

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ FACULTAD DE
CIENCIAS SOCIALES**



PUCP

**Control de candidaturas vinculadas al tráfico ilícito de drogas: el caso de las
ERM 2018 en el VRAEM**

**TESIS PARA OPTAR EL TÍTULO PROFESIONAL DE LICENCIADO EN CIENCIA
POLÍTICA Y GOBIERNO**

AUTOR

Fernando Xavier Quirós Ríos

ASESORA

Mayte Anais Dongo Sueiro

Diciembre, 2020

AGRADECIMIENTOS:

Quisiera agradecer a mi padre y madre por mi formación y su amor. A mi madre por haberme ayudado con la revisión de este texto. A mi enamorada Penny por todo el amor y su admirable paciencia. A mi asesora Mayte Dongo por sus comentarios y la motivación a lo largo de la investigación. Finalmente, a todas las personas entrevistadas y consultadas que me ayudaron con la realización de esta tesis.



RESUMEN

Los estudios sobre los sistemas electorales se han centrado en aspectos como la diferencia entre sistemas mayoritarios y sistemas proporcionales, la fórmula de asignación de escaños, el tamaño de la circunscripción electoral, entre otros. Sin embargo, existe un conjunto adicional de reglas electorales que no ha recibido el mismo nivel de atención por parte de la academia (Mozaffar y Schedler, 2002), pero que ha estado presente en las reformas electorales del Perú en las últimas dos décadas y tiene consecuencias políticas inmediatas. En este sentido, el presente trabajo analizará las reglas de elegibilidad y registro de candidatos. Se argumentará que, en parte, las reformas en este campo están relacionadas con la percepción de amenaza de infiltración del crimen organizado en distintos niveles del Estado mediante la postulación a cargos de elección popular. Por tal motivo, se tomarán las Elecciones Regionales y Municipales del 2018 en las circunscripciones electorales que integran el Valle de los ríos Apurímac, Ene y Mantaro como caso de estudio, un territorio definido como “zona crítica” de crimen organizado vinculado al tráfico de drogas. Se argumentará que para evaluar los filtros de expulsión de candidatos criminalizados es necesario prestar atención a cuatro factores: el diseño (Grindle, 2009; Rojas, 2016), la capacidad burocrática (Dargent y Urteaga, 2016), el grado de autonomía de la entidad (Durand, 2002) y la visión de túnel de la política (Damonte, 2016; Gálvez, 2017). La hipótesis de la investigación es que cada uno de estos factores puede limitar potencialmente la efectividad de estos filtros. Así, el análisis del caso de estudio permite concluir que el diseño habilita momentos y escenarios de expulsión de candidatos, y que existen recursos burocráticos y materiales a cargo del Jurado Nacional de Elecciones para implementarlos. Sin embargo, la constatación de catorce candidaturas con indicios de vinculación al narcotráfico y la victoria de la mitad

de ellas sugiere que estos cuentan con una visión de túnel (o un radio de acción) limitada, por tanto, deben integrarse a reformas más amplias para cumplir su objetivo.

La tesis tiene un enfoque cualitativo de corte exploratorio.



ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	I
CAPÍTULO 1: REVISIÓN DE LITERATURA Y MARCO TEÓRICO	1
1. REVISIÓN DE LITERATURA.....	1
1.1 La relación entre el Estado y el crimen organizado	1
1.2 Reformas electorales en el Perú ante el NPC y el EACO.....	10
1.3 Los límites de las reformas	15
CAPÍTULO 2: EL DISEÑO DE LOS FILTROS DE EXPULSIÓN DE CANDIDATOS CRIMINALIZADOS.....	22
2.1. Escenarios de expulsión	22
2.2. Momentos de expulsión de candidatos	25
CAPÍTULO 3: LA CAPACIDAD DEL JNE	28
3.1. <i>Inputs</i> del JNE: recursos, personal e información.....	29
3.2. <i>Outputs</i> del JNE.....	35
CAPÍTULO 4: LA VISIÓN DE TÚNEL DEL JNE	38
4.1. Los antecedentes penales como una simplificación estatal.....	39
4.2 La articulación entre el mercado ilegal de la cocaína y la política en el VRAEM	42
4.3 Candidatos con indicios de participación en el TID en las ERM 2018 en el VRAEM	50
CONCLUSIONES	53
Referencias bibliográficas	58
ANEXOS	69

LISTA DE ACRÓNIMOS

CANRP	Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política
DJHV	Declaración Jurada de Hoja de Vida
ERM	Elecciones Regionales y Municipales
EACO	Estado como agente del crimen organizado
JNE	Jurado Nacional de Elecciones
JEE	Jurados Electorales Especiales
MSIAP	Módulo de Solicitudes de Información de Antecedentes Penales
NPC	Nexo Político-Criminal
ONPE	Oficina Nacional de Procesos Electorales
PJ	Poder Judicial
RCE	Reconfiguración Cooptada del Estado
RENIEC	Registro Nacional de Identificación y Estado Civil
RPPE	Redes de Protección patrocinadas por el Estado
SNIP	Sistema Nacional de Inversión Pública
SUNAT	Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria
TID	Tráfico Ilícito de Drogas
VRAEM	Valle de los Ríos Apurímac Ene y Mantaro

INTRODUCCIÓN

En las Elecciones Regionales y Municipales del 2014, trece candidatos indicaron en su Declaración Jurada de Hoja de Vida (DJHV) haber sido sentenciados por tráfico ilícito de drogas (TID). Ninguno de ellos fue excluido del proceso electoral, pues sus sentencias ya habían sido cumplidas; por otro lado, ninguno fue electo por los votantes. Sin embargo, algunas investigaciones señalan que por lo menos dieciocho autoridades electas en las ERM 2014 fueron sindicadas por el Ministerio del Interior como vinculadas al TID (Tong, 2016, p. 82).

Tres años después, en el 2017, se aprobó la Ley N.º 30717, Ley de idoneidad de candidaturas¹, cuyo objetivo es impedir la postulación de personas sentenciadas por diversos crímenes —entre ellos, el tráfico ilícito de drogas— aun cuando hayan cumplido sus sentencias. En realidad, esta ley se suma a otras normativas que regulan la elegibilidad y el registro de candidatos, normativa que, como se argumentará en esta tesis, busca controlar y mejorar la oferta política de candidatos. Así pues, el razonamiento detrás de la Ley N.º 30717 es que esta servirá para evitar la postulación de personas cuestionables a cargos públicos y, con ello, evitar su posible victoria electoral. En palabras del constitucionalista César Landa, el objetivo es impedir que el Estado “... sea infiltrado por personajes vinculados a la corrupción, las redes del narcotráfico y/o del terrorismo” (citado en CANRP, 2019, p. 265). Este objetivo se materializa, pues, en reformas que sirvan para “...incluir medidas que funcionen como un filtro a fin de contar con candidatos más idóneos...” (CANRP, 2019, p. 44).

¹ Cabe resaltar que la constitucionalidad de esta ley ha sido cuestionada por algunos observadores. Véase Pásara (2018) y Tello (2018).

Estos filtros - entendidos a lo largo de esta tesis como filtros de expulsión de candidaturas criminalizadas - forman parte de la normativa que regula la elegibilidad y registro de candidatos (Mozzaflar y Schedler, 2002, p.7), y por lo tanto del sistema electoral, junto con las reglas que determinan la fórmula de asignación de escaños, el tamaño de la circunscripción electoral, el umbral electoral, entre otras. En este sentido, pueden entenderse como una restricción (justificada o no) de la "...oferta en el mercado electoral" (Schedler, 2016, p.134) o como parte de la política pública² que regula el acceso a cargos estatales de elección popular (Mazzuca, 2010). La presente tesis se dirige a entender estos filtros de expulsión y los límites que enfrentan. Entendiendo que los límites son una característica normal en toda política pública y no una señal de crisis (Malpas y Wicham, 1995), y que los filtros de expulsión buscan resolver el problema de que las elecciones (nacionales y subnacionales) sean aprovechadas por grupos criminales para acceder directamente a cargos estatales, la pregunta de investigación es la siguiente: ¿cuáles son los principales límites que impiden que los filtros de expulsión de candidaturas criminalizadas —o los filtros de idoneidad — cumplan con su objetivo?

Para abordar la pregunta, en primer lugar se revisarán elementos teóricos y contextuales que permitan entender, por un lado, la racionalidad estos filtros dentro de un campo más amplio de intervenciones estatales contra el crimen organizado por dentro del Estado; y, por otro lado, los factores que limitan la implementación de políticas públicas según la literatura existente. Entre estos factores destacan el diseño de las políticas públicas (Ortegón, 2008; Grindle, 2009), la capacidad estatal o

² Por políticas públicas se entiende los "...procesos de elección entre varias alternativas de solución en relación con un problema colectivo, y por lo tanto de transformación o alteración de los modos mediante los cuáles éste es afectado." (Dente y Subirats, 2014, p.40).

burocrática (Centeno, 2009; Dargent y Urteaga, 2016), el grado de autonomía de las entidades estatales (Durand, 2002) y la visión de túnel de la política (Damonte, 2016; Gálvez, 2017). A partir de la revisión de la literatura, la hipótesis de la investigación radica en que estos cuatro factores pueden limitar la efectividad de los filtros de expulsión: ya sea por contar con un diseño inadecuado que no logre identificar los fines, instrumentos y actores necesarios, por una baja capacidad burocrática para emplear los recursos estatales, debido a la falta de autonomía de los funcionarios respecto a opositores de la política, o finalmente porque la visión de túnel impida observar el problema público en toda su complejidad.

Se tomará como caso de estudio las Elecciones Regionales y Municipales (ERM) del 2018 en las circunscripciones del Valle de los Ríos Apurímac, Ene y Mantaro (VRAEM) con el fin de realizar un análisis del funcionamiento de estos filtros en las elecciones a gobernador regional, alcalde provincial y alcalde municipal en las cinco regiones (Apurímac, Ayacucho, Cusco, Huancavelica y Junín), diez provincias, y sesenta y nueve distritos que integran el VRAEM³. Este valle ha sido calificado como una zona crítica de crimen organizado involucrada en el tráfico ilícito de drogas (DEVIDA, 2017, p. 80), y es el valle con mayor extensión de cultivo de hoja de coca en el Perú. De otro lado, distintas investigaciones indican que actores ligados al mercado ilegal de la cocaína en el VRAEM han forjado vínculos con el aparato estatal a nivel local, o han participado directamente en los procesos electorales (León, 2016; Tong, 2016; Zevallos, 2016a; Vizcarra, 2018). Esto no ha generado una situación de desorden y caos en el valle, sino más bien un orden particular a nivel local en donde la economía ilícita y las instituciones formales de gobernanza coexisten con cierta

³ Revisar Decreto N° 112-2017-PCM.

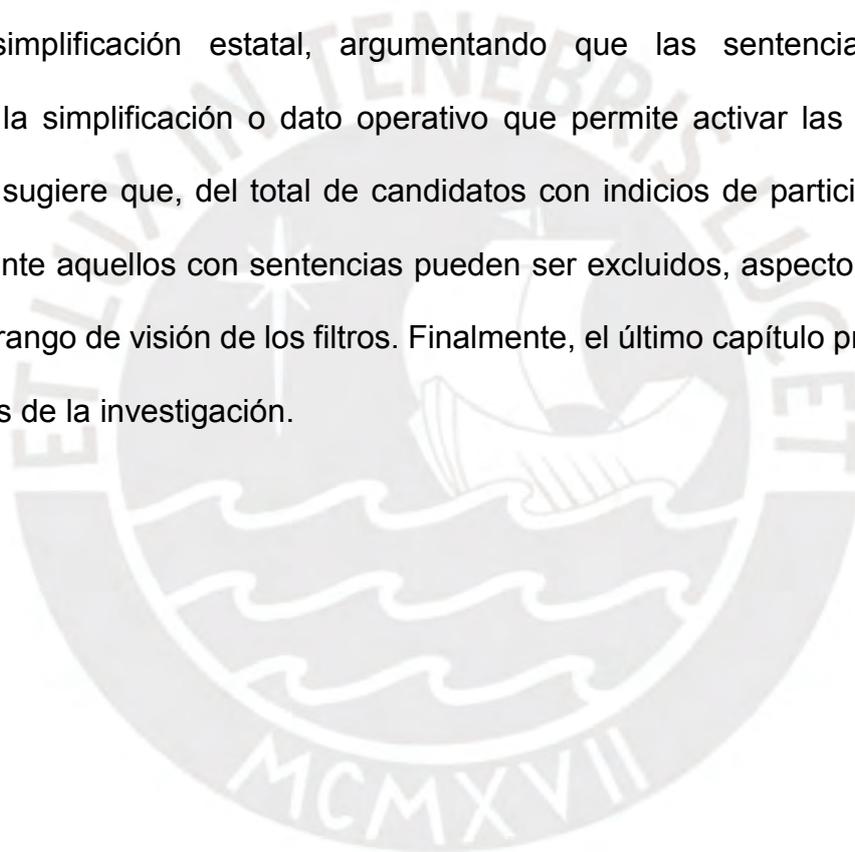
estabilidad (Vizcarra, 2018; Heuser, 2019). Así pues, el Estado en esta zona opera a veces como agente del crimen organizado. De esta manera, el análisis del caso de estudio se centrará principalmente en los límites que tienen los filtros de expulsión de candidatos para impedir que postulen candidatos vinculados a la economía ilícita del tráfico de drogas en esta zona.

Se trata de un estudio cualitativo de corte exploratorio. Para analizar estos límites, la investigación se ha basado en tres herramientas de recojo de información primaria, y una fuente de información secundaria. Por un lado, la revisión de leyes, reglamentos y resoluciones ha permitido reconstruir el diseño de los filtros de expulsión de candidatos criminalizados. Por otra parte, se realizaron entrevistas a funcionarios del Jurado Nacional de Elecciones (JNE)⁴ con el fin de entender el alcance de los filtros, y de tener una idea de los recursos materiales y burocráticos necesarios y disponibles para los funcionarios. La ejecución de los filtros se pudo verificar en la “plataforma electoral” del JNE, en donde se puede revisar el estado de las candidaturas (inscrito, improcedente, excluido, entre otros), como también el motivo de expulsión en los expedientes virtuales. Finalmente, para evaluar los indicios de participación en el tráfico ilícito de drogas (TID) de los candidatos en el VRAEM, se hizo una revisión de archivo periodístico y se utilizaron dos bases de datos oficiales⁵.

A continuación de esta introducción, el primer capítulo desarrollará una revisión de la literatura. En el segundo capítulo, se analizará el diseño de los filtros de

⁵ La primera base de datos es del Ministerio del Interior (2014): *Lista de candidatos con algún vínculo con el narcotráfico*. La segunda base de datos es el Informe final de la *Comisión Especial Multipartidaria encargada de investigar la influencia del Narcotráfico en los Partidos Políticos y en los Movimientos Regionales y Locales* (2015).

expulsión, lo cual permitirá distinguir cuatro escenarios de expulsión de candidatos cuya racionalidad parte de la amenaza de infiltración del crimen organizado en el Estado; y tres momentos de expulsión durante el proceso electoral en donde se pueden activar estos escenarios o motivaciones legales. El capítulo tres, por su parte, analizará la capacidad burocrática con la que cuentan los funcionarios encargados de la implementación de acuerdo a un enfoque de *inputs* y *outputs*. El capítulo cuatro examinará la visión de túnel de los filtros sobre la base de las nociones de legibilidad estatal y simplificación estatal, argumentando que las sentencias judiciales constituyen la simplificación o dato operativo que permite activar las expulsiones. Esto, pues, sugiere que, del total de candidatos con indicios de participación en el TID, solamente aquellos con sentencias pueden ser excluidos, aspecto que permite entender el rango de visión de los filtros. Finalmente, el último capítulo presentará las conclusiones de la investigación.



CAPÍTULO 1: REVISIÓN DE LITERATURA Y MARCO TEÓRICO

1. REVISIÓN DE LITERATURA

1.1 La relación entre el Estado y el crimen organizado

Von Lampe señala que la relación entre el Estado y el crimen organizado conlleva una contradicción fundamental cuando se distinguen analíticamente ambas entidades. Por un lado, el Estado es un elemento constitutivo para el crimen organizado, pues este crea una esfera de ilegalidad que sanciona productos, actividades u organizaciones mediante el sistema penal. Sin embargo, al mismo tiempo, el Estado restringe el desarrollo del crimen organizado (2016).

Para von Lampe, sin embargo, esta lógica puede tornarse borrosa en ocasiones (2016, p. 262), como cuando los propios funcionarios estatales utilizan las prerrogativas estatales para llevar a cabo actividades criminales (von Lampe, 2016; véase también Chambliss, 1989; Karstedt, 2014; Melgar, 2017). Ahora bien, habría que añadir otros modos posibles de relación entre el Estado y el crimen organizado; por ejemplo, cuando los funcionarios estatales llegan a acuerdos con actores criminales o cuando estos enfrentan la resistencia de los actores criminales.

En este sentido, tanto el punto de origen del crimen como la autonomía del Estado⁶ son factores que varían según el enfoque de diversas teorías. Ambos factores ofrecen un panorama más amplio de la relación entre estas entidades. A continuación, se revisarán cinco teorías que buscan explicar este fenómeno: la teoría de los retadores estatales, la teoría de las redes de protección patrocinadas por el Estado,

⁶ El concepto de autonomía hace referencia al grado en que el ejercicio del poder estatal privilegia de manera diferenciada los intereses de grupos dominantes, modos de producción (Skocpol, 2018, p. 27) o determinados principios organizativos (Jessop, 2016).

la teoría del nexo político-criminal, la teoría de la reconfiguración cooptada del Estado y la teoría del Estado como agente del crimen organizado. Tener en cuenta los diferentes modos de relación entre el Estado y el crimen organizado puede esclarecer las estrategias y supuestos de intervención de las políticas destinadas a la lucha contra este fenómeno.

La teoría de los retadores estatales se origina en la “tercera ola” de concepciones sobre el Estado (Evans, 1996). Más específicamente, esta teoría se ha desarrollado en torno al concepto de *poder infraestructural*⁷ de Michael Mann (Eaton, 2012; Dargent *et al.*, 2017). El poder infraestructural presupone la noción de autonomía estatal y hace referencia a “...la capacidad del Estado para penetrar realmente la sociedad civil, y poner en ejecución logísticamente las decisiones políticas por todo el país” (Mann, 2008, p. 6). Esta capacidad es relacional, y se evalúa en torno a dos dimensiones: una dimensión espacial referida a la proyección del Estado a lo largo de su territorio; y una dimensión social vinculada al poder que tiene el Estado frente a actores no estatales.

Eaton se basa en el concepto de poder infraestructural para distinguir a dos tipos de retadores estatales: los retadores territoriales y los retadores organizacionales (2012, p. 648). Estos retadores se disputan la autoridad del Estado de acuerdo a las dos dimensiones propuestas por Mann. De este modo, se demarca teóricamente un límite entre el Estado y la sociedad, asociando al Estado con la proyección (o imposición) de la legalidad, y a algunos actores situados en la sociedad como retadores de las políticas estatales. Se distingue la racionalidad de estos

⁷ Mann buscaba diferenciar este tipo de poder del poder despótico o aquel poder que emplea el Estado de forma autoritaria y sin contrapesos.

grupos, en virtud de si el grupo de retadores tiene fines políticos (desplazar al Estado, secesión) o fines económicos ilícitos. Por ejemplo, el estudio de Dargent *et al.* ha utilizado este concepto para analizar la capacidad de ciertas agencias estatales en el Perú. El trabajo argumenta que si bien en un periodo de *boom* de los recursos naturales, la capacidad estatal aumentó, no aumentó en todas las agencias del Estado, pues dicho *boom* también fortaleció a retadores estatales, como los grupos de mineros informales/ilegales y las mafias en el sector de construcción que lograron neutralizar la capacidad estatal de algunas agencias (2017).

