

$p < .05, N = 706$

La Tabla 4 muestra un modelo de regresión logística con las siguientes variables independientes: consumo de drogas, tener amistades que cometieron infracciones, localidad que no presenta pandillas o bandas delictivas, y tener como nivel educativo alcanzado a la primaria completa. Al revisar los parámetros de dichas variables, se obtuvieron los siguientes valores estimados: 1.297; .603; -.726; y .504 respectivamente. Cabe resaltar que la variable del consumo de drogas presenta un coeficiente de mayor magnitud, siendo que el ratio de probabilidades se incrementan en 1.297 cuando se registra que el adolescente consume drogas.

**Tabla 5**  
**Regresión Logística Binaria - Homicidio**

VARIABLES INDEPENDIENTES	B	Error estándar	Wald	Sig.
Consumió drogas	-.634	.236	7.204	.007
Abandono de hogar (antes de los 15 años)	.419	.209	4.028	.045
Barrio con presencia de pandillas/ bandas delictivas	.895	.227	15.494	0
Trabajaba antes de ingresar al CJ	-.635	.234	7.368	.007
Constante	1.003	.496	.098	.043

$p < .05, N = 706$

La tabla 5 muestra los resultados del análisis de regresión logística con variable dependiente Homicidio. Se puede observar que las variables de abandono de hogar (antes de los 15 años) y presencia de pandillas en el barrio/lugar de nacimiento aumentan la probabilidad de que se concrete este tipo de delito en contraste con todos los demás. En tanto que el consumo de drogas, y el trabajo (antes de ingresar al CJ), la disminuyen. Al revisar los coeficientes, destaca que la presencia de pandillas alcance un .895.

**Tabla 6**  
**Violación Contra la Libertad Sexual**

VARIABLES INDEPENDIENTES	B	Error estándar	Wald	Sig.
Padres consumían alcohol durante niñez	-.729	.288	6.401	.011
Ha presenciado agresiones a su madre	.547	.262	4.365	.037
Conocimiento de algún infractor reconocido en el barrio	.557	.249	5.003	.025
Constante	1.475	.631	5.471	.019

$p < .05$ ,  $N = 706$

En relación con los adolescentes que cometieron delito de violación contra la libertad sexual (VLS) en la tabla 6 destacan comparativamente tres variables: el consumo de alcohol de padres, la presencia de agresiones a su madre y el conocer algún infractor en el lugar donde residía. La primera de estas, consumo de alcohol, presenta un coeficiente alto (-.729) y una relación inversa con el tipo de delito.

En cuanto el delito de tráfico ilícito de drogas (TID), al igual que en las correlaciones, la regresión logística con este delito como variable dependiente no alcanzó la significancia suficiente con ninguna de las variables independientes estudiadas como para formular un modelo predictivo. Se podría interpretar que ninguna variable tiene mayor influencia en la probabilidad de que se cometa TID frente al conjunto de los otros tipos de delito.

Luego, se realizó un análisis de regresión logística multinomial (Tabla 7) para evaluar comparativamente a TID. En particular, se examinó si alguna de las variables independientes estudiadas destacaba al comparar el TID, como categoría de referencia, respecto de cada uno de los otros tipos de delito de forma individual, en lugar de hacerlo de manera agrupada.

**Tabla 7**  
**Multinomial (Categoría de Referencia - TID)**

VARIABLE DEPENDIENTE	VARIABLES INDEPENDIENTES	B	Desv. Error	Wald	Sig.
Homicidio	Barrio con presencia de pandillas/bandas delictivas	.955	.472	4.087	.043
	Consumió drogas	1.050	.450	5.437	.020
Violación contra la libertad sexual	Intersección	1.842	.758	5.903	.015
	Consumió drogas	-1.680	.537	9.396	.002
	Sufrió maltrato durante niñez	1.229	.605	5.001	.025
	Padres consumían alcohol durante niñez	.980	.535	4.671	.031
	Abandono de hogar (antes de los 15 años)	-1.059	.486	4.642	.031
	Familiares en prisión	-1.377	.482	8.678	.003
	Repitencia Escolar	.959	.466	4.565	.033

$p < .05$ ,  $N = 666$

En la tabla 7 figuran los resultados del análisis de regresión multinomial, únicamente con las variables que resultaron significativas, siendo TID la categoría de referencia. Al compararse con el tipo “delitos contra el patrimonio” no se encontró ninguna variable significativa, lo cual indica que no se encuentran diferencias en el grado de influencia de las variables independientes estudiadas entre la comisión de TID o delitos contra el patrimonio. Se requeriría otro tipo de variables para poder revisar diferencias entre estos dos tipos de delito. Al compararse con “Homicidio”, se encuentran dos variables: el consumo de drogas, como un

factor comparativamente asociado con homicidio, y la presencia de pandillas en un barrio delictivo. En cuanto a estas variables, como se señala en la Tabla 3, caracteriza a homicidio en contraste con todos los demás tipos de delito, por ello no se puede interpretar que esta variable constituye una particularidad del comparativo entre homicidio y TID. Quedaría considerar si la variable de consumo de drogas, asociada comparativamente con homicidio, permite interpretar un perfil de TID.

Ahora bien, sí hubo un contraste importante con VLS. Las variables: “consumo de drogas, abandono de hogar (antes de los 15) y familiar en prisión” mantiene una relación positiva con TID al compararlo con VLS. Luego, las variables de “maltrato en la niñez, padres con consumo de alcohol, repitencia escolar, y trabajo antes de ingreso al CJ” mantienen una relación resaltante con VLS al compararlo con TID. Estos resultados sugieren una discusión entre ambos tipos de delito. Pese a ello, únicamente desde este comparativo no se puede sugerir un perfil con claridad para TID.

Por último, se realizaron regresiones multinomiales considerando los otros tres tipos de delito como categoría de referencia. El objetivo fue evidenciar variables que resaltan en los comparativos particulares entre cada uno de los tipos de delitos.

En el comparativo entre Delitos contra el Patrimonio (situado como categoría de referencia) y Homicidio, se evidenciaron tres variables significativas. Estas son las mismas que caracterizan a cada tipo de delito respecto de los demás (tabla 4 y 5) y no suponen por tanto una particularidad en el contraste de estos dos tipos de delito. Por otro lado, al colocar el tipo de delito de violación contra la libertad sexual (VLS) como categoría de referencia, figuraron diversas variables relacionadas con el resto de los delitos. Esto permitió identificar factores que afectan en común a los diferentes tipos de delito.

**Tabla 8**  
**Análisis de Regresión Multinomial (Categoría de Referencia - VLS)**

Variable Dependiente	Variable Independientes	B	Desv. Error	Wald	Sig.
Delitos contra el patrimonio	Consumió drogas	1.887	.333	32.116	0
	Padres consumían alcohol durante niñez	-.863	.340	6.456	.011
	Abandono de hogar (antes de los 15 años)	.643	.328	3.846	.05
	Familiares en prisión	1.068	.338	10.016	.002
	Amistades cercanas vinculadas al delito	1.255	.333	14.219	.00
	Repitencia Escolar	1.080	.423	6.535	.011
Homicidio	Sufrió maltrato durante niñez	-.771	.397	3.774	.052
	Padres consumían alcohol durante niñez	-.743	.373	3.960	.047
	Abandono de hogar (antes de los 15 años)	1.063	.365	8.488	.004
	Familiares en prisión	1.094	.369	8.796	.003
	Amistades cercanas vinculadas al delito	.889	.375	5.628	.018
	Barrio con presencia de pandillas/bandas delictivas	1.254	.386	10.576	.001
Tráfico Ilícito de Drogas	Repitencia Escolar	-.829	.358	5.379	.020
	Trabajo	-.812	.427	3.623	.057
	Intersección	-1.500	.668	5.045	.025
	Consumió drogas	1.680	.528	10.136	.001
	Sufrió maltrato durante niñez	-1.229	.571	4.636	.031
	Padres consumían alcohol durante niñez	-.980	.507	3.741	.053
	Abandono de hogar (antes de los 15 años)	1.059	.472	5.029	.025
	Familiares en prisión	1.377	.467	8.692	.003
	Repitencia Escolar	-.959	.460	4.347	.037

p < .05, N= 666

En este modelo se identifican diversos factores que caracterizan a los otros delitos como diferentes de VLS. Al revisar las semejanzas que presentan y su contraste respecto de VLS, se puede señalar que los adolescentes que cometieron delito de VLS tiene un perfil que difiere, o contrasta más con los otros tipos de delito y sus factores asociados.

Los factores que comparten los tres tipos de delito (en contraste con VLS) son abandono de hogar (antes de los 15 años) y familiares en prisión. Seguido a ello, se identifican otras variables en común para dos tipos de delito: “consumo de drogas” ( Delitos contra el patrimonio y TID) y “los grupos de pares que cometen infracciones” (Homicidio y Delitos contra el patrimonio). En ese sentido, estos factores asociados no son excluyentes entre los tipos de delito, salvo para VLS.

Por otro lado, las variables que indican una relación positiva con VLS en la tabla 8 destacan la particularidad de este tipo de delito. Estas variables no presentan una fuerte asociación (o en algunos casos ninguna) con otro tipo de delito que no sea VLS. Estas variables son: Maltrato durante la niñez, Consumo de alcohol de padres, y repitencia escolar.

En síntesis, se ha podido identificar tanto variables que destacan comparativamente entre cada tipo de delito respecto de los otros, así como variables que se comparten al compararse tipos de delito por separado. De ese modo también se ha evidenciado la particularidad contrastante de VLS y las limitaciones encontradas en TID.

## 6. Discusión

Existen factores asociados que permiten esbozar diferencias entre los tipos de delito y sugerir perfiles contrastantes. Algunos de estos factores figuran, en el comparativo, con una asociación particular a un solo tipo de delito; en otros casos se comparte la asociación entre los tipos de delito. La regresión logística permitió identificar factores que se ajustan a un modelo predictivo de cada uno de los tipos de delitos, respecto del conjunto de los demás. Las operaciones multinomiales permitieron rescatar un comparativo entre cada uno de los tipos de delito e identificar que existen factores asociados que se comparten.

Se ha identificado que los adolescentes que cometieron delitos contra el patrimonio tienen la particularidad de sólo haber alcanzado primaria completa antes de ingresar al CJ. Luego, comparativamente con otros tipos de delito que comparten una asociación similar, destacan los factores de consumo de drogas, y el vínculo con amistades próximas que cometen delitos. En contraste con aquellos que cometieron homicidio, se asocia una ausencia de bandas delictivas en la localidad próxima.

Según la revisión de literatura, pese a la heterogeneidad del grupo que se encontraba en este tipo de delito, se identifica el abandono escolar como un factor importante (Kim et al., 2009) debido al mayor uso de tiempo libre que permite fuera de las instituciones de control social como la escuela, o la familia. Si se agrega a ello la vinculación con amistades cercanas que cometen delitos, se puede comprender que el uso de tiempo puede estar orientado a una búsqueda de ingresos económicos mediante la delincuencia. El perfil de este tipo de delito remite a la ausencia de la escuela como una importante institución de control social y las amistades vinculadas al delito como una variable de aprendizaje social.

Asimismo, el perfil se corresponde con los estudios regionales y nacionales, que identifica y describe este tipo de delito con recursos y oportunidades limitadas, siendo descrito cómo un tipo de delito o accionar no complejo (denominado “amateur” según la literatura) (Kessler, 2010 ) o sin un mayor nivel delictivo. Considerando los estudios de Perú sobre este

tema, la poca complejidad de este tipo de delito se corresponde con la ausencia de bandas criminales ya que podrían conducir a delitos de mayor nivel (INDAGA; 2017). En una línea similar, nuestros hallazgos también sugieren que el delito contra el patrimonio mantiene una relación inversa con “la presencia de bandas criminales en la localidad cercana”.

De forma contrastante, en el perfil de aquellos sentenciados por homicidio o por delitos contra la vida y la salud, se destaca significativamente la presencia de bandas delictivas en el lugar de residencia y el no haber trabajado antes de ingresar al CJ. Luego, se resalta el factor de abandono de hogar frente a otros tipos de delito que comparten una asociación similar. A diferencia del delito contra el patrimonio, se destaca una relación negativa con el consumo de drogas.

Contrario a lo encontrado en la literatura que tendía a remitir a factores asociados de carácter más psicológico (Farrington et al; 2012), este perfil se asocia principalmente con las bandas delictivas. En ese sentido, el tipo de delito implica variables contextuales sobre las cuales prestar mayor atención. Asimismo, el temprano abandono de hogar representa no sólo la ausencia de una institución de control social, sino de soporte y referencia en las trayectorias que puede ser sustituido por la sociabilidad en las bandas delictivas. Así se corresponde un perfil donde existe ausencia de control social (abandono de hogar) y una variable de potencial aprendizaje social (bandas delictivas en localidad próxima). Estas dos variables evidencian una trayectoria donde el tipo de delito supone un nivel mayor de violencia, siendo mayor la ausencia de control social y el riesgo que supone la variable de aprendizaje social: la temprana sociabilidad en una banda delictiva.

En la línea de los estudios regionales (Ruíz et al; 2016), y nacionales (INDAGA, 2018 & 2019), se pone especial énfasis en la importancia de la organización criminal como un espacio donde se “profesionaliza” la ejecución de actos delictivos como el homicidio o sicariato. En ese sentido, una banda delictiva constituye un aprendizaje social de un tipo de violencia mucho más agravante que únicamente el delito contra el patrimonio a través de amistades.

En relación al delito de violación contra la libertad sexual (VLS), se identifica el perfil más contrastante. Los factores asociados particularmente son el haber presenciado agresiones a su madre y el conocer algún infractor reconocido. Luego, desde un comparativo particular con cada tipo de delito se observa que, en contraste con TID y delitos contra el patrimonio, estos adolescentes presentaron maltrato durante la niñez; y, comparativamente con TID y homicidio, se encuentra mayor repitencia escolar. No obstante, e contraste se vuelve más evidente al notar que, a diferencia de los otros tres tipos de delito, no se observa una asociación con abandono de hogar, consumo de drogas, grupo de pares que cometen infracciones, y familiares en prisión. Esta particularidad del perfil ha sido revisada desde la literatura (Affleck, 2021; Grattagliano & Di Vella, 2017; Mulder et al., 2012), evidenciando un perfil que no comparte los mismos factores asociados que se estudian para los otros tipos de delito.

Ahora bien, las variables que sí resaltan en este perfil implican una observación particular de la dimensión familiar. Sobre todo, podemos considerar que el maltrato en la niñez se corresponde con la revisión de la literatura, donde resaltan factores vinculados con eventos ocurridos en la niñez, en el entorno familiar y otros relacionados con problemas de salud mental (Cuervo et al., 2014; Margari et al. 2015; Siria Mendaza et al. 2020; INDAGA, 2017). Evidenciamos que se requiere otro enfoque teórico y variables utilizadas para ahondar de mejor manera en este perfil.

Por último, no se encontraron diferencias significativas en los comparativos de TID. Se requieren otras variables para dar cuenta de la particularidad de este perfil, o si existe una fuerte asociación con otros tipos de delitos que limite el comparativo. Una dificultad similar se identificó en la revisión de la literatura (Kammen & Loeber; 1994; Loeber et al. 2005),

donde el TID se estudia y analiza como un factor de riesgo para otro tipo de delitos; antes que desde una naturaleza particular que se pueda predecir de forma independiente. Así, de la literatura nacional (INDAGA; 2017) se encuentra que, para el perfil de TID, las variables contextuales como violencia familiar, presencia de pandillas y grupos de pares no evidenciaban una asociación significativa con la participación en este tipo de delito. Esto conduce a la necesidad de incorporar otro tipo de variables en este análisis: de corte ecológico, que permitan explorar la relación de los jóvenes con instituciones laborales/educativas y con los principales grupos de socialización. Asimismo, este tipo de estudios debería corresponderse con otros análisis de perfiles que incorporen metodología cualitativa y biográfica.

## **7. Conclusiones**

Frente a estos resultados podemos señalar que resulta relevante estudiar y comparar estos tipos de delitos más frecuentes en la región. El comparativo planteado resalta diferencias importantes entre algunos de los delitos y, con ello, se pueden sugerir perfiles diferentes. Como un apunte desde nuestra investigación, podemos resaltar:

- Para aquellos que cometen delitos contra el patrimonio, podríamos sugerir una mayor focalización en los pares de adolescentes debido a la fuerte influencia que presentan. Debe considerarse, además, la deserción escolar temprana.
- En el caso de los que cometen actos de violación contra la libertad sexual, se identifica la importancia de factores vinculados a la historia biográfica en la etapa de la niñez; así cómo resaltar que constituye un perfil con factores asociados diferentes a los encontrados en otros tipos de delito.
- Para los que cometen homicidio, resulta importante prestar atención a la presencia de pandillas en la localidad urbana próxima.
- El delito de tráfico ilícito de drogas no expresa una naturaleza que nos conduzca a conclusiones similares; aun así, corresponde una mejor evaluación de este tipo de delito. En diálogo con la literatura, podríamos sugerir que este tipo de delito no necesariamente es excluyente y se requeriría mejor exploración de ello.

El trabajo focalizado permitiría adecuar diferentes actividades y políticas que se trabajan en los Centros Juveniles, orientando de forma más integral los logros y el seguimiento de los mismos en la labor de resocialización. En términos académicos, también es importante considerar estos perfiles para explorar a futuro un comparativo con otros casos en la región, donde la tipología delictiva se tiende a repetir. Asimismo, estos resultados pueden ser el punto de partida para investigaciones que exploren a mayor profundidad cada uno de los perfiles.

# REFERENCIAS

---

- Agnew, R. (2005). *Why Do Criminals Offend? A General Theory of Crime and Delinquency*. Oxford University Press.
- Aguilar, O. E., Valdez, G. R., López, M. A., Gallegos, A., Camacho, R. y Mandoza, M. A. (2013). Problematic consumption of drugs and risk or protection factors in a reclusion center of the city of Mexico. *International Journal of Psychological Research*, 6(1), 78-83. <http://dx.doi.org/10.21500/20112084.704>
- Andresen, M. A., & Hodgkinson, T. (2018). Predicting Property Crime Risk: an Application of Risk Terrain Modeling in Vancouver, Canada. *European Journal on Criminal Policy and Research*, 24, 373-392. <https://doi.org/10.1007/s10610-018-9386-1>
- Affleck, K. (2021). Understanding and assessing juvenile sexual offenders. *The Brown University Child and Adolescent Behavior Letter*, 37(2), 1-6. <https://doi.org/10.1002/cbl.30520>
- Akers, R. (2013). *Criminological Theories: Introduction and Evaluation*. Routledge.
- Bergman, M. (2021). Delito y prosperidad: Una paradoja latinoamericana. *Análisis Político*, 34(102), 3-22. <https://doi.org/10.15446/anpol.v34n102.99929>
- Cid, J., y Larrauri, E. (2001). *Teorías Criminológicas: Explicación y Prevención de la Delincuencia*. Bosch.
- Cloward, R., & Ohlin, L. (1960). *Delinquency and opportunity: a theory of delinquent gangs*. Free Press.
- Cohen, L. E., & Felson, M. (1979). Social change and crime rate trends: a routine activity approach. *American Sociological Review*, 44 (4), 588-608. <https://doi.org/10.2307/2094589>
- Cuervo, K., Villanueva, L., González, F., Carrión, C., & Busquets, P. (2015). Characteristics of young offenders depending on the type of crime. *Psychosocial Intervention*, 24(1), 9-15. <https://doi.org/10.1016/j.psi.2014.11.003>
- Cullen, F., Agnew, R., & Wilcox, P. (2014). *Criminological Theory: Past to Present, essential readings*. Oxford University Press.

- DeLisi, M., Angton, A., Behnken, M. P., & Kusow, A. M. (2015). Do adolescent drug users fare the worst? Onset type, juvenile delinquency, and criminal careers. *International Journal of Offender Therapy and Comparative Criminology*, 59(2), 180-195. <https://doi.org/10.1177/0306624X13505426>
- Dembo, R., Hughes, P., Jackson, L., & Mieczkowski, T. (1993). Crack Cocaine Dealing by Adolescents in Two Public Housing Projects: A Pilot Study. *Human Organization*, 52(1), 89-96. <https://doi.org/10.17730/humo.52.1.k287242k41211768>
- Erdelja, S., Vokal, P., Bolfan, M., Erdelja, S. A., Begovac, B., & Begovac, I. (2013). Delinquency in incarcerated male adolescents is associated with single parenthood, exposure to more violence at home and in the community, and poorer self-image. *Croatian medical journal*, 54(5), 460-468. <https://doi.org/10.3325/cmj.2013.54.460>
- Farrington, D., Loeber, R., Stallings, R. & Homish, D. (2012). Early Risk Factors for Young Homicide Offenders and Victims. En DeLisi, M., Conis, P. (Eds.), *Violent Offenders: Theory, Research, Policy, and Practice* (pp. 143-163). Jones and Barlett Learning.
- Fox, K.A., & Bouffard, L. A. (2015). Violent victimization vulnerability: testing a conceptual model of personality, social, and community factors. *Deviant Behavior*, 36(11), 910-934. <https://doi.org/10.1080/01639625.2014.977201>.
- Gorman-Smith, D., Tolan, P. H., Loeber, R., & Henry, D. B. (1998). Relation of family problems to patterns of delinquent involvement among urban youth. *Journal of abnormal child psychology*, 26(5), 319-333. <https://doi.org/10.1023/a:1021995621302>
- Gorman-Smith, D., Tolan, P.H., & Henry, D.B. (2000). Developmental-Ecological Model of the Relation of Family Functioning to Patterns of Delinquency. *Journal of Quantitative Criminology*, 16, 169-198. <https://doi.org/10.1023/A:1007564505850>
- Grattagliano, I., & Di Vella, G. (2017). Juvenile Perpetrators of Sexual Violence Against Other Minors: In Italy Many Probably Do Not Even Know It Is a Crime. *69th Annual Scientific Meeting of AAFS*, New Orleans, LA. <https://hdl.handle.net/2318/1651284>
- Henry, B., & Moffitt, T. E. (1997). Neuropsychological and neuroimaging studies of juvenile delinquency and adult criminal behavior. In D. M. Stoff, J. Breiling, & J. D. Maser (Eds.), *Handbook of antisocial behavior* (pp. 280-288). John Wiley & Sons Inc.

- Herrera Guachamín, M., y Achig Estrella, R. (2023). *Estimación del modelo de regresión lineal múltiple para determinar los factores socioeconómicos que inciden en la tasa de delitos en Ecuador, 2010-2020* [Tesis de pregrado]. Repositorio Institucional Universidad Central del Ecuador. <http://www.dspace.uce.edu.ec/handle/25000/30508>
- Hirschi, T. (1969). *Causes of Delinquency*. University of California Press.
- Hofmann, J. P., Erickson, L. D., & Spence, K. R. (2013). Modeling the association between academic achievement and delinquency: An application of interactional theory. *Criminology*, 51(3), 629-660. <https://doi.org/10.1111/1745-9125.12014>
- Humenik, A. M., Sherrill, B. N., Kantor, R. M., & Dolan, S. L. (2019). Using the PAI-A to Classify Juvenile Offenders by Adjudicated Offenses. *Journal of Child & Adolescent Trauma*, 12(4), 469-477. <https://doi.org/10.1007/s40653-019-00265-1>
- Instituto Nacional de Estadística e Informática (2016). *Censo Nacional de Población en los Centros Juveniles de Diagnóstico y Rehabilitación, 2016*. [https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/censos/ce-juv2016/Informe\\_Final\\_Juveniles.pdf](https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/censos/ce-juv2016/Informe_Final_Juveniles.pdf)
- Corte Suprema de Justicia de la Nación. (2022). *Informe estadístico: Niños, niñas y adolescentes en la Justicia Nacional de Menores. Base General de Datos de Niños, Niñas y Adolescentes*. <https://www.csjn.gov.ar/bgd/archivos/verDocumento?idDocumento=7811>
- Kessler, G. (2010). *Sociología del delito amateur*. Paidós.
- Kammen, W., & Loeber, R. (1994). Are fluctuations in delinquent activities related to the onset and offset in juvenile illegal drug use and drug dealing?. *The Journal of Drug Issues*, 24(1), 9-24. <https://doi.org/10.1177/002204269402400102>
- Krohn, M & Eassey, J.(2014). Integrated Theories of Crime. *The Encyclopedia of Theoretical Criminology*. Blackwell Publishing.
- Kubik, J., Docherty, M., & Boxer, P. (2019). The impact of childhood maltreatment on adolescent gang involvement. *Child Abuse & Neglect*, 96, 104096. <https://doi.org/10.1016/j.chiabu.2019.104096>
- Lee, D., Han, Y., Park, M., & Roh, S. (2015). Psychological, family, and social factors linked with juvenile theft in Korea. *School Psychology International*, 36(6), 648-670. <https://doi.org/10.1177/0143034315604184>

- Coordinación general de Asuntos Socioeducativos. (SINASE). (2019). *Levantamiento anual - Informe Estadístico - Secretaría nacional de los derechos de la niñez y la adolescencia*. <https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/crianca-e-adolescente/LevantamentoAnualdoSINASE2017.pdf>
- Li, Y., Zhang, W., Liu, J., Arbeit, M. R., Schwartz, S. J., Bowers, E. P., & Lerner, R. M. (2011). The role of school engagement in preventing adolescent delinquency and substance use: A survival analysis. *Journal of Adolescence*, 34(6), 1181-1192. <https://doi.org/10.1016/j.adolescence.2011.07.003>
- Lemos, I (2010). Risco psicossocial e psicopatologia em adolescentes com percurso delincente. *Análise Psicológica* (2010), 1 (XXVIII): 117-132.
- Loeber, R., Pardini, D., Homish, D. L., Wei, E. H., Crawford, A. M., Farrington, D. P., Stouthamer-Loeber, M., Creemers, J., Koehler, S. A., & Rosenfeld, R. (2005). The Prediction of Violence and Homicide in Young Men. *Journal of Consulting and Clinical Psychology*, 73(6), 1074-1088. <https://doi.org/10.1037/0022-006X.73.6.1074>
- Mallett C., Stoddard-Dare P., & Workman-Crenshaw L. (2011) Special education disabilities and juvenile delinquency: a unique challenge for school social work. *School Social Work Journal*, 36(1), 26-40. <https://eric.ed.gov/?id=EJ954338>
- Margari, F. et al. (2015). Psychopathology, symptoms of attention-deficit/hyperactivity disorder, and risk factors in juvenile offenders. *Neuropsychiatric Disease and Treatment*, (11), 343-352. <https://doi.org/10.2147/NDT.S75942>
- McCuddy, T., & Esbensen, F. A. (2017). After the bell and into the night: The link between delinquency and traditional, cyber-, and dual-bullying victimization. *Journal of Research in Crime and Delinquency*, 54(3), 409-441. <https://doi.org/10.1177/0022427816683515>
- Mcgee, T; Bohr, M; Hayatbakhsh, M; Aird, R; Dean, A; Najman, J (2015). The impact of snares on the continuity of adolescent-onset antisocial behaviour: A test of Moffitt's developmental taxonomy. *Australian & New Zealand Journal of Criminology*. 2015, 48(3) 345-366
- Mendoza, E., & Zuñiga, M. (2017). Factores intra y extra escolares asociados al rezago educativo en comunidades vulnerables. *Alteridad. Revista de Educación*, 12(1), 79-91. <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.17163/alt.v12n1.2017.07>
- Mendaza, S., Echeburúa, S., Odriozola, E., Amor, A., & Javier, P., (2020). Characteristics and risk factors in juvenile sexual offenders. *Psicothema*. 2020, 32 (3), 314-321. <https://redined.educacion.gob.es/xmlui/handle/11162/201786>

- Messner, S. F. & Rosenfeld, R., (1997). *Crime and the American Dream*. Wadsworth Publishing Company.
- McCuddy, T., & Esbensen, F. A. (2017). After the bell and into the night: The link between delinquency and traditional, cyber-, and dual-bullying victimization. *Journal of Research in Crime and Delinquency*, 54(3), 409-441. <https://doi.org/10.1177/0022427816683515>
- Moffitt, T. E. (1993). Adolescence-limited and life-course-persistent antisocial behavior: A developmental taxonomy. *Psychological Review*, 100(4), 674-701. <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/8255953/>
- Moreto, W. D., Piza, E. L., & Caplan, J. M. (2014). "A plague on both your houses?": risks, repeats and reconsiderations of urban residential burglary. *Justice Quarterly*, 31(6), 1102-1126. <https://doi.org/10.1080/07418825.2012.754921>
- Mulder, E., Vermunt, J., Brand, E., Bullens, R., & van Marle, H. (2012). Recidivism in subgroups of serious juvenile offenders: Different profiles, different risks? *Criminal Behaviour and Mental Health*, 22(2), 122-135. <https://doi.org/10.1002/cbm.1819>
- Nam, S. J. (2021). The longitudinal relationships between cyber delinquency, aggression, and ofine delinquency: An autoregressive cross-lagged model. *The Journal of Early Adolescence*, 41(4), 634-652. <https://doi.org/10.1177/0272431620939187>
- Obando Morales Bermudez, N., & Ruiz Chipa, C. (2007). Determinantes Socioeconómicos de la delincuencia. *CIES*. <https://repositorio.minedu.gob.pe/handle/20.500.12799/1322>
- Observatorio de derechos de la niñez - Defensoría de la niñez. (2022). *Visualización especial: Análisis de los delitos cometidos por adolescentes en los últimos años*. <https://observatorio.defensorianinez.cl/2022/08/11/analisis-a-los-delitos-cometidos-por-adolescentes-en-los-ultimos-anos/>
- Observatorio Nacional de Política Criminal - INDAGA y Programa Nacional de Centros Juveniles. (2023). *¿Cómo están los centros juveniles? Resultados de la encuesta aplicada a las y los adolescentes que ejecutan medida socioeducativa de internación o internación preventiva en los centros juveniles de Lima*. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/4541025/Co%CC%81mo%20esta%CC%81n%20los%20Centros%20Juveniles.pdf>
- Observatorio Nacional de Política Criminal - INDAGA. (2019). *El Fenómeno del Sicariato en el Perú. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos*. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/4541025/El%20Fenomeno%20del%20Sicariato%20en%20el%20Peru.pdf>

[pe/uploads/document/file/1707040/El%20fen%C3%B3meno%20del%20sicariato%20en%20el%20Per%C3%BA%20-%20INDAGA.pdf](https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1707040/El%20fen%C3%B3meno%20del%20sicariato%20en%20el%20Per%C3%BA%20-%20INDAGA.pdf)

- Observatorio Nacional de Política Criminal - INDAGA. (2018). *Homicidios en el Perú - Análisis de tendencias*. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1616616/Homicidios%20en%20el%20Peru.pdf>
- Observatorio Nacional de Política Criminal - INDAGA. (2017). *Crímenes patrimoniales, tráfico de drogas y agresiones sexuales - Un análisis desde el Sistema Penitenciario*. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1707051/Crimenes%20patrimoniales%20trafico%20de%20drogas%20y%20agresiones%20sexuales%20INDAGA..pdf>
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. (2013a). *Estudio mundial sobre el homicidio - UNODC*. [https://www.unodc.org/documents/gsh/pdfs/GLOBAL\\_HOMICIDE\\_Report\\_ExSum\\_spanish.pdf](https://www.unodc.org/documents/gsh/pdfs/GLOBAL_HOMICIDE_Report_ExSum_spanish.pdf)
- Pardini, D. A., Loeber, R., & Stouthamer-Loeber, M. (2005). Developmental Shifts in Parent and Peer Influences on Boys' Beliefs about Delinquent Behavior. *Journal of Research on Adolescence* 15(3), 299-323. <https://doi.org/10.1111/j.1532-7795.2005.00098.x>
- Ramírez Salazar, M., et al. (2015). Deserción escolar y menor infractor. *Revista de Psicología y Ciencias del Comportamiento de la U.A.C.J.S*, 6(1), 1-132. [https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_abstract&pid=S2007-18332015000100002&lng=es&nrm=i](https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S2007-18332015000100002&lng=es&nrm=i)
- Redondo, S. (2015). *El origen de los delitos: introducción al estudio y explicación de la criminalidad*. Tirant Humanidades.
- Sette, L., Rezende, M. (2020). Tipologias em delinquência juvenil: uma revisão de literatura. *Revista de Psicologia*, 38 (2), 2020, 577-612. <https://doi.org/10.18800/psico.202002.009>
- Smart, E. O., & Elechi, O. O. (2015). Pathways and Trajectories to Life-Course Persistent Armed Robbery Offending Behavior in Contemporary Nigeria: Examining the Predictors and the Risks Factors , 10(1), 10-31.
- Solís, A. (2017). *Criminología. Panorama contemporáneo*. Universidad de Texas, Estado Unido: ADRUS D & L Editores S.A.C.
- Sutherland, E. H., & Cressey, D. R. (1966). *Principios de la Criminología*. J.P. Lippincott.

- Seffrin, P., & Domahidi, B. (2014). The Drugs–Violence Nexus: A Systematic Comparison of Adolescent Drug Dealers and Drug Users. *Journal of Drug Issues*, 44(4) 394–413. <https://doi.org/10.1177/0022042614526994>
- Vega-Cauich, J. I., y Zumárraga-García, F. M. (2019). Variables asociadas al inicio y consumo actual de sustancias en adolescentes en conflicto con la ley. *Anuario de Psicología Jurídica*, 29(1), 21-29. <https://doi.org/10.5093/apj2018a13>
- Wang M. T., & Fredricks J. A. (2014). The reciprocal links between school engagement and youth problem behavior during adolescence. *Child Development*, 85(2), 722-737. <https://doi.org/10.1111/cdev.12138>
- Webster, C., MacDonald, R., & Simpson, M. (2006). Predicting criminality? Risk factors, neighbourhood influence and desistence. *Youth Justice*, 6(1), 7–22.
- Wikström, P.-O.H., Oberwittler, D., Treiber, K., & Hardie, B. (2012). *Breaking Rules: the Social and Situational Dynamics of Young People's Urban Crime*. Oxford University Press.
- Wikström, P.-O.H., Mann, R.P., Hardie, B., 2018. Young people's differential vulnerability to criminogenic exposure: bridging the gap between people- and place-oriented approaches in the study of crime causation. *European Journal of Criminology*, 15(1), 10–31. <https://doi.org/10.1177/1477370817732477>
- Wong, S.K. (2017). The effects of single-mother and single-father families on youth crime: examining five gender-related hypotheses. *International Journal of Law, Crime and Justice*, 50, 46–60. <https://doi.org/10.1016/J.IJL-CJ.2017.04.001>
- Yun, M., Kim, E., & Park, W. S. (2017). A test of an integrative model using social factors and personality traits: Prediction on the delinquency of south Korean youth. *International Journal of Offender Therapy and Comparative Criminology*, 61(11), 1262–1287. <https://doi.org/10.1177/0306624X15619615>



# “Copiar y Pegar”: La transferencia de políticas y su influencia en la implementación de políticas de Vigilancia Electrónica para personas privadas de libertad en Perú y Colombia

“Copy and Paste”: Policy transparency and its influence on the implementation of Electronic Surveillance policies for people deprived of liberty in Peru and Colombia

**Gelin Pilar Espinoza Prado**♦

*Grupo de Investigación sobre Estado y Sociedad (GIES) de la Pontificia Universidad Católica del Perú*

ORCID: [0000-0002-7658-6007](https://orcid.org/0000-0002-7658-6007)

**Nicolás Gutiérrez Sánchez**♦♦

*Pontificia Universidad Católica del Perú*

ORCID: [0009-0007-3454-9156](https://orcid.org/0009-0007-3454-9156)

**Santiago Alonso Mena López**♦♦♦

*Pontificia Universidad Católica del Perú*

ORCID: [0009-0007-4204-3120](https://orcid.org/0009-0007-4204-3120)

Fecha de recepción: 15 de septiembre del 2024

Fecha de aceptación: 10 noviembre del 2024

## ISSN: 2415-2498

Espinoza, Gelin, Gutiérrez, Nicolás & Mena, Santiago (2024). «‘Copiar y Pegar’: La transferencia de políticas y su influencia en la implementación de políticas de Vigilancia Electrónica para personas privadas de libertad en Perú y Colombia». *Politai: Revista de Ciencia Política*, Año 15, N.º 25: pp. 79-100.

DOI: <https://doi.org/10.18800/politai.202402.004>

- ♦ Politóloga de la Pontificia Universidad Católica del Perú con más de 6 años de experiencia en gestión de información y diseño de políticas públicas. Contribuyó en la formulación de políticas nacionales multisectoriales sobre crimen organizado, terrorismo y minería artesanal. Actualmente, asesora en el Ministerio del Interior, enfocándose en el desarrollo de estrategias integrales de seguridad y gobernabilidad. Sus áreas de investigación incluyen economías ilegales, prevención de la violencia, seguridad ciudadana, sistemas penitenciarios, políticas públicas y gobernabilidad. Correo electrónico: [espinoza.g@pucp.edu.pe](mailto:espinoza.g@pucp.edu.pe)
- ♦♦ Estudiante de pregrado de la carrera de Ciencia Política y Gobierno. Practicante Pre Profesional del Área de Investigación e Incidencia de la Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la Política en la Pontificia Universidad Católica del Perú. Correo electrónico: [ngutierrezs@pucp.edu.pe](mailto:ngutierrezs@pucp.edu.pe)
- ♦♦♦ Estudiante de pregrado de la carrera de Ciencia Política y Gobierno en la Pontificia Universidad Católica del Perú. Joven Embajador de la Propiedad Intelectual de la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual. Correo electrónico: [smena@pucp.edu.pe](mailto:smena@pucp.edu.pe)

## RESUMEN

Este artículo analiza las diferencias en el diseño e implementación de las políticas públicas de Vigilancia Electrónica Personal (VEP) en Perú y Colombia, desde sus primeros ensayos en el 2007 hasta la fecha. Mediante un enfoque de análisis político comparado, se exploran los factores que explican la brecha en los resultados, a pesar de haber adoptado políticas similares. El artículo recoge la teoría de transferencia de políticas públicas como un elemento diferenciador: Colombia implementó su política de manera progresiva, apoyándose en proyectos piloto y realizando ajustes al diseño original de acuerdo con los resultados. Perú, en cambio, al intentar replicar el éxito inicial colombiano, optó por una implementación nacional sin etapas piloto, lo que resultó en un impacto mucho más limitado. Este proceso de diseño por replicación de la legislación colombiana e implementación directa habría dificultado que el Perú afronte futuros obstáculos como la falta de financiamiento, la infraestructura insuficiente y la comunicación de este beneficio penitenciario a actores clave.

A través de la comparación, este trabajo evidencia que el diseño e implementación prospectivos y la falta de adaptación a las realidades nacionales y locales fueron los principales obstáculos para el éxito de la implementación de una política de VEP en el Perú. Por otro lado, una implementación progresiva, flexible y contextualizada, como la del caso colombiano, permite lograr resultados más efectivos en la aplicación de políticas públicas, incluso en contextos de baja capacidad estatal. Finalmente, se señala que los resultados en Colombia no tienen un impacto suficientemente grande frente a su problema público como para ser denominado verdaderamente un “caso de éxito” en un sentido más amplio, pero sí frente a los insignificantes resultados en Perú.

**Palabras claves:** *Vigilancia Electrónica Personal, transferencia de políticas, implementación de políticas, diseño de políticas, grilletes electrónicos, Perú, Colombia*

## ABSTRACT

This article analyzes the differences in the design and implementation of electronic personal surveillance (EPS) policies in Peru and Colombia, from their first attempts in 2007 to date. Using a comparative political analysis approach, it explores the factors that explain the gap in outcomes, despite the adoption of similar policies. The article uses the theory of policy transfer as a differentiating element: Colombia implemented its policy progressively, relying on pilot projects and making adjustments to the original design according to the results. Peru, on the other hand, in trying to replicate Colombia's initial success, opted for a national implementation without pilot stages, which resulted in a much more limited impact. This process of design by replication of Colombian legislation and direct implementation would have made it difficult for Peru to address the future obstacles of funding, lack

of necessary infrastructure and communication of this prison benefit to key actors. Through comparison, this paper shows that prospective design and implementation and the lack of adaptation to national and local realities were the main obstacles to the successful implementation of an EPS policy in Peru. On the other hand, a progressive, flexible and contextualized implementation, as in the Colombian case, allows for more effective results in the application of public policies, even in contexts of low state capacity. Finally, it is noted that the results in Colombia do not have a sufficiently large impact on its public problem to fully qualify as a “success case” in a broader sense, but they do when compared to the insignificant results in Peru.

**Keywords:** *Personal Electronic Monitoring, policy transfer, policy implementation, policy design, electronic bracelets, Peru, Colombia.*

## 1. Introducción

América Latina y el Caribe se distinguen por elevados índices de crímenes violentos y una política criminal centrada en la “Guerra contra el delito”. Esto ha generado un endurecimiento de las sanciones, un mayor uso de la prisión y una escasa aplicación de estrategias preventivas, contribuyendo a las altas tasas de encarcelamiento que predominan en los países de la región (Carranza, 2012). Esta situación ha convertido a las políticas penitenciarias en un componente crucial de la estrategia de seguridad (Nunovero, 2017). Una serie de factores sociales y propios de los establecimientos penitenciarios dificultan tanto la clasificación de los reclusos como el cumplimiento de las funciones de rehabilitación. Además, estos factores crean un entorno propicio para el surgimiento de mercados ilegales de armas, drogas y otros bienes, así como para la formación de redes criminales y la corrupción de funcionarios (Nunovero, 2017). Estudios recientes han demostrado que, en países como Brasil, Venezuela y El Salvador, las organizaciones de presos asumen el control de las cárceles y ejercen influencia sobre las comunidades cercanas, lo que resalta la necesidad de políticas e intervenciones más eficaces y sostenibles basadas en un análisis profundo de la situación penitenciaria (Nunovero, 2017).

Uno de los fenómenos que contribuyen a estas problemáticas de forma más profunda es el hacinamiento penitenciario. El Comité Europeo pour les Problèmes Criminels (2000), lo define como una situación de sobrepoblación en la que la población penitenciaria supera a la capacidad del sistema o establecimiento penitenciario en 20% o más. Según los datos obtenidos por Rodríguez (2015), 16 de 18 sistemas penitenciarios latinoamericanos superaban, para 2015, este umbral en distinto grado. Esta situación se vuelve un obstáculo para los servicios de reinserción social (Escobar, 2011), así como un factor que fomenta el compromiso delictivo y la reincidencia (Intriago, 2020; Política Nacional Penitenciaria al 2030). Por lo tanto, hacer frente a esta problemática ha sido una prioridad para los países de esta región. Es en este contexto que los hacedores de política han propuesto un conjunto de medidas para combatir el hacinamiento de las cárceles, entre las que se encuentra la Vigilancia Electrónica Personal (VEP).

La vigilancia electrónica personal, también conocida como “electronic monitoring” y “electronic tagging”, puede tener tres fundamentos: detención, asegurar que el individuo permanezca dentro de un perímetro determinado; restricción, evitar que el individuo entre a ciertas áreas; o supervisión, monitorear al individuo sin limitar sus movimientos (Black y Smith, 2003). Aunque existen varios dispositivos para implementar la VEP, como brazaletes o grilletes, es fundamental una red de posicionamiento global para realizar el seguimiento adecuado según el objetivo. Black y Smith sostienen que, aunque la VEP es controvertida, puede reducir el hacinamiento, facilitar la reinserción social y disminuir costos comparados con el encarcelamiento. (2003). Una buena implementación de este tipo de políticas públicas se puede interpretar a partir del porcentaje de la población penitenciaria que participa en este beneficio; es decir, que cuenta con un grillete electrónico y cumple su pena de manera extramural.

Si bien se reconoce que, por sí sola, la VEP no puede resolver la sobrepoblación, es una medida que potencialmente podría construir un sector considerable de la población penitenciaria extramural y ayudar a reducir el índice de hacinamiento. En ese marco, investigar los factores que influyen en los resultados de estas políticas es fundamental. De esta forma, a través de esta investigación se busca responder a la siguiente pregunta: ¿Cuáles son los factores que incidieron en el diseño e implementación de la política pública de Vigilancia Electrónica Personal para personas privadas de libertad en Perú y Colombia entre los años 2007 y el 2024?

Cabe resaltar, respecto a este último punto, que existe una conexión importante entre la política de VEP peruana y colombiana. Esta política fue diseñada primero en Colombia, y

tras ciertos resultados positivos, se envió a este país una delegación peruana para recabar información y poder replicarla en Perú (Ruiz, 2022). Esto cobra especial relevancia al analizar la teoría de transferencia de políticas públicas entre países y cómo éstos aprenden unos de otros. De esta forma, no solo se puede hacer una comparación más robusta, sino entender las diferencias en el proceso conjunto de diseño e implementación en el marco de esta transferencia.

Respecto a la pregunta, la hipótesis desarrollada es que la diferencia en la efectividad de la implementación de la política pública de VEP en Perú y Colombia entre el 2007 y la actualidad se explica por la diferencia en el modelo de diseño e implementación. Mientras que Colombia realizó un diseño retrospectivo basado en la evaluación y expansión de proyectos piloto, que le permitió adaptar la política y ampliar su alcance, Perú llevó a cabo un diseño prospectivo, en el que la política se estableció de manera nacional desde un inicio y la implementación se hizo de manera vertical y rígida.

Para comprobar esta hipótesis, como ya se ha señalado, se han seleccionado los casos de Perú y Colombia, debido a su similitud en condiciones y su diferencia en los resultados de la implementación de la política en cuestión. Partiendo por lo más básico, Perú y Colombia son ambos países latinoamericanos que estuvieron bajo el control de la corona española hasta su independencia a inicios del siglo XIX. Asimismo, ambos países fueron marcados por procesos de conflicto armado interno con grupos insurgentes a finales del siglo XX. Debido a esta similitud, su desarrollo de capacidad estatal ha sido mayormente similar. Soifer (2015) señala que, en un análisis de los niveles de capacidad estatal, tanto Perú como Colombia, tienen una capacidad estatal débil en comparación a otros países de la región (Soifer, 2015).

Respecto a los detalles específicos de la política a analizar, ambos proyectos son remarcablemente similares, con la excepción de sus resultados. En el análisis de caso se expandirá sobre esta comparación; pero, a modo de resumen, es importante tomar en cuenta lo siguiente: ambos países llegan a la década del 2000 con cifras de hacinamiento carcelario preocupantes, lo que los lleva a buscar soluciones a esta problemática. Colombia plantea primero la VEP como una alternativa de solución en 2004, y en 2008 se presenta el primer plan para una política nacional. Tras los primeros resultados positivos, el Estado peruano decide replicar la política colombiana en su territorio. Perú estableció los primeros reglamentos para esto en 2010, pero no fue hasta 2017 que se empezó la implementación. En el 2009, Colombia inicia un plan de implementación progresiva a nivel nacional, conformado por dos planes piloto para poner a prueba y adaptar la política.

Es en los resultados donde la disparidad es notoria. Especialmente considerando que ambas políticas eran prácticamente idénticas. El proceso de diseño colombiano tomó 5 años, mientras que en Perú tomó 7. Una vez iniciada, la política peruana empezó directamente con una implementación nacional, pero con solo dos beneficiarios (INPE, 2017). Tras 6 años, el total de beneficiarios es de 32 personas. Colombia inició su primer plan piloto con 95 personas; y, en el mismo periodo de tiempo, alcanzó a 4328 (INPEC, 2015). Hoy, la vigilancia electrónica es el medio para el cumplimiento de condena de 6245 personas privadas de libertad en Colombia (INPEC, 2024).

Esta comparación es especialmente relevante si se toma en cuenta que la política peruana está diseñada como una réplica de la experiencia colombiana, y más aún si se considera que, puesto que esta se implementó después, los gestores estatales peruanos tuvieron, en teoría, el beneficio de la retrospectiva para poder aprender de los errores y falencias de esta otra implementación y fortalecer así su propio proceso. Por el contrario, lo que se ha visto es, no solo una clara incapacidad de mejorar el diseño colombiano, sino siquiera de replicar sus resultados en alguna medida. Es por esto que esta comparación se hace valiosa, en tanto las similitudes en el contenido mismo de las políticas no explican las diferencias

de resultados, por lo que esta explicación se debe buscar en el proceso de diseño e implementación de las mismas.

El presente trabajo se desarrolla de la siguiente manera: Primero, se realiza una revisión de la literatura que incluye tanto el marco teórico de conceptos necesarios como la presentación del estado del arte con las investigaciones previas sobre este tema. A continuación, se procede a exponer el detalle de ambos casos y establecer las comparaciones pertinentes a la pregunta de investigación, relacionando los conceptos expuestos y los argumentos y explicaciones ya existentes con los hallazgos que se presenten. Finalmente, se presentan las conclusiones de este análisis, junto a recomendaciones para futuras investigaciones.

## 2. Revisión de Literatura

### Marco Teórico

Para explorar la pregunta e hipótesis planteadas, es importante primero realizar una revisión de conceptos que esclarezca el presente trabajo, empezando por lo relativo a políticas públicas. Partiendo de la definición general de Birkland (2011) de política como una declaración de un gobierno de lo que pretende hacer (o dejar de hacer) frente a una problemática pública percibida; se propone definir políticas públicas como el conjunto de acciones concretas (ley, regulación, decisión, orden, otras), planificadas y ejecutadas por una entidad estatal con el fin de responder a una problemática, necesidad o demanda ciudadana.

Existen diversos marcos teóricos a través de los cuales conceptualizar el proceso de las políticas públicas. El más común y simple de ellos es el ciclo de políticas, el cual se divide, normalmente, en cinco fases: Definición del problema y establecimiento de la agenda; diseño o formulación; legitimación o toma de decisiones; implementación y evaluación (Capano y Pritoni, 2020). Como señala Birkland (2011), este modelo por etapas es sumamente útil para organizar el pensamiento acerca de políticas públicas, en tanto permite aislar y entender los elementos principales del proceso real. Así, es útil para establecer criterios descriptivos básicos para el análisis (Capano y Pritoni, 2020). Por ello, se propone partir de las categorías presentes en este modelo para analizar los casos de estudio, para luego complejizar aquellos elementos que sea necesario para representar más precisamente el proceso real por el que pasaron ambas políticas. Las fases clave de entender para la pregunta de investigación propuesta son el diseño y la fase de implementación. Por tanto, se prescindirá de profundizar en literatura sobre las demás, excepto ciertos aportes puntuales.

El diseño de la política pública consiste en la formulación de objetivos y de las estrategias e instrumentos para alcanzarlos. En esta fase, los diseñadores de políticas deben definir una serie de elementos clave: primero, se debe establecer una situación futura deseada a largo plazo, así como objetivos a corto y mediano plazo que conduzcan a esta. En segundo lugar, se necesita un modelo causal justificado en investigación que profundice en las causas del problema público que se buscará atender con la propuesta de solución. Tercero, se deben determinar las herramientas de la propuesta de solución, que pueden ser protocolos, leyes, bonos, entre otras. También se requiere identificar al grupo o comportamiento al que se busca modificar con la intervención y de qué manera específica se quiere que este cambie. Y, por último, se necesita un plan estratégico que integre y sistematice todos estos elementos y ofrezca puntos de control para el seguimiento y evaluación de la política (Birkland, 2011).

Existen algunas precisiones necesarias acerca de esta fase en cuanto a la realidad práctica del proceso. Autores como Forester (1992) señalan que, quienes diseñan las políticas, siempre enfrentan limitaciones de tiempo, de información e incluso cognoscitivas para evaluar de manera exhaustiva todas las dimensiones del problema y de las potenciales soluciones. En estos casos, se considera que estos actores deben recurrir a una racionalidad limitada, en la que se eligen entre las alternativas preestablecidas aquellas que cumplan ciertos criterios básicos de aceptabilidad. Otros autores, como Lindblom (1959), van más allá y señalan que, debido a sesgos propios de los diseñadores, y a las limitaciones previas, lo más común es que las soluciones que se proponga finalmente sean basadas en cambios incrementales de las políticas ya existentes que, sin atacar directamente a las causas centrales de las problemáticas, alivian antes los efectos más inmediatos. A este modelo se le conoce como el incremental o el de ‘salir del paso’. Como indica Scartascini et al (2010), estas limitaciones cobran aún más relevancia en contextos de pobre institucionalidad, como es el caso en la mayoría de países de América latina.

En el marco de los factores relevantes para el diseño de las políticas públicas, se encuentran los aportes de la teoría de transferencia de políticas. La característica principal del análisis de transferencia radica en su enfoque de nivel ‘meso’ (Rubio, 2002). El propósito del investigador es comprender el proceso de toma de decisiones internas que resulta en la exportación de una política, programa o enfoque de un sistema político a otro (Stone, 2001). En un mundo cada vez más globalizado o en regiones con instituciones y procesos históricos similares, es muy probable que la noción de un problema público único a un Estado sea cada vez más alejada de la realidad: contextos similares encontrarán dificultades parecidas (Daniel, 2014; Dussauge, 2012). Entonces, observar y comparar la manera en la que los “vecinos” han implementado una política puede ser útil para reducir costos en el proceso de formación de políticas, en el sentido de que no habría que realizar una intensa búsqueda de la teoría, así como pensar en una experimentación con metas arraigadas en la realidad (Becerra, 2002; Dussauge, 2012). Sin embargo, es crucial entender que la transferencia no se reduce al calco de una política dentro de otra unidad distinta.

Las investigaciones sobre transferencia de políticas destacan la importancia del factor agencial. Como afirman Evans y Davis (1999), el componente intencional se considera un aspecto definitorio del proceso de transferencia. Muchos estudios se basan en la suposición implícita de que la transferencia surge de un proceso de aprendizaje político, donde la élite política del país receptor actúa como el principal agente en la adopción de políticas extranjeras (Rubio, 2002). En este sentido, la transferencia de políticas es un fenómeno intergubernamental en el que participan los decisores políticos del país importador o “*advocacy coalitions*” (Sabatier y Smith, 1993), pero también los otros de actores públicos y privados que operan a escala transnacional o “*epistemic communities*” (Adler y Haas, 1992).

En el Perú, como se explicará más adelante, se da la participación de un político decisor en la transferencia de la política de VEP. El propósito de este estudio es analizar cómo este proceso genera obstáculos y particularidades en el diseño y/o implementación. En regiones con baja capacidad estatal y dinámicas sociales complejas, como América Latina, diversos factores pueden interrumpir el ciclo de políticas públicas, dificultando su implementación efectiva. Ejemplos incluyen diagnósticos deficientes, mapeos incompletos de actores, falta de evaluación continua y rigidez para adaptarse a imprevistos. Tras una transferencia de políticas, el país receptor debe identificar estas carencias para mitigar efectos negativos, aunque no es un método infalible debido a las particularidades de cada contexto. Los responsables de políticas deben considerar tanto las características de la política externa como los factores internos que pueden influir en los resultados.

En su relación con el proceso de diseño, Rose (1991) clasifica los procesos de transferencia de acuerdo a los elementos antes descritos: semejanzas entre contextos, aprendizaje rescatado, motivaciones para la transferencia, entre otros. En primer lugar, se encuentra la

copia, una replicación exacta de la política pública en otro contexto. Luego, la emulación, que contempla leves ajustes para las circunstancias particulares. Los siguientes dos modelos, síntesis e híbridos, refieren a un proceso de transferencia en el que se tiene más de dos (o exactamente dos, en el caso de los híbridos) políticas públicas de diversos contextos. Finalmente, empujando los límites de lo que se entiende como transferencia, está la inspiración, en la que las políticas de otros países sirven sólo como “estímulo intelectual” para la elaboración de un programa propio (Rose, 1991, en Becerra, 2002).

Una vez seleccionada y diseñada una solución, comienza su implementación, en la cual se aplican las herramientas y estrategias para lograr los objetivos. Aunque una visión simplificada sugeriría una transición fluida del diseño a la práctica, Huppe y Buffat (2014), basándose en diversos autores, señalan una brecha inherente entre los objetivos y los medios disponibles para alcanzarlos. Esto ocurre porque las políticas son afectadas por los contextos específicos de aplicación y el comportamiento de los burócratas, quienes ejercen su discrecionalidad (Huppe y Buffat, 2014). Para reducir esta brecha, se proponen modelos conjuntos de diseño e implementación. Elmore (1980) distingue entre el diseño prospectivo (“de arriba hacia abajo”) y el retrospectivo (“de abajo hacia arriba”). El modelo prospectivo sigue una estructura rígida desde los objetivos definidos por los diseñadores, mientras que el modelo retrospectivo adapta la implementación a los contextos específicos, usando la información de los “burócratas de la calle” como insumo esencial (Elmore, 1980). En la práctica, esto se traduce en implementaciones progresivas, con trabajo de campo, proyectos piloto y sistemas flexibles de recolección de información.

Cabe destacar que esta forma de entender la implementación constituye una mayor complejidad del modelo clásico del ciclo de políticas: tradicionalmente, se analiza cada etapa de manera separada, entendiéndolas como dependientes una de la otra, pero diferenciadas. Sin embargo, la realidad de este proceso es que estas diferentes etapas tienden a realizarse de manera simultánea o, como mínimo, íntimamente interconectadas. Esto es especialmente cierto para el diseño e implementación: Tanto el modelo prospectivo como retrospectivo enfatizan en que no es posible entender la implementación sin analizar su relación con el proceso de diseño. Es por esto que, desde la pregunta inicial y a lo largo de todo este trabajo se ha propuesto estudiar ambos procesos como uno solo, para reflejar más claramente la forma en que los resultados en ambos casos responden a diferencias en esta relación entre diseño e implementación en el marco de la transferencia de políticas.

Un último elemento que ya ha sido mencionado previamente y que tomará mayor relevancia en la sección siguiente es el de capacidad estatal. Soifer (2012) define capacidad estatal en base al concepto previo de poder infraestructural de Mann (1984) como “la facultad del Estado de ejercer control e implementar decisiones políticas en todo el territorio que afirma gobernar” (p. 586). Es importante entender que medir la capacidad estatal implica caracterizar el potencial que un Estado posee para ejecutar sus objetivos, pero no necesariamente la ejecución efectiva de los mismos. Esto es porque el proceso por el cual este potencial se transforma en resultados políticos concretos está afectado por una serie de factores contextuales que van más allá de la capacidad estructural del Estado. Así, el autor conceptualiza la capacidad estatal a través de tres dimensiones constitutivas básicas: La administración de servicios básicos, la provisión de seguridad y la extracción de ingresos. De esta forma, la capacidad de un Estado depende de su competencia para administrar un conjunto básico de servicios, imponer el orden de manera coercitiva frente a amenazas y de recaudar los recursos que necesita en una relación de control y legitimidad con su población; cumpliéndose estas tres condiciones de manera simultánea y consistente.

Como se señala en la siguiente sección, el presente trabajo recoge los resultados de la investigación de Soifer (2012) para complementar el análisis de casos. Por ello, se emplea también esta definición del concepto, entendiendo las tres dimensiones descritas como fundamentales para la construcción del mismo.

### 3. Estado del arte:

Con respecto a la implementación de políticas de vigilancia electrónica personal en los países que se han seleccionado para este trabajo, las explicaciones se concentran en la capacidad estatal de las diversas agencias involucradas en la implementación y regulación de la alternativa penitenciaria. Para la elaboración de este trabajo, es importante recalcar la importancia que ha tenido el trabajo de Celia Ruiz, mediante su tesis de bachillerato, “Ineficacia de medidas de deshacinamiento penitenciario: Análisis en el caso peruano 2010-2020” y en mayor medida la tesis de licenciatura, “Inefectividad en la Implementación de la Vigilancia Electrónica Personal: Análisis del Caso Peruano 2010-2020”. Ambas contienen apreciaciones clave frente a los obstáculos que la aplicación de las políticas públicas de naturaleza penal enfrentará en la etapa de implementación.

En su tesis de licenciatura, Ruiz (2022) elabora una comparación entre las experiencias de aplicación de políticas públicas de vigilancia electrónica personal de Brasil, Perú y Colombia. Recoge bastantes de las percepciones presentes en su trabajo previo. Por ejemplo, reconoce como la falta de apoyo político y social impactan negativamente en los incentivos para brindar los recursos económicos necesarios para la implementación. Sin embargo, agrega que la baja capacidad estatal tiene un rol determinante en el diseño e implementación de una política (Ruiz, 2022). Así, esta se vuelve una característica crucial, pues permea los diversos procesos de la maquinaria estatal, produciendo resultados deficientes respecto a los objetivos planteados. La autora argumenta esto mediante la difusión que la medida ha tenido dentro del propio sistema penitenciario, tanto dentro de los actores encargados de facilitar el beneficio, como en la población penitenciaria. Se señala la carencia de recursos presupuestarios y materiales para facilitar las solicitudes, específicamente, la inexistencia de una base de datos de la población beneficiada. Bajo estas condiciones, como señala la autora, la aplicación recae en el sujeto privado de libertad (Ruiz, 2022). Por otro lado, se evidencia que no hay medidas para que la población penitenciaria tenga facilidades para presentar su solicitud y que, muchas veces, los potenciales beneficiarios no tienen conocimiento de la existencia de este procedimiento. Asimismo, los talleres y capacitaciones para los jueces sobre las medidas alternativas carecen de impacto, como se evidencia en la falta de aplicación por oficio en las sentencias (Ruiz, 2022).

Si bien el trabajo de Ruiz ha sido fundamental para comprender las diferencias entre los procesos que se llevaron a cabo en los países que se han seleccionado para el análisis, se realizó una búsqueda de trabajo complementaria. En esta búsqueda se encontraron trabajos que analizan cómo la calidad burocrática y los marcos normativos actúan como obstáculos para la implementación. Sin embargo, estos elementos pueden entenderse dentro de las manifestaciones de una baja capacidad estatal, según la definición de Fukuyama (en Ruiz, 2022), en la que establece su impacto en el ciclo de política. Partiendo desde el caso peruano, Maldonado (2022) en su tesis titulada “Impedimentos en la implementación de la vigilancia electrónica personal en el Perú” sostiene que los bajos porcentajes de la población penitenciaria con grilletes electrónicos pueden entenderse como resultado directo de las barreras que el Instituto Nacional Penitenciario y el Poder Judicial colocan a un nivel administrativo y presupuestal. El autor señala que la Ley Nro. 29499, que regula la vigilancia electrónica personal, a pesar de que fue implementada en el 2010, no contempló quien iba a financiar los grilletes ni los requisitos mínimos para acceder a este beneficio. Esto retrasó la implementación hasta el año 2015, en el que la tasa del hacinamiento penitenciario había crecido considerablemente. Solamente alcanzado este punto, especificado mediante un Decreto Supremo, se abrió el mecanismo para recibir solicitudes (Maldonado, 2022). Concluye, entonces, que los principales impedimentos son las barreras legislativas, pues limitan el acceso de la población penitenciaria a los grilletes creando una barrera adquisitiva. Asimismo, se señala que la falta de organización de los insumos presupuestarios dificultó la compra de los dispositivos y los recursos logísticos necesarios para el monitoreo telemático (Maldonado, 2022).

Robles (2020), en su tesis de maestría, “Causas de la no implementación de la vigilancia electrónica personal en el establecimiento penitenciario de Huánuco”, llega a conclusiones bastante similares. Al tratarse de una aplicación en un contexto distinto a la capital, es esperable que las dificultades basadas en los recursos disponibles estén mucho más presentes. Adicionalmente, hace énfasis en las reformas fallidas al marco normativo pertinente. Mediante un trabajo de encuesta a abogados penalistas, determinó que las principales causas para una fallida implementación yacen en la ausencia de personal capacitado dentro del INPE para asegurar una coordinación entre las diversas entidades que crean el marco normativo general y específico, así como las deficiencias al nivel de gobierno regional en liderar la ejecución y en no proveer apoyo político (Robles, 2020). Asimismo, el autor atribuye un rol clave a los esfuerzos de los políticos de turno por mantener la situación del problema público relativamente inmutada, con el fin de mantener las relaciones predatorias y de corrupción ya establecidas.

Observando el caso colombiano, surgen explicaciones similares. En su libro *Cárcel Telemática o Net-Widening en Colombia: Control Real o Ensanchamiento Innecesario*, Arias y Sáenz (2022) reconstruyen el proceso de la política de vigilancia electrónica en Colombia, así como los diversos factores del Estado y sociedad colombiana que tienen un impacto en su implementación. De manera similar a lo que se ha observado en el contexto peruano, señalan la existencia de un “populismo punitivo”, bajo el que cualquier medida orientada para proteger los derechos de la población privada de libertad tiende a entrar en el debate de si esta constituye un “premio” en lugar de un castigo (Arias y Sáenz, 2022). Se puede derivar, entonces, que no habrá apoyo político considerable para que una política de vigilancia electrónica personal pueda llevarse a cabo. También señalan las dificultades detrás de las barreras presupuestarias, pues durante la primera fase de implementación no estaba claro quién asumiría el costo del equipo, así como el del pago mensual por la observación telemática. Nuevamente, resalta las carencias del sistema penitenciario colombiano en materia de los recursos humanos y tecnológicos fundamentales para apoyar a la implementación (Arias y Sáenz, 2022). En ese sentido, estas condiciones pueden considerarse como los efectos de una capacidad estatal baja.

Camacho et. al (2012) presentan su investigación titulada “Vigilancia electrónica en el Sistema Penitenciario y Carcelario de Colombia”, en el que señalan que la implementación inicial de los grilletes no tuvo muchos problemas, sino que las carencias del derecho penal frenaron y dificultaron el impacto positivo en el hacinamiento penitenciario. Apuntan que, si bien hay algunas brechas entre lo que el diseño necesita y lo que la realidad ofrece, los problemas surgen con los jueces de ejecución penal. La vigilancia electrónica personal se está aplicando como un acompañamiento a la prisión domiciliaria, en vez de interpretarse como una alternativa a la privación de libertad (Camacho et. al, 2012). De esto se puede inferir que, si las dificultades vienen de la interpretación de la norma, lo que existe es un problema con la discrecionalidad de los jueces de ejecución de pena. Esto apunta, a su vez, a una deficiencia en los presupuestos de la fase de diseño, al no contemplar factores como el “populismo punitivo” previamente mencionado, así como el seguimiento a los jueces mediante evaluaciones. Por tanto, para ambos autores mencionados, la política de vigilancia electrónica está fracasando tanto en cantidad como en calidad frente a una respuesta efectiva al problema público.

Volviendo al trabajo de Ruiz (2022), la autora resalta que la vigilancia electrónica en Colombia no puede considerarse una implementación exitosa: no ha habido una reducción considerable en el hacinamiento penitenciario ni una gran implementación de los grilletes electrónicos. En primer lugar, señala que esta política no fue fruto de algún evento emblemático, por lo que no se creó una ventana de oportunidad en la que esta medida gozara de pleno apoyo político y se respalde por la fiscalización activa de los ciudadanos. Asimismo, resalta que la capacidad institucional de Colombia es baja, característica compartida con varios países latinoamericanos, lo que también puede observarse en las constantes modi-

ficaciones y cambios realizados al marco normativo (Ruiz, 2022). La política planteada no ha tenido, desde un inicio, preocupación por prever las situaciones cambiantes, por lo que, de manera similar al caso peruano, ha tenido que recurrir a la aprobación y derogación de leyes para concretar lo que se consideraba un buen diseño.

En suma, la bibliografía revisada sobre la implementación de políticas de vigilancia electrónica personal en Perú y Colombia profundizan en numerosos obstáculos, principalmente relacionados a la baja capacidad estatal. Se enfatiza en la forma en que la falta de apoyo político y social, junto con carencias presupuestarias y logísticas, limitan significativamente la efectividad de estas políticas. Asimismo, destacan la ineficacia en la implementación, subrayando la ausencia de una adecuada financiación y la falta de coordinación entre las instituciones. En ambos países, problemas como la discrecionalidad judicial y la falta de recursos humanos y tecnológicos también complican la aplicación de estas medidas, resultando en un impacto limitado en la reducción del hacinamiento penitenciario y en la mejora del sistema penal en general.

Con todo lo expuesto, el presente trabajo parte por cuestionar la afirmación de que la diferencia en capacidad estatal entre Colombia y Perú es suficientemente significativa para explicar, por sí sola, la diferencia de resultados de las políticas de VEP en ambos países. En la introducción ya se mencionó que, de acuerdo a la investigación de Soifer (2015), la diferencia en capacidad de ambos Estados es, en realidad, menor de lo que indican investigaciones como la de Ruiz (2022). Realizar indagaciones independientes acerca de la capacidad estatal de Colombia y Perú está más allá del alcance de este trabajo. Sin embargo, es valioso referirse a los resultados presentados por Soifer (2015) en su libro “State building in Latin America” para fundamentar la similitud entre ambos países.

El autor parte de las dimensiones anteriormente propuestas por él para el concepto de capacidad estatal. A partir de estas genera indicadores en múltiples áreas de las funciones estatales que le permiten describir y comparar esta característica de los Estados en el continente latinoamericano. Entre otras cosas, se consignan indicadores previamente empleados acerca de la participación y gasto militar, densidad de las carreteras y tasas de alfabetización e inmunización; así como indicadores perfeccionados por el autor relacionados a los tipos de ingresos captados por el Estado, la carga tributaria per cápita, la capacidad para movilizar al ejército en respuesta a una amenaza, la existencia de un ejército nacional consolidado e independiente, la provisión de educación pública y la regulación estatal sobre la misma. A lo largo de todas estas variables y su agregación final en indicadores latentes de capacidad estatal, consistentemente Perú y Colombia obtienen puntajes similares y se los describe como Estados en situaciones semejantes de debilidad estatal generalizada. El autor hace hincapié en que, salvando ciertas diferencias, ambos han seguido una trayectoria de construcción estatal comparable, y por tanto han obtenido resultados similares en los diferentes aspectos que comportan las dimensiones de su definición de capacidad estatal.

Se percibe entonces que estas investigaciones no contemplan del todo la importancia de un diseño efectivo de las políticas públicas. Además, tampoco hacen hincapié en la transferencia de política como un factor determinante en la implementación diferenciada entre Colombia y Perú.

## **4. Análisis de casos**

### **Colombia**

Como señalan Arias y Sáenz, Colombia se enfrentaba a una larga tendencia de sobrepoblación y hacinamiento penitenciario, que se tornó en uno de los principales problemas

penitenciarios más severos en el 2004 (2022). Frente a esto, el gobierno había probado ya distintas políticas nacionales para combatir el hacinamiento a través del establecimiento de métodos de resocialización alternativos a la pena privativa de la libertad, así como protecciones para evitar la vulneración de derechos de los reclusos (Arias y Sáenz, 2022). Todas estas, sin embargo, fueron mayormente incapaces de aliviar la tendencia al aumento prácticamente constante de la población reclusa, a un ritmo muy superior al de la capacidad de los establecimientos penitenciarios. Es en este contexto, como explican Arias y Sáenz (2022) que la primera propuesta de vigilancia electrónica es introducida en el país con un proyecto de ley para modificar la ley 65 de 1993, introduciendo modificaciones al código penitenciario. Pese a no realizarse finalmente, este esfuerzo se concretó más adelante en el año con el decreto 2636, que introdujo por primera vez la vigilancia electrónica como una alternativa a la privación de libertad, junto a algunas especificaciones. Como explican los autores, una combinación de falta de infraestructura para llevar a cabo la vigilancia y fuertes barreras para quién podía acceder a esta medida, llevaron a que esta no iniciara realmente por varios años (Arias y Sáenz, 2022). La posibilidad legal de implementar una política de VEP estaba codificada, pero no existía ningún medio para realizarla.

Llega el año 2007, y con la publicación de la Ley N°1142 se estructura de manera más específica el alcance de la VEP, así como el uso de los grilletes y brazaletes (Cabrera, 2015). Sin embargo, la política en sí misma sigue sin concretarse. Así, para el año 2008, el continuo aumento de la tasa de hacinamiento motiva a los legisladores colombianos a proclamar el Decreto 177 del 24 de enero, que apunta a hacer más accesible la VEP (Ruiz, 2022). Este decreto, además, establece el primer plan para la implementación, dividido en 4 fases de ampliación progresiva hasta el final del año 2010 (Cabrera, 2015).

La primera fase presenta algunas dificultades para iniciarse, debido a la aún persistente falta de infraestructura para alcanzar a todos los establecimientos que se pretendía llegar; aquellos que se encontraban en los distritos judiciales, y que por tanto experimentaban un mayor grado de hacinamiento (Camacho et al., 2012). Es por ello que, tras evaluar que no sería posible iniciar ese año, como se había previsto, se aprueba el Decreto 3336 de 2008, que modificó el 177, reduciendo la aplicación al distrito judicial de Bogotá como plan piloto. Finalmente, el 6 de febrero de 2009 inicia la ejecución de este plan (Camacho et al., 2012). Al cierre del primer mes, 95 personas acceden a la VEP a través del primer Plan Piloto del Sistema de Vigilancia Electrónica Satelital (Cevallos, 2009).

Habiendo observado los resultados de esta primera experiencia, la normativa se modifica progresivamente, estableciendo los nuevos tipos o formas de control electrónico, para implementar estos cambios en el segundo plan piloto, oficializado por el Decreto 1316 de 2009 y que tomó lugar hasta el 31 de diciembre de 2010 en los Distritos Judiciales de Antioquia, Armenia, Bogotá, Buga, Cali, Cundinamarca, Manizales, Medellín, Pereira, Santa Rosa de Viterbo y Tunja (Camacho et al., 2012; Arias y Sáenz, 2022; Cabrera, 2015). A la par que se planifica esto, como explican Camacho et al. (2012) y Arias y Sáenz (2022) se empieza a establecer la normativa a través del Decreto 4940 de 18 de diciembre de 2009 para ampliar finalmente el alcance de la política a nivel nacional.

El segundo plan piloto aún introduce algunas modificaciones importantes. La principal es que, en 2011, la Ley 1453 modifica la responsabilidad de la financiación del grillete electrónico, de manera que el Estado asume este gasto en los casos en que los beneficiarios no pueden pagarlo (Ruiz, 2022). Leyes posteriores realizaron modificaciones adicionales a la normativa de esta ley.

Sería deshonesto pretender que esta planificación e implementación no fue accidentada. El resumen presentado evidencia que, a lo largo de los 10 años revisados de formulación e implementación, hubo momentos en que el proceso se estancó de una u otra manera. A

esto aún se debe añadir los constantes cambios en la normativa respecto a si la VEP es una alternativa a la privación de la libertad o solamente una modalidad del arresto domiciliario (Camacho et al., 2012).

Dicho todo esto, este proceso sigue siendo un caso de estudio de diseño retrospectivo por derecho propio, lo que será aún más aparente al revisar el proceso y resultados en Perú. Lo cierto es que, tal y como se revisó de manera teórica, la implementación progresiva basándose en programas piloto permitió a los legisladores colombianos poner a prueba su planteamiento inicial, recabar información substancial y ajustarlo para las subsecuentes ampliaciones. Efectivamente, tal y como sugeriría Elmore (1980), la política de VEP se planteó desde un inicio de manera flexible y con miras a adaptarla conforme se avanzara en la implementación de acuerdo a los retos presentados y la información obtenida. Esto permitió que se corrigieran potenciales falencias o los elementos faltantes en la política antes de proceder al segundo plan piloto y a la implementación nacional, tales como los tipos o formas de control electrónico y la modalidad de financiamiento, por ejemplo.

## Perú

Habiendo observado los eventos clave en el diseño e implementación de la política de vigilancia electrónica en Colombia, podemos contrastar con el caso peruano. Como ya se mencionó, el hacinamiento ha sido una problemática que afecta a un buen número de países latinoamericanos. El Perú no está exento. Desde hace varios años, el Instituto Nacional Penitenciario reporta porcentajes de sobrecapacidad crítica en los establecimientos penitenciarios por encima del 100%. Si bien, por los factores previamente mencionados, no hubo necesariamente un gran apoyo político y social por mejorar las condiciones de las personas privadas de libertad, se han encontrado evidencias de un interés por considerarlo como un problema público.

En septiembre de 2009, el entonces Ministro de Justicia y Derechos Humanos, Aurelio Pastor y miembros del Tribunal Constitucional encabezaron un viaje hacia Bogotá, Colombia (ANDINA 2009a, ANDINA 2009b). Dentro de este episodio de reuniones sostenidas en torno a la política penitenciaria y de crimen organizado, se abordó la experiencia colombiana. Junto con visitas a los establecimientos penitenciarios y a las oficinas del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC), se empezó a afianzar la confianza en su aplicación en el contexto peruano. El mayor beneficio que se consideraba en la vigilancia electrónica personal era la potencial reducción de costos para el sistema penitenciario: Mientras que un interno podría llegar a costarle al sistema S/. 1,600 mensuales; bajo la VEP, esta cifra se podría reducir hasta por la mitad (Ruiz 2022).