La segunda teoría se refiere a las redes de protección patrocinadas por el Estado. Pese a que esta teoría comparte algunas nociones similares a la anterior, las redes de protección patrocinadas por el Estado (RPPE) implican que, bajo determinadas circunstancias, actores estatales y criminales puedan cooperar. En otras palabras, aun cuando ambas teorías distinguen los intereses de dos grupos de actores (estatales y criminales), en el caso de las RPPE pueden existir alianzas en los intersticios del Estado o en la interacción (informal) entre agentes estatales y agentes criminales. Snyder y Durán (2009) parten de un modelo de teoría de juegos para explicar la formación de RPPE en el tiempo. Los autores indican que las RPPE funcionan como coaliciones temporales que permiten explicar la disminución de tasas de violencia en contextos donde hay una considerable presencia de grupos criminales, ya que se reduce la tensión entre el Estado y el crimen organizado. Argumentan que una RPPE se logra formar por medio de intercambios informales o ilegales entre agentes estatales que se abstienen de implementar la ley, por un lado, y de organizaciones criminales que pagan un tributo, por el otro.

La teoría del nexo político-criminal (NPC), al igual que las anteriores, distingue los actores estatales de los criminales. Como en el caso de las RPPE, la teoría del NPC se centra en los casos donde ambos grupos puedan cooperar. Sin embargo, en esta teoría se pone de manifiesto que la formación de nexos entre la política y el crimen puede lograrse por medio de la amenaza o el uso de la fuerza. Roy Godson indica que la cooperación entre actores políticos y criminales fluctúa de acuerdo a patrones de colaboración y conflicto. En este sentido, centrándose especialmente en la violencia que ejercen actores criminales sobre agentes estatales, Godson señala que estos utilizan la violencia o la exposición pública del vínculo político-criminal como tácticas para lograr la cooperación de actores estatales (2003. p. 9), de tal modo que la cooperación puede lograrse de manera forzosa.

Por otra parte, Godson señala que el límite entre políticos y criminales puede borrarse con la elección a cargos públicos de “criminales profesionales”, dando lugar a que lo político y lo criminal se fusionen (2003, p. 3). Este aspecto no se ha desarrollado de manera explícita en las teorías de los retadores estatales y las RPPE, ya que estas sitúan a las organizaciones criminales como actores que operan por fuera del Estado o de la estatalidad. Aun así, si bien la teoría del NPC admite la posibilidad de que ambos grupos de actores se fusionen, el límite normalmente está definido, lo cual nos lleva a las teorías que se centran específicamente en el crimen organizado dentro del Estado.

En lo concerniente a las teorías centradas en el crimen organizado dentro del Estado, se encuentra, en primer lugar, la teoría de la reconfiguración cooptada del Estado (RCE). Esta teoría nació como una adaptación de las teorías de la captura del Estado, para demostrar que el interés de “capturar” escapa las lógicas puramente

económicas y legales. Así, por ejemplo, Garay *et al.* amplían los captosres potenciales a actores ilegales y señalan que la impunidad penal actúa como un interés adicional para este tipo de actor (2008, p. 75). La captura del Estado, por su parte, tiene raíz en diversas escuelas teóricas (Durand, 2019). El Banco Mundial define la captura del Estado como:

...la acción de individuos, grupos o firmas, en el sector público y privado, que influyen en la formación de leyes, regulaciones, decretos y otras políticas del gobierno, para su propio beneficio como resultado de provisiones ilícitas y no transparentes de beneficios privados otorgados a funcionarios públicos (Banco Mundial, 2000 citado en Garay *et al.*, 2008, p. 16).

Así, se ha desarrollado la forma de captura regulatoria, que tiene como resultado monopolios artificiales creados por la regulación estatal. Por otro lado, se ha elaborado la forma de la captura corporativa⁸, que parte del análisis de la concentración del capital y critica la manera en que algunos grupos corporativos pueden usar su poderío económico para conseguir influencias indebidas o excesivas en el Estado (Durand, 2017).

La reconfiguración cooptada del Estado es, según Garay *et al.*, un nivel más sofisticado y complejo de la captura corporativa del Estado. Los autores sostienen que este tipo de captura implica —además de los intereses usuales de las corporaciones— que los actores criminales obtengan impunidad penal y puedan legalizar e institucionalizar sus actividades con el fin de alinear sus intereses, en el mediano o largo plazo, con el bienestar social general (2008, p. 85). De este modo, esta teoría se distingue de las tres anteriores al centrarse principalmente en el crimen

⁸ La investigación de Durand argumenta que la captura del Estado se sostiene (entre otros factores estructurales e institucionales) sobre la base del uso de mecanismos, como el financiamiento electoral, el *lobby*, las puertas giratorias y el soborno (Durand, 2017, p. 67-72).

organizado que puede realizarse dentro del Estado, a diferencia de los retadores estatales, las RPPE o los NPC.

No obstante ello, la teoría de la RCE enfrenta algunos obstáculos debido al énfasis instrumental que hace del Estado. En esta teoría, el Estado es visto meramente como un aparato o herramienta que permite a los captores ilegales cumplir con sus objetivos. Sin embargo, como señala Jessop, el análisis del Estado no puede reducir el sistema estatal a un conjunto predeterminado de funciones, sino que debe tratarlo como una entidad macropolítica polimórfica y policontextual que cambia de acuerdo al equilibrio de fuerzas prevalecientes y a los principios de organización predominantes (Jessop, 2016, p. 84-88). En este sentido, la expresión contingente del Estado⁹ es susceptible de cambio de acuerdo a distintos principios organizativos¹⁰, impulsados por un equilibrio de fuerzas variable en coyunturas específicas (Jessop, 2008 y 2016).

La quinta teoría objeto de este estudio permite resolver algunos de estos problemas. La teoría del Estado como agente del crimen organizado (EACO) no parte de una visión meramente instrumental, aquí el Estado se define como un ensamble de instituciones que estructura interacciones políticas, económicas y sociales (Karstedt, 2014, p. 307). Según Karstedt (2014), esta teoría ha contado con cierta influencia a partir de los juicios de Núremberg y ha sido potenciada con el desarrollo de los Derechos Humanos. La teoría del EACO señala que las estructuras, propósitos y la fluidez de las actividades criminales realizadas por agentes estatales tienen

⁹ Como también puede verse reflejado en las fronteras cambiantes “...entre lo económico y lo político, la distinción jurídica entre lo público y lo privado, la división funcional entre la política interior y la exterior, etc.” (Jessop, 2008, p. 43-44).

¹⁰ Entre otros, Jessop destaca “...la mercantilización, la seguridad interna o externa, la gestión medioambiental, la ciudadanía inclusiva, el Estado de derecho, el nacionalismo, la etnicidad y la teocracia” (2016, p. 85).

mucho en común con las actividades criminales que se realizan fuera del Estado (2014, p. 311). Sin embargo, además de los delitos típicamente asociados con el crimen organizado, como el tráfico de drogas, el tráfico de armas o el contrabando, estos también pueden incluir:

...violencia militar; crímenes de lesa humanidad; violaciones a los derechos humanos; evasiones fiscales; tortura y desapariciones forzosas por parte del sistema de justicia penal; violencia ilegal doméstica o internacional; violencia policial; corrupción; acciones ilegales contra otras instituciones del Estado, como las que puede realizar el ejecutivo y otras ramas del gobierno contra el parlamento... (Karstedt, 2014, p. 309).

Karstedt señala que el crimen organizado dentro del Estado acarrea el problema de la regulación de las acciones estatales o la paradoja de que el Estado se fiscalice a sí mismo; de ahí que señala que los “guardianes” más adecuados frente al EACO son la sociedad civil y la comunidad internacional. Pese a ello, no descarta el papel que pueden tener las instituciones estatales para controlar o fiscalizar al crimen organizado que se origina dentro del Estado. La prevalencia del EACO, desde este punto de vista, tiene resistencias dentro y fuera del Estado; elemento que pone de manifiesto sus limitaciones¹¹. Por lo tanto, esta teoría sugiere que la prevalencia de este modo de relación dependerá de la normativa, del equilibrio entre instituciones de control y funcionarios involucrados con el crimen organizado, de la sociedad civil y de la comunidad internacional.

Como se indicó anteriormente, las teorías revisadas se diferencian tanto en función del punto de origen del crimen organizado, como con respecto al grado de

¹¹ Es probable que las actividades criminales sean menos toleradas que otros fenómenos sociales por su carácter ilegal; pero, al mismo tiempo, estudios como el de Vizcarra sobre la ciudad de Pichari enfatizan la diferencia entre *ilegalismos* (conductas legalmente prohibidas pero socialmente toleradas) y *delitos* (2018, p. 224).

autonomía que atribuyen al Estado frente a grupos criminales específicos. Sin embargo, esto no quiere decir que las teorías descritas sean excluyentes entre sí, más bien parecen explicar situaciones distintas. De esta manera, las cinco teorías pueden resumirse en tres modos ideales de relación entre el Estado y el crimen organizado. El primero se refiere a la presencia de retadores estatales o actores que resisten las políticas estatales por fuera del sistema estatal, ya sea mediante la evasión o la confrontación. El segundo modo se refiere a los nexos político-criminales que surgen en los intersticios del sistema estatal a partir del intercambio entre actores criminales y funcionarios estatales o políticos. Estos nexos logran influenciar y limitar las intervenciones estatales. Finalmente, el tercer modo describe a agentes del crimen organizado que actúan por dentro del aparato estatal y utilizan el poder estatal para proteger y apoyar sus intereses.

Los tres modos de relación parecen compartir un mismo propósito: neutralizar el *enforcement* de funcionarios estatales que buscan eliminar sus actividades. Sin embargo, en el caso del NPC, y más claramente en el EACO, se busca un fin adicional: adecuar el funcionamiento del Estado para facilitar el desarrollo de actividades criminales o bien conseguir apoyo logístico a partir de los poderes estatales¹².

Esto no implica reducir la comprensión del Estado a los intereses de actores no estatales (Mann, 2006) —en este caso, criminales—, pues claramente las funciones del Estado (y los gobiernos locales) exceden¹³ los intereses económicos

¹² Véase von Lampe (2016); y Vizcarra y Zevallos (2016).

¹³ Acá resulta útil comprender cómo se articula la autonomía operativa del Estado (que tiene sus propias lógicas y capacidades frente a otros órdenes sociales) bajo una visión hegemónica o bajo una correlación de fuerzas específicas (Jessop, 2016).

ilícitos. En el análisis de los modos de relación entre el Estado y el crimen organizado, se trata más bien de entender las estrategias que toman actores criminales y funcionarios públicos para conciliar las acciones estatales con sus respectivos objetivos. La cristalización de alguno de estos modos de relación es susceptible de cambio, pero, como señala von Lampe, aún es difícil discernir los patrones de fluctuación de esta relación a partir de las investigaciones disponibles (2016, p. 278). A pesar de ello, dar cuenta de estos tres modos de relación es útil para diferenciar los supuestos y las estrategias de las políticas que buscan combatir al crimen organizado.

Tabla 1. Modos de relación entre el Estado y el crimen organizado

Modo de relación	Ubicación de actores criminales	Autonomía estatal frente al crimen organizado
(1) Retadores estatales	Fuera del Estado	El Estado cuenta con autonomía frente al crimen organizado. Actores criminales resisten las intervenciones estatales.
(2) Nexo político-criminal	Fuera del Estado pero interactuando con actores estatales	El Estado tiene un menor grado de autonomía al llegar a acuerdos con actores criminales.
(3) Estado como agente del crimen organizado	Dentro y fuera del Estado	El Estado no cuenta con autonomía frente al crimen organizado. Actores criminales utilizan poderes y capacidades estatales para su propio beneficio.

Fuente: elaboración propia.

1.2 Reformas electorales en el Perú ante el NPC y el EACO

Los tres modos de relación entre el crimen organizado y el Estado han motivado diferentes estrategias y supuestos de intervención a la hora de formular políticas¹⁴. Como se argumentará en el presente estudio, algunas de estas intervenciones se han realizado desde el campo electoral. En el Perú, en los últimos años se han implementado reformas electorales que, entre otros objetivos, se plantean identificar y eliminar tanto el NPC como el EACO en las campañas electorales¹⁵. En cuanto al NPC, estas reformas incluyen reformas de financiamiento electoral que pretenden alejar a los partidos políticos de fuentes ilícitas de financiamiento electoral, mientras que las reformas que excluyen a candidatos del proceso electoral por presunta participación en actividades criminales tienen como supuesto el EACO.

Las reformas de financiamiento electoral tienen diversos objetivos. Casas y Zovatto (2015) desagregan cinco posibles estrategias de las reformas de financiamiento: (1) regular las fuentes de financiamiento, (2) regular el gasto permitido en las campañas, (3) introducir informes financieros para garantizar la transparencia, (4) proveer financiamiento público directo y/o indirecto (subsidios) y (5) aprobar un régimen sancionatorio.

Podría argumentarse que cada una de estas estrategias responde, en parte, a la problematización del dinero ilícito que vincula a candidatos con el crimen organizado. Diversos autores señalan que, en el Perú, y en América Latina en general, existe una amenaza de infiltración de dinero ilícito en las campañas, cuyo objetivo es comprar influencias (Londoño y Zovatto, 2014; Tuesta, 2016; Zavaleta y

¹⁴ O también proyectos de Estado (Jessop, 2016), proyectos de legibilidad estatal (Scott, 1998) o técnicas de gobierno (Foucault, 2007).

¹⁵ Es decir, durante un momento de *acceso* a cargos públicos (Mazzuca, 2010).

Vilca, 2017). Esto también puede observarse en los informes de las misiones de observación electoral. Por ejemplo, tras las Elecciones Generales 2016, un informe concluyó que

El proceso electoral de 2016 se ha caracterizado más que nunca por las numerosas alegaciones de infiltración de fondos originados por el narcotráfico, el crimen organizado, la minería ilegal, la tala ilegal y el tráfico de seres humanos en el financiamiento de las campañas de los partidos y de los candidatos (Misión de Observación Electoral de la Unión Europea, 2016, p. 40).

En los últimos años se han desarrollado algunas investigaciones que han estudiado esta amenaza de forma empírica. En su estudio, Durand señala que en las campañas nacionales del 2006 y el 2011, la constructora brasileña Odebrecht hizo donaciones a los candidatos principales (Durand, 2018). Según el autor, el propósito de estas donaciones consistía en "...tener un tratamiento privilegiado, es decir colusivo, para ganar licitaciones e inflar los costos gracias al manejo de los plazos de la obra, las adendas y formas beneficiosas de financiación" (2018, p. 129). También se incluyen otras estrategias (sobornos, puertas giratorias, *lobby*); sin embargo, lo más importante es destacar que el accionar de este tipo de empresas se ha investigado judicialmente bajo la figura del crimen organizado, ya que corporaciones como Odebrecht combinarían lo "...legal, lo dudoso y lo ilegal" (2018, p. 47).

Además, existen estudios sobre financiamiento ilícito de las campañas de las Elecciones Generales 2016. Por un lado, el trabajo de Brou (2019) provee evidencia respecto a la financiación electoral del partido Fuerza Popular por parte de actores vinculados a la minería ilícita en Madre de Dios, con el objetivo de conseguir influencia en el Congreso de la República. La base de datos "Fondos de papel" de Ojo Público (2016), por otro lado, también provee evidencia del financiamiento electoral en las

elecciones del 2016 por parte de actores del narcotráfico, delitos ambientales, lavado de dinero y corrupción sobre 371 organizaciones políticas en el país.

Estas investigaciones, por lo general, parten del supuesto del NPC que se da mediante el financiamiento electoral, vale decir, se presupone que hay un intercambio entre actores criminales y funcionarios estatales o, más específicamente en este caso, candidatos políticos. Las reformas que buscan atacar a este fenómeno proceden basándose en esta suposición. Según la investigación de Rodríguez, la lógica subyacente de estas reformas es "...asegurar que los candidatos (...), una vez elegidos, representen los intereses de todos los ciudadanos y no solo los de aquellos que financiaron sus campañas, que suelen ser grupos de poder —o, en algunos casos, asociaciones criminales—" (2017, p. 85). Sin embargo, debido a que la Organización Nacional de Procesos Electorales no cuenta con los mecanismos para fiscalizar las fuentes y los gastos de campaña de los partidos políticos, se han propuesto reformas (e implementado algunas de ellas) para lidiar con el financiamiento ilícito, siguiendo, hasta cierto punto, las cinco estrategias desarrolladas por Casas y Zovatto (Tuesta, 2016; CANRP, 2019).

Las investigaciones del desempeño real de las políticas de financiamiento electoral muestran que si bien existen en la normativa actual fuentes de financiamiento prohibidas (en donde se incluyen fuentes provenientes de mercados ilícitos), informes financieros obligatorios y diferentes sanciones,

El alcance funcional en supervisión de finanzas partidarias se circunscribe a la verificación y control contable, financiero y de auditoría... Esta actividad de auditoría no se extiende a verificar si los ingresos declarados como lícitos o... prohibidos, provienen de fuentes ilícitas o al margen de la ley... Eso sí, si producto de la verificación y control financiero, existen indicios

razonables que permiten suponer la existencia de elementos criminales, la ONPE traslada a las autoridades correspondientes... (Cucho, 2014, p. 54-55).

Por otro lado, dicho control contable o de auditoría tiene algunas limitaciones. Como señala Rodríguez (2017), existen grandes vacíos en los informes de financiamiento electoral, presuntamente relacionados con la infiltración de fuentes ilícitas, pero la ONPE no cuenta con mecanismos para fiscalizar la diferencia entre gastos reportados y gastos reales, mucho menos para rastrear las fuentes de financiamiento.

De esta manera, la Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política (CANRP) propuso una serie de proyectos de ley encaminados, entre otros aspectos, a atacar esta problemática. Su planteamiento consistía en disminuir y fiscalizar el uso de financiamiento ilícito procurando "... reducir los gastos de campaña, aumentar el financiamiento público, extendiendo su uso también a los procesos electorales, y mejorar la fiscalización y control realizado por la ONPE y organismos afines" (2019, p. 248).

Ahora bien, recientemente se han aprobado reformas cuyo propósito es excluir a candidatos del proceso electoral que tienen una presunta participación en el crimen organizado. Como señala la CANRP, "...si un candidato que presuntamente cometió un delito no puede postular a un cargo de elección popular, tampoco podrá ser elegido, lo cual garantiza que ninguna persona cuestionada desempeñe una función pública relevante" (2019, p. 270-271). De este modo, este grupo de reformas no parte del supuesto del NPC, sino más bien del EACO, cuya problemática reside en el hecho de que el Estado quede "... proclive a ser infiltrado por personajes vinculados con la corrupción, las redes del narcotráfico y/o del terrorismo" (César Landa citado en

CANRP, 2019, p. 265). De esta forma, podrían subdividirse dos estrategias que buscan hacer frente al EACO durante los procesos electorales: (1) lograr que el JNE cuente con mayor información penal sobre los candidatos; y (2) definir escenarios de expulsión de candidatos.

La amenaza del EACO guía los estudios de Uceda (2014) y Uribe (2014), los cuales investigan casos de políticos en Ucayali y Puno que lograron ganar elecciones en el nivel subnacional y en el Congreso de la República. Estos políticos estaban acusados (y, en algunos casos, sentenciados) por delitos relacionados con el narcotráfico, el lavado de activos, el contrabando, la minería ilegal y, uno de ellos, por el asesinato de un periodista (Uceda, 2014, p. 152). La investigación de Melgar (2017), por su parte, indaga sobre una red de crimen organizado en el gobierno regional de Áncash en el periodo 2007-2014 liderada por el presidente regional, que conllevó al asesinato de siete opositores políticos. Por otro lado, tanto la investigación de Vizcarra y Zevallos (2016)¹⁶ como la de Ganoza y Stiglich (2015) sistematizan evidencia de actores criminales ubicados en instituciones estatales con el fin de estudiar las implicancias, motivaciones y roles de dichos actores.

Respecto a las ERM 2014, Tong señala que por lo menos dieciocho autoridades electas fueron sindicadas por el Ministerio del Interior como vinculadas al TID (2016, p. 82). Finalmente, el perfil de los candidatos al gobierno regional de Puno de las ERM 2018, realizado por Fernández (2018), sostiene que uno de los ocho candidatos analizados tenía indicios de vinculación con la minería ilegal de la región. Fernández indica que este candidato, envuelto en denuncias judiciales relacionadas

¹⁶ Esta investigación propone un listado de tres roles por parte del crimen organizado al interior del Estado con el fin de beneficiar sus intereses: la representación política de intereses, la posición como autoridad política (para generar redes) y el uso de las facultades discrecionales del cargo público.

con la contaminación del medio ambiente e incluso con la tentativa de un homicidio, procuraba "... dirigir los destinos de una región con serios problemas, uno de ellos, casualmente, la minería informal" (2018, p. 33).

Estas preocupaciones han motivado la aparición de reformas que buscan excluir a candidatos cuestionados, pero su funcionamiento real aún no ha sido estudiado. En este sentido, Tong pregunta retóricamente sobre la importancia de contar con escenarios de expulsión:

¿No es indispensable pensar en mecanismos de excepción, mecanismos para poner más barreras, para hacerle más difícil la participación a personas presumiblemente asociadas al tráfico de drogas? ¿O no? La reflexión que nos dejan estas cifras es que tenemos que insistir en mecanismos de muerte política¹⁷, sobre todo para aquellos delitos más graves y de manera particular para el narcotráfico (Tong, 2016, p. 85).

La CANRP propuso algunas reformas en este sentido, que serán analizadas en el capítulo 3.

1.3 Los límites de las reformas

¿Cómo se puede analizar el impacto de los filtros de expulsión de candidatos criminalizados? Distintos enfoques teóricos resaltan las dificultades inherentes que tienen las políticas públicas para concretarse. Esto quiere decir que reconocen el fracaso como una característica normal de toda política pública, y no como una señal de ruptura o crisis de gobernanza (Malpas y Wickam, 1995). La propensión al fracaso está presente en las líneas de investigación de capacidad estatal, el ciclo de las políticas públicas y los estudios sobre la legibilidad estatal.

¹⁷ La muerte política implica la eliminación del derecho de sufragio pasivo, es decir, del derecho de postular a un cargo de elección popular.

La capacidad estatal es un concepto que indaga sobre los límites del poder soberano de los Estados. Destacan los enfoques que buscan medir y comparar la fortaleza de diversos Estados mediante indicadores¹⁸ en una escala global o regional (Fukuyama, 2004; Centeno, 2009; O'Donnell, 1993) y los estudios que resaltan la necesidad de desagregar al Estado para estudiar la capacidad de ciertas agencias u oficinas burocráticas (Migdal, 2011; Bersch *et al.*, 2013; Dargent, 2014). En líneas generales, la capacidad estatal se refiere a la habilidad o la fuerza con la que el Estado puede lograr sus objetivos (Fukuyama, 2004). Por este motivo, es un concepto similar al del poder infraestructural¹⁹, que enfatiza el carácter imperfecto —o cuando menos heterogéneo— de la aplicación de la ley, centrándose en obstáculos²⁰ socioespaciales, pero también en los recursos materiales y burocráticos disponibles para los agentes estatales (Dargent y Urteaga, 2016).

Centeno (2009) propone evaluar la capacidad estatal entendida como el poder infraestructural (la capacidad del Estado para penetrar la sociedad civil) en un modelo sistémico en donde la obtención de *inputs* necesarios, como personal calificado, dinero (recaudación) e información, brinde el material necesario para llevar a cabo la aplicación de la ley y la provisión de servicios básicos a la población. Por otro lado, la investigación de Bersch *et al.* (2013) propone la medición de la capacidad estatal²¹ a partir de *proxies* que permitan evaluar la formación y rendimiento de una burocracia weberiana (profesional, altamente calificada, con una línea de carrera y salarios

¹⁸ Estos enfoques se centran, principalmente, en aspectos como la capacidad tributaria, la presencia del Estado a lo largo del territorio o la provisión de ciertos servicios básicos, como la seguridad y el Estado de derecho.

¹⁹ Salvo que la noción de poder infraestructural busca distinguirse de una capacidad despótica o autoritaria.

²⁰ Cabe mencionar que también hay investigaciones que identifican factores que potencian la capacidad del Estado, como la alianza con sectores de la sociedad civil (Amengual, 2016) o presiones internacionales (Dargent, 2014).

²¹ Definida como la capacidad de implementar políticas sin influencias externas indebidas (Dargent, 2014, p. 4).

competitivos). Como ya se mencionó, los estudios sobre capacidad estatal también se centran en obstáculos externos, como la presencia de retadores estatales que debilitan la efectividad de las agencias estatales. Resulta igualmente importante mencionar, sin embargo, que las agencias estatales a veces pueden tener la capacidad para enfrentar a estos retadores, pero deciden no hacerlo debido a los altos costos que ello implica o a la amenaza de consecuencias no deseadas, como el estallido de conflictos sociales o la pérdida de legitimidad (Slater y Kim, 2015; Muñoz, 2015; Arriola, 2019). Esto sugiere que se debería ir más allá de la capacidad estatal, y analizar cómo este factor se entrelaza con otros para explicar el impacto de las políticas estatales.

Las investigaciones sobre el ciclo de las políticas públicas rescatan un aspecto poco visible en las investigaciones sobre capacidad estatal: el diseño de las políticas públicas. El diseño de una política pública tiene que ver con la fase en la que "...se plantean las ideas centrales sobre la visión de la política, sus fines y propósitos, y se delimitan los alcances, los instrumentos, los actores, las restricciones financieras, las metas a lograr y un bosquejo de sobre el cronograma a seguir." (Ortegón, 2008, p.38). Es decir, la etapa de formulación y planificación. Paradójicamente, algunos autores sostienen que el estudio de las políticas públicas le ha prestado demasiada atención al proceso del diseño y toma de decisiones, dejando muchas veces de lado la cuestión de la implementación de las políticas (Grindle, 2009). El estudio de Dente y Subirats, por ejemplo, atribuye gran parte de la explicación del éxito o fracaso de una reforma a "... los diversos elementos que componen el proceso decisional" (2014, p. 19).

No obstante ello, en el Perú algunos estudios relacionados con medidas anticorrupción han procurado integrar el contenido de las políticas públicas (diseño)

con el contexto de implementación en el análisis sobre los límites de las reformas a lo largo del ciclo de políticas. La investigación de Chiroque, por ejemplo, sostiene que las medidas anticorrupción dependen de la legislación, los planes o los programas gubernamentales, pero “... no siempre es suficiente contar con un documento o decisión previa para asegurar su implementación” (2018, p. 113). Chiroque se basa en el caso relativamente exitoso de la creación de la oficina de Fortalecimiento Ético y Lucha contra la Corrupción dentro de la agencia tributaria SUNAT, y argumenta que la coordinación de esta con otras agencias estatales fue fundamental para su buen funcionamiento. Por otro lado, el estudio de Rojas (2016) analiza el control de la corrupción que hace la policía nacional en situaciones de interdicción de drogas en el VRAEM. Para ello, describe el funcionamiento de ocho medidas anticorrupción²² diseñadas para el control de arreglos corruptos entre policías y agentes involucrados en el tráfico ilícito de drogas. Señala que existen cuatro tipos de obstáculos que impiden la fiscalización de la corrupción en estos escenarios: (1) la existencia de un “procedimiento engorroso”, (2) la descoordinación de los agentes involucrados, (3) la falta de especialización de los policías y (4) la ausencia de recursos e infraestructura. De esta manera, su estudio busca integrar el análisis del diseño y de la implementación a la hora de evaluar los límites de las políticas anticorrupción.

Finalmente, los estudios de legibilidad estatal buscan dar cuenta de las complejas prácticas sociales que subvierten —o ponen en cuestionamiento— el funcionamiento de las intervenciones estatales. Estas investigaciones ponen en relieve la función que cumplen la construcción y el empleo de información agregada a cargo de los funcionarios estatales, ya que dicha información les permite clasificar

²² Siete medidas de sanción y una medida de prevención a cargo de cuatro unidades policiales (2016, p. 73).

fenómenos e intervenir en diferentes instancias, con el fin de moldear la sociedad o gobernar a la población (Scott, 1998; Trouillot, 2001). Scott señalaba que los Estados reducen el caos y el desorden de la vida social, y para ello necesitan construir *simplificaciones estatales* o documentaciones y estadísticas que resumen aspectos de interés para los funcionarios públicos. Estas simplificaciones otorgan una visión sinóptica, también llamada una *visión de túnel*, de los problemas públicos y, por lo tanto, permiten que el Estado intervenga en múltiples ocasiones (Scott, 1998). Sin embargo, en vista de que implican una reducción de la complejidad real, las simplificaciones estatales esconden aspectos de la realidad que pueden cuestionar el funcionamiento —o la legitimidad— de las políticas.

En la misma línea, Gálvez indica que las simplificaciones estatales

excluyen de su campo de visión aquellas prácticas que se consideran informales, ya que no se pueden capturar en datos o no resultan utilitarias bajo los estándares de los esquemas planificados de gobierno. Sin embargo, son precisamente esas prácticas las que explican por qué muchas políticas con los diseños más tecnificados han terminado con resultados muy distintos a los esperados (2017, p. 15-16).

Gálvez señala que el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) a cargo del Ministerio de Economía y Finanzas se ha consolidado como el sistema operativo encargado de evaluar la viabilidad de proyectos de inversión pública. Este sistema ha desarrollado una base de datos (a modo de un Banco de Proyectos) para registrar el estado e historial de dichos proyectos. A partir del análisis de municipios locales en Ayacucho, sin embargo, el autor argumenta que aun cuando la documentación formal del SNIP pueda mostrar que las inversiones públicas se están ejecutando adecuadamente, estas pueden haber operado sobre la base de prácticas informales

o ilegales de corrupción que no se detectan. Esto podría sugerir, pues, la necesidad de rediseñar el funcionamiento de las inversiones públicas (y su supervisión).

Otro estudio que utiliza el enfoque de la legibilidad estatal es el de Damonte (2016). El autor argumenta que los esfuerzos de formalización de la minería informal e ilegal en Madre de Dios ha tenido impactos limitados, entre otras razones porque el Estado central no cuenta con la información necesaria (como lo son los mapas y estadísticas) para intervenir sobre el fenómeno. La falta de información, en este caso, impide la formalización de la minería en un contexto marcado por la relación (irregular) entre mineros ilegales y gobiernos locales.

En cuanto a la pregunta que guía esta tesis, vale decir, ¿cuáles son los principales límites que impiden que los filtros de expulsión de candidatos criminalizados cumplan con su objetivo?, estas tres líneas de investigación presentan cuestiones fundamentales para entender el funcionamiento real de las políticas y comprender, a su vez, sus fracasos. En la siguiente tabla, se resumen las limitaciones de las políticas públicas según la literatura revisada²³. Además, se añade el grado de autonomía (revisado en la relación entre el Estado y el crimen organizado) como otra limitación de las políticas.

Tabla 2. Factores que limitan la efectividad de las políticas públicas

²³ En esta tabla y para los fines de la presente investigación, se hace una simplificación de los trabajos analizados.

Tipo de límite	Criterio de éxito	Criterio de fracaso
Diseño de la política	Diseño funcional, con una adecuada identificación de los fines, instrumentos y actores involucrados	Diseño inoperable
Capacidad burocrática	Capacidad técnica y recursos suficientes	Falta de capacitación y recursos
Grado de autonomía	Ausencia de resistencia desde dentro y/o fuera del Estado	Resistencia desde dentro y/o fuera del Estado
Visión de túnel	Reforma adecuada para el objeto de gobernanza	Objeto de gobernanza que desborda la reforma

Fuente: elaboración propia.

A continuación, los siguientes capítulos analizarán los filtros de expulsión con relación a estos factores: el diseño de la reforma, la visión de túnel y las capacidades burocráticas. No se analizará la autonomía del JNE debido a que, por un lado, tras la caída del gobierno fujimorista algunos autores han señalado que los organismos electorales han recuperado su autonomía (Dargent, 2011) garantizando elecciones limpias y una democracia electoral o procedimental; pero también debido al desafío intrínseco que constituye analizar la autonomía, ya que estas interacciones suelen ser particularmente ofuscadas y no dejan registros (Bersch *et al.*, 2013).

CAPÍTULO 2: EL DISEÑO DE LOS FILTROS DE EXPULSIÓN DE CANDIDATOS CRIMINALIZADOS

El diseño de una política pública está relacionado con el planteamiento de cómo resolver un problema público mediante la identificación de los fines de la política, además de las estrategias, instrumentos y actores, entre otros, que serán movilizados (Ortegón, 2008). Los filtros de expulsión de candidatos criminalizados forman parte de la política pública que regula el sufragio pasivo, y están destinados a evitar que postulen este tipo de candidatos. Requieren la gestión de información penal a manos del Poder Judicial (PJ) y la gestión de expulsiones por parte del Jurado Nacional de Elecciones (JNE). El protagonismo del PJ es sustantivamente menor, debido a que se limita a brindar acceso temporal a una base de datos sobre antecedentes penales a funcionarios del JNE. Sin embargo, como se verá más adelante, esta información es fundamental para el funcionamiento de la política.

El JNE, por su parte, debe gestionar los procesos de expulsión de candidatos de acuerdo a la normativa vigente y sobre la base de información penal brindada tanto por el PJ como por la ciudadanía. A continuación, se analizarán los escenarios legales que permiten la expulsión de candidatos sobre la base de la ley, entendiendo que la racionalidad que los subyace es la amenaza del EACO. Asimismo, se examinarán los *momentos* de expulsión previstos en el curso de los procesos electorales.

2.1. Escenarios de expulsión

La regulación actual contempla diversas motivaciones legales para la expulsión de candidatos. Estos escenarios están diseñados para mejorar la oferta de candidatos según criterios que pueden ser multiculturales; de género; de transparencia; del fortalecimiento de los partidos políticos, entre otros factores. Por consiguiente, en un

proceso electoral, se excluyen a candidatos o candidatas si no se cumple con las cuotas electorales fijadas²⁴; si se contravienen las normas de democracia interna; si un candidato postula a un distrito electoral sin tener domicilio registrado allí; si incluye información falsa sobre bienes y propiedades en su DJHV, entre muchos escenarios más.

Existen cuatro escenarios de expulsión que se han previsto específicamente para candidatos asociados con la criminalidad. Estos son (1) tener una sentencia firme con pena privativa de la libertad (consentida o ejecutoriada) durante el proceso electoral; (2) tener una sentencia con inhabilitación de derechos políticos; (3) omitir información sobre antecedentes penales en la DJHV; y (4) haber cometido alguno de los delitos que suponen la muerte política. Como se puede observar en la Tabla 3, tanto el primer como el segundo escenario corresponden a la suspensión de la ciudadanía de acuerdo al Artículo N.º 33 de la Constitución, mientras que el cuarto escenario corresponde a la suspensión permanente (eliminación) de ciertos derechos políticos. El tercer escenario, más bien, excluye al candidato por un criterio de transparencia, pero que también está relacionado con la amenaza de que personajes ligados al crimen ingresen al aparato estatal.

Tabla 3. Escenarios de expulsión de candidatos vinculados al crimen

Escenario de expulsión	Descripción	Normativa
1) Sentencia con pena privativa de la libertad firme (consentida o ejecutoriada)	Suspensión de la ciudadanía	1993 – Constitución Política del Perú
2) Sentencia con inhabilitación de los derechos políticos	Suspensión de la ciudadanía	1993 – Constitución Política del Perú

²⁴ Las tres cuotas de la regulación actual incluyen la cuota de género, la cuota de candidatos jóvenes y la cuota de comunidades nativas, campesinas o pueblos originarios.

3) Omisión de información de DJHV	Transparencia	2009 – Ley N.º 29490
4) Muerte política para los autores de ciertos delitos	Eliminación de derechos políticos	2017 – Ley N.º 30717

Fuente: elaboración propia.

Como ya se mencionó, el primer escenario —o filtro— de expulsión se dirige a todo tipo de delitos que tengan una sentencia firme con pena privativa de la libertad²⁵. Ahora bien, deben ser penas firmes (consentidas o ejecutoriadas); lo cual implica que personas que han sido sentenciadas en primera instancia o en segunda instancia, pero que están apelando la decisión o realizando un trámite de nulidad, pueden postular a cargos en los procesos electorales²⁶.

El segundo escenario, sin embargo, se dirige más bien a las personas que tienen una sentencia con inhabilitación de los derechos políticos; por tanto, este escenario no exige que la pena sea firme. La formulación actual del primer como del segundo filtro se introdujeron en la Constitución de 1993; no obstante, este tipo de filtros han existido de diversas maneras desde la Constitución de 1823.

En el 2009, se incluyó un tercer filtro para los candidatos que omiten o incorporan información falsa sobre sentencias firmes que les hayan sido impuestas en la DJHV. Se añade así a los escenarios de expulsión a candidatos que mientan sobre sus antecedentes penales, en el caso de sentencias que no impliquen pena privativa de la libertad o la inhabilitación de los derechos políticos²⁷. Este filtro se

²⁵ Esto incluye sentencias con pena privativa de la libertad tanto efectivas como suspendidas.

²⁶ Véase la Resolución N.º 177 -2015-JNE.

²⁷ Por ejemplo, en el caso de sentencias con una reserva del fallo condenatorio.

fundamenta en criterios de transparencia, pero se entiende que busca prevenir a los votantes sobre la amenaza del EACO.

El cuarto escenario de expulsión se añadió en el año 2017 y entró en vigor a partir de las ERM del 2018. Este filtro elimina los derechos políticos de por vida de las personas que hayan cometido cierto tipo de delitos: delitos asociados al terrorismo, al tráfico de drogas, a la violación de la libertad sexual y ciertos delitos contra la administración pública (colusión, peculado o corrupción de funcionarios). Claramente este escenario implica que el candidato cuente con una sentencia firme; se añaden pues, las sentencias cumplidas en el caso de los delitos mencionados. Cabe precisar que esta inhabilitación de por vida solo se aplica a personas que han sido sentenciadas en calidad de *autoras* de estos delitos²⁸.