Este momento es clave para entender la diferencia entre la aplicación de la misma política en Colombia y Perú. La visita de la delegación peruana a Colombia con el propósito expreso de recabar información sobre la política de VEP sitúa claramente el análisis en el marco de la transferencia de políticas. Normalmente, dentro de este enfoque analítico, las mayores dificultades se encuentran en demostrar que se llevó a cabo un intento de reflejo entre dos o más contextos (Becerra 2022). Sin embargo, dentro de este caso, este momento sirve como “fecha de nacimiento” del proceso de transferencia de la política colombiana al contexto peruano. Poco después de culminada esta visita se inicia la discusión pública con respecto a este tema, enfatizando las posibles consecuencias aparte de una reducción de costos (Ruiz 2022). En enero del 2010, una política de vigilancia electrónica personal toma su primera forma concreta mediante la Ley Nro. 29499. El “seguimiento electrónico” podría ser aplicado como sentencia, así como ser accedido mediante un proceso de conversión (Maldonado 2022). Sin embargo, hacía falta un factor crucial: el financiamiento.

Lamentablemente, no hubo avances considerables para concretar este elemento (Ruiz 2022). La búsqueda de herramientas, mecanismo y, lo que puede considerarse más importante, los recursos para aplicarlos, es una de las principales tareas para diseñar una política pública efectiva. Si bien esta Ley contaba con lineamientos para la aplicación de los grilletes, no hubo preocupación por conseguir los dispositivos o armar la red telemática necesaria para su funcionamiento antes de dar por inaugurada la fase la implementación. Ruiz (2022) señala que, entre debates sobre cómo conseguir el presupuesto y negociaciones para reducir el precio diario del grillete, la implementación se retrasó por años.

El 2012, la Defensoría del Pueblo exhortó al MINJUS y al INPE a una rápida implementación de los grilletes electrónicos, debido a su potencial aporte a hacer frente al hacinamiento penitenciario (Defensoría del Pueblo 2012). Frente a esta medida, se realizaron avances en la gestión de presupuesto, así como en la actualización del marco normativo. Sin embargo, no sería hasta el 2017, siete años después de ser aprobada, que se implementaría por primera vez la vigilancia electrónica personal en el territorio peruano (Ruiz 2022). Con miras a poder extender el público que podría acceder a esta medida, se incorporó la posibilidad de que el Estado peruano asuma el costo de los grilletes, mediante el Decreto Legislativo Nro. 1322. Esta manifestación de la vigilancia electrónica es, en gran medida, similar a la que se viene aplicando en la actualidad.

Es relevante remarcar que las dificultades experimentadas de financiamiento, ajustes de la normativa e infraestructura son bastante similares a lo descrito en el proceso colombiano. Sin embargo, Colombia pudo atender estos problemas y solucionarlos en un marco mucho menor de tiempo que Perú, especialmente considerando que los legisladores y diseñadores peruanos tenían de antemano estas experiencias para aprender de los errores previos de sus contrapartes colombianas. Cabe resaltar, también, que algunas de estas dificultades en Colombia fueron posibles de solucionar sobre la marcha al ser observadas durante la aplicación de los proyectos piloto, oportunidad que no se dio en el caso peruano. Esto es crucial, porque revela, no solo una mala transferencia y diseño de política, sino el efecto que tiene el haber pretendido iniciar directamente con una política nacional planificada desde arriba, sin el seguimiento y adaptación que permitieron a la política colombiana llegar a la extensión nacional mejor equipada.

La vigilancia electrónica, en el ámbito peruano, ha sido un rotundo fracaso. Durante su primera implementación, se tenía el objetivo de conceder acceso al beneficio a 35 personas privadas de libertad. Por más que hubo más de cuatrocientos solicitudes, el INPE solo pudo colocar dos grilletes en sus primeros dos años de implementación (Ruiz 2022). Esta medida ha estado consistentemente siendo aplicada a un porcentaje minúsculo de la población penitenciaria. Incluso, durante la crisis sanitaria experimentada por el COVID-19, no alcanzó a más de 30 personas (Ruiz 2022).

Tal como señala Ruiz, la implementación de esta política se hizo casi integralmente sobre la base de la experiencia de Colombia, pero no se realizó un esfuerzo por contemplar las realidades nacionales (2022). Los planes piloto, herramienta importante para la fase de diseño, se realizaron mucho después de que aprobaran la Ley Nro. 29499. Por lo tanto, es imposible que tengan algún impacto considerable en el diseño de esta política. Adicionalmente, las dificultades para concretar los insumos presupuestarios resaltan el mal diseño que tuvo la política pública.

Cabe resaltar también que, si bien a lo largo de este trabajo se ha usado la cantidad de beneficiarios como la métrica principal para la evaluación de la implementación de la política de VEP, existen otros indicadores que podrían apuntar a cómo la implementación de un diseño prospectivo en Perú ha impactado negativamente en sus resultados. La ausencia de planes piloto o siquiera de una implementación progresiva podría estar relacionada a la falta actual de información suficiente acerca de cuántas personas podrían potencialmente be-

neficiarse de este servicio (MINJUS, 2022). No hubo tiempo de construir progresivamente bases de datos sobre los reclusos aptos para acceder a la VEP, y el intento de implementar directamente a nivel nacional habría generado que estas tareas sobrepasen las capacidades de recolección de información del INPE.

También es importante resaltar que las complicaciones técnicas y logísticas para el monitoreo persisten (Llaque, 2023, en Redacción Canal N, 2023), y que la rigidez de la política nacional sería en parte responsable de la dificultad de solucionar estos problemas.

Asimismo, diversas fuentes señalan que uno de los factores limitantes para la ampliación del alcance de la VEP en Perú es el desconocimiento general de la existencia de esta alternativa o de lo que conlleva. Los internos que son potenciales beneficiarios desconocen de la existencia de esta medida y de sus requerimientos y obligaciones, lo que les genera desconfianza que limita su acceso a la misma (MINJUS, 2022). Los jueces que tienen que evaluar estas solicitudes, por su parte, desconocen o no han sido apropiadamente capacitados sobre los objetivos de la VEP, por lo que son reticentes a conceder esta medida alternativa (MINJUS, 2022). Ambas situaciones, si bien se presentan también en cierta medida en el caso colombiano, pudieron haber sido reducidas en algún grado si la implementación de esta medida se hubiera dado en contacto directo con los burócratas que la aplicarían y con la población afectada, como sugiere Elmore (1980) respecto a un diseño ‘de abajo hacia arriba’. Esto, unido con una expansión progresiva, hubiera permitido que ambos grupos construyeran un mejor conocimiento previo de la medida que facilitara el acceso y ordenara esta experiencia.

## 5. Conclusiones

Como se ha mencionado en secciones anteriores, la capacidad estatal entre Colombia y Perú es bastante similar. Asimismo, la falta del apoyo político y social, junto con un enfoque punitivo presente en varios niveles de la sociedad, son elementos culturales compartidos por varios países de la región. Es por ello que la diferencia en los resultados de la aplicación podría encontrar una variable explicativa más allá de lo previamente mencionado. Así, el presente trabajo resalta la importancia del buen diseño de políticas en la diferencia de resultados.

El caso colombiano, si bien no ha sido un proceso óptimo según la teoría, ha podido recoger contextos de su propia jurisdicción y reflejarlos en su política pública. De esta manera, la implementación colombiana ataca el problema público de una forma considerablemente distinta a cómo lo haría de no haber tenido ese aporte retrospectivo. En el caso peruano, se evidencia que los principales insumos de diseño fueron importados mediante un proceso de transferencia. A esto se puede atribuir la desconexión con la realidad peruana, reflejada en la falta de insumos presupuestarios, y, por lo tanto, su deficiente aplicación.

Es claro que la decisión en el caso colombiano de emplear un diseño retrospectivo más flexible, progresivo, y capaz de incorporar información específica del contexto, tuvo un efecto positivo en la eficacia de su implementación. Y este efecto se ve reforzado por la experiencia peruana de un caso opuesto, en el que implementar la misma política, pero con un modelo prospectivo que elimina las cualidades mencionadas, resultó en una implementación deficiente y de limitado alcance.

Se determinó que la hipótesis inicial fue validada. Sin embargo, hay varias observaciones con respecto a esta investigación que se deben hacer presentes. Con respecto a la capacidad estatal baja, si bien se han recogido indicadores nacionales; no existe información com-

parativa específica acerca de los actores clave en los respectivos procesos de implementación. Para determinar que la capacidad estatal es similar en ambos casos, es necesario realizar una comparación entre el INPE y el INPEC, junto con ambos Ministerios de Justicia y Derechos Humanos. Debido a la falta de información, este objetivo solo se podría realizar mediante trabajo de campo. Asimismo, este trabajo ha recurrido a información secundaria, en gran medida. Sin embargo, para contemplar las particularidades de la aplicación en cada caso, una indagación mediante entrevistas directas con los individuos involucrados (ministros, burócratas, técnicos, etc.) tendría un aporte mucho mayor.

También es importante señalar que, en lo que respecta a transferencia de políticas, aún queda mucho por profundizar. Como se señaló anteriormente, este caso tiene la particularidad de contar con documentación que demuestra claramente que dicha transferencia se realizó de manera intencional entre ambos países. Esto no es lo que sucede con la mayoría de situaciones semejantes, en las que a menudo se necesita una investigación adicional solo para determinar que el caso se puede categorizar de manera fundamentada como un proceso de transferencia de políticas. Con todo, una investigación posterior que se enfocara en este aspecto y que incorporara el tipo de trabajo de campo mencionado podría interrogar de manera más central si es que la política colombiana se enmarca también en un proceso regional más amplio de transferencia de políticas y determinar cómo estos procesos y sus características diversas impactan en las políticas implementadas finalmente.

Los resultados indican que un diseño de política flexible, adaptable y que tome en cuenta las particularidades del contexto, tiene mayor probabilidad de llevar a una buena implementación, pero no se pretende colocar a Colombia como el referente en materias de vigilancia electrónica en la región. Los resultados obtenidos no son necesariamente buenos (Ruiz 2022). Es cierto que llega a un mayor porcentaje de la población penitenciaria y ha tenido un impacto en el hacinamiento, pero está muy lejos de ser perfecta. Lo que sí es evidente es que le está yendo mejor que a Perú, motivo por el cual se puede hacer un análisis comparado.

En conclusión, el Perú adoptó la vigilancia electrónica como una forma de transferencia de políticas públicas de Colombia, siguiendo el proceso de emulación descrito por Rose (1991), que implica realizar ajustes leves para adaptar la política a las circunstancias locales. Becerra (2002) señala que la emulación tendrá mayor facilidad en su aplicación, pues recogerá, en mayor o menor medida, las circunstancias únicas y los aprendizajes internacionales de problemas similares. Sin embargo, en Perú, en lugar de aprender de las lecciones obtenidas en Colombia, optamos por desarrollar nuestra propia fórmula de diseño e implementación, aplicando un enfoque prospectivo de arriba hacia abajo. Este diseño, centrado en decisiones tomadas en niveles altos sin incorporar suficiente retroalimentación de los ejecutores en terreno, terminó afectando la eficiencia de la política. Así, aunque la capacidad estatal es un factor clave para comprender los alcances de la vigilancia electrónica, el impacto de la política pública en Perú dependió en gran medida del modo en que fue diseñada y de cómo ese diseño influyó en su implementación.

# REFERENCIAS

---

- Adler, E., and Haas, P. M. (1992). “Conclusion: Epistemic Communities, World Order, and the Creation of a Reflective Research Program”. *International Organization*, 46(1).
- Andina (2009, 16 de septiembre). Ministerio de Justicia evaluará uso de grilletes electrónicos para aliviar hacinamiento de penales. *Andina*. <https://andina.pe/agencia/noticia-ministerio-justicia-evaluara-uso-grilletes-electronicos-para-aliviar-hacinamiento-penales-253966.aspx>
- Andina (2009, 29 de septiembre). Ministro Pastor analizó en Colombia uso de grilletes electrónicos en Perú. *Andina*. <https://andina.pe/agencia/noticia-ministro-pastor-analizo-colombia-uso-grilletes-electronicos-peru-256345.aspx>
- Arias, D y Sáenz, D. (2022). *Cárcel Telemática o Net-Widening en Colombia: Control Real o Ensanchamiento Innecesario*. Ediciones USTA. <http://hdl.handle.net/11634/52837>
- Becerra, M. (2002). Cómo tomar en cuenta las experiencias de otros: un análisis de la transferencia de políticas públicas. *Gaceta ecológica*, 1(63), 75-83.
- Bersch, K., Praça S. y Taylor M. (2017). Bureaucratic Capacity and Political Autonomy within National States: Mapping the Archipelago of Excellence in Brazil. En M. Centeno, A. Kohli y D. Yashar (Eds.), *States in the Developing World* (pp. 157-183). Cambridge University Press.
- Birkland, T. (2011). *An Introduction to the Policy Process: Theories, concepts, and models of public policy making*. Routledge.
- Black, M., y Smith, R. G. (2003). *Electronic monitoring in the criminal justice system* (Trends & Issues in Crime and Criminal Justice No. 254). Australian Institute of Criminology. <https://cite.seerx.ist.psu.edu/document?repid=rep1&type=pdf&doi=42ad2e9ebcdac6089627daa84243d48da67dc3e7>
- Cabrera, J. (2015). La vigilancia electrónica a distancia. Estudio comparado del monitoreo a procesados y condenados. *Revista Republicana*, 1(19), 47-74.
- Camacho, C., Medina, S., Pérez, M., Rojas, F., Suárez, Y., y Vélez, F. (2012). Vigilancia electrónica en el sistema penitenciario y carcelario de Colombia. *Investigaciones En Construcción: Resultados De Semilleros De Investigación 2009-2010*, 1(25), 257-291. <https://repositorio.unal.edu.co/handle/unal/9057>

- Capano, G. y Pritoni, A. (2020). Policy Cycle. En P. Harris, A. Bitoni, C. Fleisher y A. Skorkjær (Eds.), *The Palgrave Encyclopedia of Interest Groups, Lobbying and Public Affairs* (pp. 1-7). Palgrave MacMillan. [https://doi.org/10.1007/978-3-030-13895-0\\_69-1](https://doi.org/10.1007/978-3-030-13895-0_69-1)
- Carranza, E. (2012). La política criminal en América Latina. En Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (Ed.), *Política Criminal y Reforma Penitenciaria* (pp. 193-205). Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. <https://www.pensamientopenal.com.ar/system/files/2015/05/doctrina41026.pdf>
- Cevallos, J. (2009, 4 de diciembre). *Vigilancia Electrónica en Latinoamérica* (Informe Temático N° 026/2009-2010). Centro de Investigación, Análisis Temático y Estadística. [https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4\\_uibd.nsf/F482CE64956018B905258192005AB58C/\\$FILE/401\\_IT026\\_0910\\_vigilancia\\_electronica.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/F482CE64956018B905258192005AB58C/$FILE/401_IT026_0910_vigilancia_electronica.pdf)
- Comité Européen pour les Problemes Criminels. (2000). *Projet de rapport sur le surpeuplement des prisons et l'inflation carcérale*. 1999. Council of Europe.
- Daniel Fuentes, F. (2014). La Transferencia de Políticas Públicas. *Políticas Públicas*, 7(1), 24-31.
- Defensoría Del Pueblo (2012, 15 de agosto) *Defensoría del Pueblo exhorta el pronto uso de medios de vigilancia electrónica porque contribuiría a combatir el hacinamiento en las cárceles* [Comunicado de prensa]. <https://www.defensoria.gob.pe/defensoria-del-pueblo-exhorta-el-pronto-uso-de-medios-de-vigilancia-electronica-porque-contribuiria-a-combatir-el-hacinamiento-en-las-carceles/>
- Dussauge, M (2012). La transferencia de políticas como fuente de innovación gubernamental: promesas y riesgos. *Estado, gobierno, gestión pública: Revista Chilena de Administración Pública*, 10(19), 51-79. <https://doi.org/10.5354/0717-8980.2012.21178>
- Elmore, R. (1979). Backward Mapping: Implementation Research and Policy Decisions. *Political Science Quarterly*, 94(4), 601-616. <https://doi.org/10.2307/2149628>
- Escobar, O. (2011). El hacinamiento carcelario y sus consecuencias. *Revista Digital de Ciencias Penales de Costa Rica*, 1(3), 405-431. <https://revistaclinicahsjd.ucr.ac.cr/index.php/RDMCP/article/view/12415>
- Evans, M. y Davis, J. (1999). *Understanding Policy Transfer: A Multi-Level, Multi-Disciplinary Perspective*. Public Administration Vol. 77, No 2, 1999 (361-385)

- Feldmann, A. (2012). Measuring the Colombian “success” story. *Revista de Ciencia Política*, 32(3), 739-752. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-090X2012000300014>
- Forester, J. (1992). La racionalidad limitada y la política de salir del paso. En L. Aguilar. (Ed.), *La hechura de las políticas* (pp. 315-340). Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa.
- Huppe, P. y Buffat, A. (2014). A Public Service Gap. Capturing Contexts in a Comparative Approach of Street Level Bureaucracy. *Public Management Review*, 16(4), 548-569. <http://dx.doi.org/10.1080/14719037.2013.854401>
- Instituto Nacional Penitenciario. (s.f.). *Reportes Estadísticos*. Sistema de Información de Estadísticas Penitenciarias. <https://siep.inpe.gob.pe/form/reporte>
- Instituto Nacional Penitenciario. (2017, diciembre). *Informe Estadístico Penitenciario 2017*. Informe Estadístico Penitenciario Anual, SIEP. <https://www.inpe.gob.pe/concurso-a/estad%C3%ADstica/2017-1/534-diciembre-2017/file.html>
- Instituto Nacional Penitenciario. (2024, Febrero). *Informe Estadístico Febrero 2024*. Informe Estadístico Penitenciario Mensual, SIEP. [https://siep.inpe.gob.pe/Archivos/2024/Informes%20estadisticos/informe\\_estadistico\\_febrero\\_2024.pdf](https://siep.inpe.gob.pe/Archivos/2024/Informes%20estadisticos/informe_estadistico_febrero_2024.pdf)
- Instituto Nacional Penitenciario. (2023, Diciembre). *Informe Estadístico Diciembre 2023*. Informe Estadístico Penitenciario Mensual, SIEP. [https://siep.inpe.gob.pe/Archivos/2023/Informes%20estadisticos/informe\\_estadistico\\_diciembre\\_2023.pdf](https://siep.inpe.gob.pe/Archivos/2023/Informes%20estadisticos/informe_estadistico_diciembre_2023.pdf)
- Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario. (s.f.). *Tableros Estadísticos*. INPEC. <https://www.inpec.gov.co/tableros-estadisticos>
- Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario. (2024, 23 de mayo). *Boletín Estadístico Abril de 2024*. Boletín Estadístico, INPEC. <https://www.inpec.gov.co/documents/d/guest/boletin-estadistico-abr2024>
- Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario. (2015, marzo). *Informe Estadístico Marzo de 2015*. Informe Estadístico, INPEC. [https://www.inpec.gov.co/documents/d/guest/informe\\_marzo\\_2015\\_0](https://www.inpec.gov.co/documents/d/guest/informe_marzo_2015_0)
- Intriago, G. (2020). *Hacinamiento de los centros penitenciarios del Ecuador y su incidencia en la transgresión de los derechos humanos de los reclusos* [Artículo científico previo a la obtención de título de Abogado de los Tribunales de la República, Universidad Regional

- Autónoma de los Andes]. Repositorio Institucional UNIANDES. <https://dspace.uniandes.edu.ec/handle/123456789/13164>
- Lahera, E. (2008). *Introducción a las Políticas Públicas*. Fondo de Cultura Económica.
- Lindblom, C. (1959). The science of Muddling Through. *Public Administration Review*, 19(2), 79-88. <https://doi.org/10.2307/973677>
- Maldonado, R. (2022). *Impedimentos en la implementación de la vigilancia electrónica personal en el Perú* [Tesis de pregrado, Universidad Tecnológica del Perú]. Repositorio Institucional UTP. [https://repositorio.utp.edu.pe/bitstream/handle/20.500.12867/5975/R.Maldonado\\_Tesis\\_Titulo\\_Profesional\\_2022.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.utp.edu.pe/bitstream/handle/20.500.12867/5975/R.Maldonado_Tesis_Titulo_Profesional_2022.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. (2020, 25 de septiembre). *Decreto Supremo N° 011-2020-JUS. DECRETO SUPREMO QUE APRUEBA LA POLÍTICA NACIONAL PENITENCIARIA AL 2030*. Diario Oficial El Peruano. <https://elperuano.pe/NormasElperuano/2020/09/25/1887412-1/1887412-1.htm>
- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. (2022, Mayo). *INFORME DE EVALUACIÓN DE RESULTADOS 2021 Política Nacional Penitenciaria al 2030*. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/3207482/Poli%C3%81tica%20Nacional%20Penitenciaria%20al%202030%2C%20Informe%20de%20Evaluacio%C3%81n%20de%20Resultados%202021.PDF.PDF?v=1654546392>
- Nunovero, L. (2017). Factores de aumento de la población penitenciaria en el Perú, medidas alternativas y vigilancia electrónica. *Estudios Penales y Criminológicos*, 37, 349-390. <https://doi.org/10.15304/epc.37.4083>
- O'Donnell, G. (1993). Acerca del Estado, democratización y algunos problemas conceptuales: una perspectiva latinoamericana con referencias a países poscomunistas. *Desarrollo Económico*, 33(130), 163-184. <http://repositorio.cedes.org/handle/123456789/2462>
- Osorio, C., & Vergara, J. M. (2016). La difusión de políticas públicas. Estado del arte y contribuciones para la disciplina en América Latina. *Política*, 54(2), 235-254. <https://doi.org/10.5354/0719-5338.2016.44806>
- Redacción Canal N (2023, 24 noviembre). Jefe del Inpe sobre uso de grilletes electrónicos para deshacinar penales: "La norma anterior fracasó" *Canal N*. <https://canaln.pe/actualidad/jefe-inpe-sobre-uso-grilletes-electronicos-deshacinar-penales-norma-anterior-fracaso-n468286>

- Robles, M. (2020). *Causas de la no implementación de la vigilancia electrónica personal en el Establecimiento Penitenciario de Huánuco, 2019* [Tesis de maestría, Universidad Nacional Hermilio Valdizán]. Repositorio Institucional UNHEVAL. <https://hdl.handle.net/20.500.13080/6441>
- Rodríguez, M. (2015). *Hacinamiento penitenciario en América Latina: Causas y estrategias para su reducción*. Comisión Nacional de los Derechos Humanos. <http://ru.juridicas.unam.mx/xmlui/handle/123456789/13691>
- Rose, R. (1991). What is Lesson-Drawing? *Journal of Public Policy*, 11(1), 3-30 <https://www.cambridge.org/core/journals/journal-of-public-policy/article/abs/what-is-lessondrawing/13FAAE1D377F7733A3BBD-F3B7D826FD1>
- Rubio, A. (2002). Nuevas herramientas conceptuales para el análisis de políticas públicas: la literatura sobre difusión y transferencia de políticas. *GAPP* 25, 23 - 31.
- Ruiz, C. (2022). *Inefectividad en la implementación de la vigilancia electrónica personal: análisis del caso peruano 2010-2020* [Tesis de Licenciatura, Pontificia Universidad Católica del Perú]. Repositorio Digital de Tesis y Trabajos de Investigación PUCP. <http://hdl.handle.net/20.500.12404/24434>
- Sabatier, Paul, and Jenkins-Smith, Hank. 1993. *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*. Boulder: Westview Press.
- Scartascini, C., Spiller, P., Stein, E. y Tommasi, M. (2010). *¿Cómo se juega en América Latina? Instituciones políticas, procesos de negociación y políticas públicas*. En C. Scartascini, P. Spiller, E. Stein y M. Tommasi (Eds.), *El juego político en América Latina: ¿Cómo se deciden las políticas públicas?* (pp. 1-32). Banco Interamericano de Desarrollo. <http://dx.doi.org/10.18235/0012478>
- Soifer, H. (2012). Measuring State Capacity in Contemporary Latin America. *Revista de Ciencia Política*, 32(3), 585-598. <https://doi.org/10.4067/S0718-090X2012000300004>
- Soifer, H. (2015). *State Building in Latin America*. Cambridge University Press.
- Stone, D. (2001). *Learning Lessons, Policy Transfer and the International Diffusion of Policy Ideas*. CSGR Working Paper (No. 69/01), University of Warwick open access research repository. [https://wrap.warwick.ac.uk/2056/1/WRAP\\_Stone\\_wp6901.pdf](https://wrap.warwick.ac.uk/2056/1/WRAP_Stone_wp6901.pdf)

Uscamayta, W. (2016).

La vigilancia electrónica personal: su aplicación y consecuencias. *Lex: Revista de la Facultad de Derecho y Ciencia Política de la Universidad Alas Peruanas*, 14(17), 171-186. <http://dx.doi.org/10.21503/lex.v14i17.939>

# Para mis enemigos, la ley: La corrupción como argumento para activar mecanismos de control político en Perú (2016-2020)♦

For my enemies, the law: Corruption as  
an argument to activate mechanisms  
of political control in Peru (2016-2020)

**Álvaro Carbajal♦♦**

*Pontificia Universidad Católica del Perú.*

ORCID: [0009-0005-0022-3612](https://orcid.org/0009-0005-0022-3612)

Fecha de recepción: 27 de agosto del 2024

Fecha de aceptación: 11 de octubre del 2024

**ISSN:** 2415-2498

Carbajal, Álvaro (2024). «Para mis enemigos, la ley: La corrupción como argumento para activar mecanismos de control político en Perú (2016-2020)». *Politai: Revista de Ciencia Política*, Año 15, N.º 25: pp. 101-111.

DOI: <https://orcid.org/0009-0005-0022-3612>"

- ♦ Agradezco a la profesora Milagros Campos por la sugerencia de enviar este artículo para su publicación. Asimismo, agradezco al profesor Jorge Aragón por los consejos brindados en la elaboración del mismo. Finalmente, agradezco a Carlos Diez y a los miembros del Grupo de Investigación del Poder Ejecutivo y Legislativo (GIPEL - PUCP) por sus comentarios de retroalimentación.
- ♦♦ Licenciado en Ciencia Política y Gobierno por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP) y estudiante de la maestría de Ciencia Política y Relaciones Internacionales en la Escuela de Posgrado de la misma Universidad. Se desempeña como pre-docente en la Facultad de Ciencias Sociales de la PUCP, así como miembro del Grupo de Investigación del Poder Ejecutivo y Legislativo (GIPEL - PUCP) de la misma casa de estudios. Correo electrónico: [alvarocarbajal22@gmail.com](mailto:alvarocarbajal22@gmail.com) / [a20180681@pucp.edu.pe](mailto:a20180681@pucp.edu.pe)

## RESUMEN

La corrupción es un fenómeno muy arraigado en la historia republicana peruana. Desde la época virreinal los escándalos de corrupción en el aparato público han sido recurrentes. Sin embargo, a partir de la segunda mitad de la década de 2010, cuando se destapó el escándalo internacional de sobornos conocido como “Lava Jato” (del cual la política peruana no pudo escapar), la corrupción se empezó a utilizar como un argumento que desencadenó diversas crisis presidenciales en Perú. Es así que diversos mecanismos de control político, tanto del Ejecutivo como del Legislativo, se basaron en la lucha contra la corrupción con el fin de atacar al poder rival. En ese sentido, partiendo del análisis del discurso de los diversos documentos presentados, se analizará la argumentación tanto desde el Poder Ejecutivo como Legislativo. Dichos documentos serán analizados desde la página web del Congreso de la República del Perú. Finalmente, se observa que la corrupción fue utilizada de manera recurrente como argumentación para deslegitimar a un poder del Estado en medio de la lucha entre el gobierno y el Congreso.

**Palabras clave:** *corrupción, crisis presidencial, gobernabilidad, relaciones Ejecutivo-Legislativo, Perú.*

## ABSTRACT

Corruption is a phenomenon deeply rooted in Peruvian republican history. Since the viceregal era, corruption scandals in the public apparatus have been recurrent. However, starting in the second half of the 2010s, when the international scandal known as “Lava Jato” was uncovered (from which Peruvian politics could not escape), corruption began to be used as an argument that triggered several presidential crises in Peru. Thus, various political control mechanisms, both in the Executive and the Legislative, were based on the fight against corruption to attack the rival power. In that sense, based on the qualitative analysis of the various documents presented, the arguments from both the Executive and Legislative Branches will be analyzed. These documents will be analyzed from the website of the Congress of the Republic of Peru. Finally, it is observed that corruption was used recurrently as an argument to delegitimize a State power in the midst of the fight between the government and Congress.

**Keywords:** *corruption, presidential crisis, governance, Executive-Legislative relations, Peru.*

## Introducción

Lamentablemente, desde los inicios de la vida republicana del Perú, los escándalos de corrupción han sido una constante en el país. Alfonso Quiroz, en su libro *Historia de la corrupción en el Perú* (2013) da cuenta de diversos casos de este fenómeno dentro del Perú, tanto de la época virreinal como republicana, pasando por sonados escándalos históricos como la consolidación de la deuda, la corrupción en la dictadura militar y los Vladivideos durante la última etapa del gobierno de Alberto Fujimori.

Sin embargo y a pesar de todos los casos expuestos en dicho trabajo, en el año 2014 se destapó un caso de corrupción internacional, cuando la policía brasileña inició una serie de investigaciones de lavado de activos que, en el año 2015, derivaron en el mayor escándalo de corrupción de América Latina, conocido como “Lava Jato” (traducido del portugués como “Operación Autolavado” debido a que inició en un centro de lavado de vehículos en Brasil). Dicho escándalo se puede resumir así: se descubrió que diversas empresas transnacionales (en su mayoría brasileñas) pagaron sobornos a diversas autoridades políticas (desde ministros hasta presidentes) con el fin de lograr la adjudicación de importantes obras de infraestructura.

En el caso peruano, este caso se empezó a investigar el 2015, cuando en el Congreso se creó una comisión investigadora liderada por Juan Pari, la cual no obtuvo resultados importantes. No obstante, este caso se continuó investigando y, en 2017, bajo la dirección de la congresista fujimorista Rosa Bartra, se encontraron indicios de que el entonces presidente Pedro Pablo Kuczynski (PPK) se encontraba involucrado en el escándalo, gatillando un intento de destitución. Asimismo, un escándalo derivado de “Lava Jato” conocido como el “Club de la Construcción” fue el detonante de la destitución de Martín Vizcarra de la presidencia.

No obstante, desde el Congreso de la República también han existido casos de corrupción, siendo el más grave el conocido como “Los Cuellos Blancos del Puerto”, que si bien involucraba en su mayoría a miembros del Poder Judicial, también existieron congresistas vinculados a tal escándalo. Esto fue utilizado por el presidente Vizcarra con el fin de desacreditar al Congreso y, en el largo plazo, le permitió disolver constitucionalmente el cuerpo legislativo.

En las siguientes páginas, se procederá a realizar un recuento sobre los estudios existentes sobre la corrupción (tanto a nivel internacional como nacional) para, posteriormente, analizar específicamente el caso peruano. Finalmente, este artículo ensayará algunas conclusiones del estudio realizado.

## La corrupción en América Latina (y en Perú)

La corrupción es entendida por Alfonso Quiroz (2013) como el uso del poder para obtener ventajas inmorales. En el mismo sentido, Montoya et al. (2016) definen a la corrupción como un “abuso de un poder encomendado para obtener beneficios particulares que viola la norma en perjuicio de intereses generales o del interés público” (p. 18). De lo anterior se puede desprender que estos beneficios pueden ser tanto materiales (como dinero) o inmateriales (nombramiento en un cargo de poder, por ejemplo). Es decir, la corrupción va más allá de un desembolso monetario ilegal, sino que implica prácticas abusivas del poder a cambio de beneficios particulares.

En América Latina, la corrupción ha sido un fenómeno constante en la política, involucrando incluso a presidentes de diversos países, llevando incluso a la destitución o renuncia de estos (ver tabla 1). Es decir, el fenómeno de la corrupción, contrario a lo que se puede

pensar, no es propio del Perú, sino es más bien un lastre presente en casi todos (sino todos) los países de la región.

**Tabla 1. Escándalos de corrupción que llevaron a la caída del gobierno en América Latina (1992-2020)**

Año	País	Presidente	Resultado
1992	Brasil	Fernando Collor de Mello	Destituido por el Congreso
1993	Venezuela	Carlos Andrés Pérez	Destituido por el Congreso
2000	Perú	Alberto Fujimori	Destituido por el Congreso, previa renuncia no aceptada
2005	Ecuador	Lucio Gutiérrez	Destituido por el Congreso
2016	Brasil	Dilma Rousseff	Destituida por el Congreso
2018	Perú	Pedro Pablo Kuczynski	Renuncia a la presidencia, antes de la votación de destitución
2020	Perú	Martín Vizcarra	Destituido por el Congreso

Fuente: Elaboración propia, a partir de Pérez-Liñán (2007). Adaptado al 2020.

No obstante, en 2015, tras numerosas investigaciones policiales, se destapó el caso “Lava Jato”: numerosas empresas brasileñas (sobre todo Odebrecht) pagaron sobornos a diversas autoridades a lo largo de América Latina y en diversos países, entre los cuales se encuentra Perú. Al respecto, Francisco Durand (2018) ha estudiado a profundidad este escándalo internacional, mencionando incluso que se ha producido una “captura del Estado” (p. 48), la cual consiste en la proyección de sectores económicos poderosos (en este caso Odebrecht) hacia el Estado con el fin de obtener ventajas a través de influencias indebidas, como el pago de sobornos, amenazas, entre otros mecanismos.

Ahora bien, en lo que a Perú respecta, Rodrigo Barrenechea y Alberto Vergara, en su reciente libro *Democracia asaltada: El colapso de la política peruana (y una advertencia para América Latina)* (2024), “la sociedad peruana reconoce a la política como una actividad ligada a la corrupción” (p. 27), evidenciando el gran desprestigio en el cual se encuentra la clase dirigente peruana. Más adelante en el mismo libro, Moisés Arce y Andrea Segovia Marín (2024) sostienen que “es muy probable que estas percepciones de corrupción reduzcan la confianza que los peruanos tienen en la democracia y sus instituciones, así como su confianza interpersonal” (p. 95), por lo cual resulta indispensable estudiar este fenómeno. Asimismo, es importante mencionar (quizá en una dimensión más bien normativa) que existe un mecanismo conocido como “vacancia presidencial por permanente incapacidad moral”<sup>20</sup>, la cual permite una amplia discrecionalidad al Congreso de la República para destituir al presidente peruano (Carbajal, 2023). Si bien el uso de esta herramienta es cuestionada y debatida debido a su uso discrecional (Cairo, 2017; García Chávarri, 2013), en la práctica permite a los parlamentarios destituir a un presidente por cualquier motivo sancionado como “inmoral” por las dos terceras partes del número legal de congresistas peruanos.<sup>21</sup> Esta apertura permitió, como se verá en las siguientes páginas, iniciar diversos procesos de destitución (vacancia) presidencial contra el jefe de Estado peruano, argumentando actos de corrupción por parte del gobernante (Roca Basadre, 2019).

Asimismo, desde el Ejecutivo también se activaron mecanismos constitucionales contra el Legislativo, también basándose en acusaciones de corrupción en contra de congresistas peruanos. Así pues, como se verá a continuación, el Ejecutivo utilizó estas acusaciones con

<sup>20</sup> Constitución Política del Perú (1993). Art. 113.

<sup>21</sup> Reglamento del Congreso de la República del Perú (2023). Artículo 89-A.

el fin de deslegitimar al cuerpo legislativo, como los escándalos de “Los Cuellos Blancos del Puerto”, que involucraba a diversos miembros del Poder Judicial así como congresistas de la República (Muñoz, 2021). Es decir, tanto el Ejecutivo como el Legislativo instrumentalizaron la corrupción a su favor y en contra del poder del Estado rival. A continuación, se profundizará en el análisis de las mociones de vacancia presidencial y discursos de mensajes a la nación presidenciales, para lo cual se utilizará la estrategia cualitativa del Análisis Crítico del Discurso (Van Dijk, 1999).

## Gobernabilidad y corrupción en Perú: un cóctel explosivo

Como se mencionó anteriormente, la “incapacidad moral del presidente” es un concepto ambiguo que puede ser usado de manera discrecional por los congresistas al interpretar dicha causal de destitución como “inmoralidad”, es decir, como un mecanismo de control político del Congreso hacia el presidente de la República (Cruces, 2018). Así pues, los congresistas pueden iniciar procesos de vacancia presidencial por razones que, según su sistema de valores, sean inmorales o inconductas funcionales. Entre estas razones de inmoralidad, por supuesto, se encuentra la corrupción que, si bien es un delito según el Código Penal<sup>22</sup>, no es una causal propia de destitución presidencial, bajo el marco del Artículo 117 de la Constitución Política del Perú.<sup>23</sup>

Ante las causales extremadamente específicas para destituir al presidente de la República en Perú que contiene el artículo 117 de la Constitución, muchos parlamentarios de oposición han optado por seguir una “salida política”, a través del mecanismo de vacancia presidencial por incapacidad moral (Eguiguren, 2021). Este procedimiento, no obstante, resulta problemático, pues debido a la ambigüedad del concepto “incapacidad moral permanente”, en los últimos años han proliferado mociones de vacancia presidencial bajo dicho argumento. A continuación, se muestra una síntesis de los procesos de vacancia por permanente incapacidad moral iniciados por el Congreso de la República entre 2016 y 2020 (ver Tabla 2), periodo analizado en el presente artículo.

**Tabla 2. Procesos de vacancia presidencial por permanente incapacidad moral en Perú (2016-2020)**

Presidente	Hecho que propició la vacancia	Presentación de la moción	Días que pasaron entre la presentación de la moción y la decisión del Pleno	Decisión final del Pleno
<b>PPK</b>	Informe Lava Jato	14/12/2017	7 días	Rechazada
<b>PPK</b>	Mentiras del presidente sobre su vinculación a Odebrecht	19/02/2018	Se aceptó la renuncia del presidente	Aprobada
<b>Vizcarra</b>	Audios sobre una coordinación en su estrategia de defensa	10/09/2020	8 días	Rechazada
<b>Vizcarra</b>	Presuntos pagos ilícitos cuando era Gobernador Regional de Moquegua	12/10/2020	28 días	Aprobada

Fuente: Carbajal (2023, p. 50), adaptado de Hidalgo (2021, p. 82).