Los cuatro escenarios de expulsión crean un campo potencial —o esfera— de intervención que permite al JNE gestionar procesos de expulsión de candidatos durante las elecciones. Como se puede ver, todos ellos requieren el mismo tipo de información para operar: información penal. A continuación, se analizarán los márgenes temporales de los procesos de expulsión.

2.2. Momentos de expulsión de candidatos

Durante los procesos electorales, el tiempo es de suma importancia, pues todas las acciones que deben realizar los organismos electorales tienen un calendario apretado. Con relación a los filtros de expulsión, el diseño de estos ha habilitado tres momentos de expulsión²⁹ diferenciados de acuerdo al (1) periodo de admisión y

²⁸ Por tanto, no aplica a quienes hayan sido sentenciados como cómplices. Véase la Resolución N.º 2121-2018-JNE.

²⁹ La Ventanilla Única puede considerarse como una etapa previa a la gestión de expulsiones por parte del JNE. Este es un módulo informático que se otorga a las organizaciones políticas con

publicación de las listas de candidatos, (2) el periodo de tachas a los candidatos y (3) las exclusiones de candidatos que, en determinadas ocasiones, pueden darse hasta un día antes de la elección. El primer y tercer momento de expulsión están a cargo del JNE, pero en el segundo momento —la gestión de tachas—, se incluye la participación de la ciudadanía en general.

El primer momento de expulsión tiene que ver con la admisión de candidatos. Los Jurados Electorales Especiales (JEE) —con apoyo de la Dirección Nacional de Fiscalización de Procesos Electorales— revisan las solicitudes de inscripción de las listas de candidatos y, en un plazo de tres días hábiles luego de haber recibido la solicitud, declaran como admitidos, inadmisibles o improcedentes a las listas y los candidatos. De existir cualquiera de los escenarios revisados anteriormente, en este primer momento de expulsión se gestiona la declaración de improcedencia de la candidatura³⁰.

Si el candidato es admitido, aún existen dos momentos de expulsión adicionales. Como se puede ver en el Gráfico 1, el periodo de tachas es el segundo momento de expulsión. Las tachas son un mecanismo que permite que cualquier ciudadano —pagando una tasa determinada en el Banco de la Nación y acercándose a los JEE— pueda pedir la expulsión de un candidato por incumplir la normativa electoral. La lógica de contar con este momento de expulsión se debe a que la información penal con la que cuenta el JNE no es completa, pero también se

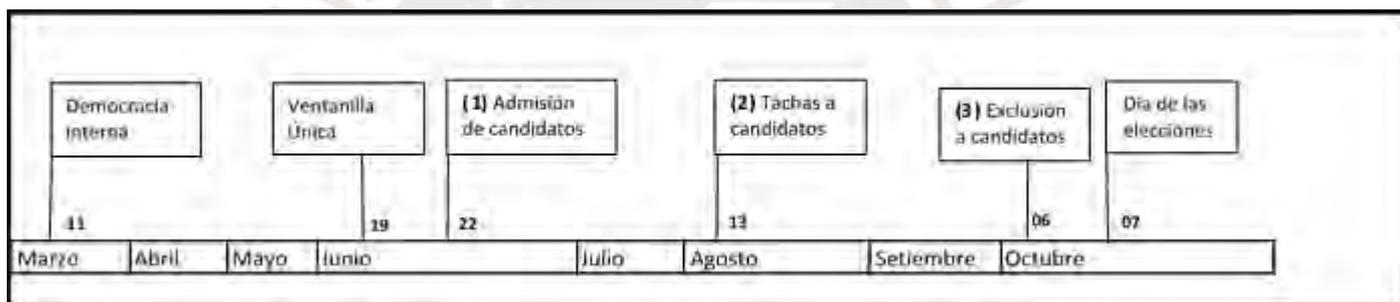
información sobre las personas que consideran como potenciales candidatos. Esta información proviene de distintas fuentes archivísticas del Estado peruano —incluyendo información penal, pero también información sobre deudas, bienes, formación académica, afiliación a partidos políticos, entre otras— y es accesible desde el inicio del proceso de la democracia interna hasta la fecha límite para enviar las solicitudes de inscripción de listas de candidatos.

³⁰ También existe la declaración de inadmisibilidad de candidaturas, pero esto corresponde más bien a otros escenarios de expulsión, que pueden ser subsanados.

debe al hecho de añadir a la ciudadanía como un *guardián* adicional del proceso electoral.

Si un candidato no es tachado, adquiere la condición de inscrito en el proceso electoral. No obstante ello, puede darse el tercer y último momento de expulsión. De acuerdo a la normativa sobre este momento, se puede activar hasta treinta días antes de la elección en el escenario de la omisión de información en la DJHV. En los escenarios 1, 2 y 4, por otra parte, se puede gestionar la exclusión de oficio del candidato hasta un día antes del proceso electoral.

Gráfico 1. Momentos de intervención del JNE en las ERM 2018 frente a candidaturas asociadas al crimen organizado



Fuente: elaboración propia sobre la base de la Resolución N.° 0092-2018-JNE.

Como ya se mencionó, la expulsión de candidatos no solamente se da sobre la base de la amenaza del EACO, existen también otros factores (cuotas electorales, domicilio, democracia interna) que habilitan la expulsión de candidatos. Sin embargo, como se verá más adelante, la problemática del EACO sigue siendo un elemento central en las reformas del diseño de esta política. A continuación, se analizarán las capacidades burocráticas con las que cuentan los funcionarios del JNE para implementar esta política, contrastando dicha información con la ejecución de la política en las ERM 2018 en el VRAEM.

CAPÍTULO 3: LA CAPACIDAD DEL JNE

Para evaluar el impacto de los filtros de expulsión de candidatos criminalizados, es necesario analizar la capacidad del JNE; esto implica evaluar los recursos materiales y burocráticos disponibles (Dargent y Urteaga, 2016) para que los funcionarios de esta entidad lleven a cabo procesos de expulsión de candidatos. A fin de sistematizar la información recolectada a través de entrevistas a funcionarios, los reglamentos de gestión y la revisión de la ejecución de la política mediante el análisis del estado de las candidaturas en la “plataforma electoral” del JNE, se utilizará el enfoque sistémico de Centeno (2009) que evalúa el proceso de la política basándose en los *inputs* con los que cuentan los funcionarios (recursos, personal e información) y los resultados o *outputs* que producen. Sin embargo, dado que el presente estudio se enfoca en una función muy específica del JNE, la definición de capacidad estatal que se tomará no será la del poder infraestructural (global) del Estado, sino más bien una definición que se centra en la capacidad específica de las agencias estatales. La capacidad entonces es la habilidad que tiene una burocracia profesional para implementar las políticas (Bersch *et al.*, 2013; Dargent, 2014³¹).

Cabe señalar que, para interpretar adecuadamente la ejecución de la política, habría que contar con la información penal completa de los candidatos, cuestión que dificulta el análisis pues la información penal es confidencial. Esto permitiría saber si hubo casos que ameritaban la expulsión, pero que no se llevaron a cabo. Aun teniendo en cuenta esta dificultad, sin embargo, se puede tener cierta idea de la

³¹ La definición de Bersch *et al.* (2013) y Dargent (2014) también incluyen como condición para evaluar la capacidad de una agencia que implemente las políticas sin “influencia externa indebida”. Sin embargo, en esta investigación no se incluirá dicha condición pues se considera que esta consideración pertenece más bien al grado de autonomía de las entidades estatales.

capacidad que tiene el JNE a partir de las entrevistas realizadas³² y de la sistematización de expulsiones realizadas en las ERM 2018 en el VRAEM.

3.1. Inputs del JNE: recursos, personal e información

En cada proceso electoral, el JNE despliega recursos y designa personal a lo largo del país, y hace uso de información proveniente de distintas áreas del Estado para aplicar los filtros de expulsión. En primer lugar, el JNE designa la cantidad de Jurados Electorales Especiales³³ (JEE) que necesitará para cada proceso electoral. Cada JEE debe instalarse en una oficina y está encargado de llevar a cabo distintas funciones en la circunscripción electoral que le corresponde. Los JEE se encargan de actividades de gestión jurisdiccional, fiscalizadora y administrativa³⁴. Esto incluye funciones como reconocer a los personeros, fiscalizar la legalidad del ejercicio del sufragio, declarar la nulidad de un proceso electoral, proclamar los resultados electorales, designar personal administrativo de acuerdo a su presupuesto, entre otras.

Debido al carácter temporal de estas funciones, el JNE debe presentar un pliego presupuestal por elección al Poder Ejecutivo. En las ERM 2018, el JNE decidió llevar a cabo las elecciones con noventa y tres JEE, para lo cual pidió S/. 310 millones de nuevos soles, recibiendo solamente S/. 151 millones nuevos soles³⁵. Como señaló la funcionaria A, al tiempo que el JNE despliega recursos para contratar personal y

³² Se realizaron cuatro entrevistas semiestructuradas a funcionarios de las áreas de la Dirección Central de Gestión Institucional, Dirección Nacional de Fiscalización y Procesos Electorales, Dirección Nacional de Registro de Organizaciones Políticas, y la Central de Operaciones de Procesos Electorales. La identificación de estos entrevistados ha sido codificada para conservar su anonimato.

³³ Estos son órganos temporales subnacionales.

³⁴ Véase la Ley Orgánica del Jurado Nacional de Elecciones (Ley N.º 26486).

³⁵ Véase <https://andina.pe/agencia/noticia-elecciones-2018-requieren-mayor-presupuesto-segun-jne-y-onpe-692419.aspx>

conseguir infraestructura necesaria a lo largo del país, la Central de Operaciones de Procesos Electorales ubicada en Lima, monitorea los avances de los JEE de acuerdo a cada etapa del proceso electoral³⁶.

El segundo aspecto del modelo de Centeno está relacionado con la especialización del personal encargado de llevar a cabo la política. Los funcionarios más importantes del JEE son los tres miembros que componen dicho jurado. Actualmente, la primera persona que integra cada JEE tiene el grado de juez superior y es designado por la corte superior "...bajo cuya circunscripción se encuentra la sede del JEE" ³⁷. De la misma forma, la segunda persona que integra el jurado es un fiscal superior designado por el Ministerio Público. Finalmente, la tercera persona es sorteada de una lista elaborada por el RENIEC que incluye a 25 personas de 35 a 70 años seleccionadas a partir del mayor grado de instrucción en el distrito electoral. Según las entrevistas realizadas, el proceso de la conformación de los JEE implica que

el que preside el Jurado Electoral Especial o la que preside, proviene de una elección que se hace a nivel de la corte superior de la circunscripción. Puede ser un juez o una jueza superior que haya tenido experiencia previa en un proceso electoral como no. Entonces el primer integrante proviene del Poder Judicial de la circunscripción a nivel de la corte superior. El segundo integrante proviene del Ministerio Público, que es un fiscal también superior elegido. Y el tercer miembro es un ciudadano como tú o como yo, que es elegido por sorteo. Entonces puede ser un periodista, puede ser un

³⁶ Por ejemplo, en esta entrevista se señaló que la fiscalización de la gestión administrativa "...tiene que ver cuando se implementan los JEE. Por ejemplo, ¿no?, nosotros vamos viendo dónde están ubicados, las direcciones, si ya cuentan, por ejemplo, con Internet, con todo implementado, equipado. Entonces, nosotros hacemos el seguimiento, y bueno solamente tenemos un reporte en que ya todo está operativo y en que no hay ningún problema. También hacemos las coordinaciones, por ejemplo, con la oficina de seguridad del JNE que ahora está ubicado en Lima, en el cual ellos periódicamente, por ejemplo, nos pueden advertir de que podría, en todo caso, surgir la necesidad de un refuerzo, de la seguridad" (entrevista a funcionaria A).

³⁷ Véase el reglamento de gestión de los Jurados Electorales Especiales (Resolución N.º 0483-2017-JNE).

dentista, puede ser un profesor. Puede provenir de diferentes áreas de la sociedad (entrevista a funcionaria B).

De esta manera, en la opinión de algunos funcionarios, la falta de especialización en materia electoral de quienes integran el jurado es un defecto de la política³⁸.

... esas personas que no son especialistas en temas electorales, porque estás sacando a un magistrado de la Corte Superior que puede haber estado viendo temas de familia o temas de trabajo o temas de lo que tú quieras, lo estamos poniendo en un mundo nuevo para ellos que se llama 'un mundo electoral'. Y a un fiscal que estaba correteando a ladrones, que estaba correteando a quien sea, ahora lo estás poniendo a calificar candidatos ... y ni qué te digo del tercer miembro (entrevista a funcionario C).

Además de las personas que integran el jurado, existen dos grupos de funcionarios del JEE que apoyan a los miembros del jurado con la gestión de procesos de expulsión de candidatos. Estos son los asistentes del área jurisdiccional del JEE, como también los fiscalizadores de la DJHV³⁹. Estos funcionarios apoyan la logística y las decisiones del jurado en materia de expulsión de candidatos, organizando expedientes jurisdiccionales, proyectando las resoluciones del jurado, fiscalizando la información consignada en las hojas de vida, entre otros temas.

Tabla 4. Otros funcionarios encargados de los filtros de expulsión de candidatos

	Asistentes jurisdiccionales	Fiscalizadores de DJHV
--	------------------------------------	-------------------------------

³⁸ Esto también motivó a que el funcionario C sugiriera que "... tengamos JEE permanentes, como ocurre en muchísimos sitios del mundo. Los organismos electorales descentralizados son permanentes en Bolivia, por ejemplo, y en un montón de países, acá no" (entrevista a funcionario C).

³⁹ Cada JEE tiene cuatro ámbitos (jurisdiccional; de educación y formación cívica; administrativo; y de fiscalización) y dieciséis tipos de cargos distintos a los miembros del jurado.

Formación académica	<ul style="list-style-type: none"> • Grado de bachiller o título profesional técnico en distintas carreras • Diplomado en Derecho Administrativo, Constitucional o Procesal • Curso de capacitación en Microsoft Office 	<ul style="list-style-type: none"> • Título profesional universitario o grado de bachiller en Derecho
Experiencia en general	<ul style="list-style-type: none"> • Experiencia laboral mínima de dos (02) años en el ejercicio de su profesión en el sector privado o público realizando tareas de manejo y análisis de expedientes o proyección de resoluciones. 	<ul style="list-style-type: none"> • Experiencia de un (01) año en procesos electorales, administración pública, participación ciudadana, gobernabilidad, negociación y resolución de conflictos sociales o relaciones comunitarias, o en el sector privado.
Experiencia en procesos electorales	Experiencia en procesos electorales en el área jurisdiccional (deseable) .	Experiencia en labores de fiscalización electoral (deseable) .

Fuente: elaboración propia sobre la base de la Convocatoria Pública de locación de servicios para la selección de noventa y tres (93) fiscalizadores de Hoja de Vida, y Convocatoria Pública de locación de servicios para la selección de doscientos setenta y nueve (279) asistentes jurisdiccionales.

Como puede verse, se busca cierto perfil en los funcionarios encargados de apoyar logísticamente con la expulsión de candidatos. Dicho perfil está orientado a personas con conocimientos básicos de Derecho, y con un mínimo de experiencia en labores que requieren analizar expedientes y tomar decisiones. Los asistentes jurisdiccionales se encargan de analizar "... los expedientes de causas promovidas ante el JEE y proyectar las resoluciones, acuerdos y proveídos que correspondan..."⁴⁰ (JNE, 2018a). En este sentido, con relación a los momentos de expulsión, los asistentes jurisdiccionales participan de los tres momentos, ayudando a los miembros del jurado con la preparación de cualquier resolución que emitan con este propósito. Los fiscalizadores de hojas de vida, por otra parte, se encargan de "ejecutar las actividades de fiscalización de las DJHV, que permitan emitir reportes o alertas..."⁴¹

⁴⁰ Véase el artículo 7.3.2 del Reglamento de Gestión de los Jurados Electorales Especiales.

⁴¹ Véase el artículo 7.13.2 del Reglamento de Gestión de los Jurados Electorales Especiales.

(JNE, 2018b) e informar a los miembros del JEE. Esto está relacionado con el tercer momento, la exclusión de oficio que realizan los JEE cuando advierten sentencias que podrían activar cualquiera de los cuatro escenarios de expulsión.

La especialización en temas electorales no es, pues, un requisito indispensable para estos funcionarios, como tampoco lo es para los miembros del jurado. Ello es de suma importancia en la literatura sobre capacidad estatal; por ejemplo, como se mencionó anteriormente, el enfoque de Bersch *et al.* (2013) utiliza como un *proxie* para medir la capacidad estatal la profesionalización de los funcionarios de una agencia. En este caso, siendo los JEE órganos temporales, la especialización es algo deseable, pero no necesario:

...los secretarios, los asistentes, los fiscalizadores, los especialistas de contabilidad. Gran parte de ese grupo, por no decir el 90 por ciento, es seleccionado a nivel de la sede central porque se hacen convocatorias. Entonces, ahí sí muchos de los servidores que cumplen esas labores sí tienen experiencia previa, porque parte de los requisitos es que tú tengas conocimiento en temas electorales o que hayas tenido experiencia en la administración pública, de preferencia. Pero entenderás que cuando tienes pocos jurados, la convocatoria es por lo tanto pequeña, pero cuando hay, por ejemplo, como en el proceso pasado, 93 Jurados Electorales Especiales, es bastante el volumen de personal que se requiere (entrevista a funcionaria B).

Finalmente, la información penal constituye el tercer *input* necesario para llevar a cabo la expulsión de candidatos. El JNE, mediante un convenio con el Poder Judicial, tiene acceso al Módulo de Solicitudes de Información de Antecedentes Penales (MSIAP)⁴². Este módulo pertenece al Registro Nacional de Condenas, pero

⁴² Este es el mismo módulo al que tiene acceso el Banco de la Nación, y en el que uno puede sacar personalmente sus antecedentes penales.

solamente contiene sentencias firmes en ejecución (sentencias vigentes). De esta forma, esta información no cubre toda la información requerida, considerando que el cuarto escenario de expulsión (muerte política) se refiere a sentencias cumplidas. Por tanto, en las ERM 2018 se hizo una gestión con el Registro Nacional Judicial a fin de realizar un cotejo masivo que permita verificar que los candidatos no tuviesen una sentencia cumplida por alguno de los delitos que suponen la muerte política:

...el Jurado Electoral Especial y el personal jurisdiccional revisa estos requisitos, ellos también solicitan a las cortes que les brinden información sobre esos candidatos, o sea justamente ellos también verifican porque nos dan unos códigos, a través del Poder Judicial tenemos un convenio, en el que nos dan unos usuarios y unos *password*, para nosotros poder ingresar a la base de datos del Registro Nacional de Condenas, entonces ahí ellos van a ver si el candidato tiene, con el número de DNI, alguna sentencia vigente, la van a poder verificar y en el caso de aquellos que tengan solo estos delitos que has mencionado, verifican también a nivel de las cortes. Porque qué pasa, que nosotros así como tenemos estas normas a nivel electoral, tenemos el código penal que dice, ¿no es cierto?, que tú te rehabilitas y que automáticamente está prohibido transmitir esa información a otras entidades, salvo mandato judicial. Entonces lo que hacemos es justamente solicitar en amparo de la normativa electoral que nos brinden información de si alguno de los candidatos, si bien es cierto no tiene sentencia vigente, ha tenido alguna sentencia, establecida en este artículo, que básicamente lo que determina es, así tú te hayas rehabilitado, no puedes ejercer función pública si alguna vez has sido sentenciado por estos delitos (entrevista a funcionaria B).