<sup>22</sup> Código Penal del Perú (1991). Título XVIII: Delitos contra la Administración Pública, capítulo II, sección IV.

<sup>23</sup> Traición a la Patria, no convocar a elecciones parlamentarias, regionales y municipales, disolver inconstitucionalmente el Congreso (salvo los casos previstos en el art. 134 de la Carta Magna) e impedir el normal funcionamiento del Congreso o de organismos del sistema electoral.

En ese sentido, el presente artículo analiza el discurso a través de las cuales los diversos actores políticos activan mecanismos de control político entre los poderes Ejecutivo y Legislativo. Para ello, se analizarán diversos documentos públicos tales como mociones de vacancia presidencial presentadas en el Congreso de la República, así como mensajes a la nación ofrecidos por el presidente de la República en ese momento.

En esa línea, tras un análisis de las mociones de vacancia presentadas por el Congreso de la República, se puede observar, por ejemplo, el siguiente enunciado en la primera moción de vacancia contra PPK en 2017 (resaltado propio):

“[...]”

4. Los documentos enviados a la Comisión Investigadora Multipartidaria “Lava Jato” por el señor Mauricio Cruz Lopes, ponen en evidencia la **falta de verdad en las declaraciones del Presidente de la República**, que constituyen una **incapacidad moral de conformidad al marco constitucional**. [...]

5. [...] el actual Presidente de la República, **Pedro Pablo Kuczynski Godard, fue Ministro de Economía y Finanzas** entre los años 2001-2002 y 2004-2005, así como fue Presidente del Consejo de Ministros entre los años 2005-2006, **fecha en que fue proveedor de la Concesionaria Tránsito Olmos a través de la empresa Westfield Capital Limited Inc. y recibía pagos por servicios de la empresa Odebrecht**. Al respecto, el artículo 126 de la Constitución señala con precisión que **los ministros no pueden ser gestores de intereses propios o de terceros ni ejercer actividad lucrativa**, ni intervenir en la dirección o gestión de empresas ni asociaciones. [...]” (Moción de Orden del Día N°4710, pp. 2-3).

Como se puede apreciar, en la moción se argumenta que el entonces presidente Kuczynski incurrió en actos de corrupción mientras ejerció distintos cargos públicos entre 2001 y 2006, durante el gobierno de Alejandro Toledo, al ser ministro de Estado y, al mismo tiempo, dirigir una empresa involucrada en un proyecto cuestionado. En otras palabras, se acusaba al presidente de incurrir en un conflicto de interés, por ser miembro del sector público y privado al mismo tiempo.

Asimismo, en la moción también se considera dichos hechos como actos indignos e inmorales por parte del presidente de la República (aceptar supuestos sobornos de Odebrecht cuando PPK era ministro de Economía y luego PCM durante el gobierno de Alejandro Toledo), por lo cual se justifica su remoción del cargo. Si bien esta primera moción no prosperó al no alcanzar el número mínimo de votos en el Congreso, unos meses después, en marzo de 2018, se inició otro proceso de vacancia presidencial<sup>24</sup>. Entre los argumentos de esta nueva moción, se puede encontrar el siguiente (resaltado propio):

“[...]”

20. Para comprender el grave conflicto de interés en el que se encuentra inmiscuido el señor Pedro Pablo Kuczynski Godard, debe evaluarse su participación en el proyecto TGP, en el que **participó como funcionario público y asesor privado configurando un caso de “puerta giratoria”** (ver recuadro siguiente). [...]

[...] Finalmente, en su **segundo periodo como Ministro de Economía y Finanzas** (28/02/04 - 15/08/05) y posteriormente como **Presidente del Consejo de Ministros** (16/08/05 - 28/07/06), **se dictaron leyes y decretos supremos relacio-**

---

24 Moción de Orden del Día N°5295.

**nados a la exportación de gas de los Lotes 56 y 58**, vinculados directamente a TGP. También durante este último periodo, **Westfield reemplazó a First Capital** (febrero de 2005) en la asesoría financiera y colocación de bonos, lo que muestra que dichas empresas se encontraban íntimamente vinculadas. [...]” (Moción de Orden del Día N°5295, p. 12)

Una vez más, entonces, se utiliza la corrupción como un argumento central para iniciar un proceso de vacancia presidencial por permanente incapacidad moral en contra del presidente de la República. En esta oportunidad, además, la moción profundiza el vínculo entre Westfield Capital, propiedad de PPK, y sus adjudicaciones de algunos yacimientos gasíferos cuando Kuczynski era ministro de Estado. Es decir, la corrupción ingresa dentro de la categoría de hechos inmorales y, por tanto, sería suficiente para destituir a un presidente, en este caso PPK, quien finalmente renunció al cargo un día antes de que se votara la destitución, producto de un escándalo de compra de votos en el Congreso.

Tras la renuncia de PPK a la presidencia de la República, Martín Vizcarra asumió el cargo por sucesión constitucional<sup>25</sup>. Si bien al inicio del periodo la relación con el Legislativo fue más bien cordial, el escándalo de los “Cuellos Blancos del Puerto” produjo un quiebre en la relación Ejecutivo-Legislativo, que llevó al Poder Ejecutivo a solicitar cuestiones de confianza en sucesivas ocasiones con el fin de aprobar reformas del sistema de justicia (2018) y sistema político (2019). Vale resaltar que, según el artículo 134 de la Constitución Política del Perú, el presidente puede disolver el Congreso si se niegan 2 cuestiones de confianza al Consejo de Ministros.

Así pues, tras la primera negatoria de confianza realizada en 2017, durante el gobierno de PPK, el Congreso negó una segunda confianza de manera “fáctica” el 30 de setiembre de 2019, planteada por el Ejecutivo para reformar el proceso de elección de los magistrados del Tribunal Constitucional.<sup>26</sup> Dicha negatoria habilitó al presidente Vizcarra a disolver la cámara, quien justificó dicha decisión de la siguiente manera (el resaltado es propio):<sup>27</sup>

“Pueblo peruano, hemos hecho todo lo que estaba en nuestras manos para avanzar de manera concertada con el parlamento. Sin embargo, **es claro que la obstrucción y el blindaje no cesan, ni cesarán a la hora de defender la corrupción**, por lo que no habrá acuerdo posible en ese punto. [...]

Ante la denegación fáctica de la confianza, y en respeto irrestricto de la Constitución Política del Perú, **he decidido disolver constitucionalmente el Congreso** y llamar a elecciones de congresistas de la República. [...]

Pueblo peruano estamos haciendo historia y este momento lo recordarán las siguientes generaciones y cuando lo hagan espero que entiendan la magnitud de esta lucha que hoy libramos contra uno de los **males endémicos** que tanto daño le ha hecho a nuestro país y que no le ha permitido crecer como se merece y como nos lo merecen (*sic*) todos los peruanos. [...]” (Mensaje a la Nación del presidente de la República, Martín Vizcarra, 30 de setiembre de 2019, pp. 1-2).

Así pues, se puede apreciar que la corrupción no fue solo utilizada por el Legislativo para iniciar procesos contra el Ejecutivo, sino también el gobierno argumentó decisiones en contra del Congreso basándose en la corrupción dentro del Poder Legislativo, que terminó con la disolución constitucional del Congreso peruano el mismo 30 de setiembre de 2019. Las

<sup>25</sup> Constitución Política del Perú. Art. 115.

<sup>26</sup> Sentencia N°006-2019-CC/TC, del 14 de enero de 2020.

<sup>27</sup> Mensaje a la Nación del presidente de la República, Martín Alberto Vizcarra Cornejo. 30 de setiembre de 2019.

elecciones se realizaron el 26 de enero de 2020 y el nuevo Congreso se instaló en marzo de ese mismo año.

Sin embargo, este nuevo Congreso también inició procesos de vacancia presidencial en contra del presidente, esta vez Martín Vizcarra. El argumento, una vez más, se encuentra relacionado a la corrupción, en particular a una empresa de propiedad de Vizcarra que trabajó con Odebrecht, cuando Vizcarra era gobernador regional de Moquegua. Al igual que su predecesor, Vizcarra enfrentó dos procesos de vacancia. Así pues, el segundo proceso de vacancia presidencial contra Vizcarra, que culminó con la destitución del presidente, argumenta de la siguiente manera (resaltado propio)<sup>28</sup>:

“El diario El Comercio en su edición del 11 de Octubre de 2020, publicó que ‘El exconserje de Obrainsa, Tobías Puerta Gutiérrez, señalado como el responsable de **cobrar cheques por S/400.000 (Cuatrocientos mil soles) y S/600.000 (Seiscientos mil soles) como parte de una presunta coima de S/ 1 millón (Un millón de soles) al presidente de la República, Martín Vizcarra, cuando era gobernador regional de Moquegua**, reconoció que hacía gestiones de este tipo, pero sin saber para qué se usaba finalmente el dinero.’” (Moción de Orden del Día N°12684, p. 5).

Una vez más, se observa que la vacancia de Vizcarra se justificó, al menos en el momento del inicio del procedimiento, basándose en presuntos actos de corrupción cometidos por Vizcarra cuando era gobernador de Moquegua. En esta oportunidad, dichos actos de corrupción se evidenciarían a través del pago de sobornos a Vizcarra por parte de Obrainsa, a cambio de obtener beneficios en la adjudicación de obras.

En ese sentido, todos los casos presentados anteriormente, tanto dentro del gobierno como del Congreso de la República, evidencian que la corrupción impacta demasiado en las relaciones Ejecutivo-Legislativo, exacerbando las tensiones entre ambos. La siguiente tabla resume los casos en los que los mecanismos de control entre poderes utilizaron como argumento presuntos actos de corrupción cometidos por el poder del Estado “rival”.

**Tabla 3. Corrupción como argumentos en mecanismos de control político**

<i>Procedimiento</i>	<i>Fecha</i>	<i>Presidente</i>	<i>Corrupción como argumento</i>
<b>Vacancia</b>	21/12/2017	PPK	Sí
<b>Vacancia</b>	No se votó	PPK	Sí
<b>Disolución</b>	30/09/2019	Vizcarra	Sí
<b>Vacancia</b>	18/09/2020	Vizcarra	Sí
<b>Vacancia</b>	09/11/2020	Vizcarra	Sí

*Fuente:* Carbajal (2023, p.59), basado en información del Congreso de la República (2021).

Así pues, resulta imposible obviar a la corrupción como un factor que perturbe la gobernabilidad democrática en el país. Tanto el Ejecutivo y Legislativo activaron mecanismos de control en contra del otro poder del Estado, en una especie de “carrera suicida” que ha tenido efectos demoledores para la democracia peruana, usando como argumento acusaciones de corrupción contra miembros del poder del Estado rival.

<sup>28</sup> Moción de Orden del Día N°12684.

## Conclusiones y recomendaciones

A lo largo de este artículo, se ha realizado un recuento de los efectos negativos que la corrupción ha tenido en América Latina y, en particular, en la política peruana. Desde que estalló el caso Lava Jato, la corrupción ha sido un fenómeno que ha causado diversas tensiones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo en Perú. Vacancias, cuestiones de confianza y una disolución del Congreso se han justificado a partir de acusaciones mutuas entre ambos poderes del Estado, basándose en la comisión de presuntos actos de corrupción.

Así, por ejemplo, se ha explorado cómo se ha justificado el inicio de procedimientos de vacancia presidencial entre 2016 y 2020, contra los presidentes Pedro Pablo Kuczynski y Martín Vizcarra. Por otro lado, también se ha observado cómo, desde el gobierno, se respaldó la decisión de disolver constitucionalmente el Congreso partiendo de acusaciones de corrupción en contra de algunos congresistas.

Ciertamente, la corrupción puede no ser el causante primario de estas tensiones, como sí lo podrían ser la composición del Congreso, la debilidad de la bancada y de las coaliciones oficialistas u otros factores. Sin embargo, queda claro que la corrupción exacerba y empeora dichas tensiones, por lo cual no puede ser ignorada y merece continuar siendo un objeto de estudio desde la academia. Es decir, pueden existir diversas razones para que se procedan con los mecanismos de control político. A pesar de ello, ambos poderes escogieron la corrupción como justificación debido a la gravedad de dicho fenómeno.

Del mismo modo, vale decir que la crisis entre Ejecutivo y Legislativo en Perú sigue vigente. Entre 2021 y 2024 (periodo no analizado en este estudio) se han presentado diversas mociones de vacancia contra el presidente de la República, primero Pedro Castillo por supuestamente recibir sobornos a cambio de adjudicar obras<sup>29</sup>, y luego Dina Boluarte, por el uso de joyas lujosas que evidenciarían desbalance patrimonial, así como por el presunto encubrimiento de un sentenciado prófugo de la justicia.

¿Qué se puede hacer para superar estas constantes tensiones entre poderes que tienen como base la corrupción? Sin duda, se necesita fortalecer las capacidades del Estado para prevenir, detectar y sancionar los actos de corrupción en distintos organismos del aparato estatal. Asimismo, se podría plantear discutir la propuesta de Eguiguren (2007, 2021) para ampliar las causales de acusación contra el presidente de la República en el artículo 117 de la Constitución y, como contraparte, acotar o especificar qué causales se considerarían como “incapacidad moral permanente”, según el artículo 113 del texto constitucional.

Sin duda, el fenómeno de la corrupción impacta negativamente las relaciones entre Ejecutivo y Legislativo. Resulta imprescindible tomar medidas y adoptar políticas públicas para que ello no suceda y, de esa manera, devolver la estabilidad política perdida desde 2016.

---

<sup>29</sup> Si bien Castillo fue vacado por el Congreso tras intentar dar un golpe de Estado el 7 de diciembre de 2022, dos procesos anteriores (fallidos) tuvieron como argumento presuntos actos de corrupción por parte del gobernante.

# REFERENCIAS

---

- Arce, M., y Segovia Marín, A. (2024). La descentralización política y la corrupción en el Perú. En R. Barrenechea y A. Vergara (Eds.), *Democracia asaltada: El colapso de la política peruana (y una advertencia para América Latina)* (pp. 91-121). Universidad del Pacífico.
- Barrenechea, R., y Vergara, A. (2024). El asalto a la democracia. En R. Barrenechea y A. Vergara (Eds.), *Democracia asaltada: El colapso de la política peruana (y una advertencia para América Latina)* (pp.11-37). Universidad del Pacífico.
- Carbajal, A. (2023). *Ejecutivo vs. Legislativo: El caso peruano (2016-2020). Factores que incrementaron la conflictividad entre ambos poderes del Estado* [Tesis de pregrado, Pontificia Universidad Católica del Perú].
- Cairo, O. (2017). La responsabilidad política del presidente de la República en el Perú. *Pensamiento Constitucional*, (22), 9-20.
- Código Penal del Perú [CPP]. Decreto Legislativo N° 635 de 1991. 8 de abril de 1991 (Perú).
- Congreso de la República del Perú (2021). Departamento de Investigación y Documentación Parlamentaria (DIDP). <https://www.congreso.gob.pe/didp/>
- Congreso de la República. (2023). *Reglamento del Congreso de la República*. <https://www.congreso.gob.pe/Docs/biblioteca/Reglamentos/2023nov/index.html>
- Constitución Política del Perú, 29 de diciembre de 1993.
- Cruces, A. (2018). *La interpretación constitucional de la vacancia del presidente de la República por incapacidad moral. La vacancia por incapacidad moral*. Instituto Pacífico.
- Durand, F. (2018). *Odebrecht, la empresa que capturaba gobiernos*. Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Eguiguren, F. (2007). *La responsabilidad del Presidente: razones para una reforma constitucional*. Pontificia Universidad Católica del Perú.

- Eguiguren, F. (2021). *Las relaciones entre el Gobierno y el Congreso en el régimen político peruano*. Palestra Editores.
- García Chávarri, A. (2013). La incapacidad moral como causal de vacancia presidencial en el sistema constitucional peruano. *Pensamiento Constitucional*, (18), 383-402. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/pensamientoconstitucional/article/view/8962>
- Hidalgo, M. (2021). *Congresopedia: Veinte años de un sistema parlamentario fallido*. Planeta.
- Moción de Orden del Día N°4710. Congreso de la República. Lima, Perú, 14 de diciembre de 2017.
- Moción de Orden del Día N°5295. Congreso de la República. Lima, Perú, 8 de marzo de 2018.
- Moción de Orden del Día N°12684. Congreso de la República. Lima, Perú, 20 de octubre de 2020.
- Montoya, Y., Guimaray, E., Novoa, Y., Rodríguez, J. y Torres, D. (2016). Manual sobre delitos contra la administración pública. IDEHPUCP.
- Muñoz, P. (2021). América Latina erupciona: Perú gira al populismo. *Elecciones*, 20(22), 283-303.
- Pérez-Liñán, A. (2007). *Presidential impeachments and the New Political Instability in Latin America*. Cambridge University Press.
- Presidencia de la República del Perú. (2019, 30 de setiembre). Mensaje a la Nación del presidente de la República, Martín Vizcarra Cornejo. Mensajes a la Nación. [https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/374805/Mensaje\\_a\\_la\\_Naci%C3%B3n\\_30-09-19.pdf](https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/374805/Mensaje_a_la_Naci%C3%B3n_30-09-19.pdf)
- Quiroz, A. (2013). *Historia de la corrupción en el Perú*. IEP.
- Roca Basadre, D. (2019). *Lava Jato en el Congreso: Detrás de cámaras de un debate*. Revuelta Editores.
- Tribunal Constitucional. Pleno Jurisdiccional. Expediente 0006-2019-CC/TC. Sentencia del Tribunal Constitucional: Caso sobre la disolución del Congreso de la República. 14 de enero de 2020.
- Van Dijk, T. (1999). El análisis crítico del discurso. *Anthropos*, 186, 23-36.



# Corrupción y procesos electorales en América Latina<sup>♦</sup>

## Corruption and Electoral Processes in Latin America

**Nubia Zulma Nieto Flores<sup>♦♦</sup>**

ORCID: [0000-0001-9454-5922](https://orcid.org/0000-0001-9454-5922)

Fecha de recepción: 2 de julio del 2024

Fecha de aceptación: 19 de septiembre del 2024

**ISSN: 2415-2498**

Nieto, Nubia (2024). «Corrupción y procesos electorales en América Latina». *Politai: Revista de Ciencia Política*, Año 15, N.º 25: pp. 113-128.

DOI: <https://doi.org/10.18800/politai.202402.006>

---

♦ Es licenciada en Ciencia Política (Facultad de Ciencia Política y RRII. Universidad Nacional de Rosario), Doctora en Ciencia Política (Facultad de Ciencia Política y RRII. Universidad Nacional de Rosario) y Profesora adjunta en la Universidad Nacional del Litoral. Enseña en la facultad de Humanidades y Ciencias la asignatura de Teoría Política III en la Licenciatura en Ciencia Política. Su línea de investigación se centra en estudios de género, teoría política y sociología política.  
Correo electrónico: [continents.sky@gmail.com](mailto:continents.sky@gmail.com)

## RESUMEN

Los procesos electorales son uno de los pilares más importantes de la democracia. Elecciones transparentes, justas y representativas son el sustento de las democracias occidentales. Sin embargo, sostener procesos electorales no necesariamente garantiza la instauración o ejercicio de la democracia. Elecciones fundadas en intimidación, amenazas, inseguridad, miedo, violencia, acoso, fraude, compra de votos, abuso, manipulación y explotación de condiciones de vulnerabilidad son amenazas a la democracia y expresión del ejercicio de la corrupción. América Latina en años recientes se ha caracterizado por adoptar gobiernos democráticos. En las últimas décadas casi todos los países de la región han logrado derrocar a gobiernos autoritarios, militares y dictatoriales. No obstante, el ejercicio democrático de los ciudadanos en elecciones locales, regionales y nacionales a menudo es cuestionado por la falta de integridad y transparencia. En este contexto, el presente artículo tiene como objetivo analizar el rol de la corrupción en los procesos electorales en América Latina en la última década. La hipótesis que guía el presente trabajo parte del supuesto que sostener elecciones no necesariamente garantiza el ejercicio de la democracia, en tanto la corrupción impregna los procesos electorales. El texto consulta de datos arrojados por instituciones nacionales e internacionales, análisis y estudios de caso, reportes globales y notas periodísticas, así como fuentes históricas. El texto se divide en tres apartados. El primero expone algunos conceptos básicos de la democracia electoral y la amenaza de la corrupción. El segundo presenta los efectos de la corrupción materializada en el fraude electoral, compra de votos, desaparición de urnas, manipulación en sistemas digitales, aplicación de Inteligencia Artificial, patrocinio de grupos criminales hacia determinado candidato, uso de las fuerzas criminales para intimidar, asesinar y desestabilizar los procesos electorales. El tercero ofrece algunos ejemplos de procesos electorales altamente cuestionados en América Latina, y finalmente se hacen algunos comentarios conclusivos, dejando la puerta abierta a futuros estudios que puedan contribuir a reducir los riesgos de corrupción en procesos electorales de la región Latinoamericana y ayudar a madurar la joven democracia.

**Palabras clave:** Elecciones, América Latina, corrupción, democracia, transición democrática.

## ABSTRACT

Electoral processes are one of the most important pillars of democracy. Transparent, fair and representative elections are the basis of the Western democracies. However, holding electoral processes does not necessarily guarantee the establishment and exercise of the democracy. Elections based on intimidation, threats, insecurity, fear, violence, harassment, fraud, vote buying, abuse, manipulation and exploitation of vulnerable conditions are threats to democracy and an expression of the exercise of corruption. Latin America in recent years has

been characterized by adopting democratic governments. In recent decades, almost all countries in the region have managed to overthrow authoritarian, military and dictatorial governments. However, the democratic exercise of citizens in local, regional and national elections is often questioned due to the lack of integrity and transparency of the processes. In this context, this article aims to analyze the role of corruption in electoral processes in Latin America in the last decades. The hypothesis that guides this work is based on the assumption that holding elections does not necessarily guarantee the exercise of democracy, since corruption permeates electoral processes. The text uses qualitative and based on data provided by national and international institutions, analysis and case studies, global reports and journalistic notes, as well as historical sources. The text is divided into three sections. The first exposes some basic concepts of electoral democracy and the threat of corruption. The second presents the effects of corruption materialized in electoral fraud, vote buying, disappearance of ballot boxes, manipulation in digital systems, application of Artificial Intelligence, sponsorship of criminal groups towards a certain candidate, use of criminal forces to intimidate, murder, destabilize electoral processes. The third offers some examples of highly questioned electoral processes in Latin America, and finally some conclusions are made, leaving the door open to future studies that can contribute to reduce the risks of corruption in electoral processes in the Latin American region and help mature the young democracy.

**Keywords:** Electoral processes, Latin America, corruption, democracy, democratic transition.

## 1. Introducción

La preocupación principal en los años 60 y 80 en América Latina era luchar contra las dictaduras en la región e instaurar la democracia (Boron, 2003). El proceso de transición para instaurar democracias se extendió por más de una década. Los ciudadanos veían en la democracia representativa una serie de promesas relacionadas no únicamente con la apertura de derechos civiles, traducidos en mayor participación ciudadana en la toma de decisiones gubernamentales, libertad de expresión y ejercicio activo de contrapoderes legislativos, judiciales, políticos y civiles, sino también el camino para empujar a los países latinoamericanos hacia el desarrollo, y por consiguiente mejorar el estándar de vida de la ciudadanía.

El sueño de la democracia prometía mejores instituciones educativas, eficientes servicios de salud y servicios públicos, rendición de cuentas de los gobernantes, igualdad ciudadana ante el Estado de derecho y menor corrupción de las élites gobernantes<sup>30</sup>. En la democracia liberal, también se depositaban las expectativas del desarrollo económico: mayor inversión extranjera en igualdad de circunstancias, creación de empleos y aumento del poder adquisitivo para los países menos favorecidos históricamente.

La instauración de la democracia en la región latinoamericana estuvo acompañada de confrontaciones, huelgas, movimientos de protesta, represión y momentos de tensión. No obstante, los líderes políticos y los ciudadanos tenían el camino claro: la instauración de la democracia. La ciudadanía entendía que los costes de la democracia representativa serían altos, sin embargo alcanzar la democracia animaba a diversos grupos etarios a unirse para un bien común. Luego de algunas décadas que América Latina caminara por los senderos de la transición democrática, se observa un panorama desolador: sociedades estructuralmente injustas (Boron, 2013, p.13) con altos niveles de corrupción que mina la confianza en la democracia.

En este contexto, el presente artículo tiene como objetivo analizar el papel de la corrupción en algunos de los procesos electorales en América Latina en las últimas décadas. La hipótesis que guía el presente trabajo parte del supuesto que sostener elecciones no necesariamente garantiza el ejercicio de la democracia, en tanto la corrupción impregna los procesos electorales. La presencia de la corrupción en elecciones no sólo trae como consecuencia el desencanto en la democracia, mayor abstención, aparición de grupos radicales de ultra derecha o ultra izquierda, resurgimiento de autoritarismos instaurados desde la democracia, desmoronamiento moral de la tarea política y función ética del Estado; sino también la infiltración o el control sobre el Estado a través de grupos criminales que favorecen a determinados candidatos, líderes políticos o representantes legislativos y judiciales.

## 2. Breve revisión conceptual:

Los sistemas políticos alrededor del mundo están siendo sacudidos por la corrupción, la cual es entendida para fines de este estudio como el abuso del poder público con fines privados. Esta definición asume la distinción entre roles públicos y privados. En muchas sociedades no está muy clara la frontera entre ambos ámbitos, por ejemplo, parece natural hacer algunos obsequios costosos a cambio de ceder contratos, puestos de trabajo o concesiones políticas. La distinción entre las esferas pública y privada parece extraña y no

---

<sup>30</sup>En primer lugar, el concepto de élite se define como un grupo de personas que tienen una posición privilegiada dentro de la estructura política, militar, económica y cultural. Las decisiones de este grupo de personas tienen consecuencias muy importantes para el resto de la sociedad (Wright, 1956, pp.11-12)

está claramente definida. Sin embargo, en las sociedades desarrolladas la diferencia entre ambos espacios es más pronunciada (Rose - Ackerman, 1999, p.91).

Los sistemas democráticos<sup>31</sup> definidos como forma de gobierno en los cuales los ciudadanos ejercen el poder a través de sus representantes políticos elegidos en elecciones libres, transparentes y periódicas. El desempeño de los partidos políticos y gobernantes es evaluado constantemente a través de procesos electorales (Bovero, 2000).

Schmitter, que coincide con Bovero, considera que la democracia es un régimen o sistema de gobierno en el cual los gobernantes son elegidos libremente y son llamados a rendir cuentas por sus acciones en el dominio público a través de diferentes mecanismos de evaluación entre los que destacan los procesos electorales. Los representantes políticos pueden ser llamados a rendir cuentas en cualquier momento de su gestión, con posibilidad abierta de ser removidos o con la probabilidad de repetir otro periodo, según lo establezca el marco jurídico de cada país, y la voluntad ciudadana (Schmitter 2007, p. 2). Según Bovero, los regímenes democráticos también deben garantizar la separación de poderes e implementar contrapoderes eficientes para garantizar competencia equitativa, generar consensos más que aplastar visiones opuestas, incentivar pluralismo partidario (Bovero, 2000).

La democracia también ha sido dañada por los efectos de la corrupción (Nieto, 2017). En América Latina, se observa la tendencia a la polarización de regímenes políticos causados en gran parte por el florecimiento de la corrupción: gobiernos de ultraderecha y gobiernos de ultraizquierda. Dentro del primer grupo se puede mencionar en Argentina, a Javier Milei, (2023-2027); en Ecuador, a Daniel Noboa (2023-2025); en Paraguay, a Santiago Peña (2023-2026); en El Salvador, a Nayib Bukele (2019-2024) y un segundo término del 2024 al 2029; y, en Panamá, a José Raúl Mulino (2019-2024). En el segundo grupo: Venezuela con Hugo Chávez (1999-2002/ 2002-2013) y su sucesor Nicolás Maduro (2013-a la fecha/ septiembre 2024); en Bolivia, Evo Morales (2006-2019); en México, Andrés Manuel López Obrador (2018- a la fecha/2024) y su sucesora, Claudia Sheinbaum Pardo (2024-2030); en Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2011) y un segundo término (2023-a la fecha/2024) (CNN, 2024b). En fin, el nuevo mapa político de América Latina se divide en extremos ideológicos. Los escándalos de corrupción e impunidad han llevado a la ciudadanía de la región a votar por los extremos políticos.

El cuestionamiento de la democracia nunca fue más evidente a nivel de la región. Ciertamente existen diferentes contextos históricos y políticos entre los países latinoamericanos, pero un denominador común es sin duda la corrupción que ha dañado el corazón de la democracia. La ciudadanía está también buscando certezas, resultados a corto plazo y está sacrificando los valores de la democracia: libertad de expresión, competencia política, libertad de reunión y otras libertades civiles a expensas, incluso, de gobiernos autoritarios. Algunos países están mirando incluso el modo de control de China, Rusia e Irán como modelos de control ciudadana, lo cual no es nada saludable para las democracias liberales.

La democracia tiene muchas definiciones, implicaciones y consecuencias, pero los procesos de elección constituyen, sin duda, la piedra angular no solo para la instauración y fun-

---

31 El presente texto considera a la democracia como un modelo político y de organización social donde la gestión del sistema político se ejerce a través de la voluntad del pueblo. Este enfoque de la democracia retoma el concepto de democracia acuñado por Schumpeter en el cual los ciudadanos eligen a sus representantes en competencia electoral para realizar la voluntad de la población (Schumpeter, 1994). Describiendo un modelo de democracia indirecta o representativa en la medida que los representantes son elegidos y reconocidos en elecciones libres e igualitarias por el pueblo. Este concepto de democracia también considera la posibilidad que *los gobernantes sean llamados a rendir cuentas por sus acciones en el dominio público por los ciudadanos que actúan indirectamente a través de la competencia y la cooperación con sus representantes* (Schmitter, 2007, p.2)

cionamiento de la democracia, sino también para los contrapoderes y balances que sirven para evaluar y dar voz a diferentes grupos, así como la transparencia en gobernanza<sup>32</sup> y rendición de cuentas de gobiernos que se digan democráticos.

La elección es un procedimiento mediante el cual los miembros de una comunidad u organización social eligen representantes que ocuparán cargos y los representarán como líderes, formuladores de políticas públicas, agentes de cambio, personas influyentes y servidores públicos. Generalmente, se acepta que las elecciones son creíbles cuando parten de una plataforma auténtica para determinar el resultado de un proceso democrático. La búsqueda de elecciones libres y justas son un requisito importante para sostener y preservar una democracia duradera en cualquier nación (APC, 2022).

Desde la Grecia clásica, el imperio romano, pasando por las sociedades medievales europeas, el desarrollo del industrialismo inglés y la reconstrucción de los países europeos luego de la Primera y Segunda Guerra Mundial, una de las preocupaciones centrales ha sido la lucha por la construcción y representación del ejercicio del poder político. La construcción de gobiernos a lo largo de la historia muestra que cuando los mecanismos de representación política no son incluyentes ni justos, el resultado serán gobiernos frágiles susceptibles a la inestabilidad política y social.

La falta de transparencia en los procesos electorales trae consigo enormes implicaciones políticas, sociales, culturales y económicas tales como menor inversión extranjera, menor flujo de capitales, abandono de compañías internacionales en los países en que se opera, reducción de creación de empleo, poca competitividad empresarial, altos precios en productos básicos, altas tasas de inflación, mayores tasas de desigualdad social y mayores riesgos de infiltración criminal (Nieto, 2017), sin olvidar, la inconformidad social que genera, conflictos políticos nacionales, el cuestionamiento por la comunidad internacional hacia los procesos electorales, poco o nula legitimidad gubernamental, y mayor probabilidad para el auge de la corrupción e impunidad (Garnett & Zavadskaya, 2017).

Rafael Piñero analiza la relación entre sistemas electorales y corrupción desde una discusión teórica. Por un lado, destaca los sistemas políticos democráticos que facilitan la competitividad política y la evaluación de los representantes políticos en forma individual ante el escrutinio ciudadano a través de los procesos electorales. Y por otra, describe los efectos de sistemas electorales democráticos pervertidos por la corrupción que utilizan mecanismos de clientelismo, abuso de financiamiento y otras fuentes ilegales para validar resultados electorales (Piñero, 2008)

“Los intentos de explicar la relación entre sistemas electorales y corrupción se han centrado en las posibilidades que los primeros dan a los electores para evaluar la acción de los políticos. Básicamente han supuesto que los sistemas que permiten el voto a personas sobre el voto a partidos favorecen la posibilidad del castigo por parte de los electores a los políticos corruptos, y hacen que estos se vean disuadidos de incurrir en prácticas indebidas. Sin embargo, estos sistemas a la vez tienden a favorecer vínculos particularistas entre votantes y políticos, y a aumentar considerablemente el costo de las campañas. En consecuencia, los mismos sistemas que *a priori* parecen favorecer la disuasión de la corrupción tienden a hacer a los políticos más dependientes del dinero y del clientelismo, y a los electores a dejar de evaluar

---

32 El término gobernanza se utiliza según el Banco Mundial: “Definimos gobernanza en sentido amplio como las tradiciones e instituciones mediante las cuales se ejerce la autoridad en un país. Esto incluye el proceso mediante el cual los gobiernos son seleccionados, monitoreados y reemplazados; la capacidad del gobierno para formular e implementar políticas sólidas de manera efectiva; y el respeto de los ciudadanos ante las instituciones del Estado que gobiernan las interacciones económicas y sociales entre ellos” (Kaufmann et al., 2009).

en términos generales la eficacia en la provisión de bienes públicos y a centrarse en los beneficios de retribuciones particularistas” (Piñeiro,2008)

Jessica Fortin-Rittberger, Philipp Harfst, y Sarah Dinglera, analizan los efectos de diferentes prácticas corruptas en procesos electorales y las consecuencias de estas prácticas en las percepciones de los ciudadanos sobre la calidad del proceso democrático en un estudio comparativo. Para estos autores la integridad electoral es un componente central de la calidad de la democracia, la libertad y equidad electoral, así como el sustento de la consolidación y estabilidad de las democracias. Según estos autores, las prácticas fraudulentas también influyen en el nivel de satisfacción de los votantes con el funcionamiento de la democracia y en el funcionamiento de gobiernos democráticos a lo largo de su gestión (Fortin-Rittberger et al., 2017).

Por otra parte, Norris, Cameron y Wynter en la misma línea consideran que la manipulación de las instituciones electorales es un medio poderoso para retener el poder político y al mismo tiempo controlar la competencia electoral, pervirtiendo así los principios democráticos. Estos autores también demuestran que la manipulación de las instituciones electorales a menudo se combina de manera compleja con otras formas de corrupción en prácticas electorales. La mayoría de las veces, la legislación electoral se modifica para facilitar otras formas de manipulación electoral y corrupción a favor en un candidato (Norris et.al, 2018) o a favor del partido en el poder o de un partido hegemónico<sup>33</sup>o dominante que busca controlar la escena política y asegurar el control gubernamental.

Las prácticas electorales corruptas incluyen el soborno de votantes, la recaudación de fondos de campaña mediante promesas de beneficios ilegales, por ejemplo, la atribución de contratos gubernamentales, concesión de cotos de poder, soborno, amenaza o ejercicio de violencia contra candidatos de la oposición (Norris et.al, 2018)

En el contexto latinoamericano, las prácticas electorales corruptas suelen presentarse en diferentes formas. “La tentación va más allá de robarse las casillas durante las votaciones” (Elola, 2021, pp.), y una práctica recurrente en años recientes en América Latina es la manipulación de los gobiernos a modificar las instituciones de procuración de justicia a fin de crear las condiciones ideales para validar resultados manipulados. Desde este enfoque, “el sistema electoral en gran parte de América Latina se sobreentiende manipulable, empañado por la doble moral de simular tener un sistema sano, pero viciado en sus procesos. Las Constituciones en gran parte de Latinoamérica son impecables”, el problema está en cómo se aplican las normas contenidas en una ley con buena fachada” (Elola, 2021).

Otras prácticas de manipulación electoral en la región latinoamericana son la explotación de sectores vulnerables bajo promesas de retribución monetaria, alimentaria o regalo de prendas de vestir a cambio de votar por cierto candidato, condicionar el voto a fin de mantener un estatus laboral, ayuda a solucionar procedimientos administrativos bloqueados, mayores tiempos de difusión en los medios de comunicación a favor de determinado partido o candidato. Siguiendo a Paredes (2024), una actividad recurrente de la manipulación electoral es a través del manejo de la imagen de los candidatos para alterar o modificar las conductas de los candidatos a fin de explotar los arquetipos del inconsciente colectivo y proyectar una percepción positiva del candidato.

---

33 Un partido hegemónico, siguiendo la clasificación de Sartori, no permite una competencia por el poder ni formal ni de facto. Se permite la existencia de otros partidos, pero como partidos autorizados de segunda clase; porque no se les permite competir con el partido hegemónico en términos antagónicos y en igualdad de condiciones. Según Sartori, el PRI -Partido de la Revolución Institucional- en México (1929-2000) era un caso de partido pragmático-hegemónico por su capacidad de inventarse y por su capacidad de ser más práctico y operativo que ideológico (Sartori, 1976, pp. 232-234).

Otros métodos de manipulación electoral se ejercen a través de medios coercitivos como el ejército y la policía para intimidar a poblaciones a acudir a votar por un candidato en particular. Sin dejar de mencionar la influencia del crimen organizado en los procesos electorales, que en años recientes en América Latina ha cobrado un papel crucial en el triunfo de candidatos políticos a todos los niveles. Por ejemplo en la contienda electoral de junio del 2024 en México, según RFI, murieron 90 políticos 34 de ellos eran candidatos a cargos de elección, de allí que “muchos candidatos optaron por hacer campaña portando chalecos antibalas y los candidatos a la presidencia de México son acompañados por 24 agentes de seguridad encargados de proteger sus vidas” (RFI, 2024).

De acuerdo con ciertos materiales de difusión del Colmex: El crimen organizado puede tener injerencia en elecciones de diferentes maneras.

“Hay casos en los que los criminales intimidan a candidatos en función de sus propios intereses o bien operan en contra del candidato o los candidatos con los perfiles que no les resultan convenientes. En otros casos, los criminales intervienen como “maquinarias electorales” venden su apoyo a algún candidato (ya sea con recursos, movilización de votantes o mediante agresiones en contra de los otros candidatos o sus simpatizantes)” (Colmex, 2012, pp.).