Por otro lado, cabe señalar que existen preocupaciones con la actualización del MSIAP, lo cual claramente afectaría la implementación de la política. Acerca de la

fiabilidad del módulo, una funcionaria mencionó que el MSIAP tiene la información de las personas condenadas en todo el país, pero

de todos los condenados ahora, no sé, o sea, hasta hacía diez años, a ti te condenaban hoy día, iba a primera, la última instancia y quedaba firme la condena, y hasta que lo registren en el sistema, podían pasar tres meses, cuatro meses (entrevista a funcionaria D).

Otra funcionaria mencionó que

... hay algunas veces en las que la prensa local dice “no pero justamente ya salió la sentencia, de tal candidato, entonces ellos de repente en Lima no lo tienen porque no está actualizado acá en el Registro Nacional, entonces lo que ellos hacen es envían esa solicitud de información a la corte de Amazonas, y la corte de Amazonas efectivamente le dice sí, hace una semana o quince días está esta sentencia, que justamente le va a imposibilitar ser candidato (entrevista a funcionaria B).

Toda política requiere recursos materiales y burocráticos —o también, medios de intervención— para operar. De esta forma, resulta fácil dar cuenta de que las intervenciones estatales no necesariamente encuentran límites en la resistencia de actores no estatales, en la forma de la limitación del grado de autonomía de las entidades estatales. Las limitaciones de las políticas también se deben a la propia capacidad burocrática con la que cuentan los funcionarios encargados. En este caso, la falta de recursos del JNE, la falta de especialización del personal y los problemas existentes de la información penal a la que tienen acceso, podrían limitar potencialmente los resultados de los filtros de expulsión de candidatos criminalizados.

3.2. Outputs del JNE

De los 66 candidatos a gobernador regional, 101 candidatos a alcalde provincial y 436 candidatos a alcalde distrital que se presentaron en el VRAEM (5 regiones, 10 provincias, 69 distritos), los JEE hicieron cincuenta y cuatro expulsiones de

candidatos en total (sumando improcedencias, tachas y exclusiones). Sin embargo, de estas cincuenta y cuatro expulsiones, solo siete estuvieron relacionadas con los escenarios de expulsión descritos en el capítulo anterior. Estas siete expulsiones estuvieron fundamentadas en sentencias de crímenes de corrupción (peculado, colusión y abuso de autoridad), crímenes que generalmente implican cierta coordinación o planeamiento ligados al crimen organizado.

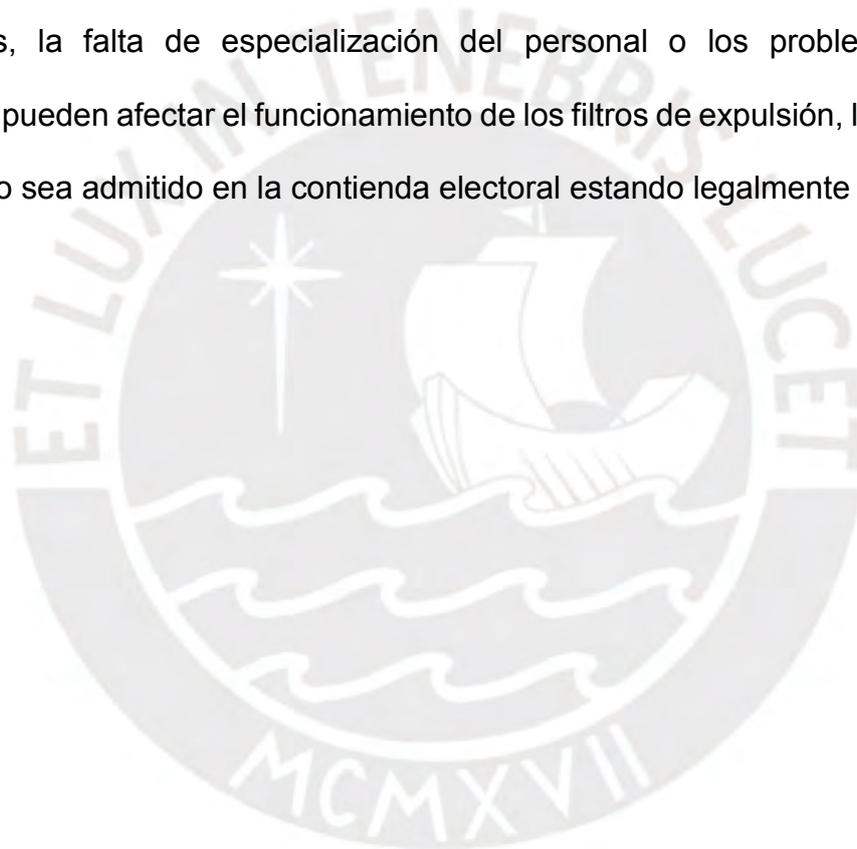
Por otra parte, es importante constatar que en una zona crítica del TID como el VRAEM, ninguna de estas expulsiones se debió a sentencias por TID. Además, se debe tomar en consideración que las cuarenta y siete expulsiones restantes no están relacionadas con la amenaza del EACO, sino más bien con cuestiones partidarias, cuotas electorales, incumplimiento de la normativa sobre el domicilio, entre otras.

Tabla 5. Expulsiones realizadas en el VRAEM en las ERM 2018 vinculadas al EACO

Candidato	Región	Provincia	Distrito	Momento de expulsión	Motivo/ escenario de expulsión
1. Alcalde provincial	Cusco	La Convención		Momento uno: improcedente	Peculado/ escenario cuatro
2. Alcalde distrital	Ayacucho	La Mar	Ayna	Momento uno: improcedente	Peculado/ escenario cuatro
3. Alcalde provincial	Junín	Satipo		Momento tres: exclusión	Colusión/ escenarios tres y cuatro
4. Alcalde distrital	Junín	Satipo	Pangoa	Momento tres: exclusión	Abuso de autoridad/ escenario tres
5. Alcalde distrital	Junín	Satipo	Río Tambo	Momento tres: exclusión	Incumplimiento de obligación alimentaria/ escenario tres
6. Alcalde distrital	Apurímac	Chincheros	Rocchacc	Momento dos: tacha	Peculado/ escenario tres y cuatro
7. Alcalde distrital	Huancavelica	Taycaja	Salcabamba	Momento tres: exclusión	Peculado/ escenario tres y cuatro

Fuente: elaboración propia sobre la base de la Plataforma Electoral del JNE.

Ciertamente para comparar la cantidad hipotética de expulsiones que debieron realizarse con la Tabla 5, se necesitaría contar con la información penal completa de los candidatos de las distintas bases archivísticas del Poder Judicial. Sin embargo, es interesante notar que las expulsiones que se dieron ya sea en el momento dos o tres (en las tachas o en las exclusiones de oficio) sugieren que no se identificaron escenarios de expulsión en el primer momento. De esta manera, se sobreentiende que alguno de los problemas de los *inputs* revisados en este capítulo: la insuficiencia de recursos, la falta de especialización del personal o los problemas con la información pueden afectar el funcionamiento de los filtros de expulsión, logrando que un candidato sea admitido en la contienda electoral estando legalmente impedido.



CAPÍTULO 4: LA VISIÓN DE TÚNEL DEL JNE

En este capítulo, se examinará la visión de túnel de los filtros de expulsión de candidatos. Según el trabajo de Scott, todas las intervenciones estatales de gran escala requieren tipificar acciones o hechos sociales —y, por lo general, necesitan recopilar información sobre la frecuencia y distribución de estos acontecimientos— para poder intervenir en las relaciones sociales de un territorio. Sin embargo, las tipificaciones o *simplificaciones* que hace el Estado, por su propia naturaleza, distan de la realidad en toda su complejidad, ya que solamente buscan capturar aspectos de interés para los funcionarios públicos. Por otra parte, las simplificaciones estatales pueden tener problemas adicionales, ya sea por omisiones, inexactitudes, fraude o negligencia, entre otros (1998, p. 76-80); como los vistos en el capítulo anterior respecto a las bases de datos de antecedentes penales. A continuación, se argumentará que las sentencias penales constituyen una *simplificación estatal*, debido a que, en cada uno de los cuatro escenarios de expulsión, son el dato operativo que permite actuar en contra de los candidatos ligados al EACO.

Se estudiará cómo ha ido ampliándose la visión de túnel del JNE, entendiéndose como el radio de visión de filtros de expulsión. Finalmente, se verán las implicancias de que la visión de túnel de esta política excluya aspectos de interés con relación a su objetivo: combatir el acceso de actores criminales al Estado por medio de procesos electorales. Como se señaló previamente, se revisarán las ERM 2018 en el VRAEM. Mediante el análisis de los 603 candidatos que postularon a los cargos de gobernador regional, alcalde provincial y alcalde distrital en esta elección, se determinará si existen indicios de participación de los candidatos en el TID.

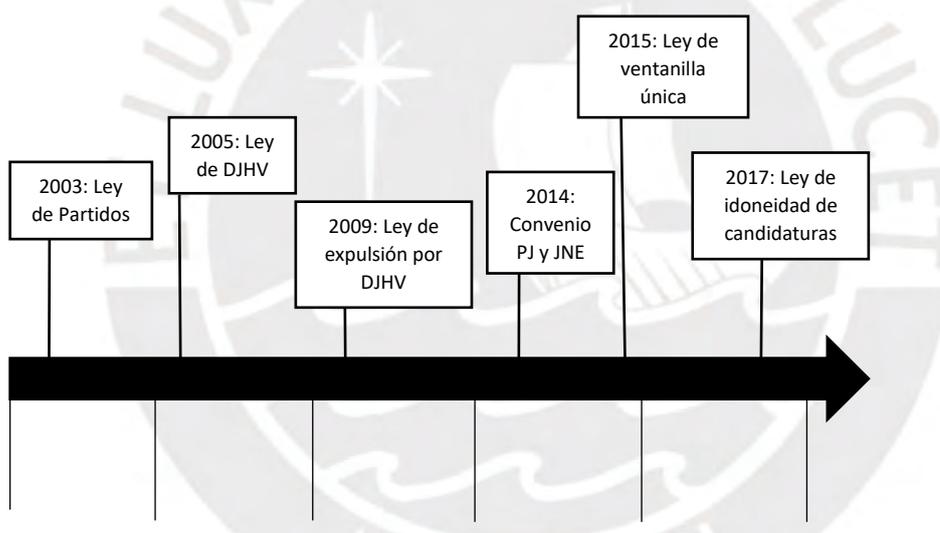
4.1. Los antecedentes penales como una simplificación estatal

Las simplificaciones estatales no son meras herramientas de observación o bases de datos, sino más bien un recurso estratégico para las intervenciones del Estado (Scott, 1998, p. 47). De esta forma, las simplificaciones estatales reflejan la necesidad que tienen los funcionarios estatales de crear unidades de medición estándar sobre un fenómeno social de su interés para calificar instancias y discriminar intervenciones. Existen múltiples simplificaciones estatales que han ido transformando la sociedad y, según Scott, estas incluyen las partidas de nacimiento, los censos, los registros de propiedades, las tasas de criminalidad, entre otras. Más allá de los errores mencionados que pueden tener (fraude, omisión, etc.), las simplificaciones estatales implican siempre una visión de túnel o una reducción de la complejidad que en ocasiones puede jugar en contra de la intervención estatal.

En los cuatro escenarios de expulsión de candidatos revisados, las sentencias firmes constituyen la simplificación estatal para que el JNE pueda (o no) tomar un curso de acción. Esta información parte originariamente de la tipificación de delitos de acuerdo a la regulación penal y es archivada en los registros de las cortes y del Poder Judicial tras un debido proceso. La criminalización implica, pues, la prohibición de determinadas conductas o productos (von Lampe, 2016). El registro de esta información es utilizado por el Estado para llevar a cabo estrategias que buscan regular o atacar las actividades criminales. En lo que respecta a esta investigación, cuando una persona tiene una sentencia firme registrada en el MSIAP —o ha tenido una sentencia firme, en el caso de los delitos que implican la muerte política— entra en la visión de túnel del JNE respecto a los candidatos que pueden ser excluidos del proceso electoral.

Sin embargo, la visión de túnel de esta política no ha sido estática, antes bien, se ha expandido. Tras la transición democrática del 2001, sucesivas olas de reformas legislativas han tenido como resultado una mayor regulación de las organizaciones políticas (Freidenberg, 2005; Tuesta, 2016). Esta mayor regulación ha incluido aspectos típicos de los sistemas electorales (la valla electoral, el tamaño de las circunscripciones, etc), pero también se han hecho reformas sobre el registro de partidos políticos y candidatos. De esta forma, como se puede ver en el Gráfico 2, la preocupación por el EACO ha motivado algunas de las reformas de los últimos años.

Gráfico 2: Línea de tiempo sobre legislación electoral



Fuente: elaboración propia sobre la base de la legislación nacional.

- **2003: Ley de partidos políticos:** esta ley buscó desarrollar el marco constitucional sobre los partidos políticos. Sobre la base de esta ley se han desarrollado aspectos de la vida interna de las organizaciones políticas, y de los deberes de los partidos y candidatos durante los procesos electorales.
- **2005 - Ley de Declaración Jurada de Hoja de Vida (Ley N.º 28624):** esta ley modificó la Ley de partidos políticos y obligó a los candidatos a presentar una DJHV. Entre la información requerida, se incluyó la “relación de sentencias impuestas al candidato por delito doloso que hubieran quedado firmes”.

- 2009 - Ley de expulsión de candidatos por omisión o incorporación falsa (Ley N.º 29490): la ley del 2005 señalaba que omitir o mentir sobre la relación de sentencias implicaba que el JNE corrigiese la información de la DJHV con una anotación marginal. Esta ley, más bien, incluyó el tercer escenario de expulsión para los casos en que se omita o se incorpore información falsa sobre antecedentes penales.
- 2014 - Convenio entre el Poder Judicial y el JNE: este convenio otorgó acceso directo al JNE al Módulo de Solicitud de Información de Antecedentes Penales (MSIAP). Antes de este convenio, el JNE enviaba oficios con las listas de los candidatos a las cortes del país para confirmar que no estuvieran implicados en los dos primeros escenarios de expulsión.
- 2015 – Ley de Ventanilla Única (Ley N.º 30322): esta ley otorga a las organizaciones políticas acceso a bases de datos con información proveniente de distintas fuentes archivísticas del Estado que pueden usar para seleccionar a posibles candidatos.
- 2017 – Ley de idoneidad de candidaturas (Ley N.º 30717): esta ley añade un cuarto escenario de expulsión relacionado a candidaturas de personas rehabilitadas por la comisión de cuatro tipos de delitos: delitos asociados al terrorismo, tráfico de drogas, violación de la libertad sexual y ciertos delitos asociados a la corrupción (colusión, peculado o corrupción de funcionarios).

En las últimas dos décadas, ha habido una ampliación de los filtros de expulsión añadiéndose los escenarios tres y cuatro revisados en el capítulo dos. Por otra parte, actualmente se están debatiendo proyectos que buscan ampliar aún más estos filtros, como el informe final de la CANRP (2019) y la propuesta del Código Electoral del JNE (2020). De acuerdo con la CANRP, se crearía un nuevo escenario de expulsión “... a quienes cuenten con sentencia condenatoria en primera instancia por delitos dolosos cuya pena sea mayor a cuatro años” (2019, p. 258). Esto se materializaría en una reforma del artículo N.º 34 de la Constitución, de tal manera que se incluiría un nuevo escenario de expulsión. El Código Electoral del JNE (2020) también busca añadir un nuevo escenario de expulsión, “[a los] ciudadanos procesados con

detención en cárcel que no se encuentren en los supuestos contemplados en el artículo N.º 34 del presente código” (2020, p. 68). Por otro lado, ambos proyectos proponen modificar el tercer escenario de expulsión (omisión o incorporación de información falsa en la DJHV) para añadir a quienes no incluyan información sobre sentencias desde la primera instancia, sentencias firmes con reserva de fallo condenatorio e incluso procesos penales en trámite.

Por este motivo, como se mencionó en el capítulo anterior, y en vista de que los filtros de expulsión de candidatos están expandiéndose, es evidente que el tipo de información penal al que tiene acceso el JNE es un aspecto fundamental para el funcionamiento de la política. A la luz de la reforma que ha incluido un escenario de muerte política, y que tuvo como consecuencia la necesidad de gestionar con el Registro Nacional Judicial el acceso a información penal sobre sentencias por este tipo de delitos, y frente a los posibles nuevos escenarios de expulsión que requerirán mayor información penal, el módulo del MSIAP será insuficiente para elecciones futuras.

4.2 La articulación entre el mercado ilegal de la cocaína y la política en el VRAEM

De acuerdo al análisis anterior, las simplificaciones estatales no logran captar completamente la realidad (indeterminada), por tanto, existen puntos ciegos —o aspectos ilegibles— en el radio de acción de las entidades estatales que pueden ser problematizados si implican la obsolescencia o disfuncionalidad de las políticas. En este caso, si el objetivo de los filtros de expulsión de candidatos es impedir que actores ligados al crimen accedan al Estado mediante elecciones, es importante analizar si existen puntos ciegos de la política para lograr su cometido. Para ello, se

ha tomado como caso de estudio la situación del VRAEM, definido como una zona crítica de crimen organizado involucrado en el tráfico ilícito de drogas (DEVIDA, 2017, p. 80). Analizar indicios de vinculación entre los candidatos de las ERM 2018 en esta zona y el mercado ilegal de la cocaína es una manera exploratoria de aproximarse al funcionamiento real de los filtros de expulsión de candidatos criminalizados. A continuación, se hará una breve revisión de investigaciones con el fin de visualizar la articulación entre el mercado ilegal de la cocaína y la política peruana, y contar con un panorama más amplio que el que pueden observar los filtros de expulsión.

Como se indicó en el marco teórico, el crimen organizado opera dentro de un contexto social, y existen distintos modos de relación entre este y el Estado. En el caso del tráfico ilícito de drogas, existen algunos trabajos acerca de la vinculación entre este mercado ilegal y la política peruana (Uribe, 2014; Uceda, 2014; Comisión Narcopolítica⁴³, 2015; Vizcarra y Zevallos, 2016; DEVIDA, 2017). El trabajo de Ricardo Uceda analiza la relación de complicidad entre Vladimiro Montesinos, ex jefe de inteligencia sentenciado por diversos crímenes, y el narcotraficante Demetrio Chávez; como también la figura de Luis Valdez, exalcalde de la provincia de Coronel Portillo entre 2003 y 2008, acusado por narcotráfico y otros crímenes⁴⁴. El trabajo de Catalina Uribe analiza el crecimiento de producción de hoja de coca y de la cocaína en Puno, señalando que el tráfico de esta droga tiene vínculos con la policía y ha financiado campañas electorales en provincias como San Gabán e Ilave. El trabajo de Nicolás Zevallos y Sofía Vizcarra, por su parte, estudia tres roles en el ejercicio de la política que han utilizado (1) cultivadores de hoja de coca, (2) productores de pasta

⁴³ También conocida como la Comisión Especial Multipartidaria encargada de investigar la influencia del Narcotráfico en los Partidos Políticos y en los Movimientos Regionales y Locales.