### **3. Efectos de la corrupción en procesos electorales**

América Latina ha experimentado en años recientes procesos de transición democrática<sup>34</sup>, sin embargo la credibilidad y legitimidad de varios gobiernos latinoamericanos es ampliamente cuestionada no solamente por los métodos usados durante los procesos electorales: compra de votos, intercambio de despensas alimenticias, intimidación a electores, desaparición de urnas, condicionamiento de sectores sociales como burócratas y miembros del servicio público a votar por determinado candidato, manipulación de sistemas digitales y de conteo cibernético, y más reciente la aplicación de inteligencia artificial (Yazbek, 2024). Sino también la presencia del crimen organizado que “apadrina”-dar apoyo- a su candidato favorito y ataca a candidatos opositores o incita al abstencionismo electoral, intimidando electores para que no acudan a votar ante posibles brotes de violencia en las casillas (Pérez, 2024) El asesinato de candidatos políticos es cada vez más frecuente en la región: secuestros, amenazas, tortura y desaparición forzada de candidatos opositores o de miembros cercanos. De tal manera que los procesos electorales en América Latina distan mucho de representar procesos verdaderamente democráticos y peor aún implican un desafío para la estabilidad de las jóvenes democracias y del incipiente Estado de derecho que existe en la región<sup>35</sup>.

---

<sup>34</sup> El término “transición democrática” es usado de acuerdo a O’Donnell y Schmitter: “Entendemos por transición el intervalo entre un régimen político y otro (...) Las transiciones están delimitadas, por un lado, por el comienzo de un proceso de disolución del régimen autoritario, y por otro, por el establecimiento de una forma democrática, el retorno a un cierto autoritarismo o la aparición de una alternativa revolucionaria”(O’Donnell y Schmitter, 1986, p. 6).

<sup>35</sup> Siguiendo la definición de las Naciones Unidas (ONU), el concepto de “Estado de derecho” se define como “un principio de gobernanza en el que todas las personas, instituciones y entidades, públicas y privadas, incluido el propio Estado, son responsables ante las leyes que se promulgan públicamente. Las leyes se aplican por igual a todos y se aplican de forma independiente. Además, las leyes se adoptan para garantizar el respeto de los principios de supremacía de la ley, igualdad ante la ley, responsabilidad ante la ley, equidad en la aplicación de la ley, separación de poderes, participación en la adopción de decisiones, legalidad, evitación de arbitrariedad y transparencia jurídica y procesal (ONU, 2004).

Uno de los fenómenos de corrupción que se está presentando con mayor incidencia en América Latina en los procesos electorales es la presencia cada vez más notable de la alianza entre políticos y grupos criminales, lo cual socava los principios de la democracia representativa.

“La influencia del crimen organizado en el proceso electoral se manifiesta de diferentes formas, pero una de las principales preocupaciones es la infiltración de los grupos criminales en los partidos políticos y en las instituciones públicas. Esta infiltración ha llevado a casos de corrupción y a la manipulación de los resultados electorales a favor de los intereses del crimen organizado. Además, el crimen organizado utiliza la violencia y la intimidación como herramientas para influir en el proceso electoral. Las amenazas, asesinatos y actos de violencia son utilizados para intimidar a los candidatos, a los votantes y a los funcionarios electorales, afectando así la libertad y la transparencia de las elecciones. Otro factor de riesgo es la utilización de recursos ilícitos por parte de los candidatos financiados por el crimen organizado” (Pérez, 2024)

En México, por ejemplo, de 1 enero al 1 de abril de 2024, al menos 28 candidatos han sido atacados y 16 han muerto, una cifra que supera incluso los ciclos electorales más sangrientos de pasadas elecciones en este país. Las elecciones representan “un momento crucial para que el crimen organizado influya en quién va a estar en el poder, quién va a proporcionar protección, información, recursos (...) quién va a ser un aliado” (Shortell, 2024).

En las elecciones del 2 de junio del 2024 en México se calcula que 70.000 candidatos se presentaron para participar en las elecciones del 2 de junio para cubrir más de 20.000 cargos, entre ellos la presidencia nacional y las gubernaturas de nueve estados (Shortell, 2024), por lo cual diversos intereses no solo políticos, sino de diversa naturaleza, entre ellos del crimen organizado, entran en una lucha despiadada contra candidatos contrarios a sus intereses.

Los procesos electorales en América Latina no están reflejando el verdadero ejercicio de la democracia representativa, en gran parte debido, al impacto de la corrupción en las elecciones y en el ejercicio político de los gobernantes en turno. “El deterioro de la política coincide tanto con la puntualidad de escándalos de corrupción entre funcionarios y representantes como con la fatiga crítica de los ciudadanos” (Sauquillo, 2009).

#### **4. Elecciones cuestionadas por corrupción y crimen organizado en la región**

Los procesos electorales en América Latina cada vez se tornan más complejos no solo por malas prácticas electorales como los mecanismos clásicos de manipulación electoral que ya hemos mencionado anteriormente, sino también por la complejidad que la tecnología trae consigo. Por ejemplo, los procesos electorales pueden ser influenciados a través de la manipulación cibernética y digital.

El cuestionamiento de procesos electorales es numeroso en la región en las últimas décadas. Entrar en detalle en cada uno de estos fenómenos daría materia para escribir libros por separado. No obstante, este texto intenta mostrar algunos de los casos que han hecho resonancia en la región. En Perú, el presidente Alberto Fujimori (1990-2000), cuando se postuló para un tercer mandato, dado que la Constitución de Perú solo permitía como máximo una reelección. “El opositor Alejandro Toledo Manrique, que en 2001 se convirtió en presidente, denunció trampas en el proceso electoral. Finalmente, Fujimori ganó las elecciones del

2000 con el 49,9 por ciento de los votos, y Toledo alcanzó el 40,2 por ciento. Al no llegar al 50% ni obtener una ventaja de diez puntos, se convocó a una segunda vuelta. El resultado de la votación de la segunda vuelta sería 51% para Fujimori, 32.48% de votos nulos y 16.5% para Alejandro Toledo” (Maestro, 2019).

La misión de observación encabezada por la Organización de Estados Americanos (OEA), y liderada por el ex canciller guatemalteco Eduardo Stein denunciaron anomalías y rechazaron los resultados de los comicios. Lo mismo hizo el resto de los observadores extranjeros junto con Transparencia Internacional y el Consejo por la Paz en Perú atribuyendo condiciones de fraude electrónico, desaparición de urnas locales y compra de voto de grupos indígenas (La Nación, 2000).

En el Salvador, Nayib Bukele, quien es presidente desde 2019, y asumiera la presidencia por segundo término en junio del 2024 con el 85% de los votos, para renovar cinco años más de gestión, fue ampliamente cuestionado luego que dicha reelección estaba prohibida por la Constitución del país, pero fue autorizada tras una controvertida interpretación de los jueces de la Sala de lo Constitucional en la que aparentemente hubo manipulación política para autorizar la reelección. Dichas elecciones fueron ampliamente cuestionadas aludiendo a fraude electrónico. “La página web del Tribunal Supremo Electoral (TSE) que pretendía mostrar los datos en tiempo real permaneció completamente estática ante un 70,25% de escrutinio para los comicios presidenciales y un minúsculo 5,06% en el caso de las elecciones a la Asamblea Legislativa” (BBC,2024).

En México, durante las elecciones del 2 de junio 2024 para elegir a más de 20.000 cargos locales, estatales y renovar las Cámaras de Diputados y Senadores, así como la presidencia del país, el resultado ha sido ampliamente cuestionado por diversos sectores, luego que Morena –Partido Movimiento de Regeneración Nacional, creado en 2011- se atribuyera 24 de los 32 estados que componen la República Mexicana (Maldonado, 2024). Claudia Sheinbaum, -candidata por los partidos Morena, del Trabajo y Verde Ecologista- la nueva presidenta del país, logró el triunfo con más del 59% de las votaciones contra Xochitl Galvez (28.6%) –postulada por de los partidos de Acción Nacional (PAN), Revolucionario Institucional (PRI y de la Revolución Democrática (PRD)- y Jorge Álvarez Maynez (10.8 %) del partido Movimiento Ciudadano.

El mapa electoral de México ha pasado de ser dominado por el Partido Revolucionario Institucional (PRI), hace apenas algunas décadas, a manos de Morena, el partido fundado por el presidente Andrés Manuel López Obrador (2018-2024), quien emergiera del PRI y ocupara cargos destacados en el mismo partido.

En las elecciones de junio del 2024, Morena logró atribuirse la mayoría de legislaciones en el Congreso y las gubernaturas (CNN, 2024), convirtiéndose así en el nuevo partido dominante del país, y anulando todo espacio para la pluralidad partidaria, eliminando todos los contrapoderes en el poder legislativo y judicial y fuerzas de balance institucional y social que caracterizan a las democracias liberales.

Diversas organizaciones civiles como la organización México Vigila registró múltiples incidentes electorales “que van desde detenciones de candidatos, golpizas a militantes y supuesta compra de votos”, además de arrestos y citatorios judiciales bajo fabricación de delitos contra candidatos opositores “con motivo del hecho presuntamente constitutivo de delito contra la salud en su modalidad de narcomenudeo” (Proceso, 2024).

El contexto de los procesos electorales en América Latina difieren del verdadero significado de la democracia y sus pilares basados en el Estado derecho: abuso, intimidación, violencia ejercida desde el aparato judicial, policía, ejército, hasta la violencia ejercida por las fuerzas informales representadas en el crimen organizado o manipulación de las instituciones

electorales a través del cuerpo administrativo y digital, también llamado fraude digital o de conteo de cómputo, hasta el uso de Inteligencia Artificial para revertir tendencias electorales opuestas muestran un sombrío panorama para el avance de nuestras sociedades en la región, y reducen los procesos electorales a un “mero teatro o pantomima de fuerzas políticas contrarias” que utilizan a los ciudadanos para validar sus intereses, sin importar la impunidad ni las diferentes vertientes de corrupción que utilicen para llegar al poder y mantenerse en el mismo.

Fernando H. Cardoso alguna vez sintetizó, brillantemente, el contexto de las democracias en América Latina como “el olor de farsa de la política democrática” (Cardoso, 1982) “En democracia es natural que los gobernantes ganen y pierdan aceptación. Los procesos electorales existen justamente para garantizar que los desajustes entre las preferencias de los ciudadanos y los gobernantes no se perpetúen” (Cardoso, 1982, p. 18)

Sin embargo, la tendencia más observada en América Latina es exactamente lo contrario, una vez que los grupos políticos llegan al poder buscan a toda costa de perpetuarse, bajo métodos legales e ilegales, reduciendo todos los mecanismos de control, balance y equilibrio entre los poderes públicos, legislativos y judiciales a fin de convertir al Estado en un botín de clientelas.

La democracia en América Latina se ha caracterizado desde sus orígenes, “por una tensión central entre la vocación pública y el deseo de “maximización de utilidades” reflejadas en los cargos públicos, ya que los políticos de la región en la mayoría de los casos ven “el cargo” como la oportunidad para maximizar beneficios privados” (Sauquillo, 2009)

## 5. Conclusiones

Luego de analizar el impacto de la corrupción en los procesos electorales en América Latina se observa que en la mayoría de países latinoamericanos la corrupción es endémica, y los partidos en el poder recurren a mecanismos legales e ilegales para conservarlo y anular los mecanismos de control y contrapesos: cambiar principios constitucionales que se alineen a sus intereses, eliminar o reducir las capacidades de los colegios electorales o de auditoría, controlar los congresos, gubernaturas, la suprema corte, y cualquier institución o grupo que se oponga a su voluntad. También es frecuente encontrar la utilización de recursos públicos para alimentar redes clientelares y favorecer al partido en turno. Construcción de alianzas con el crimen organizado. Incremento de la violencia y criminalidad en zonas opositoras. Represión selectiva de candidatos y partidarios opuestos al poder dominante son también parte de las prácticas cotidianas del ejercicio político de los partidos en la región. Ante semejante escenario, la democracia no resta más que un idílico anhelo.

El uso de las tecnologías de la información y la inteligencia artificial al servicio de gobiernos corruptos en turno, tampoco ayudan mucho, pues son utilizados como herramientas para someter o controlar a sus poblaciones, más que para escucharlas y dialogar con ellas.

Ciertamente, asistimos una forma de “corrupción de la representación política” (Sauquillo, 2009), a través del clientelismo de los partidos políticos, del abuso de recursos financieros en campañas políticas, del abuso de las instituciones jurídicas, constitucionales –tendencia a cambiar artículos constitucionales a favor de gobiernos corruptos-, nepotismo en la concesión de cargos políticos, otorgamiento de contratos públicos basados en criterios de clientelismo o amiguismo, manipulación de la administración pública a favor de un grupo político, sin olvidar negociaciones con el crimen organizado (Nieto, 2022).

El presente texto considera como propuesta principal que no se puede hablar de la instauración y funcionamiento de democracias en América Latina como un periodo histórico permanente que una vez instaurado camina en dirección lineal y evolutiva hacia mejores condiciones y derechos de manera automática, sino como “momentos de coyuntura” donde los gobiernos y las poblaciones experimentan mayor apertura a la democracia.

En este sentido, la democracia en América Latina es un ende mortal, que puede nacer y alcanzar un joven resplandor, pero puede ser acribillada por elites radicales, políticos corruptos o sin escrúpulos que buscan perpetuarse en el poder, de tal manera que la democracia puede morir fácilmente como cualquier otro mortal.

El cuidado de la joven e incipiente democracia en América Latina es una responsabilidad ciudadana de todos y debiera ser una responsabilidad de las elites políticas en turno. La corrupción socava a la democracia. Más aún el binomio corrupción y crimen organizado, que se nutren mutuamente, ponen en riesgo el funcionamiento de cualquier intento de régimen democrático.

Ejemplos de corrupción y crimen organizado son amplios en América Latina. Recientes estimaciones del Instituto Peruano de Economía (IPE) señalan que, en 2023, la exportación ilegal de oro alcanzó las 77 toneladas, equivalentes a US \$4,833 millones. Es decir, el oro ilegal que exporta Perú es más que todo el oro legal que exportan 5 países vecinos: Brasil, Colombia, Ecuador, Venezuela y Bolivia (IPE, 2024). Esto nos da una idea de la magnitud de redes de corrupción y crimen organizado que debe haber a todos los niveles del Estado para poder exportar tal cantidad de oro. Esto también nos indica, los niveles de impunidad que debe haber para que esta industria siga prosperando.

En Bolivia, el crecimiento del narcotráfico también está íntimamente relacionado con los altos niveles de corrupción en la estructura del poder político. Bolivia es uno de los principales productores de hoja de coca del mundo. Su cultivo, venta y consumo individual son legales en el país (Muñoz, 2023), sin embargo la producción masiva y las ganancias del comercio de la hoja de coca ha generado el desarrollo desmedido del narcotráfico en el país y casi todos los gobiernos de Bolivia en las últimas décadas han sido involucrados en el narcotráfico, lo que revela que sin la protección y amparo de las elites políticas del país, la industria del narcotráfico no sería posible.

En la región latinoamericana, la democracia a menudo es secuestrada por estas mismas elites que llegan al poder con la percepción que el Estado y sus instituciones son un bien privado al servicio de intereses elitistas en turno y de las clientelas políticas, despojando así a la ciudadanía de su empoderamiento sobre sus propias instituciones de Estado, y condenando a nuestros países al subdesarrollo, pobreza y explotación por redes criminales a los ciudadanos de la región. América Latina sigue librando una lucha constante por preservar derechos políticos y libertades civiles. Los países latinoamericanos siguen pagando la corrupción e impunidad con pérdidas de vidas inocentes.

# REFERENCIAS

---

- Africa Policy Conversations -APC. (2022) “Electoral Malpractice and Its Effect on Nigeria’s Democracy”, *Abuja*, FCT, APC, February 17.
- BBC (2024) “Caos en el recuento de votos de las elecciones de El Salvador en las que Bukele se proclamó ganador, mientras la oposición pide anularlas”, *BBC-Redacción*, Febrero 8.  
<https://www.bbc.com/mundo/articles/ckve37xg9yeo>
- BBC (2019) “Europe and right-wing nationalism: A country-by-country guide”, *BBC news*, November 13. <https://www.bbc.co.uk/news/world-europe-36130006>
- Boron, Atilio. (2003) Estado, capitalismo y democracia en América Latina. Colección Secretaria Ejecutiva, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales- CLACSO, Ciudad de Buenos Aires, Argentina. Agosto 2003.pp. 227- 2562  
En línea:  
<http://www.clacso.org/wwwclacso/espanol/html/libros/estado/estado.html>
- Bovero, Michelangelo (2000) *Dirittifondamentali e democrazianellateoria di Ferrajoli. Un consenso complessivo e un dissensuspecifico*, “Teoria política”, n° 3, 2000, pp. 19-40.
- Cardoso, Fernando Henrique (1982) “La democracia en las sociedades contemporáneas”, *Crítica & Utopía. Latinoamericana de Ciencias Sociales*, Buenos Aires, CLACSO, n°6.
- CNN (2024) “De la hegemonía del PRI al dominio de Morena: así ha cambiado el mapa electoral en México”, *CNN-News*, Junio 4. <https://cnnespanol.cnn.com/2024/06/04/mapa-politico-mexico-pri-morena-orix/>
- CNN (2024b) ¿Izquierda o derecha? Así está el mapa político actual de América Latina, Junio 4.  
<https://cnnespanol.cnn.com/2024/06/04/izquierda-o-derecha-asi-esta-el-mapa-politico-actual-de-america-latina-orix/>
- Elola, Erick (2021) América Latina: manipular elecciones, cuento de nunca acabar, en *Deutsche Welle*, Bonn, Alemania, Junio 6.  
<https://www.dw.com/es/manipulaci%C3%B3n-de-elecciones-en-am%C3%A9rica-latina-un-cuento-de-nunca-acabar/a-57749124>

- Fortin-Rittberger, Jessica; Harfst, Philipp, and Dinglera, Sarah (2017)  
“The costs of electoral fraud: establishing the link between electoral integrity, winning an election, and satisfaction with democracy”, *Journal of Elections, Public Opinion and Parties*, Vol. 27, issue 3.
- Garnett, Ann Holly & Zavadskaya, Margarita (2017)  
*Electoral Integrity and Political Regimes: Actors, Strategies and Consequences*, Nueva York, Routledge).
- Kaufmann, Daniel; Kray, Aart; y Mastruzzi, Massimo (2009)  
*Governance Matters VIII. Agregate and Individual Governance Indicators 1996-2008*. Washington, The World Bank, Policy Research Working Paper.
- El Colegio de México -Colmex- (2012) *El crimen organizado en las elecciones*, México, El Colegio de México [https://cei.colmex.mx/archivos/QWN0aW9uVGV4dDo6UmljaFRleHQKIDk0CmV-tYmVkcw=/El\\_crimen\\_organizado\\_en\\_las\\_elecciones.pdf](https://cei.colmex.mx/archivos/QWN0aW9uVGV4dDo6UmljaFRleHQKIDk0CmV-tYmVkcw=/El_crimen_organizado_en_las_elecciones.pdf)
- La Nación (2000)  
“Fujimori alcanzó una cuestionada reelección”, *La Nación*, Perú, mayo 29. <https://www.lanacion.com.ar/el-mundo/fujimori-alcanzo-una-cuestionada-reeleccion-nid18708/>
- Maestro, Goyo (2019)  
“Cinco victorias bajo la sombra del fraude electoral en América Latina”, *La razón*, octubre 22. <https://www.larazon.es/internacional/cinco-victorias-empanadas-por-el-fantasma-del-fraude-electoral-en-america-latina-JN25397482/>
- Maldonado, Carlos (2024)  
“Morena, el ‘tsunami’ político de México: de dominar 4 a 24 estados en seis años”, *El País*, Junio 3. <https://elpais.com/mexico/elecciones-mexicanas/2024-06-03/morena-el-tsunami-politico-de-mexico-de-dominar-4-a-24-estados-en-seis-anos.html>
- Muñoz Lima, Rosa (2023)  
¿Se ha convertido Bolivia en un “narcoestado”?, *Deutsche Welle-DW*, Bonn, Alemania, junio 14. <https://www.dw.com/es/se-ha-convertido-bolivia-en-un-narcoestado/a-65894960>
- Norris, Pippa; Cameron, Sarah & Wynter, Thomas(eds) (2018)  
*Electoral Integrity in America: Securing Democracy*, New York, Oxford University Press.
- Nieto, Nubia (2017)  
“La corrupción en América Latina”, *Episteme*, vol. 9, nº 1-2, Villavicencio, Colombia, pp. 73-85.
- Nieto, Nubia (2022)  
*La socialización de las elites políticas a través de la corrupción*, Canadá, CIDIHCA.

- O'Donell, Guillermo and Schmitter, Philippe (1986) *Transition from Authoritarian Rule. Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*, London, The John Hopkins University Press.
- Organización de Naciones Unidas-UNU- (2004). *El Estado de derecho y la justicia de transición en las sociedades que sufren o han sufrido conflictos. Informe do Secretário General*, Naciones Unidas, Consejo de Seguridad, New York,USA, S/2004/616.
- Paredes, Alfredo (2024) “Técnicas de manipulación que se usan en las campañas electorales (parte 3)”, en Forbes, Mayo 8. <https://www.forbes.com.mx/tecnicas-de-manipulacion-que-se-usan-en-las-campanas-electorales-parte-3/>
- Pérez, Maritza (2024) “Elecciones en México: Infiltración del crimen en partidos e instituciones preocupa a COPPPAL”, en El Economista, mayo 12. <https://www.economista.com.mx/politica/Elecciones-en-Mexico-Infiltracion-del-crimen-en-partidos-e-instituciones-preocupa-a-COPPPAL-20240512-0045.html>
- Piñeiro, Rafael (2008) “Sistemas electorales y corrupción: entre el estímulo y la disuasión”, *Revista de ciencia Política*, Santiago, Chile, v.28, n° 2,pp. 187-194.
- Proceso (2024) “Detenciones, golpizas y presunta compra de votos: México Vigila registra irregularidades electorales”, *Proceso*, México, Junio 9.
- Radio France International -RFI (2024) *Violencia electoral en México: 'Intentan hacerlos pasar por ataques del crimen organizado'*, mayo 30. <https://www.rfi.fr/es/programas/noticias-de-am%C3%A9rica/20240530-violencia-electoral-en-m%C3%A9xico-intentan-hacerlos-pasar-por-ataques-del-crimen-organizado>
- Rose - Ackerman, Susan (1999) *Corruption and Government: Causes, Consequences and Reform*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rodríguez-Aguilera, Cesareo (2014) *The Rise of The Far Right in Europe*, Spain, European Institute of the Mediterranean.
- Sartori, Giovanni (1976) *Parties and Party Systems. A Framework for Analysis*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Sauquillo, Julián (2009) “La democracia y su “círculo vicioso”, *Notario*, España, n° 28, noviembre-diciembre. <https://www.elnotario.es/index.php/hemeroteca/revista-28/1417-corrupcion-y-elecciones-0-544944533654437>

- Shortell, David (2024) “En las elecciones generales de México, una ola de asesinatos ha puesto a la propia democracia en el punto de mira”, *CNN*, Abril 12. <https://cnnespanol.cnn.com/2024/04/12/elecciones-mexico-asesinatos-democracia-trax/>
- Schmitter Philippe. (2007) *Accountability in ‘Real-Existing’ Democracies: Meaning and Mechanisms*, Firenze, Italy, European University Institute.
- Schumpeter, Joseph A. (1994) *Capitalism, socialism and democracy, United Kingdom, Routledge.*
- Wright Mills, Charles (1956) *La élite del poder*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Yazbek, Silvana (2024) “La Inteligencia artificial aplicada a procesos electorales”, en Instituto de la Democracia y Elecciones, Argentina, abril 27. <https://idemoe.org/la-inteligencia-artificial-aplicada-a-procesos-electorales-desafios-de-la-observacion-electoral/>

# Corrupción en las cárceles chilenas y sus predictores desde las personas encarceladas<sup>♦</sup>

## Corruption in Chilean prisons and its predictors from the perspective of incarcerated people

**Guillermo E. Sanhueza<sup>♦♦</sup>**  
*Universidad Loyola de Chicago*  
ORCID: [0000-0003-1971-7362](https://orcid.org/0000-0003-1971-7362)

Fecha de recepción: 5 de septiembre del 2024  
Fecha de aceptación: 23 de octubre del 2024

**ISSN: 2415-2498**

Sanhueza, Guillermo (2024). «Corrupción en las cárceles chilenas y sus predictores desde las personas encarceladas». *Politai: Revista de Ciencia Política*, Año 15, N.º 25: pp.129-147.  
DOI: <https://doi.org/10.18800/politai.202402.007>

- 
- ♦ Este artículo fue posible gracias al apoyo de la Agencia Nacional de Investigación y Desarrollo (ANID) a través del proyecto Fondef #id21i10255 y del Startup Fund #104502 de Loyola University Chicago.
  - ♦♦ Guillermo Sanhueza es investigador y profesor universitario en áreas de Trabajo Social, modernización y reforma penitenciaria, reinserción social, e intervenciones eficaces con personas infractoras de ley.. Correo electrónico: [gsanhueza@luc.ed](mailto:gsanhueza@luc.ed)

## RESUMEN

Aunque la corrupción al interior de recintos carcelarios no es necesariamente un fenómeno nuevo, este artículo ofrece, a través de datos cuantitativos provenientes de una encuesta (cuestionario MQPL adaptado a Chile) aplicada en 20 cárceles chilenas (n = 1.159), una mirada empírica de ella a partir de los puntos de vista de las personas privadas de libertad y explora, asimismo, factores predictores.

La percepción de corrupción fue operacionalizada a través de la variable dependiente “en esta cárcel se mueven las cosas con plata”, la cual fue modelada a través de regresión lineal múltiple, donde diversos predictores fueron incorporados al modelo, el cual fue capaz de explicar un 32,5% de la varianza en la percepción de corrupción. Las variables independientes asociadas negativamente a la corrupción fueron la percepción de buen funcionamiento de la cárcel, la existencia de reglas claras al interior de la prisión, la percepción de recibir un trato justo y de respeto a los derechos, y el habitar una cárcel concesionada (recinto operado por privados).

Por otra parte, los predictores directamente asociados a una percepción de mayor corrupción fueron la percepción de un ambiente tenso en la cárcel, el abuso hacia internos más débiles, y la percepción de temor por la propia integridad física. Se discuten, finalmente, las implicancias de los hallazgos para el mejoramiento del sistema carcelario.

**Palabras claves:** *corrupción, cárcel, Chile, encuesta, regresión múltiple, predictores*

## ABSTRACT

Although corruption within prisons is not necessarily a new phenomenon, this article offers, through quantitative data from a survey (MQPL questionnaire adapted to Chile) applied in 20 Chilean prisons (n = 1,159), an empirical view of it from the perspective of incarcerated individuals and offers an exploration of its predictive factors.

The perception of corruption was operationalized through the dependent variable “in this prison things move with money”, which was modeled through multiple linear regression, where various predictors were incorporated into the model, which was able to explain 32.5% of the variation in the perception of corruption. The independent variables negatively associated with corruption were the perception of good functioning of the prison, the existence of clear rules within the prison, the perception of receiving fair treatment and respect for rights and living in a concessioned prison (privately operated facility).

On the other hand, the predictors directly associated with a perception of greater corruption were the perception of a tense atmosphere in prison, abuse towards weaker inmates, and the perception of fear for one's own physical integrity. Implications of the findings are discussed to improve prisons.

**Keywords:** *corruption, prisons, Chile, survey, multiple regression, predictors*

## 1. Introducción

En América Latina se ha señalado que los sistemas carcelarios representarían la parte más débil dentro de una cadena judicial inefectiva e incluso, corrupta (Crocí, 2023). Al mismo tiempo, y en el contexto de profundas desigualdades sociales (Muggah & Tobón, 2018) y de una política criminal con enfoque punitivo (Dudley & Bargent, 2017; Morales, 2012), las prisiones latinoamericanas albergan cada vez más población penal—a un ritmo que sobrepasa con creces la construcción o habilitación de nuevas plazas—y se ven sobrepasadas por la falta de prioridad política. Como resultado, las cárceles de América Latina terminan estando sobrepobladas, plagadas de violencia y ofreciendo muy poco en términos de una resocialización efectiva (Bergman & Fondevila, 2021).

En la región más violenta del mundo, los sistemas carcelarios han sido calificados como en un estado de “crisis permanente” (Farranaga et al., 2022; Tribunal Constitucional del Perú, 2020). La corrupción y el tráfico de drogas dentro de las cárceles representan graves problemas para la sociedad en su conjunto, ya que fomentan el fortalecimiento del crimen organizado en su interior (Oliveira & Zaverucha, 2012; Días, 2011), incrementan las tasas de reincidencia y contribuyen al perfeccionamiento de las habilidades delictivas de los reclusos. Estas cuestiones, en el mediano plazo, han contribuido al debilitamiento del estado de derecho. (Dudley & Bargent, 2017).

En el caso de Chile, aunque las autoridades políticas y carcelarias reconocen ocasionalmente la existencia de problemas de corrupción y tráfico de drogas al interior de los sistemas penitenciarios, los trabajos académicos y sistemáticos en este sentido son escasos (Crocí, 2023; Dudley & Bargent, 2017). Para contribuir a llenar parte de esta brecha, en este artículo colaborativo entre académicos y oficiales penitenciarios ofrecemos un estudio de caso sobre los principales hallazgos recientes en materia de corrupción al interior de las cárceles chilenas y ofrecemos, asimismo, estimaciones conservadoras de los volúmenes, montos involucrados y tipos de sustancias que operan en el mercado ilícito de drogas al interior del sistema penitenciario.

El hecho de que este estudio se haya llevado a cabo en el contexto de pandemia sirvió como una suerte de “experimento natural” para aislar el argumento comúnmente esgrimido de que eran los familiares de las personas encarceladas quienes ingresaban droga. Esto dejó en evidencia el involucramiento de funcionarios en hechos de corrupción (Alveal, 2021).

## 2. Revisión de literatura

### *Corrupción en América Latina y Chile*

Aunque algunos han señalado que Uruguay, Chile y Costa Rica serían países menos permeables a la corrupción, en comparación con los países vecinos (Rotberg, 2018), en América Latina, la corrupción toma múltiples formas, es muy dinámica y está presente en diversos ámbitos de la vida social (Goldstein & Drybread, 2018). Sus efectos en la región son altamente dañinos para la sociedad y el desarrollo humano e incluyen prácticas extractivistas (Urbina & Rodríguez, 2022), daño ambiental y conflictividad social (Gudynas, 2017), desconfianza hacia el sistema político (Bargsted et al., 2022), las instituciones de justicia y las policías (Malone & Dammert, 2021), e incluso mayores niveles de violencia y criminalidad, aun cuando las condiciones materiales de la sociedad mejoran (Chaíney et al., 2021).

Al mismo tiempo, tal como algunos autores han remarcado, en América Latina existirían sesgos en la esfera pública para mirar a individuos de clase baja o con rasgos indígenas como más probablemente conectados a criminalidad y corrupción, en comparación con individuos no-indígenas o aquellos pertenecientes a estratos sociales más altos (Goldstein & Drybread, 2018).

Sumado a lo anterior, es importante señalar que América Latina es una región marcada por una alta desigualdad y exclusión social, altos niveles de violencia (incluyendo la más alta tasa de homicidios del planeta), y estados con dificultades para implementar políticas de protección social efectiva para toda la población (PNUD, 2021; Chainey et al., 2021; Alvarado & Muggah, 2018). Estas condiciones sociales pueden desencadenar un efecto dominó al generar más consecuencias negativas para la población que habita el territorio, produciendo “frustración y enajenación en las personas desposeídas a través de percepciones de desventaja, falta de oportunidades e injusticia que, en conjunto, estimulan las conductas violentas” (PNUD, 2021, p.202), además de mayor atractivo hacia actividades ilícitas que permiten generar más dinero.

Ahora bien, en las cárceles de la región, la corrupción va generalmente aparejada al tráfico de drogas y otros elementos prohibidos al interior. En el caso del tráfico de drogas, como cualquier mercado ilegal, requiere de la corrupción para obtener resultados y de la colaboración –en alguna parte de la cadena– de funcionarios corruptos que acepten participar del ilícito. Asimismo, se trata de un mercado sumamente dinámico y que no siempre va aparejado de respuestas estatales que le sigan el paso. Al interior de las cárceles, en tanto, dichas dinámicas no son la excepción (O’Hagan y Hardwick, 2017).

La capacidad de acción del Estado frente a estas manifestaciones del crimen organizado tiene relación con el grado de concentración de la autoridad política y su capacidad para implementar el monopolio del uso de la fuerza, la mayor o menor capacidad de los funcionarios para predominar en la relación de contubernio y el grado en que las autoridades pueden acotar la corrupción (Flores y González, 2008).

En América Latina, los gobiernos han probado diferentes enfoques para controlar las drogas dentro de las cárceles a lo largo de los años (Bailey & Taylor, 2009), aunque los enfoques punitivos parecieran ser los más predominantes (Bergman & Fondevila, 2021; Dolan et al., 2015). Algunos han señalado que la región se ha convertido en tierra fértil para “más Estado policial y penal” (Wacquant, 2004), derivando en un mayor gasto en seguridad pública.

En las cárceles de la región se estima que una gran parte de la violencia carcelaria entre internos se relacionaría al tráfico de drogas y a la competencia entre organizaciones rivales por la hegemonía de su distribución (Rodrigues, 2021; Sampó & Ferreira, 2020). En este sentido, las matanzas entre internos en cárceles de Brasil en 2017 (Manaos) o las masacres ocurridas al interior de prisiones ecuatorianas en 2020 y 2021 (Guayaquil y Cuenca) muestran los niveles de violencia a los que los conflictos pueden escalar.

### ***El sistema carcelario chileno***

En el caso de Chile, aunque la corrupción y el tráfico de drogas y sustancias ilícitas al interior de las prisiones no es algo necesariamente nuevo (Kolind & Duke, 2016), aparentemente este fenómeno ha crecido en importancia en los últimos años, a la luz del creciente hacinamiento y cambios en la composición de la población penal que enfrenta el sistema carcelario chileno (Gendarmería, 2024) y a las preocupaciones ciudadanas en el exterior, donde el tráfico de drogas aparece consistentemente como una de las preocupaciones más importantes desde hace años (INE, 2024).

En las cárceles chilenas los métodos para el ingreso de droga han evolucionado rápidamente y hoy incluyen el uso de drones para el transporte de las sustancias por vía aérea, sobrepasando los muros de la prisión; su internación dentro de teléfonos celulares; ocultas en comidas o encomiendas que los familiares llevan a los internos en las visitas; y también a través de la complicidad de parte del personal penitenciario (Alveal, 2021; Policía de Investigaciones de Chile, 2021).

Actualmente el sistema carcelario chileno alberga a unas 59.000 personas a lo largo del país, cuenta con cerca de 80 recintos operativos (con niveles muy variables de población en cada uno) y enfrenta una sobrepoblación oficial promedio cercana al 29% (Gendarmería de Chile, 2024), aunque con grados muy variables, dependiendo de la región y el recinto. Así, por ejemplo, las regiones III (Atacama), V (Valparaíso) y VII (Maule) tendrían los porcentajes de ocupación más altos del país, llegando incluso a 300% para algunas unidades penales.

Sin embargo, el hacinamiento no es el único de los problemas que aquejan al sistema carcelario en Chile. En años recientes se viene observando un aumento importante de la violencia entre internos, tanto en términos cuantitativos como cualitativos (Sanhueza et al., 2020). La violencia institucional también ha sido señalada como una característica importante que afecta las prisiones (INDH, 2018) y la escasez de oferta programática para las personas privadas de libertad (Espinoza, Martínez y Sanhueza, 2014).

Asimismo, estudios recientes en cárceles chilenas sugieren que tanto internos como funcionarios penitenciarios presentan niveles de psicopatía que superarían los de la población general. En una muestra aleatoria de más de 1.100 personas encarceladas de 20 recintos, esta cifra alcanzó un 22,3% de la muestra (Sanhueza et al., 2024a), mientras que la muestra de funcionarios penitenciarios el instrumento de tamizaje aplicado indicó un 27,7% de “presencia de psicopatía”, a lo cual se suma un porcentaje de licencias médicas de un 18,1% en los funcionarios de todo el país, aunque con importantes variaciones entre recintos (Sanhueza, et al., 2024b).

Un elemento adicional relativamente reciente tiene que ver con la presencia del crimen organizado al interior de las prisiones chilenas (Alveal, 2021). Aunque se tenía registro de que este fenómeno desde el interior del propio sistema penitenciario –especialmente a partir de estudios de bandas criminales que operan en las cárceles de la V región de Valparaíso y en la Región Metropolitana—. En cuanto a la reincidencia, el sistema chileno tiene una tasa que bordearía el 43% en promedio. Si a lo anterior se le suma la “cifra negra” de quienes delinquen sin ser condenados, el panorama se vuelve más problemático (Fundación Paz Ciudadana, 2013; Gendarmería de Chile, 2013).

Aparentemente, la corrupción es un fenómeno que ha estado presente al interior de las cárceles en América Latina desde hace ya un tiempo (Matthews 2011), en un contexto marcado por la precariedad material, el hacinamiento y una serie de arreglos informales que le dan un precario sentido de legitimidad al castigo y a la vida en prisión. De manera más reciente, sin embargo, diversas fuentes han venido señalando que la corrupción y el tráfico de drogas al interior de las cárceles chilenas se ha ido convirtiendo en un problema grave y creciente, aun cuando esta preocupación no ha ido acompañada a la misma velocidad de respuestas estatales adecuadas (CIPER; 2022; Passamano, 2022; Sanhueza & Brander, 2021) o de producción académica en la materia .

En este sentido, existen algunos trabajos académicos recientes, aunque escasos, que han levantado información sistemática acerca de la corrupción al interior de las cárceles chilenas. Así, por ejemplo, el estudio sobre “el desempeño moral de las cárceles chilenas” (Sanhueza & Pérez, 2019) consultó a las personas encarceladas acerca de su percepción sobre diversos ámbitos de la vida en prisión, incluyendo la corrupción por parte del personal penitenciario.