⁴⁴ Es interesante notar que Luis Valdez participó nuevamente en el 2018 en las elecciones de Coronel Portillo, obteniendo la segunda votación más alta con Acción Popular.

básica o clorhidrato de cocaína y (3) comercializadores de este mercado ilegal cuando han ingresado al aparato estatal a lo largo del país y en distintos niveles de gobierno.

Por otro lado, el informe final de la Comisión de Narcopolítica sugiere que “desde el retorno del Perú a la democracia en 1980 ... los procesos electorales se han convertido en un importante mecanismo de participación política de la población en sus comunidades. Pero también han facilitado la infiltración de personajes corruptos ligados particularmente al tráfico ilícito de drogas y/o al lavado de activos” (2015, p. 227). Este informe presenta información y testimonios de casos emblemáticos de *narcopolítica* en gobiernos subnacionales en doce regiones del país (incluyendo a gobiernos ubicados en el VRAEM). Finalmente, la Estrategia Nacional de Lucha Contra las Drogas 2017-2021, desarrollada por la Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas (DEVIDA), señala que la gestión política en territorios acaparados por el TID mantiene el *status quo* e impide el ingreso del “Estado”. Esto se explicaría porque

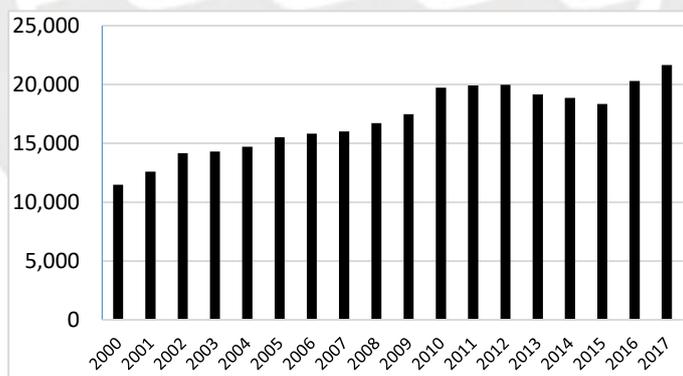
... los avances del Tráfico Ilícito de Drogas en la política no quedan solo en lograr el respaldo a sus actividades ilícitas en las principales zonas de producción de coca y drogas. Tampoco se refiere solo al financiamiento de partidos y movimientos políticos como se dio en el pasado. El Tráfico Ilícito de Drogas, así como otras actividades económicas ilícitas (minería ilegal, contrabando, tala ilegal, entre otros), busca acceder al poder político en forma directa, a través de las alcaldías municipales y de gobiernos regionales, así como su presencia en todos los estamentos del Estado (2017, p. 27-28).

De esta manera, tanto la existencia de acuerdos específicamente entre el TID y el Estado, como el acceso de determinados agentes del TID al aparato estatal (principalmente a gobiernos subnacionales) son aspectos que están presentes en la literatura reciente sobre el Perú.

Acerca del VRAEM, la estrategia impulsada por el gobierno nacional sostiene que este es el primer valle cocalero y productor de cocaína del país, y que la presencia de remanentes terroristas, redes de sicariato y de tráfico de drogas constituye un obstáculo tanto para estrategias de control y erradicación, como para estrategias de desarrollo alternativo (DEVIDA, 2017, p. 8).

La última estimación de superficie cultivada en el VRAEM fue hecha en el 2017⁴⁵. En esta se estimó que el cultivo de la zona cubre 21 646 ha, 43% del total del país (véase el Gráfico 3). Según la Estrategia Nacional de Lucha contra las Drogas, alrededor del 76% de la hoja de coca que se utiliza para la producción de cocaína proviene del VRAEM (DEVIDA, 2017). Este mismo documento calculó que en el 2016 se produjeron 256 toneladas métricas de cocaína en este valle, de las cuales solo el 4% fue incautada (2017, p. 4).

Gráfico 3. Superficie del VRAEM con producción de hoja de coca



Fuente: elaboración propia con base en UNODC (2018).

Aparte de los estudios sobre la relación entre el TID y la política en el VRAEM (Comisión de Narcopolítica, 2015; Tong, 2016; DEVIDA, 2017; Vizcarra, 2018), existen otros trabajos que estudian la emergencia del movimiento cocalero en este

⁴⁵ Véase <https://rpp.pe/peru/actualidad/cultivo-coca-devida-acusa-a-estados-unidos-de-cometer-serios-errores-en-su-estimacion-de-cultivos-en-peru-noticia-1283940>

valle y la defensa de sus cultivos (León, 2016; Zevallos, 2016a)⁴⁶. Según el trabajo de Nicolás Zevallos, el movimiento cocalero ha tenido tres tipos de organizaciones intermediarias que han ejercido presión para limitar la política de control de cultivos: (a) organizaciones gremiales de agricultores y productores, (b) organizaciones políticas, y (c) Sendero Luminoso (Zevallos, 2016a).

Con relación a las organizaciones políticas, León indica que los políticos vinculados al movimiento cocalero han establecido alianzas con partidos nacionales —como en el caso del 2011 con el Partido Nacionalista— o han fundado movimientos regionales como Kuska Perú, Qatun Tarpuy o Musuq Ñan (León, 2016). Es preciso señalar que, como se puede ver en los anexos, en las ERM 2018 la organización Kuska Perú ganó el gobierno regional en Apurímac y una de las dos provincias de esta región que pertenecen al VRAEM (Andahuaylas). Por otro lado, Musuq Ñan ganó el gobierno regional de Ayacucho y dos municipios distritales. Finalmente, Qatun Tarpuy, aun cuando no ganó el gobierno regional de Ayacucho, ganó las dos provincias de esta región que pertenecen al VRAEM (Huanta y La Mar) y dieciséis municipios distritales de los veintitrés distritos ayacuchanos que pertenecen a este valle. Ciertamente los intereses del movimiento cocalero y del TID no son siempre los mismos; pero tomando en cuenta que la producción total de hoja de coca destinada al narcotráfico se calcula en alrededor de 106 401 toneladas (o el 90,71% de la producción total) —dejando un margen muy pequeño de consumo tradicional— (Oficina de las Naciones Unidas contra la droga y el delito (UNODC, por sus siglas en

⁴⁶ Cabe resaltar que el cultivo de hoja de coca no es ilegal en el Perú, mientras se cuente con una licencia emitida por la empresa nacional ENACO. Además, cultivar coca sin esta licencia no implica una sanción penal, aunque sí puede implicar la erradicación forzosa de los cultivos (Zevallos, 2016a).

inglés), 2017, p. 81), resulta fácil suponer que existe cierto nivel de articulación entre estos dos grupos, o por lo menos una armonía de intereses.

Esto coincidiría con el hecho de que la gran mayoría de investigaciones señala que el narcotráfico en el Perú funciona a través de redes difusas o inestables, antes que por medio de organizaciones centralizadas y jerárquicas (Dammert *et al.*, 2017; y López y Vizcarra, 2012). Por ejemplo, según el trabajo de López y Vizcarra, la producción de la cocaína no tiene el tipo de coordinación rígida asociada con la mafia o los cárteles, sino que se organiza alrededor de una cadena de valor que representa “... la sucesión de etapas de transformación de un producto mediante las cuales se va creando valor agregado” (2012, p. 82). Así, esta cadena es fragmentaria o está compuesta por eslabones que realizan actividades distintas entre sí, sin la necesidad de contar con un mando, pero en donde existe una articulación entre grupos en torno a la producción de valor y plusvalor. El enfoque de estos autores distingue cuatro tipos de actividades que se necesitan para producir esta mercancía ilegal: (a) cultivo de la hoja de coca, (b) acopio de la hoja de coca, (c) procesamiento de la hoja de coca y (d) transporte⁴⁷.

Partiendo de las investigaciones que analizan la relación entre el movimiento cocalero y el TID, se ha elaborado una tabla que permite visualizar a candidatos “cocaleros” en las ERM 2018 en el VRAEM. Para ello, se usaron dos fuentes de información: la presencia de demandas asociadas a este movimiento en los planes

⁴⁷ Cabe resaltar que otros autores dividen la cadena de valor, o la cadena de suministro, de otras formas (Reuter, 2014; Zevallos, 2017).

de gobierno⁴⁸ y la revisión de noticias periodísticas con el fin de identificar a dirigentes cocaleros de los gremios.

Tabla 6. Candidatos cocaleros en las ERM 2018 en el VRAEM

Cargo de postulación	Organización política	Identificación con el movimiento cocalero	Victoria electoral
1. Alcalde distrital - Ayahuanco	Alianza Para el Progreso	Plan de gobierno: ampliar el cultivo de hoja de coca	No
2. Alcalde distrital - Vizcatán del Ene	Democracia Directa	Plan de gobierno: declarar de interés local la hoja de coca	No
3. Alcalde distrital - Llochegua	Democracia Directa	Plan de gobierno: industrializar la hoja de coca	No
4. Alcalde distrital - Vizcatán del Ene	El Frente Amplio por Justicia, Vida y Dignidad	Plan de gobierno: capacitación a productores de coca	No
5. Alcalde distrital - Pichari	Alianza Para el Progreso	Plan de gobierno: suspender la erradicación de hoja de coca + capacitación de gremios cocaleros	No
6. Alcalde distrital - Anco	Qatun Tarpuy	Plan de gobierno: suspender la erradicación de hoja de coca	Sí
7. Alcalde distrital - Santa Rosa	Musuq Ñan	Plan de gobierno: industrializar la hoja de coca	No
8. Alcalde distrital - Samugari	Qatun Tarpuy	Plan de gobierno: suspender la erradicación de hoja de coca	Sí
9. Alcalde distrital - Samugari	Musuq Ñan	Plan de gobierno: suspender la erradicación de hoja de coca	No
10. Alcalde distrital - Anchiuay	Qatun tarpuy	Plan de gobierno: suspender la erradicación de hoja de coca	No
11. Alcalde distrital - Anchiuay	Musuq Ñan	Plan de gobierno: suspender la erradicación de hoja de coca	Sí
12. Alcalde distrital - Pichari	Autogobierno Ayllu	Plan de gobierno: suspender la erradicación de hoja de coca	No
13. Alcalde distrital - Kimbiri	Movimiento Regional Agro	Plan de gobierno: capacitación de gremios cocaleros + realizar un nuevo empadronamiento de agricultores con ENACO	No
14. Alcalde distrital - Kimbiri	Restauración Nacional	Plan de gobierno: reconocer el estatus sagrado de la hoja de coca + mejorar los precios de compra que ofrece ENACO	No

15. Alcalde distrital - Pichari	Partido Democrático Somos Perú	Plan de gobierno: industrializar la hoja de coca	No
16. Alcalde distrital - Kimbiri	Democracia Directa	Dirigente cocalero - CONPACCP	No
17. Alcalde distrital - Sivia	Qatun Tarpuy	Dirigente cocalero - FEPAVRAE	No
18. Alcalde distrital - Llochegua	Desarrollo Integral Ayacucho	Dirigente cocalero - FEPAVRAE	No
19. Alcalde distrital - Llochegua	Musuq Ñan	Dirigente cocalero - FEPAVRAE	No
20. Alcalde distrital - Pichari	Movimiento Regional Agro	Dirigente cocalero - FEPAVRAE Plan de gobierno: capacitación de gremios cocaleros	No
21. Alcalde distrital - Huamanguilla	Alianza Para el Progreso	Plan de gobierno: ampliar el cultivo de hoja de coca	No
22. Alcalde distrital - Luricocha	Alianza Para el Progreso	Plan de gobierno: ampliar el cultivo de hoja de coca	No
23. Alcalde provincial – La Mar	Tecnología de Punta para Ayacucho	Dirigente cocalero - FEPAVRAE	No
24. Alcalde provincial – La Mar	Qatun Tarpuy	Plan de gobierno: suspender la erradicación de hoja de coca	Sí
25. Alcalde provincial – La Convención	Fuerza Inka Amazónica	Plan de gobierno: reconocer el estatus sagrado de la hoja de coca	Sí
26. Alcalde provincial – La Convención	Partido Democrático Somos Perú	Plan de gobierno: ampliar el cultivo de hoja de coca	No
27. Gobernador regional – Cusco	Democracia Directa	Plan de gobierno: industrializar la hoja de coca	No

Fuente: elaboración propia sobre la base de la Plataforma Electoral del JNE y revisión de prensa.

Según esta tabla, hubo por lo menos veintisiete candidatos en las ERM 2018 en el VRAEM vinculados al movimiento cocalero. De estos, 12 pertenecieron a partidos nacionales y 15 a organizaciones políticas subnacionales. Por otro lado, cinco fueron electos (tres a nivel distrital y dos a nivel provincial). Aunque si nos basamos en las victorias de los partidos identificados con el movimiento cocalero (Kuska Perú, Musuq Ñan, Qatun Tarpuy), este número es mucho más grande (veintitrés victorias electorales, como se puede ver en los anexos). Por otro lado, las

demandas identificadas en los planes de gobierno pueden resumirse en: (1) ampliar el cultivo de hoja de coca, (2) declarar la hoja de coca como patrimonio nacional, (3) suspender la erradicación forzosa, (4) realizar un nuevo empadronamiento en ENACO, (5) mejorar los precios de compra de ENACO e (6) industrializar la hoja de coca. Finalmente, se identificaron candidatos dirigentes de las asociaciones gremiales de agricultores de hoja de coca, FEPAVRAE y CONPACCP⁴⁹. Es importante reiterar que estos candidatos, aún cuando podrían estar asociados con actores vinculados a delitos del TID, no son el objetivo de los filtros de expulsión de candidatos, pues su actividad no es ilegal.

4.3 Candidatos con indicios de participación en el TID en las ERM 2018 en el VRAEM

Desde este panorama más amplio sobre la articulación entre el mercado ilegal de la cocaína y la política en el VRAEM, es necesario analizar los indicios de participación en el TID de los candidatos en las ERM 2018 de estas circunscripciones. La Tabla 7 permite analizar indicios de participación de candidatos en la producción, comercialización o transporte de derivados cocaínicos. Para ello, se tomaron dos indicadores. El primer indicador son denuncias e investigaciones periodísticas. Para ello, se hizo una revisión de los medios Info Región, La República, El Comercio, Correo, Ojo Público, y las notas de prensa del MININTER. El segundo indicador se construyó a partir de dos bases de datos: (1) una relación de candidatos con presuntos vínculos con el narcotráfico desarrollada por el Ministerio del Interior⁵⁰ y (2) el informe final de la Comisión de Narcopolítica.

⁴⁹ Para ello se tomó como referencia el análisis de las demandas del movimiento cocalero realizado por Zevallos (2016a, p. 97).

⁵⁰ Esta base se desarrolló para las ERM 2014, y hay personas que se encuentran sometidas a proceso de investigación o a procesos judiciales, con impedimento de salida, conmutación de la pena, requisitorias o investigadas por TID. Véase <https://peru21.pe/politica/urresti-entrego-lista-124-candidatos-involucrados-narcotrafico-179718-noticia/>

Tabla 7. Candidatos con indicios de participación en TID en las ERM 2018 en el VRAEM

Cargo de postulación	Denuncias periodísticas	Investigaciones judiciales	Victoria Electoral
1. Alcalde distrital – Pangoa	Acusado de enviar cocaína a otro país (Correo, 2011)		No
2. Alcalde distrital - Llochegua	Incautan insumos químicos para el TID en su empresa (InfoRegión, 2014)		No
3. Alcalde distrital – Tintay Puncu	Acusado de tener vínculos con el narcotráfico (Ojo Público, 2018)		Sí
4. Alcalde distrital - Llochegua		Investigado por TID (Lista MININTER)	Sí
5. Alcalde distrital - Pichari	Investigado por narcotráfico (La República, 2015)	Investigado por TID (Comisión de Narcopolítica)	No
6. Alcaldesa distrital - Surcubamba	Acusada de tener vínculos con el narcotráfico (Ojo Público, 2018)	Investigada por TID (Lista MININTER) + Investigado por TID (Comisión de Narco-política)	Sí
7. Alcalde distrital – Huaccana		Investigado por TID (Lista MININTER)	No (improcedente)
8. Alcaldesa distrital - Salcahuasi	Acusada de tener vínculos con el narcotráfico (La República, 2014)	Investigada por TID (Lista MININTER)	Sí
9. Alcalde distrital – Pachamarca	Acusado de tener vínculos con red narcoterrorista (Nota de prensa MININTER, 2017)	Investigado por TID (Lista MININTER)	No (improcedente)
10. Alcalde provincial – La Mar		Investigado por TID (Lista MININTER)	Sí
11. Alcalde provincial - Taycaja	Acusado de tener vínculos con el narcotráfico (La República, 2014)	Investigado por TID (Lista MININTER)	No (tachado)
13. Alcalde provincial - Taycaja	Acusado de tener vínculos con el narcotráfico (Ojo Público, 2018)	Investigado por TID (Lista MININTER) + Investigado por TID (Comisión de Narcopolítica)	Sí

12. Alcalde provincial - Satipo	Acusado de tener vínculos con el narcotráfico (La República, 2016)	Investigado por TID (Lista MININTER)	No
14. Gobernador Regional - Apurímac	Acusado de narcotráfico y lavado de activos (La República, 2014)	Investigado por TID (Lista MININTER) + Investigado por TID (Comisión de Narcopolítica)	No

Fuente: elaboración propia sobre la base de la Plataforma electoral del JNE, revisión de noticias periodísticas, lista de candidatos con algún vínculo con el narcotráfico (2014) y el informe final de la Comisión de Narcopolítica.

Esta tabla arrojó catorce candidatos con indicios de participación en el TID en total, de los seiscientos tres candidatos analizados que se presentaron en los tres niveles de gobierno (dos de ellos también figuran en la tabla de candidatos coccaleros). Tres candidatos con indicios de participación en el TID participaron con partidos nacionales, y 11 de ellos con organizaciones políticas subnacionales. Además, cuatro obtuvieron victorias a nivel distrital y dos, a nivel provincial. Ninguno de ellos fue excluido del proceso electoral por tener sentencias de tráfico de drogas. Se excluyeron a tres de estos candidatos, pero por motivos distintos a la amenaza del EACO (incumplir la normativa de democracia interna y no solicitar una licencia con goce de haber).

Ahora bien, en ninguno de estos catorce casos se encontró evidencia de sentencias firmes por tráfico de drogas (ya sea vigentes o cumplidas) que podrían haber activado la expulsión de los candidatos. Esto implicaría la inexistencia de motivaciones legales para la expulsión, tal como sucedió en las ERM 2014 respecto a candidatos que registraron en sus hojas de vida sentencias cumplidas por TID. Por tanto, estos candidatos no estarían dentro de la visión de túnel de los filtros de expulsión. Aún así, tras la ampliación de la visión de túnel en los últimos años, esto podría ser problematizado como una limitación de la política, debido a que podría implicar obsolencia o disfuncionalidad frente a los objetivos esperados.