De acuerdo a testimonios recogidos en estudios penitenciarios recientes en Chile, cuando los funcionarios “cruzan el límite” de lo que no es permitido, se comienzan a intercambiar favores hacia los internos por ganancia económica para el guardia y, de este modo, funcionarios entran en un círculo del que no pueden salir fácilmente (Sanhueza & Brander, 2021). Una vez cruzado dicho límite, se invierte la relación de poder entre funcionario e interno, con la consiguiente pérdida de respeto y legitimidad hacia el funcionario estatal: “(los internos ya no lo ven) como un agente correcto; lo pasan a ver como un igual” (p.89).

De este modo, se han generado condiciones para un reconocimiento más explícito de la corrupción y el tráfico de drogas como amenazas reales dentro del sistema penitenciario, de modo que diversas autoridades tanto políticas como penitenciarias han venido implementando medidas (diseño de un plan anticorrupción dentro de Gendarmería, lineamientos de modernización institucional, fortalecimiento de la Unidad de Investigación Criminal interna, entre otras) para su abordaje dentro de la realidad chilena.

Sin embargo, el estudio sistemático de la corrupción al interior de las prisiones sigue siendo un tema poco estudiado en la literatura en la región. Por ejemplo, pocos estudios han analizado la corrupción desde el punto de vista de las personas privadas de libertad o han establecido predictores del fenómeno, brechas que el presente artículo trata de abordar desde una perspectiva cuantitativa, en base a datos de encuesta a personas encarceladas en Chile en 2022.

### 3. Metodología

Este artículo se enmarcó en un proyecto de investigación y desarrollo (Fondef ID21I10225) titulado “Prototipo de gestión integrada para una reinserción eficaz” que fue llevado a cabo entre 2022 y 2023 y tuvo como foco principal la creación de un prototipo de visualización integrado de datos para mejorar la gestión y las tareas de reinserción que lleva a cabo el servicio penitenciario chileno. A través de un trabajo colaborativo entre la Universidad de Chile y la institución penitenciaria se desarrolló de una plataforma tecnológica con la capacidad de procesar e integrar diversas fuentes de información relevante.

La metodología empleada en el proyecto mayor fue mixta, combinando la obtención de datos cuantitativos (primarios y secundarios) como cualitativos (entrevistas). Para el presente artículo, empleamos una aproximación metodológica cuantitativa, en base a datos de una encuesta aplicada a 1.159 personas privadas de libertad agrupadas en 20 recintos carcelarios. El instrumento empleado en la recolección de datos fue el cuestionario Measuring Quality of Prison Life (MQPL) desarrollado inicialmente en el Reino Unido (Liebling, Hulley y Crewe 2011; Liebling, 2004), y adaptado para la realidad local por investigadores chilenos (Sanhueza y Pérez, 2019; Sanhueza, Ortúzar y Valenzuela, 2015).

Entre las principales adaptaciones realizadas al instrumento original se cuentan: i) creación de un cuestionario con ocho dimensiones, pero más corto (54 preguntas en total), ii) con algunas preguntas adicionales sobre el cuestionario original (en cuanto a las condiciones de infraestructura de la cárcel, y al acceso a programas de reinserción, debido a las radicales diferencias existentes en prisiones británicas versus chilenas o latinoamericanas), iii) fue traducido al idioma español, y finalmente iv) incluyó una variante de la escala Likert originalmente empleada en inglés, evitando la formulación original que pregunta por “el grado de acuerdo con la siguiente afirmación”, lo cual generaba confusión en los participantes de las pruebas piloto. El cuestionario arrojó medidas de confiabilidad entre 0,74 y 0,92 para sus distintas subdimensiones.

Así, los ítems consultaban al entrevistado su auto reporte respecto a una serie de indicadores, incluyendo aspectos de infraestructura y habitabilidad, acceso a programas de intervención, relación interno-funcionario, las interacciones con otros internos, el régimen y funcionamiento de la cárcel, entre otros. Las preguntas estaban construidas en formato Likert, en una escala de 1 a 5, donde 1 significaba “nunca”, 2 “casi nunca”, 3 “a veces”, 4 “casi siempre” y 5 “siempre”. Para los cálculos de las medidas compuestas e índices se reversaron los ítems donde correspondía.

### **Participantes y Procedimientos**

El trabajo de campo se realizó en 20 cárceles del país, considerando el recinto más grande de cada una de las 16 regiones, más otros 4 recintos grandes en la Región Metropolitana. De estas 20 cárceles, 7 son operadas por privados (Iquique, Antofagasta, la Serena, Rancagua, Biobío, Valdivia y Puerto Montt). Se eligieron estos centros en consulta con la autoridad penitenciaria, considerando que estos albergan a la mayor cantidad de población penal y a la de mayor complejidad del país. La Tabla 1 (a continuación) resume la población penal total, los tamaños muestrales y las tasas de respuesta de los recintos.

**Tabla 1: Población penal total, tamaños muestrales y tasas de respuesta para cada recinto**

<b>Cárcel</b>	<b>Población penal total por cárcel</b>	<b>Tamaño muestra</b>	<b>Muestra efectiva</b>	<b>Tasa respuesta<sup>1</sup></b>
ARICA	1.128	93	93	100%
ALTO HOSPICIO	985	75	47	62,6%
ANTOFAGASTA	789	65	44	67,6%
COPIAPO	265	20	20	100%
LA SERENA	1.726	123	84	68,2%
VALPARAÍSO	1.495	106	90	84,9%
RANCAGUA	1.405	104	100	96%
TALCA	428	32	32	100%
CHILLAN	270	20	19	95%
CONCEPCION	334	26	23	88%
TEMUCO	299	25	10	38%
VALDIVIA	1.006	77	65	85%
PUERTO MONTT	1.179	89	58	65%
COYHAIQUE	97	8	8	100%
PUNTA ARENAS	251	19	19	100%
COLINA I	1.869	133	133	100%
COLINA II	1.196	89	67	74,9%
PUENTE ALTO	682	52	50	96%
SANTIAGO SUR	3.565	232	163	70,3%
SAN JOAQUÍN	446	34	34	100%
<b>Total</b>	<b>19.583</b>	<b>1.422</b>	<b>1.159</b>	<b>81,5%</b>

1 Las personas que rechazaban responder la encuesta en general argumentaban desinterés o bien porque no les conllevaba ningún beneficio personal. En el caso de Temuco la tasa fue sensiblemente más baja porque se encuentra en una zona de alta conflictividad en el Estado chileno y el pueblo mapuche, lo puede traducirse en una alta desconfianza al participar en estudios.

Los participantes fueron seleccionados al azar, utilizando un muestreo aleatorio simple con nivel de confianza del 95%. Los participantes debían cumplir con el criterio de ser condenados (no imputados), hombres y mujeres. Cada interno pre-seleccionado fue consultado respecto a su participación voluntaria en el estudio, expresado en un consentimiento informado. Una vez aceptado, cada individuo llenó el cuestionario MQPL entre 30-40 minutos. No se entregaron incentivos monetarios por participar y tampoco se eligieron reemplazos para quienes rehusaron. El estudio contó con la aprobación del Comité de Ética de la Universidad [información anonimizada temporalmente]. Los datos fueron analizados usando el software Stata 13.0, empleándose una serie de técnicas como tablas de frecuencia y estadísticos descriptivos, la creación de índices y medidas compuestas, el análisis de consistencia interna usando Alfa de Cronbach, y el uso de regresión lineal múltiple para el modelamiento de la variable dependiente

### ***Variables empleadas***

#### **Variable dependiente:**

La percepción de corrupción por parte de las personas encarceladas fue operacionalizada a través la pregunta 51 del cuestionario “En esta cárcel las cosas se mueven con plata”, ya que se consideró una pregunta pertinente al fenómeno, formulada en un lenguaje entendible por la población privada de libertad y que, al mismo tiempo, no generaba altos niveles de aprehensión evaluativa.

Variables independientes:

Cada una de las siguientes variables independientes estaban en una escala de 1 a 5, donde 1 representaba “nunca” y 5 “siempre”.

- “Siento que esta cárcel funciona bien”: un buen funcionamiento de los recintos ha sido vinculado a ambientes carcelarios proclives a la reinserción y con menores índices de violencia (Flores y González, 2008).
- “El ambiente de esta cárcel es tenso”: el ambiente al interior de la cárcel ha sido descrito como un predictor importante de diversos procesos y resultados del sistema carcelario, incluyendo violencia (Sanhueza et. al, 2020), salud mental de los funcionarios (Abello et al., 2023), e incluso reincidencia futura (Sanhueza et al., 2024).
- “Siento que las reglas de esta cárcel son claras”: la claridad en cómo funcionan las cosas otorga predictibilidad a las rutinas cotidianas al interior de las cárceles, reduciendo la incertidumbre y brindando estabilidad y organización (Liebling, 2004).
- “En esta cárcel recibo un trato justo y se respetan mis derechos”: el respeto a los derechos humanos de las personas encarceladas y el trato justo hacia ellas son indicadores de legitimidad del castigo impuesto (INDH, 2018).
- “En esta cárcel se abusa de los internos más débiles”: la percepción de abuso –en especial hacia internos más débiles o vulnerables—representa una situación de violencia estructural, ya sea en la forma de abuso institucional (por ejemplo, violencia de guardia a interno) o por omisión en las tareas de custodia (como ocurre en el caso de la violencia entre internos) (INDH, 2028).
- “En esta cárcel temo por mi integridad física”: la sensación de inseguridad al interior de la cárcel es problemática porque limita severamente las posibilidades de reinser-

ción de una persona privada de libertad, generando condiciones propicias además para un deterioro en el ambiente carcelario (Liebling, 2004).

- Cárcel privada (0: no; 1: sí): dado que el sistema chileno es mixto en cuanto a la provisión de servicios penitenciarios (Sanhueza y Pérez, 2017), y tomando en cuenta las diferencias en infraestructura que, en general, existen entre ambos sistemas<sup>2</sup>, se consideró un predictor relevante.

Previo al análisis de regresión lineal se llevó a cabo una matriz de correlaciones entre las distintas variables seleccionadas, con el fin de descartar problemas de multicolinealidad. Todas las correlaciones entre las variables independientes mostraron valores menores a 0.60 de coeficiente de Pearson, por lo cual se descartó la existencia de dicho problema.

## 4. Resultados

La Tabla 2 muestra los estadísticos descriptivos para los diferentes indicadores levantados en la encuesta MQPL, incluyendo información demográfica y criminológica básica, condiciones de habitabilidad y acceso a servicios básicos al interior de la cárcel, acceso a programas de reinserción, trato entre internos, trato desde la institucionalidad a los reclusos, y percepción respecto al régimen y funcionamiento de la cárcel.

**Tabla 2: Estadísticos Descriptivos Cuestionario MQPL para personas privadas de libertad en 20 cárceles**

Variable	Media	Desviación estándar	Mínimo	Máximo
<b>Sociodemográficos y criminológicos básicos</b>				
Género (masculino)	94%	0,238	0	1
Edad	37,7 años	11,74	18	88
Nacionalidad (Chileno/a)	94,4%	0,265	0	1
Educación formal (secundaria o menos)	55,9%	--	0	1
Educación formal (secundaria completa)	19,6%	--	0	1
Estadía en protección o justicia juvenil	34,7%	0,47	0	1
Encarcelamiento previo (sentenciado)	56,2%	0,496	0	1
Largo de la condena: más de 2 años	65,9%	--	6 meses	2+
Sirviendo sentencia hasta 2025 o más	58,7%	--	2.022	2.025+
<b>Habitabilidad y servicios básicos</b>				
Adecuada temperatura en las celdas	2,67	1,43	1	5
Buena cantidad de comida	3,28	1,32	1	5
Tengo un baño (wc) decente aquí	3,41	1,56	1	5
Tengo ventilación adecuada en mi celda	3,70	1,45	1	5
Recibo comida en buen estado	3,71	1,25	1	5
Recibo luz natural en mi celda o módulo	3,83	1,38	1	5
Duermo en un lugar limpio	4,31	1,15	1	5
<b>Acceso a Programas</b>				

<sup>2</sup> Las cárceles operadas por privados, también llamadas “concesionadas” en Chile cuentan, en general, con mejores condiciones de infraestructura y menor hacinamiento que sus contrapartes públicas.

Acceso a trabajo remunerado	2,32	1,48	1	5
Acceso a atención psicológica	2,40	1,43	1	5
Capacitación laboral	2,42	1,56	1	5
Tratamiento para adicciones	2,55	1,61	1	5
Acceso a hablar con asistente social	3,01	1,36	1	5
Acceso a atención de paramédico	3,22	1,29	1	5
Acceso a la escuela penal	3,76	1,63	1	5
<b>Relación con otros internos/as (alfa = 0,74)</b>				
Aquí se abusa de los internos más débiles	3,25	1,37	1	5
Aquí temo por mi integridad física	2,62	1,39	1	5
Me llevo bien con otros internos	3,83	1,04	1	5
Me siento inseguro o amenazado	2,22	1,26	1	5
Otros internos me tratan con respeto	3,87	1,11	1	5
Me siento seguro frente agresiones de otros	3,01	1,44	1	5
Aquí tengo amigos que me ayudan	3,38	1,32	1	5
<b>Trato interpersonal y relación interno-funcionario (alfa=0,92)</b>				
Soy tratado con respeto por el personal	3,43	1,30	1	5
I He recibido tratos humillantes aquí	2,49	1,31	1	5
Soy tratado como un ser humano aquí	3,41	1,31	1	5
Me llevo bien con los guardias del módulo	3,72	1,26	1	5
Siento que los guardias confían en mí	2,77	1,55	1	5
En esta cárcel los guardias son honestos	2,99	1,39	1	5
Recibo ayuda del personal si la necesito	3,10	1,35	1	5
Aquí los guardias se preocupan por mí	2,84	1,41	1	5
<b>Régimen de la cárcel (alfa = 0,80)</b>				
Conozco los pasos para hacer un reclamo	2,88	1,58	1	5
En esta prisión hay reglas claras	3,13	1,45	1	5
Me siento discriminado aquí	1,95	1,30	1	5
Aquí responden rápido a las peticiones	2,90	1,34	1	5
Guardias responden rápido en emergencias	3,16	1,36	1	5
Cada guardia pone sus propias reglas	3,41	1,39	1	5
En esta prisión se respetan mis derechos	2,94	1,35		
<b>Funcionamiento de la cárcel (alfa = 0,83)</b>				
Mi vida en esta cárcel es aburrida	3,72	1,22	1	5
He sufrido mucho en esta cárcel	3,15	1,39	1	5
Aquí he pensado en el suicidio	1,78	1,25	1	5
Hay mucha droga en esta cárcel	3,18	1,50	1	5
La atmósfera en esta prisión es tensa	3,45	1,15	1	5
En esta cárcel todo funciona con plata	3,40	1,49	1	5
Los guardias son justos en su trato	3,03	1,31	1	5
Los visitantes son tratados bien aquí	3,45	1,26	1	5
<b>n = 1.159</b>				

La mayoría de los encuestados eran hombres (94%), nacionales chilenos (94,4%), con una edad promedio de 37,7 años, con bajo nivel educativo, y casi un 35% tuvo al menos una estadía en hogares o programas de protección a la niñez, lo cual sugiere alto nivel de pobreza y desventajas acumuladas desde la infancia.

En cuanto a las situaciones más problemáticas, a nivel nacional los encuestados privados/as de libertad señalaban que la temperatura inadecuada en las celdas era el principal problema de habitabilidad, con el promedio más bajo de esta subdimensión (2,67 en una escala de 1-5). Con relación al acceso a programas de intervención, los resultados señalan que acceder a trabajo remunerado (2,32, en escala de 1-5) sería el programa más difícil de acceder, seguido de atención psicológica para los internos/as (2,40), y capacitación laboral (2,42), y tratamiento de adicciones (2,55). Por otra parte, aparecen con el mejor acceso asistir a la escuela penal (3,76), acceder a atención de paramédico (3,22), y hablar con la asistente social (3,01).

Cuando se consultaba respecto a la relación con otros internos (Alfa = 0,74), los resultados más negativos fueron “en esta cárcel se abusa de los internos más débiles” (3,25, en escala 1-5 donde 1: nunca y 5: siempre) y “en esta cárcel temo por mi integridad física” (2,62). En cuanto al trato interpersonal y la relación interno-funcionario (Alfa = 0,92), los ítems más bajos fueron “siento que los funcionarios confían en mí” (2,77) y “los gendarmes [funcionarios] se preocupan por mí” (2,84).

Considerando la percepción del régimen carcelario (Alfa = 0,80) los resultados más bajos fueron el desconocimiento de los internos para hacer reclamos formales (2,88), y tiempos de respuesta a solicitudes formales de los internos (2,90). En términos del funcionamiento de la cárcel (Alpha = 0,83), los principales problemas fueron el aburrimiento (3,72), el ítem “el ambiente de esta cárcel es tenso” (3,45), y la percepción de corrupción (“en esta cárcel las cosas se mueven con plata” que alcanzó un puntaje de 3,40). Asimismo, el reporte sobre consumo de drogas resultó alto (“hay mucho consumo de drogas en esta cárcel” 3,18).

Junto con las estadísticas descriptivas univariadas, nos interesaba modelar la variable dependiente “en esta cárcel las cosas se mueven con plata”. Para ello, se empleó un modelo de regresión lineal múltiple, incluyéndose una serie de predictores, cuyos resultados se muestran en la Tabla 3, a continuación.

**Tabla 3: modelo de regresión lineal múltiple para variable dependiente percepción de corrupción (“en esta cárcel las cosas se mueven con plata”)**

SC	gl		MC		n = 1.029	
Modelo	751,99	7	107,427		F(7,1021)	71,54
Residual	1.533,21	1.021	1,50		Prob >F	0,000
Total	2285,20	1.028	2,222		R <sup>2</sup> ajustado	0,325
					Root MSE	1,2254
					[intervalo confianza 95%]	
“En esta cárcel las cosas se mueven con plata”	Coficiente	Error estándar	T	p		
“Siento que esta cárcel funciona bien”	-0,099	0,042	-2,36	0,019	-0,183	-0,016
“El ambiente de esta cárcel es tenso”	0,292	0,039	7,38	0,000	0,214	0,370
“Siento que las reglas de esta cárcel son claras”	-0,085	0,034	-2,48	0,013	-0,152	-0,017
“En esta cárcel recibo un trato justo y se respetan mis derechos”	-0,153	0,042	-3,54	0,000	-0,236	-0,070
“En esta cárcel se abusa de los internos más débiles”	0,188	0,031	5,91	0,000	0,126	0,251
“En esta cárcel temo por mi integridad física”	0,078	0,032	2,40	0,017	0,014	0,142
Cárcel privada (0: no; 1: sí)	-0,223	0,080	-2,79	0,05	-0,381	-0,066
Const_	2,662	0,227	11,69	0,000	2,215	3,108

Las variables independientes asociadas negativamente a la corrupción –desde la mirada de los internos– fueron el estar en una cárcel operada por privados (-0,223), seguida por la percepción de recibir un trato justo y de respeto a sus derechos humanos (-0,153), un buen funcionamiento de la cárcel (-0,099), y la percepción de que las reglas son claras al interior de la prisión (-0,085). Por otra parte, los predictores directamente asociados a una percepción de mayor corrupción fueron la sensación de un ambiente tenso en la cárcel (0,292), el abuso hacia internos más débiles (0,188), y el temor por la propia integridad física (0,078).

## 5. Conclusiones y discusión

Siendo la inseguridad ciudadana uno de los problemas más graves que enfrenta América Latina y Chile (World Bank, 2019), nuestros hallazgos resuenan con lo señalado por Chainey y sus colegas (2021) en el sentido que el combate y control de la corrupción –en este caso al interior de los recintos carcelarios– tienen implicancias directas con la efectividad estatal, con el orden al interior de los penales y con el aumento de la seguridad pública en el exterior. Tal como lo ha señalado la Comisión Interamericana de Derechos

Humanos (2011), el consumo y tráfico de drogas ilícitas al interior de las cárceles – fenómenos muy entrelazados a la corrupción– influyen negativamente en la generación de violencia al interior de las cárceles, amenazando con ello la integridad de las propias personas privadas de libertad y del personal penitenciario y amenazando, en este sentido, cualquier esfuerzo exitoso en materia de rehabilitación.

Ahora bien, tal como lo advierten Marquette y Pfeiffer (2018), la corrupción suele darse en ambientes de escasos recursos, donde pueden existir diversas necesidades de la vida cotidiana no resueltas adecuadamente por los sistemas sociales (carcelarios, en este caso) existentes (p.500). Aunque en grados variables, las cárceles latinoamericanas parecen estar en un contexto altamente complejo y de crisis permanente (Farranaga et al., 2022) que se traduce en hacinamiento, violencia entre internos, condiciones de vida que vulneran los derechos humanos más básicos, falta de programas de reinserción, y corrupción institucional que las ha convertido en las peores a nivel mundial (UNODC, 2021; Carranza, 2012). En este sentido, la primera medida “anticorrupción” parece ser sacar las cárceles del abandono en que han estado por décadas y volverlas más visibles para la política pública.

Al mismo tiempo, y entendiendo que la precariedad material de las cárceles latinoamericanas tomará cierto tiempo en mejorarse, se debería mientras tanto reforzar la formación de los funcionarios penitenciarios, apuntando a su rol crucial dentro de la vida carcelaria (Sanhueza y Brander, 2021), mejorándose la calidad de la formación tanto inicial como permanente del personal, de modo de prevenir o frenar situaciones y condiciones favorables de corrupción y tráfico de drogas (Sanhueza y Pérez, 2019; O’Hagan y Hardwick, 2017; Onyango, 2013).

Podrían examinarse con más detalle los cómo o los porqué los recintos operados por privados parecen tener menores niveles de corrupción. Una hipótesis puede ser la de la vida social al interior de estos recintos puede estar más managerializada y los procedimientos más estandarizados. Adicionalmente, los internos reportaban que la corrupción era menos probable en ambientes carcelarios de respeto a los derechos humanos, de buen funcionamiento y de reglas claras, todo lo cual reforzará la idea que orden y respeto a los derechos fundamentales de los presos no son cosas contradictorias; y que ambas (orden y derechos humanos) se necesitan y se pueden reforzar mutuamente.

Por otra parte, los predictores directamente asociados a una percepción de mayor corrupción estaban relacionados a la falta de seguridad que la cárcel le brinda a las propias personas privadas de libertad al interior de los recintos, siendo predictores de corrupción la sensación de un ambiente tenso al interior de la cárcel; la percepción de abuso hacia los internos más débiles; o el temor por la propia integridad física. En este sentido, la sensación de seguridad y el sentido de protección frente a amenazas de otros internos parecen ser pilares de la legitimidad del sistema carcelario y factores de disminución de la corrupción.

Algunas limitaciones del estudio dicen relación con que i) este trabajo fue llevado a cabo solo en 20 recintos penitenciarios los cuales, si bien son grandes y están presentes en todo el país, no representan completamente la realidad del sistema carcelario chileno; ii) asimismo, los hallazgos provenientes de encuestas muestra—y a la vez adolece—de las mismas posibilidades y limitaciones de cualquier encuesta: fueron hechas en un momento del tiempo, dentro del contexto de las prisiones en ese momento (2022); iii) finalmente, la naturaleza cuantitativa del estudio no permite conocer los mecanismos ni las complejidades que puede estar asumiendo la corrupción dentro de las cárceles.

Con todo, este artículo ofrece uno de los pocos trabajos empíricos donde se analiza la corrupción y algunos de sus predictores al interior de cárceles chilenas desde la perspectiva de las personas encarceladas. Nuestro modelo resultó estadísticamente significativo y capaz de explicar un 32,5% de la variabilidad en la percepción de corrupción. Los predictores incluidos fueron, asimismo, significativos y, en este sentido, algunos de los hallazgos fundamentales dicen relación con la capacidad del sistema carcelario para “funcionar bien”, generando un “buen ambiente” al interior (libre de violencia, donde haya “esperanza”), asegurando la integridad física de los internos, especialmente de los más débiles. En suma, los hallazgos sugieren generar recintos carcelarios con orden y estructura, como pre-requisitos para una menor corrupción y, por ende, mejores chances de reinserción eficaz.

# REFERENCIAS

---

- Abello, C., Pacheco, M. & Sanhueza, G. (2023). Funcionarios penitenciarios en Latinoamérica: calidad de vida, condiciones laborales y principales problemáticas. *Revista Española de Sanidad Penitenciaria*, 25 (1), 21-31. <http://www.sanipe.es/OJS/index.php/RESP/article/view/648/1255>
- Alvarado, N., & Muggah, R. (2018). *Crime and violence: Obstacles to development in Latin American and Caribbean cities*. <https://publications.iadb.org/en/crime-and-violence-obstacles-development-latin-american-and-caribbean-cities>
- Alveal, C. (2021). Entrevista en Radio Biobío. <http://www.biobiochile.cl/biobiotv/programas/podria-ser-peor/2021/07/20/christian->
- Bailey, J. & Taylor, M. (2009). Evade, Corrupt, or Confront? Organized Crime and the State in Brazil and Mexico. *Journal of Politics in Latin America* 1, 3-29. [doi.org/10.1177/1866802X0900100201](https://doi.org/10.1177/1866802X0900100201)
- Bargsted, M., Bachmann, I., & Valenzuela, S. (2022). Corruption and political knowledge erosion. A cautionary tale from Latin America. *International Journal of Public Opinion Research*, 34(2). <https://doi.org/10.1093/ijpor/edac015>
- Bergman, M. & Fondevila, G. (2021). *Prisons and crime in Latin America*. Cambridge University Press.
- Carranza, E. (2012). Situación penitenciaria en América Latina y el Caribe ¿Qué hacer?. *Anuario de Derechos Humanos*, 8, 31-66. <https://anuariocdh.uchile.cl/index.php/adh/article/view/20551>
- Castro., A., Purán, V., Cortes, J. & Sanhueza, G. (2022). The impact of coronavirus in the Chilean prison system en F. Dünkel, S. Harrendorf y D. Smit (Eds.) *The Impact of Covid-19 on Prison Conditions and Penal Policy*. Routledge.
- Chainey, S., Croci, G., & Rodriguez Forero, L.(2021). The influence of government effectiveness and corruption on the high levels of homicide in Latin America. *Social Sciences*, 10(5), 172. <https://discovery.ucl.ac.uk/id/eprint/10127966/>

- CIPER Chile (2022). *Crece el riesgo de corrupción: Gendarmería contabiliza 754 bandas en las cárceles.* <https://www.ciperchile.cl/2022/10/25/crece-el-riesgo-de-corrupcion-gendarmeria-contabiliza-754-bandas-en-las-carceles/>
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2011). *Informe sobre los Derechos Humanos de las Personas Privadas de Libertad en las Américas.* <https://www.oas.org/es/cidh/ppl/docs/pdf/ppl2011esp.pdf>
- Croci, G. (2023). Effectiveness and corruption in the criminal justice system of Latin America: An overview. *International Journal of Comparative and Applied Criminal Justice*, 1-25. <https://doi.org/10.1080/01924036.2023.2292032>
- Dias, C. (2011). *Da pulverização ao monopólio da violência: expansão e consolidação do Primeiro Comando da Capital (PCC) no sistema carcerário paulista* [Tesis de doctorado, Universidad de São Paulo]. Biblioteca Digital USP. <https://teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8132/tde-13062012-164151/pt-br.php>
- Dolan, K., et al. (2015). People who inject drugs in prison: HIV prevalence, transmission and prevention. *International Journal of Drug Policy*, 26, S12-S15. <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/25727258/>
- Dudley, S., & Bargent, J. (2017). *The prison dilemma: Latin America's incubators of organized crime.* <https://insightcrime.org/investigations/prison-dilemma-latin-america-incubators-organized-crime/>
- Espinoza, O., Martínez, F. & Sanhueza, G. (2014). El Sistema penitenciario y su Impacto en los Derechos Humanos de las Personas Privadas de Libertad. En: *Informe sobre Derechos Humanos en Chile 2014*. Santiago: Ediciones Universidad Diego Portales Farnarraga
- Barthelemy, S., Koetzle, D., & Mellow, J. (2022). A content analysis of prison websites: Exploring approaches to rehabilitation in Latin America. *International Journal of Offender Therapy and Comparative Criminology*, 66(6-7), 718-734. <https://doi.org/10.1177/0306624x211010292>
- Flores, C. y González, S. (2008). *Democracia y crimen organizado.* En: Solis, L. y Rojas, F. (eds). *Crimen organizado en América Latina y el Caribe* (pp. 51-94). FLACSO Secretaría General: Catalonia.
- Fundación Paz Ciudadana y Banco Interamericano de Desarrollo (2013). *Evaluación del sistema concesionado versus el sistema tradicional en la reducción de la reinciden-*

*cia delictual.* <https://www.pensamientopenal.com.ar/miscelaneas/46795-chile-evaluacion-del-sistema-concesionado-versus-sistema-tradicional-reduccion>

Gendarmería de Chile (2013).

*La Reincidencia: Un Desafío para la Gestión del Sistema penitenciario chileno y las políticas públicas.* [https://html.gendarmeria.gob.cl/doc/estadisticas/REINCIDENCIA\\_2010.pdf](https://html.gendarmeria.gob.cl/doc/estadisticas/REINCIDENCIA_2010.pdf)

Goldstein, D. M., & Drybread, K. (2018). The social life of corruption in Latin America. *Culture, Theory and Critique*, 59(4), 299-311. <https://doi.org/10.1080/14735784.2018.1531816>

Gudynas, E. (2017).

Extractivismos y corrupción en América del Sur Estructuras, dinámicas y tendencias en una íntima relación. *Revista de Ciencias Sociales y Humanas*, 10(10), 73-87. <https://ojs.unsj.edu.ar/index.php/reviise/article/view/197>

Instituto Nacional de Derechos Humanos. (2018).

*Informe Anual 2018.* Santiago, Chile: INDH. <https://www.indh.cl/destacados/informe-anual-2018/>

Instituto Nacional de Estadísticas de Chile [INE] (2024).

Encuesta Nacional de Seguridad Urbana ENUSC. <https://www.ine.cl/enusc>

Kolind, T., & Duke, K. (2016).

Drugs in prisons: Exploring use, control, treatment and policy. *Drugs: Education, Prevention and Policy*, 23(2), 89-92. <https://doi.org/10.3109/09687637.2016.1153604>

Liebling, A. (2004).

*Prison and Their Moral Performance: A study of values, quality, and prison life.* Oxford University Press.

Malone, M. F. T., & Dammert, L. (2021). The police and the public: policing practices and public trust in Latin America. *Policing and society*, 31(4), 418-433. <https://doi.org/10.1080/10439463.2020.1744600>

Marquette, H., & Peiffer, C. (2018).

Grappling with the “real politics” of systemic corruption: Theoretical debates versus “real-world” functions. *Governance*, 31, 499-514. <https://doi.org/10.1111/gove.12311>

Morales, A. (2012).

La política criminal contemporánea: Influencia en Chile del discurso de la ley y el orden. *Política criminal*, 7(13), 94-146. [https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0718-33992012000100003](https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-33992012000100003)

Muggah, R., & Tobón, K. A. (2022).

*Citizen security in Latin America: facts and figures.* Igarape Institute.

- O'Hagan, A., & Hardwick, R. (2017). Behind bars: the truth about drugs in prisons. *Forensic Research & Criminology International Journal*, 5(3), 309-320. <https://doi.org/10.15406/fr-cij.2017.05.00158>
- Oliveira, A., & Zaverucha, J. (2012). A dinâmica da criminalidade organizada no Brasil a partir das operações da Polícia Federal: Origem, atores e escolha institucional. *Dilemas - Revista de Estudos de Conflito e Controle Social*, 5(3), 423-446. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=563865515003>
- Onyango, O. J. (2013). The challenges facing rehabilitation of prisoners in Kenya and the mitigation strategies. *International journal of research in social sciences*, 2(2), 39-43. [https://www.academia.edu/28659882/THE\\_CHALLENGES\\_FACING\\_REHABILITATION\\_OF\\_PRISONERS\\_IN\\_KENYA\\_AND\\_THE\\_MITIGATION\\_STRATEGIES](https://www.academia.edu/28659882/THE_CHALLENGES_FACING_REHABILITATION_OF_PRISONERS_IN_KENYA_AND_THE_MITIGATION_STRATEGIES)
- Passamano, M. (2022). *Corrupción en el contexto penitenciario*. Ediciones I Pacto, Colección Herramientas. <https://el-pacto.eu/wp-content/uploads/2022/03/Corrupcion-en-el-contexto-penitenciario.pdf>
- PNUD (2021). *Informe Regional de Desarrollo Humano 2021*. <http://www.latinamerica.undp.org/content/rblac/es/home/library/regional-human->
- Policía de Investigaciones de Chile. (2021). Banda ingresaba droga a cárceles usando drones. <https://www.pdichile.cl/centro-de-prensa/detalle-prensa/2021/08/17/banda-ingresaba-droga-a-c%C3%A1rcel-usando-drones>
- Rettberg, A. (2020). Violencia en América Latina hoy: manifestaciones e impactos. *Revista de Estudios Sociales*, 73, 2-17. <https://doi.org/10.7440/res73.2020.01>
- Rotberg, R. I. (2018). Accomplishing anticorruption: propositions & methods. *Daedalus*, 147(3), 5-18. [https://doi.org/10.1162/daed\\_a\\_00513](https://doi.org/10.1162/daed_a_00513)
- Rodrigues, T. (2021). Crimen organizado e (in) seguridad en América Latina. En *Perspectivas de América Latina*, 69. Erika Rodríguez (Ed.) Editorial Pablo Iglesias.
- Sampó, C., & Ferreira, M. A. (2020). De la fragmentación de las estructuras criminales a una proto-mafia: un análisis del Primeiro Comando da Capital (PCC) en Sudamérica. *Revista de Estudios en Seguridad Internacional*, 6(2), 101-115. <https://www.seguridadinternacional.es/resi/index.php/revista/article/view/307>

- Sanhueza, G. Díaz, B., & Espinoza, C. (2023). Nudos críticos en intervención psicosocial en cárceles: un análisis del caso chileno. *Revista Intervención*, 13(1), 87-104. <https://doi.org/10.53689/int.v13i1.155>
- Sanhueza, G. & Brander, F. (2021). Centralidad de la relación interno-funcionario en cárceles chilenas: implicancias para la reinserción y el control de la corrupción. *URVIO Revista Latinoamericana Estudios en Seguridad*, 29, 78-95. <https://doi.org/10.17141/urvio.29.2021.4368>
- Sanhueza, G. y Pérez, F. (2019). Explorando el 'desempeño moral' en cárceles chilenas y su potencial para la reinserción social. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 236, 83-110. <https://doi.org/10.22201/fcpys.2448492xe.2019.236.63108>
- Sanhueza, G. & Pérez, F. (2017). Cárceles concesionadas en Chile: evidencia empírica y perspectivas futuras a 10 años de su creación. *Política Criminal*, 12, 1066-1084. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-33992017000201066>
- Torres-Fragoso, J. (2023). Desafíos en el combate a la corrupción en Hispanoamérica: las experiencias de Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala y México (Challenges in the Fight Against Corruption in Latin America: The Experiences of Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala and Mexico). *OPERA*, 32. <https://ssrn.com/abstract=4330760>
- Tribunal Constitucional del Perú. (2020). *TC declara estado de cosas inconstitucional en situación penitenciaria*. <https://www.tc.gob.pe/institucional/notas-de-prensa/tc-declara-estado-de-cosas-inconstitucional-en-situacion-penitenciaria/>
- Urbina, D. A., & Rodríguez, G. (2022). The effects of corruption on growth, human development and natural resources sector: empirical evidence from a Bayesian panel VAR for Latin American and Nordic countries. *Journal of Economic Studies*, 49(2), 346-363. <https://doi.org/10.1108/JES-05-2020-0199>
- Wacquant, L. (2004). Penal truth comes to Europe: think tanks and the "Washington consensus" on crime and punishment. En *Crime, Truth and Justice* (161-182). Willan.



# Perjuicio económico extrapolado y sostenibilidad fiscal: el efecto de la corrupción pública en el Perú (2014-2019, 2021-2023)♦

## Extrapolated Economic Loss and Fiscal Sustainability: The Effect of Public Corruption in Peru (2014-2019, 2021-2023)

**Paul Alejandro Flores Coapaza♦♦**

*Pontificia Universidad Católica del Perú.*

ORCID: [0009-0005-6776-7649](https://orcid.org/0009-0005-6776-7649)

Fecha de recepción: 31 de agosto del 2024

Fecha de aceptación: 17 de noviembre del 2024

**ISSN: 2415-2498**

Flores, Paul (2024). «Perjuicio económico extrapolado y sostenibilidad fiscal: el efecto de la corrupción pública en el Perú (2014-2019, 2021-2023)». *Politai: Revista de Ciencia Política*, Año 15, N.º 25: pp. 149-171.

DOI: <https://doi.org/10.18800/politai.202402.008>

---

♦ Agradezco a Dios y a mi familia

♦♦ Estudiante de Economía en la Facultad de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica del Perú.  
Correo electrónico: [paul.flores@pucp.edu.pe](mailto:paul.flores@pucp.edu.pe)

## RESUMEN

Este estudio examina el perjuicio económico extrapolado y su relación con el gasto no financiero total, el déficit fiscal y la deuda pública en el Perú entre 2014-2019 y 2021-2023. Se explora la relación conceptual y empírica entre la corrupción pública y la sostenibilidad fiscal. Posteriormente, se detalla el cálculo del perjuicio económico extrapolado en el Gobierno Nacional que permite medir las pérdidas económicas causadas por la corrupción, proporcionando una cifra aproximada del daño en términos de patrimonio público afectado. Seguidamente, se realizará el análisis de la relación del gasto no financiero total, el déficit fiscal y la deuda pública con el perjuicio económico extrapolado en Perú durante 2014-2019 y 2021-2023, que se desglosa en tres aspectos principales: i) la relación entre el gasto no financiero total del gobierno y el perjuicio económico extrapolado durante dicho periodo; ii) la relación entre el resultado económico de las operaciones del sector público no financiero y el perjuicio económico extrapolado; iii) la relación del saldo de la deuda del sector público no financiero en relación con el perjuicio económico extrapolado.

Estos indicios resaltan la complejidad inherente a la dinámica fiscal, exigiendo la inclusión de un conjunto más amplio de variables y una mayor precisión en los datos para capturar plenamente los efectos multifacéticos de la corrupción pública en la sostenibilidad fiscal. Ello se alinea con la evidencia empírica que sugiere que ha influido, pero se subraya el imperativo de enfoques analíticos más rigurosos y matizados para dilucidar mejor la interacción.