CONCLUSIONES

La presente tesis tuvo como punto de partida la problematización de la relación entre el crimen organizado y el Estado. Para ello, se hizo una separación analítica de tres modos en que esta relación se manifiesta: los retadores estatales, los nexos político-criminales y el Estado como agente del crimen organizado. Esta separación está presente —aunque no formulada explícitamente de esta manera— en una serie de investigaciones sobre el Estado peruano. Además, esta distinción se ve reflejada en la formulación de políticas públicas que buscan combatir al crimen organizado. Así, por ejemplo, se encuentra en algunas de las recientes reformas electorales, como en las de filtros de expulsión de candidatos y del financiamiento electoral. Mientras que los filtros de expulsión de candidatos operan bajo el supuesto de que actores del crimen organizado buscan acceder al aparato estatal mediante los procesos electorales, las reformas del financiamiento político, por otro lado, buscan prevenir la formación de nexos político-criminales durante las campañas electorales, cortando el vínculo que se forma entre partidos políticos y actores criminales, precisamente por medio de la financiación de las campañas.

Las reformas estatales, sin embargo, enfrentan una serie de dificultades para lograr cumplir sus objetivos. Entre ellas, cabe mencionar la conceptualización del problema que debe ser resuelto y las estrategias que se escogen en el diseño de la política. Asimismo, las capacidades y recursos burocráticos de los funcionarios encargados de implementar la política constituyen otro desafío para el éxito de las reformas estatales. Debe considerarse también el grado de autonomía de los funcionarios respecto a quienes podrían verse perjudicados por la política. Finalmente, la visión de túnel, que se refiere a los aspectos que no entran en el rango

de acción o de visión de los funcionarios dentro del contexto concreto en donde se implementa la política es otro reto que debe enfrentarse.

En el caso de los filtros de expulsión de candidatos, se planteó la hipótesis de que tres de estos factores pueden limitar potencialmente la efectividad de estos (el diseño, la capacidad burocrática y la visión de túnel). Debido a que la gran mayoría de observadores electorales y especialistas han señalado que las elecciones en el Perú en los últimos años han sido transparentes y libres y que, además, existe una gran dificultad para analizar y sistematizar indicadores sobre la autonomía de las instituciones estatales, especialmente instituciones temporales como los JEE, el factor de la autonomía estatal no ha sido parte de esta investigación. Esto sugiere que, a pesar de que el consenso actual indica que el JNE y los JEE tienen autonomía frente a los intereses de los candidatos —y, por tanto, frente a candidatos que podrían ser excluidos—, este aspecto no ha sido confirmado en la presente investigación, e indagaciones posteriores a nivel subnacional podrían evaluar este aspecto.

Los filtros de expulsión de candidatos criminalizados han seguido dos estrategias para hacer frente al EACO durante los procesos electorales: (1) lograr que el JNE cuente con mayor información penal sobre los candidatos; y (2) definir escenarios de expulsión de candidatos. Estos filtros cuentan con un diseño operativo y con una delegación de funciones adecuada entre funcionarios del Poder Judicial y el JNE. El diseño habilita distintos escenarios de expulsión, no solo motivados por el EACO, y ha definido momentos de intervención que ordenan la implementación de los filtros. La capacidad con la que cuentan los funcionarios encargados de llevar a cabo esta función podría fortalecerse tomando en cuenta los *inputs* necesarios y los *outputs* que deben producirse. La infraestructura de los JEE, aun cuando en la actualidad ha

sido suficiente, podría recibir mayores recursos. Además, los JEE podrían contar con personal especializado. Finalmente, la información penal a la que pueden acceder los funcionarios en la actualidad (el MSIAP) debe ampliarse, tomando en cuenta que esta política ha incluido nuevos escenarios de expulsión que requieren tener acceso a bases de datos sobre sentencias cumplidas. En tal sentido, también las reformas que buscan ampliar los escenarios de expulsión a personas que cuentan con sentencias en primera instancia, o a personas que no incluyan procesos penales en trámite en sus DJHV, requerirán mayor información penal.

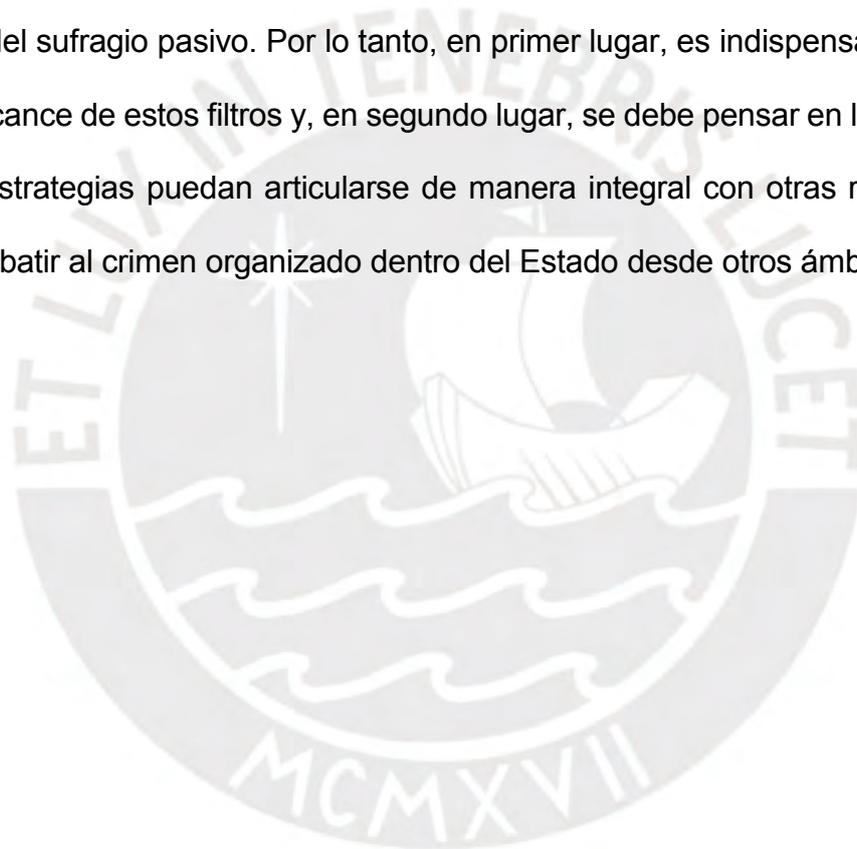
Frente a la hipótesis inicial de que el diseño, la capacidad burocrática y la visión de túnel son factores que pueden limitar la efectividad de los filtros de expulsión de candidatos criminalizados, cabe señalar que, de acuerdo a este análisis, la visión de túnel puede entenderse como el límite más grande. Al menos catorce candidatos en la zona del VRAEM presentaron indicios de participación en el tráfico ilícito de drogas y no fueron excluidos por este motivo. Presuntamente, estos candidatos no fueron excluidos por la incapacidad de los funcionarios o por un mal diseño de la política; sino más bien por la inexistencia de motivaciones legales para llevar a cabo tales expulsiones; es decir, porque estos casos quedaron fuera de la visión de túnel del JNE. Así, estos podrían suponer prácticas o hechos sociales que pongan en evidencia el carácter obsoleto o disfuncional de estos filtros, y sumarse a otros casos que continúan motivando la expansión de la visión de túnel mediante reformas. O, por lo contrario, la reflexión en torno a la visión limitada que tienen los funcionarios sobre este problema podrá sugerir una postura más modesta, dado que estos filtros no pueden garantizar el objetivo que se proponen: evitar la postulación de actores o representantes del crimen organizado.

Respecto a los candidatos cocaleros y los candidatos con indicios de participación en el tráfico de drogas, es importante aclarar que en ambos casos la diferencia entre la postulación con partidos políticos nacionales y organizaciones políticas subnacionales no es determinante. En ambos grupos se encuentran candidatos de organizaciones nacionales y subnacionales. Aún así, cabe resaltar que once de los catorce candidatos identificados con indicios de participación en el TID postularon con organizaciones subnacionales.

Por otro lado, cabe resaltar que los candidatos cocaleros no forman parte del crimen organizado, pues la siembra y la defensa del cultivo de coca no es una actividad sancionada penalmente. Las estrategias para lidiar con este problema forman parte, pues, de otras iniciativas estatales, como la erradicación de cultivos o la promoción de cultivos alternativos. Sin embargo, la articulación entre el cultivo de coca y la elaboración de derivados cocaínicos ha sido expuesta debido a que la mayor parte de coca producida se destina al narcotráfico. De esta manera, este asunto ofrece un panorama más amplio de las fuerzas políticas en la zona del VRAEM.

La noción del Estado como agente del crimen organizado permite comprender algunas posibles motivaciones de los candidatos con indicios de participación en el TID: facilitar el desarrollo de actividades criminales o bien conseguir apoyo logístico a partir de los poderes estatales. Esto no implica que la gestión gubernamental de estos candidatos se reduzca a ello, pues existen múltiples funciones estatales que deben realizar los gobiernos subnacionales y exceden estos intereses. Por otro lado, la afirmación de que el Estado opere de esta manera podría confirmarse mediante el análisis de las gestiones de los seis candidatos con indicios de participación en el TID que obtuvieron victorias electorales para el periodo 2018-2022 en el VRAEM.

Las reformas que buscan ampliar el alcance de filtros de expulsión de candidatos y afirman que esto solucionará el problema del EACO deben tomarse con pinzas. No solamente porque el radio de acción es limitado y se restringe necesariamente a información penal —que actualmente no incluye sentencias que no son firmes ni investigaciones penales en trámite—, sino también porque los gestores del sistema electoral que buscan añadir este tipo de reformas deben realizar reformas constitucionales y legales que pueden ser resistidas desde otras concepciones sobre el derecho del sufragio pasivo. Por lo tanto, en primer lugar, es indispensable tener en cuenta el alcance de estos filtros y, en segundo lugar, se debe pensar en las formas en que estas estrategias puedan articularse de manera integral con otras reformas que buscan combatir al crimen organizado dentro del Estado desde otros ámbitos.



Referencias bibliográficas

Amengual, M. (2016). *Politicized Enforcement in Argentina: Labor and Environmental Regulation*. Cambridge: Cambridge University Press.

Arriola, G. (2019). *La urbanización selectiva. Un estudio de la respuesta estatal a las invasiones de tierras y al tráfico de terrenos en zonas urbanas marginales de Lima* (Tesis de licenciatura). Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, Perú.

Arroyo, J. (2011). *Antes que sea demasiado tarde: recomendaciones de política de seguridad y narcotráfico 2011-2016*. Lima, Perú: CIES.

Bersch, K., Praza, S., & Taylor, M. (2013, mayo). "State Capacity and Bureaucratic Autonomy within National States: Mapping State Capacity in Brazil". Taller llevado a cabo en Oxford-Princeton State Building Oxford.

Brou, P. (2019). Minería ilícita en el Parlamento peruano: análisis sobre el impacto del financiamiento de la campaña de Fuerza Popular en las elecciones generales del 2016. *Politai*, 10(18), 77-97.

Boone, C. (2012). Territorial politics and the reach of the State: unevenness by design. *Revista de Ciencia Política*, 32(3).

Boyer, J. (2008). Aproximaciones al contenido esencial del derecho de participación política. *Revista de Pensamiento Constitucional*, 13(13), 359-394.

Buonanno, P., Prarolo, G., & Vanin, P. (2014). Organized Crime and Electoral Outcomes in Sicily. *Quaderni - DSE N°965*.

Casas, K. (Ed.). (2013). *Dangerous Liaisons: Organized Crime and Political Finance in Latin America and beyond*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.

Casas, K., & Zovatto, D. (2015). *Para llegar a tiempo: apuntes sobre la regulación del financiamiento político en América Latina*. Panamá: Tribunal Electoral de Panamá.

Castro, A. (2018). Alcaldes asumirán provincias con alto riesgo de infiltración del crimen organizado. *Ojo Público*. Recuperado de <https://ojo-publico.com/899/alcaldes-electos-asumiran-provincias-con-alto-riesgo-de-infiltracion-del-crimen>

CANRP (2019). *Informe final de la Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política*. Lima: Konrad Adenauer Stiftung.

Chambliss, W. J. (1989). State-Organized Crime. *Criminology* 27(2),183-208.

Chiroque Ruiz, C. (2018). Alcances y limitaciones de los mecanismos de coordinación gubernamental en la política anticorrupción: el caso de la Oficina de Fortalecimiento Ético y Lucha contra la Corrupción en Sunat. *Revista de Ciencia Política y Gobierno*, 4(8), 111-137.

Centeno, M. A. (2009). El Estado en América Latina. *CIDOB d'Afers Internacionals*, pp.11-31.

Congreso de la República (2015). *Informe final de la Comisión Especial Investigadora Multipartidaria encargada de investigar y determinar la influencia del narcotráfico en los partidos políticos y movimientos regionales y locales*. Lima, Perú: Congreso de la República.

Conoce a los candidatos regionales a la reelección con denuncias (2014). *Radio Programas del Perú*. Recuperado de <https://rpp.pe/politica/actualidad/conoce-a-los-candidatos-regionales-a-la-reeleccion-con-denuncias-noticia-745772>

Cucho, M. (2014). Principales desafíos en la supervisión del dinero en la política en el Perú. En *Financiamiento de la política en el Perú* (pp.46-80). Lima, Perú: IDEA Internacional, Konrad Adenauer Stiftung, ONPE.

Dammert, M., Bensús, V., Sarmiento, K., & Prieto, G (2017). *Una aproximación a las fronteras desde los mercados ilegales en el Perú*. Lima, Perú: FLACSO.

Damonte, G. (2016). The “Blind” State: Government Quest for Formalization and Conflict with Small-Scale Miners in the Peruvian Amazon. *Antipode*, 48(4).

Damonte, G. (2018). Mining Formalization at the Margins of the State: Small-scale Miners and State Governance in the Peruvian Amazon. *Development and Change*. Recuperado de <https://doi.org/10.1111/dech.12414>

Dargent, E. (2011). *Demócratas precarios. Elites y debilidad en el Perú y América Latina*. Lima, Perú: Instituto de Estudios Peruanos (IEP).

Dargent, E. (2014). Determinantes internacionales de la capacidad de las Agencias Estatales. *Apuntes*, 41(74), 9-40.

Dargent, E., & Urteaga, M. (2016). Respuesta estatal por presiones externas: los determinantes del fortalecimiento estatal frente al boom del oro en el Perú (2004-2015). *Revista de Ciencia Política*, 36(3), 655-677.

Dargent, E., Feldman, A., & Luna, J. (2017). Greater State Capacity, Lesser Stateness: Lessons from the Peruvian Commodity Boom. *Politics & Society*, 45(1), 3-34.

De Feo, G., & De Luca, G (2017). Mafia in the ballot box. *American Economic Journal: Economic Policy*, 134-167. Recuperado de <https://doi.org/10.1257/pol.20150551>

Dente, B., & Subirats, J. (2014). *Decisiones públicas*. Barcelona: Ariel.

DEVIDA (2017). *Estrategia Nacional de Lucha contra las Drogas 2017-2021*. Recuperado de <https://www.devida.gob.pe/documents/20182/314196/ENLCD+2017-2021/b61fca74-b2b1-405b-b5e1-8ae4bd7e69ca>

Durand, F. (2002). *Desarrollo institucional de Sunat: factores de éxito y fracaso*. Lima: Fundación Friedrich Ebert.

Durand, F. (2017). *Los doce apóstoles de la economía peruana: una mirada social a los grupos de poder limeños y provincianos*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, Fondo Editorial.

Durand, F. (2018). *Odebrecht: la empresa que capturaba gobiernos*. Lima, Perú: OXFAM.

Durand, F. (2019). *La captura del Estado en América Latina. Reflexiones teóricas*. Lima, Perú: OXFAM.

Eaton, K. (2012). El estado del Estado en América Latina: desafíos, desafiantes, respuestas y déficits. *Revista de Ciencia Política (Santiago)*, 32 (3).

Evans, P. (1996). El Estado como problema y como solución. *Desarrollo Económico*. 35(140), 529-563.

Fernández, L. (2018). *Folklore Político. Perfil de candidatos al Gobierno Regional de Puno*. Puno: Universidad del Altiplano, Fundación Gustavo Mohme.

Foucault (2007). *Security, territory, population: Lectures at the College de France, 1977-1978*. Nueva York, NY: Picador.

Freidenberg, F. (2005) Mucho ruido y pocas nueces: organizaciones partidistas y democracia interna en América Latina. *POLIS*, 1(1), 91-134.

Fukuyama, F. (2004). *La construcción del Estado: hacia un nuevo orden mundial en el siglo XXI*. Barcelona: Ediciones B, Grupo Zeta.

Gálvez, A. (2017). Emprendedores del Estado: el Sistema Nacional de Inversión Pública y el surgimiento de los “perfileros” en los gobiernos locales . En *Burócratas y tecnócratas. La infructuosa búsqueda de la eficiencia empresarial en el Estado peruano del siglo XXI*. Lima, Perú: Instituto de Estudios Peruanos (IEP).

Ganoza, C., & Stiglich, A. (2015). *El Perú está calato. El falso milagro de la economía peruana y las trampas que amenazan nuestro progreso*. Lima, Perú: Editorial Planeta.

Garay, L., Salcedo-Albarán, E., León-Beltrán, I., & Guerrero, B. (2008). *La captura y reconfiguración cooptada del Estado en Colombia*. Bogotá, Colombia: Fundación Método, Fundación Avina y Transparencia por Colombia.

García, J., & Stöckli, G. (2014). *El rol de las instituciones del Estado en la lucha contra las drogas en los países productores de hoja de coca*. Lima, Perú: Pontificia Universidad Católica del Perú.

García, L. (13 de octubre de 2018). El panorama político que deja la primera ronda de las Elecciones 2018. *El Comercio*. Recuperado de

<https://elcomercio.pe/peru/panorama-politico-deja-primera-ronda-elecciones-2018-noticia-567292>

Godson, R. (2003). The Political-Criminal Nexus and Global Security. *Menace to Society. Political-Criminal Collaboration Around the World*. New Jersey, NJ: National Strategy Information Center.

Grindle, M. (2009). La brecha de implementación. *Política pública y democracia en América Latina: del análisis a la implementación*. México: EGAP/TEC/Cerale

Heuser, C. (2019). The Effect of Illicit Economies in the Margins of the State – The VRAEM. *Journal of Illicit Economies and Development*, 1(1), 23-36.

Hobs, D., & Antonopoulos, G. (2014). How to Research Organized Crime. En L. Paoli (Ed.), *The Oxford Handbook of Organized Crime* (pp. 96-120). New York, NY: Oxford University Press.

IDEA Internacional (2006). *Diseño de Administraciones Electorales*. Estocolmo, Suecia: IDEA Internacional.

IDEA Internacional (2016). *Protecting Politics: Deterring the Influence of Organized Crime on Elections*. Estocolmo, Suecia: IDEA Internacional.

Isuani, F. (2012). Instrumentos de políticas públicas. Factores claves de las capacidades estatales. Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal, (19), 52-70. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/ejemplar/319879>

Jessop, B. (2008). *El futuro del Estado capitalista*. Madrid: Catarata.

Jessop, B. (2016). *El Estado. Pasado, Presente y Futuro*. Madrid: Catarata.

José Luis Cavassa contó detalles de su trabajo en la campaña de PPK (9 de setiembre de 2018). *La República*. Recuperado de <https://larepublica.pe/politica/1314996-cuellos-blancos-puerto-jose-cavassa-confirma-trabajo-campana-peruanos-kambio>

Jurado Nacional de Elecciones (2018a). Convocatoria Pública de Locación de Servicios para la Selección de Noventa y Tres (93) Fiscalizadores de Hoja de Vida. Recuperado de http://portal.jne.gob.pe/portal_documentos/files/f56a0a13-2109-4fee-8e16-3a54a7746550.pdf

Jurado Nacional de Elecciones (2018b). Convocatoria Pública de Locación de Servicios para la Selección de Doscienos Setenta y Nueve (279) Asistentes Jurisdiccionales. Recuperado de http://portal.jne.gob.pe/portal_documentos/files/4575f397-8fe7-45d5-bc6c-7d51d8bf56cd.pdf

Jurado Nacional de Elecciones (2018c). *Análisis de listas y candidaturas presentadas*. Recuperado de <https://infogob.jne.gob.pe/Analisis/Reportes>

Jurado Nacional de Elecciones (2018d). *Jurados Electorales Especiales*. Recuperado de <https://infogob.jne.gob.pe/Analisis/Reportes>

Jurado Nacional de Elecciones (2018e). Plataforma electoral. Recuperado de <https://plataformaelectoral.jne.gob.pe/ListaDeCandidatos/index>

Karstedt, S. (2014). Organizing Crime: The State as Agent. En *The Oxford Handbook of Organized Crime* (pp. 303-320). New York, NY: Oxford University Press.

León, R. (2016). Coca o muerte, postularemos. El ritmo electoral en el VRA y el Alto Huallaga. En *Anti-candidatos: el thriller política de las elecciones 2016* (pp. 235-256). Lima: Editorial Planeta.

Londoño, J., & Zovatto, D. (2014). América Latina. En *El financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales. Manual sobre financiamiento político*. Estocolmo, Suecia: IDEA Internacional.

López, L., & Vizcarra, S. (2012). La cadena de valor de la cocaína: un análisis georreferenciado del VRAE. *Politai*, 3(4), 79-92.

Malpas, J., & Wickham, G. (1995). Governance and failure: on the limits of sociology. *The Australian and New Zealand Journal of Sociology*, 31(3), 37-50.

Mann, M. (2006). El poder autónomo del Estado: sus orígenes, mecanismos y resultados. *Revista Académica de Relaciones Internacionales*, 5.

Martínez, P. (2012). Los modelos latinoamericanos y europeos de control electoral. *Revista de Derecho Electoral*, 13.

Mazucca, S. L. (2010). Access to Power Versus Exercise of Power Reconceptualizing the Quality of Democracy in Latin America. *Studies in Comparative International Development*, 45, 334-357.

Medina, P. (30 de octubre de 2014). Crimen se infiltró en las elecciones regionales y municipales. *Perú 21*. Recuperado de <https://peru21.pe/politica/percy-medina-crimen-infiltrado-elecciones-regionales-municipales-193186>

Melgar, S. (2017). *La red de la bestia, la construcción de redes de corrupción dentro del gobierno: el caso de la región Áncash durante la gestión de César Álvarez (2007-2014)*. (Tesis de licenciatura). Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, Perú.

Migdal, J. (2011). *Estados débiles, estados fuertes*. México: Fondo de Cultura Económica.

Ministerio del Interior (2014). *Lista de candidatos con algún vínculo con el narcotráfico*. Lima, Perú: Ministerio del Interior.

Misión de Observación Electoral Unión Europea (2016). *Informe final de la Misión de observación electoral de la UE Perú 2016*.

Mozaffar, S., & Schedler, A. (2002). The Comparative Study of Electoral Governance—Introduction. *International Political Science Review*, 23(1), 5-27.

Muñoz, I. (2015). Adaptación y debilidad del Estado: el caso de la escasez de agua subterránea en Ica. *Revista de Ciencia Política y Gobierno*, 2(4), 47-68.

O'Donnell, G. (1993). Acerca del Estado, democratización y algunos problemas conceptuales: una perspectiva latinoamericana con referencias a países poscomunistas. *Desarrollo Económico*, XXXIII(130).

ONPE (2018). Presentación de Resultados: Elecciones Regionales y Municipales 2018. Recuperado de <http://resultadoshistorico.onpe.gob.pe/PRERM2018/EleccionesMunicipales/RePro/110000/110700/110709>

Ojo Público (2016). *Fondos de Papel*. Lima, Perú. Recuperado de <https://ojo-publico.com/tag/fondos-de-papel>

Paoli, L., & Vander Beken, T. (2014). Organized Crime: A Contested Concept. En L. Paoli (Ed.), *The Oxford Handbook of Organized Crime* (pp. 13-31). New York, NY: Oxford University Press.

Pásara, L (2018). Condenas aumentadas por antojo del Congreso. *La Mula*. Recuperado de <https://luispasara.lamula.pe/2018/08/16/condenas-aumentadas-por-antojo-del-congreso/luispasarapazos/>

Reuter, P. (2014). Drug Markets and Organized Crime. En L. Paoli (Ed.), *The Oxford Handbook of Organized Crime* (pp. 359-380). New York, NY: Oxford University Press.

Rodríguez, D. (2017) Partidos pobres, campañas ricas. En *Perú: Elecciones 2016. Un país dividido y un resultado inesperado*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, Fondo Editorial.

Rojas, F. (2016). Limitaciones para el control de la corrupción en las acciones de interdicción de drogas en el VRAEM. *Revista de Ciencia Política y Gobierno*, 3(5), 57-81

Rojas, J. (2016). Pa' bravo yo. La historia exitosa de Chim Pum Callao en una democracia sin partidos. En C. Meléndez (Ed.), *Anticandidatos. El thriller político de las elecciones 2016*. Lima: Editorial Planeta.

Schedler, A. (2016). *La política de la incertidumbre en los regímenes electorales autoritarios*. México: Fondo de Cultura Económica.

Schultze-Kraft, M. (2016). Órdenes criminales: repensando el poder político del crimen organizado. Íconos. *Revista de Ciencias Sociales*, 55.

Scott, J. (1998). *Seeing like a State: how certain schemes to improve the human condition have failed*. New Haven, CT: Yale University Press.

Skocpol, T. (1979). *States and social revolutions*. Cambridge: Cambridge University Press.

Slater, D., & Kim, D. (2015). Standoffish States: Nonliterate Leviathans in Southeast Asia, *TRaNS* 3(1), 1-20.

Snyder, R., & Durán, A. (2009). DRUGS, VIOLENCE, AND STATE-SPONSORED PROTECTION RACKETS IN MEXICO AND COLOMBIA. *Colombia Internacional*, (70), 61-91.

Tello, J. (2018). Nuevamente, crónica de una muerte anunciada. *Lucidez*. Recuperado de <http://lucidez.pe/opinion/nuevamente-cronica-de-una-muerte-anunciada-por-jose-andres-tello/>

Tong, F. (2016). Narcotráfico y política en el Perú. En *Desorden electoral y financiamiento de la política: la urgencia de la reforma*, Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, Fondo Editorial.

Trouillot, M. (2001). The Anthropology of the State in the Age of Globalization: Close Encounters of the Deceptive Kind. *Current Anthropology*, 42(1), 125-138.

Tuesta, F. (2016). Una reforma sin plan: cuando los partidos peruanos se multiplican. En *Reformas a las Organizaciones de Partidos en América Latina (1978-2015)*. Lima: PUCP, OEA, IJ UNAM, SAAP.

Tuesta, F. (2017) Elecciones competitivas y resultados imprevistos. En F. Tuesta (Ed.), *Perú: Elecciones 2016. Un país dividido y un resultado inesperado*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, Fondo Editorial.

Uceda, R. (2014). Perú. En *Redes Ilícitas y Política en América Latina* (pp.123-157). Suecia: IDEA Internacional, NIMD, Instituto Clingendael.

Uribe, C. (2014). Perú (pp.157-173). En *Redes Ilícitas y Política en América Latina*. Suecia: IDEA Internacional, NIMD, Instituto Clingendael.

Oficina de las Naciones Unidas contra la droga y el delito (2004). *Convención de las Naciones Unidas Contra la Delincuencia Transnacional Organizada y sus Protocolos*. Lima: UNODC.

Oficina de las Naciones Unidas contra la droga y el delito (2018). *Monitoreo de Cultivos de Coca 2017*. Lima: UNODC.

Ortegón, E. (2008). *Guía sobre diseño y gestión de la política pública*. Bogota: Organización del convenio Andrés Bello, Colciencias, Instituto de Estudios Latinoamericanos

Urresti entregó lista de candidatos vinculados al narcotráfico (12 de agosto de 2014). *El Comercio*. Recuperado de <https://elcomercio.pe/politica/elecciones/urresti-entrego-lista-candidatos-vinculados-narcotrafico-379667>

Van de Bunt, H., Siegel, D., & Zaitch, D. (2014). The Social Embeddedness of Organized Crime. En L. Paoli (Ed.), *The Oxford Handbook of Organized Crime* (pp. 321-342). New York, NY: Oxford University Press.

Vizcarra, S., & Zevallos, N. (2016). Roles en el ejercicio de la política e intereses de los mercados ilegales: una aproximación exploratoria a partir del caso peruano. *Serie Cuadernos de trabajo N.º 35*.

Vizcarra, S. (2018). *La economía moral de la ilegalidad en la ciudad cocalera: significados y prácticas legitimadoras del narcotráfico en la ciudad de Pichari (2000 - 2017)*. (Tesis doctoral). Recuperado de <http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/handle/20.500.12404/12532>

Von Lampe, K. (2016). *Organized Crime: Analyzing Illegal Activities, Criminal Structures, and Extralegal Governance*. Los Ángeles, CA: SAGE.

Zavaleta, M. y Vilca, P. (2017) Partidos nacionales, políticos locales: una mirada a las candidaturas parlamentarias desde el sur del Perú. En *Perú: Elecciones 2016. Un país dividido y un resultado inesperado*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, Fondo Editorial.

Zevallos, N. (2016a). *Control y defensa del cultivo de hoja de coca en el Perú*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, Fondo Editorial.

Zevallos, N. (2016b). Capacidades estatales y resistencias a la erradicación de cultivos: una mirada al Monzón. *RITA*, 9. Recuperado de <http://www.revuerita.com/notederecherche9/capacidades-estatales-y-resistencias-a-la-erradicacion-de-cultivos-una-mirada-al-monzon.html%5D>

Zevallos, N. (2017) Dinámicas locales en torno al cultivo de hoja de coca: elementos para el estudio desde el mercado ilegal de la cocaína. *Revista de Ciencia Política y Gobierno*, 4(7), 10-29.



ANEXOS

Anexo 1

Resultados a nivel regional ERM 2018: gobiernos regionales que integran el VRAEM

Gobierno Regional	Organización política ganadora
Apurímac	MOVIMIENTO REGIONAL LLANKASUN KUSKA
Ayacucho	MUSUQ ÑAN
Cusco	ACCION POPULAR
Huancavelica	MOVIMIENTO INDEPENDIENTE TRABAJANDO PARA TODOS
Junín	MOVIMIENTO POLÍTICO REGIONAL PERÚ LIBRE

Fuente: elaboración propia basada en Presentación de Resultados: Elecciones Regionales y Municipales 2018 (ONPE, 2018).

Anexo 2

Resultados a nivel provincial ERM 2018: municipalidades provinciales que integran el VRAEM

Región	Provincia	Organización política ganadora
Apurímac	Andahuaylas	MOVIMIENTO REGIONAL LLANKASUN KUSKA
Apurímac	Chincheros	MOVIMIENTO POPULAR KALLPA
Ayacucho	Huanta	QATUN TARPUY
Ayacucho	La Mar	QATUN TARPUY
Cusco	La Convención	FUERZA INKA AMAZONICA
Huancavelica	Taycaja	MOVIMIENTO INDEPENDIENTE TRABAJANDO PARA TODOS
Huancavelica	Churcampá	MOVIMIENTO INDEPENDIENTE TRABAJANDO PARA TODOS
Junín	Huancayo	MOVIMIENTO POLITICO REGIONAL PERU LIBRE
Junín	Satipo	CAMINEMOS JUNTOS POR JUNIN
Junín	Concepción	MOVIMIENTO POLITICO REGIONAL PERU LIBRE

Elaboración propia basada en Presentación de Resultados: Elecciones Regionales y Municipales 2018 (ONPE, 2018).

Anexo 3

Resultados a nivel distrital ERM 2018: municipalidades distritales que integran el VRAEM

Región	Provincia	Distrito	Organización política ganadora
Apurímac	Andahuaylas	Andarapa	MOVIMIENTO POPULAR KALLPA
Apurímac	Andahuaylas	Kaquiabamba	AVANZA PAÍS - PARTIDO DE INTEGRACION SOCIAL
Apurímac	Andahuaylas	Pacobamba	EL FRENTE AMPLIO POR JUSTICIA, VIDA Y LIBERTAD
Apurímac	Chincheros	El Porvenir	ALIANZA PARA EL PROGRESO
Apurímac	Chincheros	Huaccana	ALIANZA PARA EL PROGRESO
Apurímac	Chincheros	Los Chankas	MOVIMIENTO POPULAR KALLPA
Apurímac	Chincheros	Ocobamba	MOVIMIENTO POPULAR KALLPA
Apurímac	Chincheros	Ongoy	ALIANZA PARA EL PROGRESO
Apurímac	Chincheros	Rocchacc	ALIANZA PARA EL PROGRESO
Ayacucho	Huanta	Ayahuanco	QATUN TARPUI
Ayacucho	Huanta	Canayre	QATUN TARPUI
Ayacucho	Huanta	Chaca	QATUN TARPUI
Ayacucho	Huanta	Llochegua	QATUN TARPUI
Ayacucho	Huanta	Pucacolpa	MUSUQ ÑAN
Ayacucho	Huanta	Santillana	QATUN TARPUI
Ayacucho	Huanta	Sivia	QATUN TARPUI
Ayacucho	Huanta	Uchuraccay	QATUN TARPUI
Ayacucho	Huanta	Huamanguilla	QATUN TARPUI
Ayacucho	Huanta	Huanta	QATUN TARPUI
Ayacucho	Huanta	Iguaín	TECNOLOGIA DE PUNTA PARA AYACUCHO
Ayacucho	Huanta	Luricocha	QATUN TARPUI
Ayacucho	La Mar	Anchihuay	MUSUQ ÑAN
Ayacucho	La Mar	Anco	QATUN TARPUI
Ayacucho	La Mar	Ayna	MOVIMIENTO REGIONAL GANA AYACUCHO
Ayacucho	La Mar	Chungui	MUSUQ ÑAN
Ayacucho	La Mar	Oronccoy	DESARROLLO INTEGRAL AYACUCHO
Ayacucho	La Mar	Samugari	QATUN TARPUI
Ayacucho	La Mar	Santa Rosa	QATUN TARPUI
Ayacucho	La Mar	Chilcas	MUSUQ ÑAN
Ayacucho	La Mar	Luis Carranza	QATUN TARPUI

Ayacucho	La Mar	San Miguel	QATUN TARPUI
Ayacucho	La Mar	Tambo	QATUN TARPUI
Cusco	La Convención	Inkawasi	AUTOGOBIERNO AYLLU
Cusco	La Convención	Kimbiri	AUTOGOBIERNO AYLLU
Cusco	La Convención	Pichari	AUTOGOBIERNO AYLLU
Cusco	La Convención	Villa Virgen	AUTOGOBIERNO AYLLU
Cusco	La Convención	Villa Kintiarina	AUTOGOBIERNO AYLLU
Huancavelica	Churcampa	Chinchihuasi	MOVIMIENTO INDEPENDIENTE TRABAJANDO PARA TODOS
Huancavelica	Churcampa	Pachamarca	MOVIMIENTO REGIONAL AYNÍ
Huancavelica	Churcampa	Paucarbamba	MOVIMIENTO INDEPENDIENTE DE CAMPESINOS Y PROFESIONALES
Huancavelica	Churcampa	San Pedro de Coris	MOVIMIENTO INDEPENDIENTE DE CAMPESINOS Y PROFESIONALES
Huancavelica	Taycaja	Andaymarca	MOVIMIENTO INDEPENDIENTE TRABAJANDO PARA TODOS
Huancavelica	Taycaja	Huachocolpa	MOVIMIENTO INDEPENDIENTE TRABAJANDO PARA TODOS
Huancavelica	Taycaja	Surcubamba	MOVIMIENTO INDEPENDIENTE TRABAJANDO PARA TODOS
Huancavelica	Taycaja	Tintay Puncu	MOVIMIENTO INDEPENDIENTE TRABAJANDO PARA TODOS
Huancavelica	Taycaja	Roble	MOVIMIENTO INDEPENDIENTE TRABAJANDO PARA TODOS
Huancavelica	Taycaja	Acostambo	MOVIMIENTO INDEPENDIENTE TRABAJANDO PARA TODOS
Huancavelica	Taycaja	Acraquia	MOVIMIENTO INDEPENDIENTE TRABAJANDO PARA TODOS
Huancavelica	Taycaja	Ahuaycha	MOVIMIENTO INDEPENDIENTE TRABAJANDO PARA TODOS

Huancavelica	Taycaja	Colcabamba	MOVIMIENTO REGIONAL AYNÍ
Huancavelica	Taycaja	Daniel Hernández	MOVIMIENTO INDEPENDIENTE TRABAJANDO PARA TODOS
Huancavelica	Taycaja	Huaribamba	MOVIMIENTO INDEPENDIENTE TRABAJANDO PARA TODOS
Huancavelica	Taycaja	Ñahuimpuquio	MOVIMIENTO INDEPENDIENTE TRABAJANDO PARA TODOS
Huancavelica	Taycaja	Quichuas	MOVIMIENTO REGIONAL AGUA
Huancavelica	Taycaja	Quishuar	MOVIMIENTO INDEPENDIENTE TRABAJANDO PARA TODOS
Huancavelica	Taycaja	Pampas	MOVIMIENTO INDEPENDIENTE TRABAJANDO PARA TODOS
Huancavelica	Taycaja	Pazos	MOVIMIENTO REGIONAL AYNÍ
Huancavelica	Taycaja	Pichos	MOVIMIENTO REGIONAL AGUA
Huancavelica	Taycaja	Salcabamba	MOVIMIENTO INDEPENDIENTE TRABAJANDO PARA TODOS
Huancavelica	Taycaja	Salcahuasi	MOVIMIENTO INDEPENDIENTE TRABAJANDO PARA TODOS
Huancavelica	Taycaja	Santiago de Tucuma	MOVIMIENTO INDEPENDIENTE TRABAJANDO PARA TODOS
Huancavelica	Taycaja	San Marcos de Rocchac	MOVIMIENTO REGIONAL AGUA
Junín	Concepción	Andamarca	MOVIMIENTO POLÍTICO REGIONAL PERÚ LIBRE
Junín	Huancayo	Pariahuanca	MOVIMIENTO POLITICO REGIONAL PERU LIBRE
Junín	Huancayo	Santo Domingo de Acobamba	CAMINEMOS JUNTOS POR JUNÍN
Junín	Satipo	Mazamari	MOVIMIENTO POLÍTICO REGIONAL PERÚ LIBRE
Junín	Satipo	Pangoa	CAMINEMOS JUNTOS POR JUNÍN
Junín	Satipo	Río Tambo	CAMINEMOS JUNTOS POR JUNÍN

Junín	Satipo	Vizcatán del Ene	MOVIMIENTO POLÍTICO REGIONAL PERÚ LIBRE
-------	--------	------------------	---

Fuente: elaboración propia basada en Presentación de Resultados: Elecciones Regionales y Municipales 2018 (ONPE, 2018).