**Palabras Clave:** *perjuicio económico extrapolado, sostenibilidad fiscal, gasto no financiero total, déficit fiscal, deuda pública.*

**Códigos JEL:** *E62, H11, H60*

## Abstract

This study examines the extrapolated economic damage and its relationship with total non-financial expenditure, fiscal deficit, and public debt in Peru between 2014-2019 and 2021-2023. It explores the conceptual and empirical relationship between public corruption and fiscal sustainability. Subsequently, the calculation of extrapolated economic damage within the National Government is detailed, providing an approximate figure of the economic losses caused by corruption and the impact on public assets. Next, an analysis of the relationship between total non-financial expenditure, fiscal deficit, and public debt with extrapolated economic damage in Peru from 2014-2019 and 2021-2023 is presented, broken down into three main aspects: (i) the relationship between the government's total non-financial expenditure and extrapolated economic damage during the period; (ii) the relationship between the economic results of non-financial public sector operations and extrapolated economic damage; and (iii) the

relationship between the balance of non-financial public sector debt and extrapolated economic damage.

These indications highlight the inherent complexity of fiscal dynamics, requiring the inclusion of a broader set of variables and greater data accuracy to fully capture the multifaceted effects of public corruption on fiscal sustainability. This aligns with empirical evidence suggesting its influence, while emphasizing the need for more rigorous and nuanced analytical approaches to better understand the interaction.

**Keywords:** *extrapolated economic damage, fiscal sustainability, total non-financial expenditure, fiscal deficit, public debt*

**JEL Codes:** *E62, H11, H60*

## 1. Introducción

La corrupción pública muestra indicios de una relación adversa con la sostenibilidad fiscal, que afecta de manera transversal los diferentes contextos económicos. A pesar de que los mecanismos de transmisión de la corrupción varían según el nivel de desarrollo y las características fiscales de cada país, en América Latina, las investigaciones al respecto han sido insuficientes; en el caso de Perú, los estudios existentes no han enfatizado en la relación entre la corrupción pública y la sostenibilidad fiscal a nivel macroeconómico. Aunque, se han documentado ampliamente los efectos de la corrupción, tal como se describe en el reporte de la Defensoría del Pueblo (2017b), que aborda los objetivos, deficiencias y retos del sistema, así como comparaciones con sistemas anticorrupción de otros países, y recomendaciones de la OCDE sobre integridad, se evidencia el vacío en el caso peruano, donde los análisis se han centrado en variables más específicas y no han abordado la interrelación entre corrupción y sostenibilidad fiscal.

En este marco, el presente artículo propone abordar la brecha empírica existente, postulando que la corrupción en el Perú ha influido en la sostenibilidad fiscal durante el periodo 2014-2019 y 2021-2023. De forma particular, se analiza el perjuicio económico extrapolado, con un enfoque en tres ejes fundamentales de la sostenibilidad fiscal: i) el gasto no financiero total, influenciado por la corrupción distorsiona su asignación, provocando una deficiente gestión de los recursos y generando un gasto que excede los ingresos disponibles; ii) el déficit fiscal, al exceder el gasto los ingresos corrientes debido a la corrupción, el déficit se amplía, obligando al gobierno a recurrir a financiamiento externo, y agravando la vulnerabilidad fiscal; iii) la deuda pública, la necesidad de cubrir el déficit mediante endeudamiento incrementa la deuda soberana, lo que limita la capacidad futura del Estado para manejar contingencias económicas.

En el desarrollo siguiente, se aborda la relación conceptual y empírica entre la corrupción pública y la sostenibilidad fiscal. Posteriormente, se detalla el cálculo del perjuicio económico extrapolado en el Gobierno Nacional que permite medir las pérdidas económicas causadas por la corrupción, proporcionando una cifra aproximada del daño en términos de patrimonio público afectado, lo cual es esencial para contextualizar y cuantificar la magnitud de la problemática. Seguidamente, se realiza el análisis de la relación del gasto no financiero total, el déficit fiscal y la deuda pública con el perjuicio económico extrapolado en Perú durante 2014-2019 y 2021-2023, que se desglosa en tres aspectos principales: i) la relación entre el gasto no financiero total del gobierno y el perjuicio económico extrapolado durante dicho periodo; ii) la relación entre el resultado económico de las operaciones del sector público no financiero y el perjuicio económico extrapolado; iii) la relación del saldo de la deuda del sector público no financiero en relación con el perjuicio económico extrapolado.

## 2. La relación conceptual y empírica entre corrupción pública y sostenibilidad fiscal

### 2.1 La sostenibilidad fiscal

La sostenibilidad fiscal se fundamenta en la capacidad del gobierno para mantener solvencia y liquidez suficientes que permitan gestionar la deuda pública de manera equilibrada, utilizando mecanismos como la reducción del déficit fiscal y la implementación de reglas fiscales para garantizar la estabilidad financiera a largo plazo. La sostenibilidad fiscal se define como la solvencia y liquidez suficientes del gobierno para gestionar la deuda pública

sin afectar significativamente el déficit fiscal, subrayando que la capacidad del gobierno para cumplir con sus obligaciones financieras es clave para la estabilidad (Mendoza, 2018; Escolano, 2010). Por su parte, se refleja el balance primario necesario para estabilizar la relación entre deuda pública y PIB, ya que debe cubrir los intereses efectivos de la deuda, y mantener la deuda como proporción del PIB en un nivel objetivo (Blanchard et al., 1991; Horne, 1991). Además, se alcanza cuando una política fiscal puede implementarse sin necesidad de intervenciones tributarias frecuentes (Krejdil, 2006). También, mediante la reducción tanto del déficit fiscal como de la deuda pública, y el uso de reglas fiscales como un mecanismo para asegurar este objetivo (Schmidt-Hebbel, 2022; Blanchard et al., 1991). Incluso, implica que los ingresos fiscales sean suficientes para cubrir el costo de la deuda pública emitida, asegurando la estabilidad financiera a largo plazo (Afonso y Rault, 2010). La credibilidad de la política fiscal es crucial para mantener la sostenibilidad, dado que cualquier incertidumbre en los mercados podría afectar negativamente el manejo de la deuda (Mendoza y Ostry, 2008). Cabe señalar que, la política fiscal debe reaccionar positivamente ante el aumento del endeudamiento público, lo que permite evitar crisis de deuda (Bohn, 1998). Sin embargo, niveles excesivos de deuda pública pueden desacelerar el crecimiento económico, lo que resalta la importancia de controlar el endeudamiento (Reinhart y Rogoff, 2010). Incluso, se resalta que el manejo prudente de la deuda y el déficit fiscal es fundamental para evitar el riesgo de *default*, y advierten que políticas fiscales inadecuadas pueden llevar a situaciones insostenibles a largo plazo (Ministerio de Economía y Finanzas [MEF], 2023; Horne, 1991).

## 2.2 La corrupción pública

La naturaleza compleja de la corrupción exige una definición contextualizada, ya que sus formas y manifestaciones están profundamente influenciadas por factores culturales, sociales e institucionales que pueden normalizar su presencia y perpetuar su impacto negativo en diversas sociedades. La definición estricta de corrupción no es posible sin primero evaluar su contexto, ya que puede adoptar diferentes formas, ya sean sociales, económicas o institucionales (Farrales, 2005). Dado que, está influenciada por factores culturales que permiten su normalización en ciertos contextos, lo que a su vez perpetúa un ciclo de impunidad y falta de transparencia (Johnston, 2014). Además, las diferencias culturales y la tolerancia hacia la corrupción pueden variar significativamente entre países, afectando la percepción y la gravedad del problema a nivel internacional (Treisman, 2000).

La corrupción pública no solo representa un abuso de poder para el beneficio personal, sino que también degrada los pilares de las instituciones democráticas y compromete la legitimidad del Estado, afectando su capacidad para garantizar la rendición de cuentas y el bienestar colectivo. La corrupción pública como actos en los que un sujeto público abusa de su posición para perjudicar los intereses institucionales del Estado (Martínez, 2023). Además, es una distorsión de los procesos democráticos, ya que socava la confianza pública y debilita las instituciones estatales (Rose-Ackerman, 2016; Mauro y Tanzi, 1997). También, refleja la incapacidad de los funcionarios públicos para aplicar eficazmente la legislación y fortalecer la institucionalidad, así como la falta de mecanismos adecuados de rendición de cuenta (Manzetti y Wilson, 2007; Spittler, 2012). De hecho, depende de las estrategias empleadas para combatirla, destacando su carácter ilegal orientado al beneficio personal en detrimento de la institucionalidad pública (Comisión de Alto Nivel Anticorrupción [CAN], 2013).

La corrupción pública, al distorsionar la recaudación fiscal y generar ineficiencias en la inversión estatal, incrementa el déficit y la deuda pública, perpetuando un ciclo de inestabilidad fiscal y económica. La corrupción pública distorsiona la recaudación y genera inefi-

ciencias en la inversión pública, impactando el déficit fiscal y la deuda pública (Soto, 2003). Esta dinámica es especialmente evidente en áreas como la inversión en activos no financieros, donde los mayores perjuicios recaen en las obras públicas, inflando costos y erosionando la capacidad fiscal del Estado (Shack et al., 2020). Además, incrementa el gasto público a través de sobornos, afectando directamente la sostenibilidad fiscal (Tanzi, 1999). También, la falta de transparencia en contextos centralizados permite a los funcionarios corruptos operar sin ser detectados, agravando la situación (Távora, 2012). Los excesos en el gasto militar, impulsados por la corrupción, aumentan la deuda pública y comprometen la estabilidad fiscal a largo plazo (Slijper, 2013; y Morón, 2005).

La corrupción, conceptualizada como el uso inapropiado de funciones públicas en beneficio propio, distorsiona la administración fiscal y reduce la eficiencia en la asignación de los recursos públicos, generando efectos adversos sobre el crecimiento económico y el bienestar social. Se define corrupción como el uso indebido de funciones públicas para beneficio personal, con implicaciones directas en la gestión de recursos fiscales y públicos (Dorotinsky y Pradhan, 2007). Además, la corrupción es un fenómeno que surge cuando los incentivos para actuar de manera ética se ven comprometidos, y afecta la eficiencia del gasto público, impactando negativamente en el crecimiento económico (Mauro, 1995; Gupta y Abed, 2002; Pellegrini y Gerlagh, 2008). El uso indebido del poder público, afectando los valores fundamentales y la buena administración del gobierno, la cual consiste en una gestión eficiente, transparente y responsable de los recursos públicos, orientada a satisfacer las necesidades ciudadanas y promover el bienestar común (La Defensoría del Pueblo, 2017a). Cabe destacar que, la corrupción implica la desviación de los intereses públicos hacia objetivos privados, lo que resulta en beneficios individuales tanto para actores del sector público como del sector privado (Castro, 2017).

El perjuicio económico se refiere a las pérdidas derivadas de la corrupción y la mala gestión de recursos públicos, impactando negativamente el crecimiento económico, la estabilidad financiera y el endeudamiento estatal. Dado que, el perjuicio económico es la pérdida derivada de la ineficiencia en la asignación de recursos, donde la corrupción y la mala gestión generan sobrecostos y una asignación ineficiente del gasto público, lo que impacta negativamente el crecimiento económico (Tanzi, 1999). Además, es el costo asociado al desvío de recursos públicos, ya sea a través de actos de corrupción o inconductas funcionales, cuantificando estas pérdidas como la diferencia entre los fondos asignados y los resultados efectivos de los proyectos ejecutados (Shack et al., 2020). Está relacionado con el incremento de la deuda pública, ya que el mal uso de los recursos aumenta el endeudamiento y deteriora la estabilidad financiera y la capacidad estatal para ejecutar políticas sostenibles (Cooray et al., 2017).

### **2.3. La influencia empírica de la corrupción pública en la sostenibilidad fiscal**

La corrupción pública en Estados Unidos contribuyó al aumento del déficit fiscal al desviar recursos hacia proyectos poco productivos y menos prioritarios, generando ineficiencias en el gasto público y distorsionando la asignación de recursos entre sectores clave como la educación y la salud. En EE. UU. la corrupción contribuyó al aumento del déficit fiscal mediante el incremento "artificial" del gasto público, el cual consiste en la asignación excesiva e ineficiente de recursos para proyectos innecesarios o inflados en costos, muchas veces con el fin de favorecer a actores privados o políticos durante el periodo entre 1997 y 2008 (Liu y Mickesell, 2014). Dado que, la corrupción incrementa el gasto público al distorsionar la asignación de recursos hacia proyectos poco productivos, generando ineficiencias en las finanzas del Estado (Mauro, 1996). Incluso, se identificó desvíos de recursos desde la

educación hacia sectores como hospitales, recursos naturales, y demás sectores sociales críticos hacia otros menos prioritarios, exacerbando las ineficiencias (Tanzi y Davoodi, 1997; Cordis, 2014).

La corrupción pública en Asia afecta la estabilidad fiscal, especialmente en países con altos niveles de deuda externa, donde su control es menos efectivo, lo que genera volatilidad en el déficit fiscal y compromete la sostenibilidad fiscal. En Asia, demostraron que la mejora en el control de la corrupción tiene un impacto positivo en la estabilidad fiscal en Asia-Pacífico, aunque en países con altos niveles de deuda externa y gobiernos de gran tamaño, el efecto del control de la corrupción es menos pronunciado, lo que sugiere que estos países deben ajustar el tamaño gubernamental para mejorar su sostenibilidad fiscal a largo plazo (Nguyen et al, 2020). Incluso, se ha identificado a la corrupción pública como un factor clave que contribuye a la volatilidad del déficit fiscal en los países del sur de Asia y la Asociación Sudasiática para la Cooperación Regional (ASEAN) (Javid et al., 2011). Tal es el caso del suceso polémico del fondo estatal 1Malaysia Development Berhad (1MDB) en Malasia que ejemplifica cómo la corrupción puede comprometer la estabilidad fiscal de un país, ya que en un inicio fue establecido para impulsar el desarrollo económico, pero se convirtió en un caso de corrupción a escala internacional al revelarse que aproximadamente 4.500 millones de dólares fueron malversados, lo que afectó tanto la reputación global de Malasia como su sostenibilidad financiera, lo que afectó su deuda pública con un aumento considerable y el gobierno tuvo que asumir las obligaciones derivadas del escándalo (The Guardian, 2020).

La corrupción y la economía sumergida en Europa han contribuido al incremento de la deuda pública y debilitado la capacidad fiscal de los Estados, lo que frena el desarrollo económico y profundiza las ineficiencias en la gestión estatal. En la región europea, vincularon la corrupción y la economía sumergida con el incremento de la deuda pública en las comunidades autónomas de España (Martín Cruz y Hernández Hernández, 2016). La economía sumergida, que incluye tanto actividades económicas legales no declaradas como actividades ilegales, elude los impuestos y normativas, afectando los ingresos fiscales del Estado y debilitando su capacidad para gestionar eficientemente la deuda pública. De manera similar, la corrupción y la economía informal están estrechamente relacionadas, afectando negativamente la sostenibilidad fiscal en diversos países europeos (Dreher y Schneider, 2010). Por ejemplo, de acuerdo con Esener e İpek (2018), en Grecia la corrupción en el sector público causó distorsiones presupuestarias en áreas clave como salud y educación, deteriorando la gestión estatal y frenando el crecimiento económico, un patrón que subraya con Vian (2008), quien estudió cómo la corrupción en la gestión de los sistemas de salud afecta gravemente su desempeño, y es una amenaza para el acceso, la equidad y los resultados en la atención sanitaria. De forma similar, Del Monte y Papagni (2001) mostraron cómo en el sur de Italia la corrupción distorsionó el gasto en inversión pública, afectando negativamente el desarrollo económico de 20 regiones, un fenómeno que también fue señalado por Gupta et al. (2002), quienes afirman que la corrupción reduce la inversión productiva y frena el crecimiento económico en el largo plazo.

La corrupción pública en África ha distorsionado la asignación de recursos y reducido la inversión de capital, afectando la eficiencia del gasto público, ya que ha debilitado la recaudación fiscal, la sostenibilidad fiscal y amplificado las disparidades salariales, lo que incrementa las desigualdades socioeconómicas, y frena el crecimiento económico y perpetúa la pobreza estructural. En este continente, encontraron que la corrupción ha reducido el gasto de capital, afectando directamente la capacidad de los gobiernos para atender las necesidades básicas de la población (Sedgo y Omgba, 2023). En África subsahariana, la corrupción ha debilitado tanto la recaudación fiscal como la gestión del gasto, comprometiendo la sostenibilidad fiscal y el desarrollo económico a largo plazo (Ghura, 1998). También, en el continente la corrupción no solo impacta en la inversión de recursos en sectores clave como la salud y la educación, sino que también exagera la inequidad en la distribución de

los salarios, profundizando las desigualdades socioeconómicas, afectando negativamente el crecimiento económico y profundizando la pobreza (Gupta y Abed, 2002). Por ejemplo, Angola, uno de los principales productores de petróleo en África, donde la corrupción ha desviado recursos públicos destinados a sectores como salud y educación, lo que debilita la capacidad del gobierno para proporcionar servicios básicos e incrementa la pobreza y las desigualdades socioeconómicas, intensificando la inequidad y la pobreza estructural en la población (Transparency International, 2023).

La corrupción y la controvertida administración de los recursos públicos en América Latina han generado profundas distorsiones fiscales, desviando fondos de sectores como la salud y la educación, y afectando la sostenibilidad fiscal a largo plazo en países como Chile, Argentina y Brasil. Durante la dictadura de Pinochet en Chile, los pagos ilegales al ejército y la compra de armas incrementaron significativamente el gasto público, desviando recursos de áreas esenciales como la salud y la educación (Fernández, 2019). En Argentina, el endeudamiento externo desde 1976 ha afectado los derechos humanos, particularmente a través de dos canales principales: el ajuste fiscal y las reformas estructurales, reduciendo los recursos destinados a sectores clave como la salud, educación y empleo, y beneficiando a sectores privilegiados mediante la manipulación de la deuda pública (Denis y Ignacio, 2022). En Brasil, concluyeron que el autofinanciamiento de campañas políticas con recursos públicos comprometió la sostenibilidad fiscal, exacerbando las ineficiencias en la asignación de recursos (Timmons y Garfias, 2015).

### **3. El cálculo del perjuicio económico extrapolado en el Gobierno Nacional**

#### **3.1. Limitaciones del perjuicio económico extrapolado**

La estimación del perjuicio económico extrapolado se aplica únicamente al Gobierno Nacional, es decir, a los tres poderes del Estado (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) y a las instituciones públicas principales. Cabe señalar que, antes del periodo 2017, no se cuentan con datos representativos para incluir en el cálculo a los gobiernos regionales y locales. Esta limitación impide realizar un análisis que abarque a todo el Gobierno General y restringe el cálculo del perjuicio económico a la estructura central del Estado.

El propósito de la estimación del perjuicio económico extrapolado es obtener una medida cuantitativa que capture, de forma objetiva, el costo financiero de la corrupción en el sector público, ya que esta metodología no solo se basa en la proyección de datos auditados, sino que también incorpora mejoras en los modelos de riesgo y priorización implementados por la Contraloría General de la República (CGR), que permiten que los datos obtenidos en auditorías sean cada vez más representativos de la ejecución presupuestaria total. Además, la inclusión de auditorías sistemáticas y específicas en sectores clave de bienes y servicios, inversiones, y otras categorías de gasto permite una aproximación integral que refleja el impacto financiero de la corrupción en áreas fundamentales para el funcionamiento del Estado.

Los datos provienen de auditorías y controles financieros, y su extrapolación se fundamenta en la consistencia y fiabilidad de estos controles, así como en la experiencia acumulada en años previos. Aunque, se reconocen limitaciones inherentes a la metodología (como la posibilidad de sesgos si los datos no fueran representativos), los esfuerzos recientes en mejorar la capacidad de detección y la inclusión de equipos multidisciplinarios han fortalecido la validez de los resultados. Ello minimiza el riesgo de subestimaciones o sobreestimaciones, lo que hace que los datos sean más confiables y que el cálculo proyectado ofrezca una visión objetiva del alcance de los costos asociados a la corrupción.

Cabe señalar que, la metodología de Shack et al. (2020) adapta el cálculo del perjuicio económico a contextos donde la corrupción no puede medirse completamente, debido a limitaciones en los sistemas de control financiero. En cuanto a la representatividad de la muestra, es importante señalar que la CGR ha implementado modelos de riesgo y priorización en la selección de auditorías, especialmente a partir de 2017. Incluso, su estrategia de auditoría ha sido reforzada mediante el uso de herramientas tecnológicas y equipos multidisciplinarios que incrementan la precisión y relevancia de los datos auditados. También, los datos de la CGR son reconocidos en el contexto de control público y representan la fuente confiable y accesible para la fiscalización del gasto público en el país. Incluso, ignorar esta metodología debido a la falta de revisión académica formal subestima su valor funcional en la evaluación de la influencia de la corrupción en la sostenibilidad fiscal del Perú.

La selección del período 2014-2019 y 2021-2023 para el análisis del perjuicio económico extrapolado en el sector público. En primer lugar, desde 2014, la sistematización de los reportes de auditoría y controles financieros ha permitido una base de datos más completa y consistente, y la CGR ha mejorado sus metodologías, proporcionando un marco confiable para analizar el gasto y el impacto de la corrupción. En segundo lugar, este período es suficientemente extenso para incluir distintos ciclos económicos y cambios en la administración, proporcionando un contexto para la extrapolación de datos y la identificación de patrones de perjuicio económico. En tercer lugar, proporciona información reciente que es directamente relevante para la formulación de políticas fiscales y de control de la corrupción. En cuarto lugar, la exclusión del año 2020 del análisis se justifica principalmente por las circunstancias extraordinarias generadas por la pandemia ocasionada por el virus de SARS-CoV-2, ya que los gobiernos implementaron políticas fiscales excepcionales para enfrentar la emergencia sanitaria y sus impactos económicos. Además, la exclusión de este año permite un análisis más consistente y comparable entre los demás periodos, preservando la integridad de las tendencias en condiciones más ordinarias del gasto público.

## 3.2. Cálculo del perjuicio económico extrapolado

### 3.2.1 Contexto

De acuerdo con Shack et.al (2020), el cálculo del perjuicio económico extrapolado en el Gobierno Nacional se articula en torno a una metodología cuantitativa que ajusta los montos auditados con los presupuestos ejecutados en cada sector, proporcionando así una estimación ajustada de la corrupción sobre el gasto público en distintos periodos.

### 3.2.2 Notación

Consideremos las siguientes variables:

$\alpha$ : Perjuicio Económico Extrapolado del Gobierno General

$\beta$ : Perjuicio Económico Extrapolado de los Gobiernos Subnacionales

$\delta$ : Perjuicio Económico Extrapolado del Gobierno Nacional

Formalmente, el perjuicio económico total  $\alpha$  se descompone en dos componentes principales:

$$\alpha = \beta + \delta \quad (1)$$

Esta estructura permite modelar el perjuicio económico total como la suma de las pérdidas en los niveles subnacional y nacional de gobierno.

### 3.2.3 Modelado del perjuicio económico en los gobiernos subnacionales

Para el gobierno subnacional, el perjuicio económico  $\beta$  se descompone en tres categorías de gasto: Bienes y Servicios, Activos No Financieros (inversiones), y Otras Genéricas de Gasto. Cada categoría se modela de manera independiente bajo el supuesto de que la pérdida observada en los datos auditados puede extrapolarse a toda la ejecución presupuestaria de la categoría.

La fórmula para  $\beta$  es la siguiente:

$$\beta = \sum_{i=1}^{25} \left( \frac{\gamma_i}{\rho_i} \right) \omega_i + \sum_{i=1}^{25} \left( \frac{\theta_i}{\rho_i} \right) \omega_i + \sum_{i=1}^{25} \left( \frac{\mu_i}{\rho_i} \right) \omega_i \quad (2)$$

$\gamma_i$ : Perjuicio económico identificado en el sector de Bienes y Servicios en el área subnacional  $i$

$\theta_i$ : Perjuicio económico para Activos No Financieros en el área subnacional  $i$

$\mu_i$ : Perjuicio económico en Otras Genéricas de Gasto en el área subnacional  $i$

$\rho_i$ : Monto auditado o examinado en el área subnacional  $i$

$\omega_i$ : Presupuesto ejecutado en el área subnacional  $i$

Para que esta metodología sea válida, se postula lo siguiente:

1. Se asume que  $\rho_i$  es una muestra representativa de toda la ejecución presupuestaria en cada área subnacional. Ello se basa en el uso de modelos de riesgo en la planificación de auditorías, lo que permite que las auditorías seleccionadas reflejen razonablemente el comportamiento del gasto en el área.
2. Se asume que los montos auditados representan adecuadamente el total de la ejecución presupuestaria en cada área del Gobierno Subnacional y que la capacidad de detección de irregularidades en las auditorías es uniforme entre áreas y periodos.
3. El estudio se realiza en un país con 25 áreas subnacionales, la sumatoria hasta 25 representaría la acumulación de datos de cada una de estas divisiones geográficas.

### 3.2.4 Cálculo de $\beta$ ilustrativo

Ilustración del cálculo para el caso específico  $i = 1$ :

#### ▪ Cálculo del Perjuicio en Bienes y Servicios

❖ Perjuicio económico detectado ( $\gamma_i$ ) =  $\gamma_1$

❖ Monto auditado ( $\rho_i$ ) =  $\rho_1$

❖ Presupuesto ejecutado ( $\omega_i$ ) =  $\omega_1$

Primero, calculamos la proporción de perjuicio respecto al monto auditado:

$$\frac{\gamma_i}{\rho_i} = \frac{\gamma_1}{\rho_1}$$

Luego, extrapolamos esta proporción al presupuesto ejecutado, obteniendo el perjuicio extrapolado en bienes y servicios ( $PE_{BS}$ ):

$$PE_{BS} = \frac{\gamma_1}{\rho_1} \times \omega_1$$

▪ **Cálculo del Perjuicio en Inversiones (Activos No Financieros)**

- ❖ *Perjuicio económico detectado ( $\theta_i$ ) =  $\theta_1$*
- ❖ *Monto auditado ( $\rho_i$ ) =  $\rho_1$*
- ❖ *Presupuesto ejecutado ( $\omega_i$ ) =  $\omega_1$*

Para empezar, calculamos la proporción de perjuicio respecto al monto auditado:

$$\frac{\theta_i}{\rho_i} = \frac{\theta_1}{\rho_1}$$

Seguidamente, extrapolamos esta proporción al presupuesto ejecutado, obteniendo el perjuicio extrapolado en inversiones ( $PE_I$ ):

$$PE_I = \frac{\theta_1}{\rho_1} \times \omega_1$$

▪ **Cálculo Perjuicio económico en Otras Genéricas de Gasto**

- ❖ *Perjuicio económico detectado ( $\mu_i$ ) =  $\mu_1$*
- ❖ *Monto auditado ( $\rho_i$ ) =  $\rho_1$*
- ❖ *Presupuesto ejecutado ( $\omega_i$ ) =  $\omega_1$*

Se comienza a calcular la proporción de perjuicio respecto al monto auditado:

$$\frac{\mu_i}{\rho_i} = \frac{\mu_1}{\rho_1}$$

Posteriormente, extrapolamos esta proporción al presupuesto ejecutado, obteniendo el perjuicio extrapolado en otras genéricas de gasto ( $PE_{GG}$ ):

$$PE_{GG} = \frac{\mu_1}{\rho_1} \times \omega_1$$

La suma agregada de valores correspondiente al Gobierno Subnacional en el modelo, resulta:

$$\beta = PE_{BS} + PE_I + PE_{GG}$$

### 3.2.5 Cálculo del Perjuicio Económico en el Gobierno Nacional

Para el Gobierno Nacional, utilizamos una fórmula similar pero aplicada a sectores específicos (Educación, Salud, Transporte y Comunicaciones, y Otros), cuyos datos serán extraídos de la Consulta Amigable del MEF:

$$\delta_t = \sum_{i=1}^4 * \left( \frac{\sigma_{i,t}}{\rho_{i,t}} \right) \omega_{i,t} \quad (3)$$

En donde:

$\delta_t$ : representa el perjuicio económico extrapolado en el Gobierno Nacional en el periodo  $t$ .

$\sigma_{i,t}$ : es el perjuicio económico identificado en el sector  $i$  (educación, salud, transporte y comunicaciones, y otros sectores) para el periodo  $t$ .

$\rho_{i,t}$ : se refiere al monto examinado o auditado en el sector  $t$  para el mismo periodo.

$\omega_{i,t}$ : es el presupuesto ejecutado en cada sector  $t$  para el periodo  $t$ .

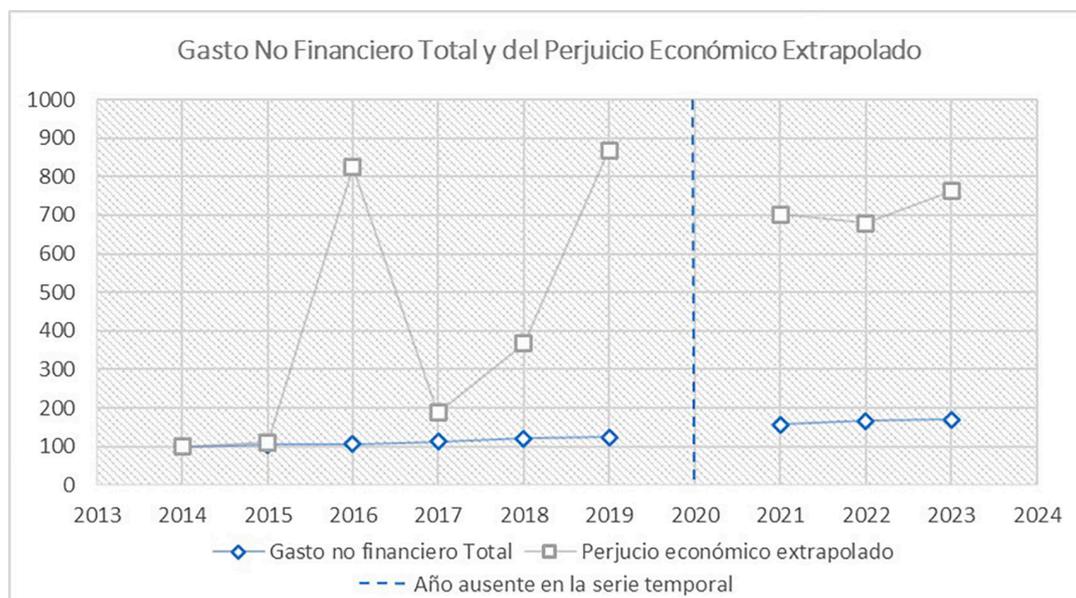
Una consideración crítica para la precisión de este modelo es la representatividad del monto examinado  $\rho_{i,t}$ , el cual se asume que es una muestra representativa de la ejecución presupuestaria global del periodo auditado, y este principio es ampliamente utilizado en los mecanismos de control financiero y auditorías (Shack et al., 2020). Ello permite que los resultados de las auditorías se extrapolen para ofrecer una visión más amplia de la totalidad del presupuesto ejecutado. Entre 2014 al 2017, se han utilizado estimaciones aproximadas de los montos auditados, y calculados en valores enteros que buscan reflejar la ejecución presupuestal total del Gobierno Nacional, lo cual busca mitigar sesgos en la extrapolación de los datos, garantizando una mayor fidelidad en los resultados obtenidos. Además, el cálculo del perjuicio económico extrapolado ya ha sido abordado en estudios previos, como los de Shack, Pérez y Portugal (2020, 2021), junto con los informes recientes de la Contraloría General de la República (2022, 2024a, 2024b), que han sido fundamentales para la proporción de datos confiables que permiten reescribir y adaptar la ecuación al contexto actual y a las limitaciones metodológicas de la investigación.

## 4. Análisis del perjuicio económico extrapolado en relación con gasto no financiero total, el déficit fiscal, y la deuda pública en Perú entre 2014-2019 y 2021-2023

### 4.1. La relación del gasto no financiero total y el perjuicio económico extrapolado entre 2014-2019 y 2021-2023

El gasto no financiero comprende los egresos del sector público destinados a actividades sin operaciones financieras, como pagos de bienes y servicios, remuneraciones y transferencias, así como inversiones en capital e infraestructura. Estos gastos se dividen en corrientes y de capital, facilitando un análisis detallado de los recursos empleados en el desarrollo económico del país (Banco Central de Reserva del Perú [BCRP], 2024).

**Figura 1**  
**Gasto no financiero total y el perjuicio económico extrapolado**  
**entre 2014-2019 y 2021-2023**



*Nota.* Elaboración con datos obtenidos del BCRP (s.f.-c), el MEF (s.f.), Shack, Pérez y Portugal (2020, 2021), CGR (2022, 2024a, 2024b). Los datos se presentan agregados en términos de montos anuales con valores que corresponden a gastos devengados y han sido normalizados (índice con base en el año 2014).

Por un lado, entre 2014 al 2019, el gasto no financiero total mostró un incremento constante, pasando de S/ 123,783 millones en 2014 a S/ 209,590 millones en 2023. Ello refleja una expansión sostenida del presupuesto en áreas no financieras, posiblemente en respuesta a necesidades sociales y políticas públicas. Por ejemplo, en 2019, el presupuesto del sector público ascendió a S/ 168,074 millones, con un incremento significativo en los gobiernos regionales del 15.9% respecto al 2018, lo que indica una mayor asignación de recursos a nivel subnacional (Congreso de la República del Perú, 2019). Por otro lado, en la Figura 1, el perjuicio económico extrapolado presenta fluctuaciones notables, especialmente en 2016 y 2019, donde alcanza picos significativos. Además, se estimó que en el 2019 alrededor del 15% del presupuesto público ejecutado se habría perdido por corrupción e inconducta funcional, siendo los sectores de transporte y comunicaciones, salud y educación los más afectados (CGR, 2020). Cabe señalar que, ambos indicadores tienden a crecer, pero el perjuicio económico extrapolado no sigue una tendencia estable como el gasto, mostrando que un aumento en el presupuesto no siempre conlleva un incremento proporcional en el perjuicio. Ello sugiere ineficiencias en el control de recursos en ciertos periodos.

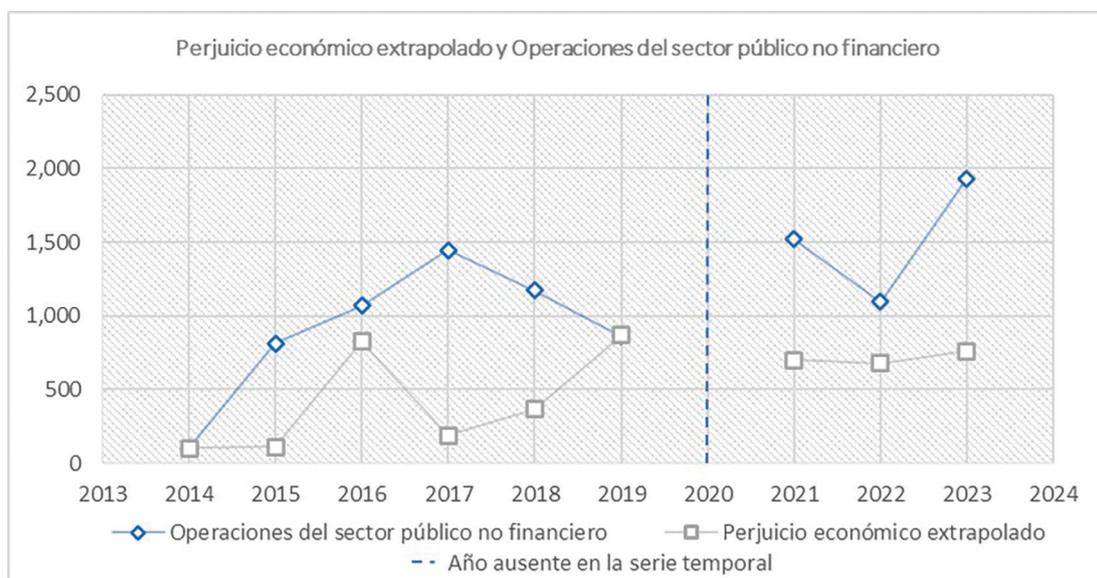
Los datos entre 2014-2019 y 2021-2023 revelan un crecimiento constante en el gasto no financiero total del gobierno, con aumentos de 123,783 millones a 209,590 millones, acompañado de fluctuaciones en el perjuicio económico extrapolado, que alcanzó un pico de 13,670 millones en 2019 y mostró variabilidad en el periodo post-pandemia. Ello sugiere que, aunque los recursos públicos se han incrementado, persisten pérdidas significativas atribuidas a irregularidades. Por lo que, fortalecer los sistemas de auditoría y control es clave para reducir la volatilidad en el perjuicio económico y mejorar la eficiencia en la gestión de recursos públicos. Por ejemplo, la implementación del Índice de Corrupción e Inconducta Funcional (INCO) por la Contraloría General de la República en 2023 ha sido crucial para evaluar y monitorear la corrupción a nivel regional e institucional en el Perú (CGR, 2023). Dado que, cuantifica los niveles de corrupción y conductas indebidas mediante indicadores

como denuncias, auditorías y sanciones, proporcionando datos específicos que permiten identificar áreas con mayor riesgo. Además, al hacer públicos estos resultados, el INCO facilita el diseño de estrategias anticorrupción más efectivas y focalizadas, promueve la transparencia y rendición de cuentas, incentiva a las instituciones a mejorar sus prácticas y fortalece los mecanismos de control interno.

#### 4.2. La relación entre el resultado económico de las operaciones del sector público no financiero y el perjuicio económico extrapolado entre 2014-2019 y 2021-2023

A medida que las brechas fiscales se amplían, la capacidad gubernamental para honrar sus compromisos financieros sin recurrir a endeudamiento adicional y políticas de emergencia resulta mermada. Por ejemplo, la reducción de los ingresos fiscales se debió principalmente al bajo crecimiento económico, ya que una economía desacelerada limita el aumento en la recaudación tributaria. También, la caída en los precios de los metales afectó negativamente a sectores clave como la minería, reduciendo aún más los ingresos, y se experimentaron mayores presiones de gasto, que incluyeron aumentos en remuneraciones y gastos extraordinarios destinados a enfrentar emergencias, junto con algunos costos adicionales relacionados con el impacto residual de la pandemia del 2020 (Instituto Peruano de Economía [IPE], 2023).

**Figura 2**  
**Perjuicio económico extrapolado y resultado económico**  
**(Operaciones del sector público no financiero) entre 2014-2019 y 2021-2023**



*Nota.* Elaboración con datos obtenidos del BCRP (s.f.-a), el MEF (s.f.), Shack et al. (2020, 2021), y la CGR (2022, 2024a, 2024b). Los datos se presentan agregados en términos de montos anuales con valores que corresponden a gastos devengados y han sido normalizados (índice con base en el año 2014).

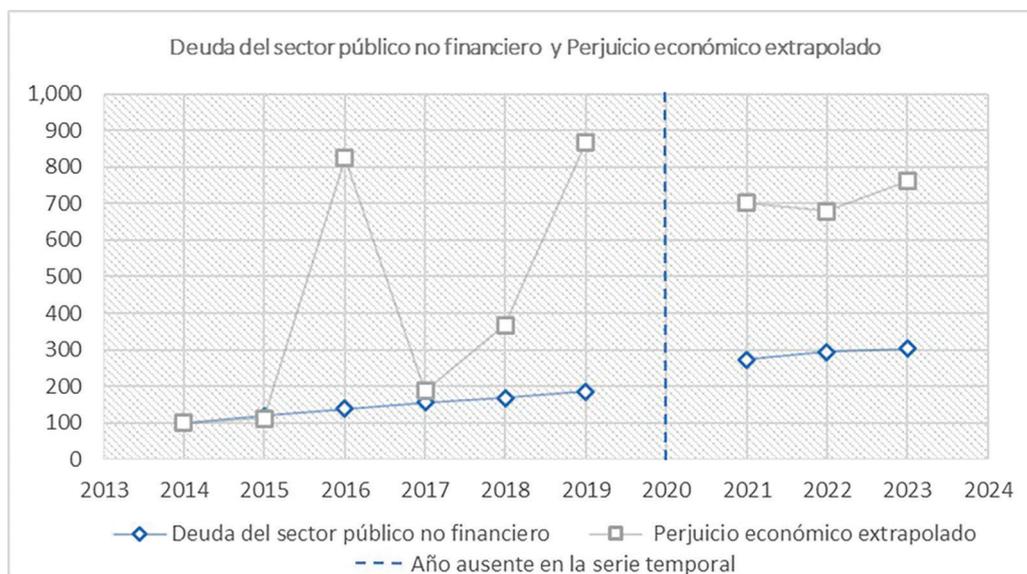
En la Figura 2, los años 2016 y 2019 emergen como puntos críticos de este proceso, especialmente en 2016, cuando el aumento abrupto del perjuicio económico extrapolado sugiere una intensificación significativa de la ineficacia en la administración pública, tendencia

que persiste y se agrava entre 2019 y 2023. Este panorama de deterioro fiscal subraya la creciente incapacidad del Estado para equilibrar sus cuentas, con un déficit en constante expansión que revela un gasto considerablemente superior a los ingresos disponibles. Por ejemplo, en 2016, el déficit fiscal alcanzó el 2.6% del PBI, mientras que en 2019 se redujo a 1.6% (MEF, 2021). Estas fluctuaciones pueden influir en el perjuicio económico extrapolado, ya que un mayor déficit podría reflejar una gestión menos eficiente de los recursos públicos, incrementando las oportunidades para actos de corrupción.

### 4.3. La relación del saldo de la deuda del sector público no financiero y el perjuicio económico extrapolado entre 2014-2019 y 2021-2023

El creciente endeudamiento público y el persistente perjuicio económico extrapolado reflejan la limitada capacidad del Estado para equilibrar su presupuesto, evidenciando cómo la corrupción genera la necesidad de mayor financiamiento y una asignación ineficiente de los recursos. En consecuencia, la deuda del sector público no financiero ha mostrado un crecimiento constante desde 2014 hasta 2023, pasando de S/ 421,621 millones en 2014 a S/ 1,276,635 millones en 2023, lo que implica que se ha más que triplicado en menos de una década (BCRP, s.f.-b).

**Figura 3**  
**Deuda pública (Saldo de la deuda del sector público no financiero) y el perjuicio económico extrapolado entre 2014-2019 y 2021-2023**



*Nota.* Elaboración con datos obtenidos del BCRP (s.f.-b), el MEF (s.f.), Shack et al. (2020, 2021), y la CGR (2022, 2024a, 2024b). Los datos se presentan agregados en términos de montos anuales con valores que corresponden a gastos devengados y han sido normalizados (índice con base en el año 2014).

En la Figura 3, el perjuicio económico extrapolado muestra fluctuaciones que sugieren que políticas de gasto público, falta de controles o crisis internas incrementaron las pérdidas por corrupción o ineficiencia en esos años. Sin embargo, a pesar de que ambas variables muestran una tendencia de crecimiento, el aumento en el perjuicio económico extrapo-

lado no sigue una relación proporcional directa con el crecimiento de la deuda pública. Ello sugiere que el crecimiento de la deuda no necesariamente se traduce en un aumento equivalente en el perjuicio económico, sino que existen otros factores que influyen en la variabilidad de las pérdidas extrapoladas, como la eficiencia en el uso de los recursos o los mecanismos de control implementados en cada año.

Durante los años 2021-2023, tras la pandemia, se observa una tendencia vinculada a los esfuerzos de reactivación económica, mayores inversiones públicas y gastos asociados a la recuperación post-pandemia, lo que subraya la importancia de fortalecer los controles en épocas de alto endeudamiento para evitar un aumento desproporcionado en las pérdidas económicas. Sin embargo, la deuda pública en 2023 alcanzó el 33.02% del PIB de Perú, una ligera reducción en comparación con el 34.02% del PIB en 2022 (Expansión, 2023).

## 5. Conclusión

En líneas generales, la sostenibilidad fiscal se basa en la capacidad del gobierno para mantener solvencia y liquidez adecuadas que le permitan gestionar la deuda pública de manera equilibrada, a través de mecanismos como la reducción del déficit fiscal y la implementación de reglas fiscales que garanticen la estabilidad financiera a largo plazo. Por otro lado, la corrupción es un fenómeno complejo que requiere una definición contextualizada, ya que sus manifestaciones varían según factores culturales, sociales e institucionales, los cuales pueden normalizar la corrupción en algunas sociedades y perpetuar sus efectos negativos. Además, la corrupción pública distorsiona la recaudación fiscal y provoca ineficiencias en la inversión estatal, lo que incrementa tanto el déficit como la deuda pública, y perpetúa la inestabilidad fiscal y económica, afectando directamente la capacidad de gestión pública del Estado. También, la corrupción desvía recursos públicos hacia fines privados, lo que genera ineficiencias en la asignación del gasto, lo cual compromete el crecimiento económico y la sostenibilidad fiscal, al tiempo que socava los principios de transparencia y buena administración gubernamental, causando pérdidas económicas significativas y aumentando el endeudamiento estatal. Cabe señalar que, el perjuicio económico causado por la corrupción y la mala gestión de los recursos públicos se manifiesta como una ineficiencia en la asignación de estos, lo que genera sobrecostos y distorsiones en la ejecución de proyectos estatales.

En Estados Unidos, el desvío de fondos hacia proyectos ineficientes y de baja prioridad incrementó el déficit fiscal, exacerbando las ineficiencias en sectores clave como la educación y la salud. Por un lado, en Asia, la corrupción ha sido especialmente perniciosa en países con altos niveles de deuda externa, donde ha generado volatilidad fiscal y comprometido la sostenibilidad. Por otro lado, en Europa, la relación entre corrupción y economía sumergida ha debilitado la capacidad de los Estados para gestionar eficazmente su deuda pública, afectando el desarrollo económico al reducir la inversión en áreas esenciales. Por una parte, en África ha sido influida por la distorsión severa en la asignación de recursos y una disminución de la inversión de capital, amplificando las desigualdades socioeconómicas y perpetuando la pobreza estructural. Por otra parte, América Latina ha experimentado profundas distorsiones fiscales debido a la corrupción y la mala administración de los recursos, con impactos en la salud y la educación, deteriorando aún más la sostenibilidad fiscal, y agravando las disparidades económicas y sociales en países como Chile, Argentina y Brasil.

A pesar de que la estimación del perjuicio económico extrapolado por corrupción se limita al Gobierno Nacional del Perú debido a la falta de datos representativos de gobiernos regionales y locales antes de 2017, esta metodología ofrece una medida cuantitativa objetiva del costo financiero de la corrupción en la estructura central del Estado. Aunque,

existen limitaciones y posibles sesgos, los avances en los modelos de riesgo y priorización de la CGR han fortalecido la validez y confiabilidad de los datos. También, la selección del período 2014-2019 y 2021-2023, excluyendo 2020 por las circunstancias extraordinarias de la pandemia, permite un análisis consistente y relevante. Además, reconociendo estas limitaciones, es esencial promover estudios futuros que amplíen el alcance de esta investigación..

La relación del gasto no financiero total y el perjuicio económico extrapolado refleja un enfoque expansionista en política fiscal destinado a satisfacer crecientes demandas sociales; sin embargo, la presencia de fluctuaciones marcadas en el perjuicio económico extrapolado, expone deficiencias en la gestión pública. Ello sugiere el riesgo de una expansión fiscal sin controles robustos, que puede intensificar el déficit fiscal, elevar la deuda pública y aumentar las presiones inflacionarias al tiempo que restringe la capacidad del Estado para responder a choques económicos futuros. Para mitigar estos riesgos agregados, es crucial implementar políticas públicas que promuevan la transparencia y refuercen los mecanismos de rendición de cuentas, incluyendo auditorías periódicas e incentivos para el cumplimiento ético en la administración pública.

La relación entre el resultado económico de las operaciones del sector público no financiero y el perjuicio económico extrapolado sugiere cómo los déficits persistentes y el manejo ineficiente de recursos intensifican el riesgo de pérdidas fiscales atribuibles a corrupción e ineficiencias administrativas. A medida que las brechas fiscales se expanden, la capacidad del Estado para cumplir sus compromisos financieros sin incrementar la deuda pública se ve limitada, lo que obliga a adoptar políticas de ajuste que, en lugar de cerrar la brecha, generan mayor dependencia del financiamiento externo. Incluso, factores como la desaceleración económica y la caída de los precios de los metales, sumados a presiones de gasto para enfrentar emergencias, y los costos persistentes de la pandemia, reducen aún más los ingresos disponibles, incrementando el déficit estructural. Ello sugiere la necesidad de políticas públicas que, además de controlar el déficit, fortalezcan los sistemas de supervisión fiscal, incorporando un análisis profundo de los factores macroeconómicos y de gestión que influyen en la eficacia del gasto. Las medidas podrían incluir auditorías focalizadas en sectores de alto riesgo, revisiones periódicas de los procesos administrativos y la implementación de sistemas de monitoreo de desempeño en tiempo real para minimizar las oportunidades de corrupción, contribuyendo así a una gestión fiscal sostenible en contextos de incertidumbre económica.

La relación del saldo de la deuda del sector público no financiero y el perjuicio económico extrapolado evidencia las dificultades que enfrenta el Estado para equilibrar su presupuesto, indicando cómo la corrupción genera la necesidad de mayor financiamiento y conduce a una asignación ineficiente de recursos. Además, el perjuicio económico extrapolado presenta fluctuaciones que evidencian que políticas de gasto público, falta de controles o crisis internas han incrementado las pérdidas por corrupción o ineficiencia en ciertos años. Sin embargo, ambas variables muestran una tendencia al alza, no existe una relación proporcional directa entre el aumento del perjuicio económico extrapolado y el crecimiento de la deuda pública, lo que indica que otros factores, como la eficiencia en el uso de los recursos y los mecanismos de control implementados anualmente, influyen en las pérdidas por corrupción. Entre 2021 y 2023, los esfuerzos de reactivación económica y las mayores inversiones públicas post-pandemia resaltan la importancia de fortalecer los controles en épocas de alto endeudamiento para evitar incrementos desproporcionados en las pérdidas económicas.

# REFERENCIAS

---

- Afonso, A., & Rault, C. (2010). What do we really know about fiscal sustainability in the EU? A panel data diagnostic. *Review of World Economics*, 145(4), 731-755.
- Banco Central de Reserva del Perú (2019). *Memoria 2019*. <https://www.bcrp.gob.pe/docs/Publicaciones/Memoria/2019/memoria-bcrp-2019-3.pdf>
- Banco Central de Reserva del Perú (2024). *Guía metodológica de los indicadores de las finanzas públicas*. <https://www.bcrp.gob.pe/docs/Publicaciones/Guia-Metodologica/nota-semanal/Guia-Metodologica-13.pdf>
- Banco Central de Reserva del Perú (s.f.-a). *Resultado económico de las operaciones del sector público no financiero*. <https://estadisticas.bcrp.gob.pe/estadisticas/series/anuales/resultados/PM-05760FA/html>
- Banco Central de Reserva del Perú (s.f.-b). *Deuda del sector público no financiero*. <https://estadisticas.bcrp.gob.pe/estadisticas/series/trimestrales/resultados/PN03371FQ/html>
- Banco Central de Reserva del Perú (s.f.-c). *Gasto no financiero del gobierno general*. <https://estadisticas.bcrp.gob.pe/estadisticas/series/mensuales/resultados/PN02409FM/html>
- Blanchard, O. J., Chouraqui, J. C., Hagemann, R., & Sartor, N. (1991). The sustainability of fiscal policy: New answers to an old question. NBER Working Paper, (R1547).
- Bohn, H. (1998). The behavior of U.S. public debt and deficits. *The Quarterly Journal of Economics*, 113(3), 949-963.
- Castro Cuenca, C. G. (2017). *La corrupción pública y privada: Causas, efectos y mecanismos para combatirla*. Editorial Universidad del Rosario.
- Comisión de Alto Nivel Anticorrupción (2013). *Plan nacional de lucha contra la corrupción 2012-2016*. Coordinación General de la CAN.

Congreso de la República del Perú (2019).

*Presupuesto del Sector Público 2019.* [https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con5\\_uibd.ns-f/59613C8C4DF82E8D052583510059687E/%-24FILE/PRESUPUESTO-2019-infografia.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con5_uibd.ns-f/59613C8C4DF82E8D052583510059687E/%-24FILE/PRESUPUESTO-2019-infografia.pdf)

Contraloría General de la República (2020).

*Cálculo del tamaño de la corrupción y la conducta funcional en el Perú: Una aproximación exploratoria.* <https://www.gob.pe/institucion/contraloria/informes-publicaciones/1200963-calculo-del-tamano-de-la-corrupcion-y-la-inconducta-funcional-en-el-peru-una-aproximacion-exploratoria>

Contraloría General de la República (2022).

*Incidencia de la corrupción e inconducta funcional, 2021* (Documento de investigación). Lima, Perú.

Contraloría General de la República (2023).

Presentación del Índice de Corrupción (INCO) a nivel nacional [Informe]. Recuperado de <https://www.gob.pe/institucion/contraloria/noticias/678202-contraloria-presento-el-indice-de-corrupcion-inco-a-nivel-nacional>

Contraloría General de la República (2024a).

*Incidencia de la corrupción e inconducta funcional, 2023* (Documento de investigación). Lima, Perú.

Contraloría General de la República (2024b).

*Incidencia de la corrupción e inconducta funcional, 2022* (Documento de investigación). Lima, Perú.

Cooray, A., Dzhumashev, R., & Schneider, F. (2017).

How does corruption affect public debt? An empirical analysis. *World Development*, 90, 115–127. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2016.08.020>

Cordis, A. S. (2014).

Corruption and the composition of public spending in the United States. *Public Finance Review*, 42(6), 745–773.

Defensoría del Pueblo (2017a).

*Radiografía de la corrupción en el Perú* (Reporte de Corrupción N.º 1). <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2018/08/Reporte-de-corrupcion-DP-2017-01.pdf>

Defensoría del Pueblo (2017b).

*El sistema anticorrupción peruano: Diagnóstico y desafíos* (Reporte de Corrupción N.º 2). <https://www.defensoria.gob.pe/documentos/reportes-de-corrupcion-n-2/>

Del Monte, A., & Papagni, E. (2001).

Public expenditure, corruption, and economic growth: The case of Italy. *European Journal of Political Economy*, 17(1), 1–16.

- Denis, A., & Ignacio, E. (2022). Endeudamiento público externo, ajuste fiscal y su impacto en los derechos humanos en la Argentina (1976–2001) [Tesis doctoral, Universidad de Buenos Aires].
- Dorotinsky, W., & Pradhan, S. (2007). Exploring corruption in public financial management. En J. E. Campos & S. Pradhan (Eds.), *The many faces of corruption: Tracking vulnerabilities at the sector level* (pp. 267–294). World Bank.
- Dreher, A., & Schneider, F. (2010). Corruption and the shadow economy: An empirical analysis. *Public Choice*, 144(1–2), 215–238.
- Escolano, J. (2010). A practical guide to public debt dynamics, fiscal sustainability, and cyclical adjustment of budgetary aggregates (Technical Notes and Manuals). International Monetary Fund.
- Esener, S. Ç., & İpek, E. (2018). The impacts of public expenditure, government stability and corruption on per capita growth: An empirical investigation on developing countries. *So-syoekonomi*, 26(36), 11–32.
- Expansión (2023). *Deuda pública de Perú como porcentaje del PIB en 2023*. <https://datosmacro.expansion.com/deuda/peru>
- Farrales, M. J. (2005). What is corruption? A history of corruption studies and the great definitions debate. SSRN. <https://ssrn.com/abstract=1739962>
- Fernández, K. (2019). *Complicidad económica con la dictadura chilena: Un país desigual a la fuerza*. LOM Ediciones.
- Ghura, D. (1998). Tax revenue in Sub-Saharan Africa: Effects of economic policies and corruption (IMF Working Paper No. 98/135). International Monetary Fund.
- Gupta, S., & Abed, G. (Eds.). (2002). *Governance, corruption, and economic performance*. International Monetary Fund.
- Gupta, S., Davoodi, H., & Alonso-Terme, R. (2002). Does corruption affect income inequality and poverty? *Economics of Governance*, 3(1), 23–45.
- Horne, J. (1991). Indicators of fiscal sustainability (IMF Working Paper No. 91/5). International Monetary Fund.
- Instituto Peruano de Economía. (2023). *El Perú superó el límite de déficit fiscal en 2023*. <https://www.ipe.org.pe/portal/el-peru-supero-el-limite-de-deficit-fiscal-en-2023/>
- Javid, A. Y., Arif, U., & Arif, A. (2011). Economic, political and institutional determinants of budget deficits volatility in selected Asian countries. *The Pakistan Development Review*, 50(4), 649–662.

- Johnston, M. (2014). *Corruption, contention and reform: The power of deep democratization*. Cambridge University Press.
- Krejdí, A. (2006). Fiscal sustainability—Definition, indicators and assessment of Czech public finance sustainability (Working Paper No. 3/2006). Czech National Bank.
- Liu, C., & Mikesell, J. L. (2014). The impact of public officials' corruption on the size and allocation of U.S. state spending. *Public Administration Review*, 74(3), 346–359.
- Manzetti, L., & Wilson, C. J. (2007). Why do corrupt governments maintain public support? *Comparative Political Studies*, 40(8), 949–970.
- Martín Cruz, M. A., & Hernández Hernández, E. (2016). Definición, evolución y consecuencias de la economía sumergida en España. *Revista de Economía Mundial*, 43, 221–240.
- Martínez Huamán, R. E. (2023). La corrupción en el Perú: Situación, respuestas y resultados. *Revista Oficial del Poder Judicial*, 15(19), 163–183.
- Mauro, P. (1995). Corruption and growth. *The Quarterly Journal of Economics*, 110(3), 681–712.
- Mauro, P. (1996). The effects of corruption on growth, investment, and government expenditure (IMF Working Paper No. 96/98). International Monetary Fund.
- Mauro, P., & Tanzi, V. (1997). Corruption and the composition of government expenditure. *Journal of Public Economics*, 69(2), 263–279.
- Mendoza, E. G., & Ostry, J. D. (2008). International evidence on fiscal solvency: Is fiscal policy “responsible”? *Journal of Monetary Economics*, 55(6), 1081–1093.
- Mendoza, W. (2018). *Macroeconomía intermedia para América Latina* (3.ª ed.). Fondo Editorial de la PUCP.
- Ministerio de Economía y Finanzas (2023). *Marco Macroeconómico Multianual 2024–2027*. [https://www.mef.gob.pe/contenidos/pol\\_econ/marco\\_macro/MMM\\_2024\\_2027.pdf](https://www.mef.gob.pe/contenidos/pol_econ/marco_macro/MMM_2024_2027.pdf)
- Ministerio de Economía y Finanzas del Perú (2021). *Informe de Deuda Pública 2021*. [https://mef.gob.pe/contenidos/deuda\\_public/documentos/Informe\\_Deuda\\_Publica\\_2021.pdf](https://mef.gob.pe/contenidos/deuda_public/documentos/Informe_Deuda_Publica_2021.pdf)
- Ministerio de Economía y Finanzas del Perú (s. f.). *Transparencia económica: Navegador de información*. <https://apps5.mineco.gob.pe/transparencia/Navegador/default.aspx>

- Morón, E. (2005). Transparencia presupuestal: Haciendo visible la corrupción. En E. Morón (Ed.), *El pacto infame: Estudios sobre la corrupción en el Perú* (pp. xx-xx). Fondo Editorial.
- Nguyen, C. P., Schinckus, C., Su, T. D., & Hui Ling, F. C. (2020). Tackling fiscal deficits: The role of control of corruption in Asia Pacific countries. *Review of Development Finance*, 10(1), 43-55.
- Pellegrini, L., & Gerlagh, R. (2008). Causes of corruption: A survey of cross-country analyses and extended results. *Economics of Governance*, 9(3), 245-263.
- Reinhart, C. M., & Rogoff, K. S. (2010). Growth in a time of debt. *American Economic Review*, 100(2), 573-578.
- Rose-Ackerman, S., & Palifka, B. J. (2016). *Corruption and government: Causes, consequences, and reform* (2.<sup>a</sup> ed.). Cambridge University Press.
- Schmidt-Hebbel, K. (2022). Política y reglas fiscales: Evaluación y propuestas de reforma para el Perú. En M. Asencios (Ed.), *Reformas estructurales para el Perú: Desarrollo económico y social* (pp. xx-xx). Consorcio de Investigación Económica y Social. <https://hdl.handle.net/11354/3347>
- Sedgo, H., & Omgba, L. D. (2023). Corruption and distortion of public expenditures: Evidence from Africa. *International Tax and Public Finance*, 30(2), 419-452.
- Shack, N., Pérez, J., & Portugal, L. (2020). *Cálculo del tamaño de la corrupción y la inconducta funcional en el Perú: Una aproximación exploratoria* (Documento de Política en Control Gubernamental). Contraloría General de la República.
- Shack, N., Pérez, J., & Portugal, L. (2021). *Incidencia de la corrupción y la inconducta funcional en el Perú 2020* (Documento de Política en Control Gubernamental). Contraloría General de la República.
- Slijper, F. (2013). *Guns, debt and corruption: Military spending and the EU crisis*. Transnational Institute.
- Soto, R. (2003). La corrupción desde una perspectiva económica. *Revista de Economía y Derecho*, 10(2), 25-40.
- Spittler, M. (2012). La lucha anticorrupción desde la Fiscalía de la Corte Penal Internacional. *Revista de Derecho Internacional*, 10(1), 45-60.

- Tanzi, V. (1999). Governance, corruption, and public finance: An overview. En S. Schiavo-Campo (Ed.), *Governance, corruption, and public financial management* (pp. 1-17). Asian Development Bank.
- Tanzi, V., & Davoodi, H. (1998). Corruption, public investment, and growth. En H. Shibata & T. Ichori (Eds.), *The welfare state, public investment, and growth* (pp. 41-60). Springer Japan.
- Távora, J. I. (2012). Economía de la corrupción. En *La lucha anticorrupción como política de estado* (pp. 77-107). Pontificia Universidad Católica del Perú.
- The Guardian (2020). *The 1MDB corruption scandal and its impact on Malaysia*. <https://www.theguardian.com>
- Timmons, J. F., & Garfias, F. (2015). *Revealed corruption, taxation, and fiscal accountability: Evidence from Brazil*. *World Development*, 70, 13-27.
- Transparency International (2023). *Corruption Perceptions Index 2023: Weakening Justice Systems Leave Corruption Unchecked*. <https://www.transparency.org/es/press/cpi2023-corruption-perceptions-index-weakening-justice-systems-leave-corruption-unchecked>
- Treisman, D. (2000). The causes of corruption: A cross-national study. *Journal of Public Economics*, 76(3), 399-457.
- Vian, T. (2008). Review of corruption in the health sector: Theory, methods and interventions. *Health Policy and Planning*, 23(2), 83-94.



# ENTREVISTA

**Entrevistada:**

**Paula Muñoz Chirinos**

**“Es necesario defender ciertos mínimos de institucionalidad, transparencia y democracia para evitar que el deterioro continúe”**

Entrevistadora:

**Marianna Elvira Guzmán Sebastián♦**

ORCID: 0009-0008-5752-6827

Editor:

**Edgar Luna Salazar♦♦**

ORCID: 0009-0008-7049-5674

DOI: <https://doi.org/10.18800/politai.202402.008>

- 
- ♦ Subdirectora de la comisión de Publicaciones de la Asociación Civil Politai, miembro del Grupo de Investigación del Poder Ejecutivo y Legislativo (GIPEL) y estudiante de Ciencia Política y Gobierno de la Facultad de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
  - ♦♦ Director de la comisión de Publicaciones de la Asociación Civil Politai y Estudiante de Ciencia Política y Gobierno de la Facultad de Ciencias Sociales la Pontificia Universidad Católica del Perú. Miembro del Grupo de Investigación del Poder Ejecutivo y Legislativo (GIPEL).

## Sobre Paula Muñoz Chirinos

Es profesora asociada del Departamento Académico de Ciencias Sociales y Políticas de la Universidad del Pacífico e investigadora del CIUP. Ph.D. y M.A. en Ciencia Política (Government) por University of Texas en Austin (Estados Unidos), y bachiller en Ciencias Sociales con mención en Sociología por la Pontificia Universidad Católica del Perú.

Es autora del libro *Buying Audiences. Clientelism and Electoral Campaigns When Parties are Weak* (Cambridge University Press, 2019) y co-autora de *Prosecutors, Voters, and the Criminalisation of Corruption in Latin America* (Cambridge University Press, 2023). Cuenta con publicaciones diversas en revistas como *Comparative Politics*, *Governance*, *Revista de Ciencia Política*, *Journal of Democracy*.

## Vida académica

***Profesora Paula, ha dedicado su carrera al estudio de temas de política subnacional, descentralización, corrupción, entre otros ¿qué la motivó a enfocarse en esos temas y de qué manera su formación académica ha influido en su trayectoria profesional?***

¿Qué me motivó? Bueno, en realidad empecé por el tema del clientelismo. Mi experiencia como estudiante de sociología fue clave. A medida que leía más y tenía experiencias de campo, sobre todo en espacios rurales, comencé a reflexionar sobre la intermediación pública. Es decir, sobre la relación entre ciudadanía y Estado, cómo las personas plantean y resuelven sus demandas ante el Estado. Fue entonces cuando me adentré en el tema de la intermediación y, en particular, del clientelismo.

A medida que profundizaba, empecé a interesarme en cómo estas estrategias, procedimientos no formales, personalizados o no institucionales, se utilizan para canalizar demandas y obtener beneficios. En ese proceso, inevitablemente, te encuentras con el tema de la corrupción. Entonces, desde ahí, en el ámbito de la política y las instituciones informales, fui interesándome cada vez más en la corrupción, porque están estrechamente conectados.

## Experiencia profesional

***En una columna publicada en El Comercio ya hace algunos años, titulada “La Fuerza del Desencanto”, usted discutía sobre los factores que podrían haber motivado el escaso interés en la campaña y el bajo respaldo de los candidatos en la primera vuelta del 2021. En la actualidad, este desencanto se expresa no solo en la baja participación electoral, sino también en movilizaciones y una baja aprobación del Ejecutivo y el Congreso. ¿Qué medidas considera necesarias para restaurar la confianza en el sistema político peruano y fomentar una mayor participación ciudadana?***

Es difícil responder, porque no es que puedas recomendar medidas concretas. Parte del desafío radica en que muchas de las acciones necesarias no son solo técnicas, sino políticas. Para trabajar en una mayor confianza ciudadana hacia las instituciones públicas y políticas, se necesitarían una serie de gestos que los actuales actores políticos con poder no están interesados en ofrecer. Más bien, parecen insistir en continuar haciendo las cosas como hasta ahora, ignorando o minimizando las demandas y quejas de la ciudadanía.

Hay muchos cambios en las formas de hacer política que serían necesarios, pero no se trata de medidas que puedan decretarse fácilmente. Estas dependen del interés y la disposición de quienes gobiernan para implementarlas. Actualmente, el principal problema que enfrentamos es que los actores en el poder han pactado en torno a agendas particularistas, informales y, en muchos casos, ilegales. Estas agendas priorizan la impunidad en temas de corrupción y derechos humanos, lo que refleja un desinterés absoluto por atender el bienestar colectivo.

En este contexto, los canales para realizar los cambios necesarios no están disponibles. Los actores en el poder no solo carecen de interés en hacer las cosas de manera diferente, sino que están modificando las reglas de juego y debilitando las instituciones para privilegiar sus propios intereses, dejando de lado las necesidades de la mayoría de los peruanos.

El problema que enfrentamos no es técnico ni de medidas concretas, sino fundamentalmente político. Lo que estamos viendo es un autoritarismo emergente que nos aleja de la democracia. Hablar de ciudadanía o participación en estas condiciones requiere representantes comprometidos con el interés público, pero mientras no los tengamos, será mucho más difícil restaurar la confianza en el sistema político.

## Sobre el crimen organizado y corrupción en el contexto actual

***En el contexto actual peruano también hemos visto que el crimen organizado parece ser una de las principales amenazas para la seguridad y estabilidad. ¿Cómo evalúa usted la situación actual del crimen organizado en el país? Especialmente en términos de su influencia sobre las instituciones y las comunidades. Además, ¿cuáles son a su juicio los principales retos que enfrentamos para hacerle frente a este fenómeno en el futuro cercano? ¿Y qué medidas estarían siendo necesarias para lograr una respuesta efectiva a largo plazo?***

Como te mencionaba, estamos en un escenario donde algunos de los intereses que están permeando la política en el país son, en muchos casos, intereses criminales. Lo que estamos viendo es una agenda política que ha sido capturada, incluso a niveles altos, por actores con vínculos o redes de influencia relacionadas con intereses criminales. Existe una suerte de pacto, donde, si bien no necesariamente hay una representación directa de estos intereses, sí hay una defensa de ciertas agendas por parte de quienes gobiernan. Estas agendas buscan generar impunidad, particularmente en temas de corrupción y derechos humanos, pero también terminan favoreciendo indirectamente a otros tipos de delitos y al crimen organizado.

Por ejemplo, algunos cambios legales recientes que inciden en la lucha contra la criminalidad o en las investigaciones judiciales han sido diseñados para favorecer intereses individuales, pero también terminan beneficiando a redes criminales más amplias. Esto evidencia una preocupante coincidencia en el plano institucional, donde las medidas adoptadas no solo no combaten el crimen, sino que lo facilitan.

Esto es especialmente alarmante porque el pacto actual es relativamente reciente, pero no surgió de la nada. Venimos de un contexto de crisis política prolongada, marcada primero por enfrentamientos y conflictos entre poderes, y ahora por una inercia institucional que ha deteriorado aún más la capacidad operativa del Estado. Instituciones clave, como el sector Interior o la Policía Nacional, se han debilitado debido a la falta de dirección, rotaciones constantes y decisiones que no priorizan el fortalecimiento institucional.

Este deterioro ha permitido que el crimen organizado gane cada vez más terreno. Si bien su presencia en algunas zonas del país no es nueva, ahora se siente con mayor fuerza en diferentes ámbitos, incluyendo áreas urbanas como Lima. El impacto es evidente en el día a día de las personas, con un aumento de la violencia, la extorsión y los asesinatos, afectando tanto a transportistas como a ciudadanos en general.

El reto más grande que enfrentamos es reconstruir la capacidad institucional del Estado para hacer frente a estos problemas. Sin embargo, esto no es solo un tema técnico o de diseño de medidas. Requiere voluntad política y una verdadera disposición para reformar y fortalecer las instituciones clave. Desafortunadamente, los actores que hoy detentan el poder no muestran interés en tomar estas acciones, lo que agrava la situación y permite que el crimen organizado siga expandiendo su influencia.

***Como lo ha mencionado, las instituciones de justicia desempeñan un papel fundamental en la lucha contra la corrupción y el crimen organizado. Sin embargo, hoy enfrentan ciertas presiones constantes de otros diferentes poderes, como el ejecutivo y legislativo. ¿Cómo diría usted que las estas instituciones de justicia podrían garantizar su independencia frente a los otros poderes gubernamentales? ¿Qué rol deberían asumir para tener esta independencia?***

Hemos pasado por varios años marcados por un enfrentamiento constante entre el Legislativo y el Ejecutivo. En ese contexto, el Congreso ha terminado ganando poder de facto, dejando a un Ejecutivo debilitado. Este fortalecimiento del Congreso ha estado acompañado por actos reiterados que buscan minar la independencia y autonomía de otras instituciones, especialmente en el ámbito judicial.

Es crucial garantizar esa autonomía, pero lamentablemente hemos visto avances preocupantes en la estrategia del Congreso por controlar y limitar a las instituciones independientes. Sin embargo, también es alentador observar que, en medio de estas luchas políticas, hay respuestas y reacciones desde diversas instancias, como jueces y fiscales de diferentes niveles, quienes han tomado la iniciativa para defender su autonomía y resistir estas presiones.

Por ejemplo, en el ámbito institucional, hemos visto al Poder Judicial reafirmar su autonomía frente al Congreso al negarse a implementar medidas que consideran inconstitucionales. Además, se ha observado un mayor pronunciamiento público por parte de colectivos de jueces y fiscales, a través de comunicados y otras acciones, que buscan defender su independencia y, al mismo tiempo, generar conciencia sobre estos temas tanto a nivel nacional como internacional. Un caso reciente fue el testimonio del juez Ordóñez ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, alertando sobre la situación actual en el país.

En este escenario, la batalla política también se libra en el terreno de la opinión pública. Esto es fundamental para contrarrestar narrativas que, aunque tienen algo de sustento, también buscan desprestigiar a las instituciones autónomas. Por ejemplo, se les ha acusado de ser abusivas o excesivas en la judicialización de casos, lo que ha generado una percepción negativa en ciertos sectores. Aunque es importante defender su independencia, es-

tas instituciones también deben reflexionar sobre cómo sus acciones y decisiones son percibidas, para evitar que esto afecte su legitimidad.

En ese sentido, es clave encontrar un equilibrio: defender la autonomía e independencia de estas instituciones, pero asegurarse de que no se perciban como abusivas o extremas, ya que esto genera rechazo y dificulta su causa. La legitimidad de estas instituciones no solo se basa en su marco constitucional, que claramente les otorga autonomía, sino también en cómo logran construir y mantener la confianza de la ciudadanía y otros actores.

***Para culminar, y moviéndonos también a otro espectro, a lo privado, vemos que el este sector privado en muchas ocasiones es percibido como un actor menos comprometido en la lucha contra la corrupción, a pesar de que desempeñe un papel crucial en la economía y política de nuestro país. ¿Cuál debería ser el rol activo del sector privado frente a los casos de corrupción? ¿Qué medidas concretas podrían adoptar las empresas para no sólo prevenir su involucramiento en los actos de corrupción, sino también para contribuir de manera efectiva a la transparencia y la lucha contra la corrupción en el ámbito nacional?***

Definitivamente, el sector privado tiene un papel importante que asumir en la lucha contra la corrupción. Como hemos visto, la corrupción suele involucrar a más de una parte, y en muchos casos hay actores del sector privado que participan en esquemas o actos corruptos. Es fundamental partir de este reconocimiento y comprender que, si el sector privado no colabora activamente en esta lucha, no podremos generar los cambios necesarios. Todos perdemos si la corrupción persiste.

En este sentido, es crucial implementar acciones preventivas para evitar la reproducción de estas prácticas. El sector privado puede intervenir revisando sus propios procedimientos y adoptando esquemas de compliance para evaluar riesgos y tomar medidas preventivas, tal como lo ampara la legislación vigente. Además, la participación en espacios gremiales también es una oportunidad clave para dialogar sobre problemas comunes, resolver preocupaciones mutuas y colaborar en la generación de sinergias en la lucha contra la corrupción.

Otro aspecto importante es que el sector privado debe pronunciarse públicamente y sumar esfuerzos para enfrentar el deterioro institucional que estamos atravesando. Este deterioro afecta a todos, y, aunque inicialmente podría parecer que no tiene un impacto directo en la actividad privada, a largo plazo vemos cómo esta situación pasa factura, como sucede con el aumento de la delincuencia y la inseguridad, que son síntomas claros del debilitamiento institucional.

Por ello, es fundamental que todos los sectores actúen, participen y exijan cambios. Es necesario defender ciertos mínimos de institucionalidad, transparencia y democracia para evitar que el deterioro continúe afectando tanto a las actividades económicas como a la sociedad en general. En ese sentido, el sector privado debe continuar avanzando en la coordinación con otros actores y contribuir activamente desde los espacios en los que tiene influencia.

***Habiendo tenido esta valiosa reflexión sobre las instituciones estatales y privadas y la importancia que tienen para contribuir a la lucha contra la corrupción y el crimen organizado damos concluida esta entrevista. Gracias por compartir sus conocimientos y experiencias con todos los lectores.***







Politai: Revista de Ciencia Política es una publicación académica dedicada a la difusión de investigaciones en Ciencia Política en Perú y América Latina. Fundada en 2009, promueve la investigación y el conocimiento en esta disciplina.

Como revista académica, Politai aplica un riguroso proceso de arbitraje mediante un Comité Revisor especializado. Cada artículo es evaluado imparcialmente bajo el sistema de doble ciego y revisión por pares, garantizando que las opiniones sean responsabilidad exclusiva de los autores.

Nos enorgullece estar indizados en bases de datos como Latindex, Dialnet y DOAJ, lo que resalta nuestra relevancia en el ámbito académico.

